Introduction

La *Loi sur le vérificateur général* expose les principales fonctions et attributions du vérificateur général du Canada. La *Loi sur la gestion des finances publiques* 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 volume 1 du présent rapport, et les articles pertinents de la *Loi sur la gestion des finances publiques* 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 1994, en conformité avec les dispositions de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* 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 de 1994.

En qualité de vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui se rapportent au Trésor, 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* .

En ce qui a trait aux questions signalées, les ministères, les organismes et le Bureau du Conseil privé ont fourni à mon Bureau toutes les données et explications requises jusqu'ici, y compris des documents du Cabinet.

Dans ce rapport, j'utilise les titres d'usage des ministères. Je reconnais que ces titres peuvent ne pas correspondre à l'appellation légale de certains ministères, étant donné que la loi qui établit leur appellation légale n'a pas encore été adoptée.

Chapitre 1

Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers

Table des matières

	Page
Points saillants	1-5
Introduction	1-7
Faire face à une situation difficile, à un véritable défi	1-7
Marge de manoeuvre financière réduite	1-7
L'heure des choix difficiles a sonné	1-9
Questions qui nécessitent une attention soutenue	1-10
Amélioration du rendement de notre régime fiscal	1-10
Intégrité, impartialité et équité sont les objectifs	1-10
Revenu Canada a prouvé qu'il pouvait être souple et novateur	1-11
Les activités d'exécution de la loi sont insuffisantes	1-12
Le Parlement peut contribuer à l'amélioration du rendement de notre régime fiscal	1-14
Des économies pour les Canadiens	1-15
Possibilités qui valent la peine d'être examinées	1-15
Gérer des biens immobiliers évalués à des dizaines de milliards de dollars de façon à en reconnaître la valeur	1-16
La nécessité de traiter comme un actif national stratégique les investissements annuels de 7 milliards de dollars dans le domaine des sciences et de la technologie	1-18
Les sciences et la technologie sont un moteur important de la croissance économique	1-18
Le rôle du gouvernement évolue	1-19
Les études passées et courantes préconisent toutes une approche stratégique	1-19
Les problèmes à l'étape de la mise en oeuvre	1-20
Les orientations futures	1-20
Des solutions intelligentes pour la gestion des compétences fédérales et provinciales qui se chevauchent	1-20
Les chevauchements de compétences sont inévitables	1-20
Des problèmes ont été décelés	1-21
Des solutions administratives rentables et pratiques sont possibles	1-22
Mise à jour sur une question épineuse	1-23

La nécessité continue de renouveler la fonction publique 1-24
Le Parlement doit être mis au courant des résultats obtenus 1-25

Organismes de service spéciaux : Une étude de cas du renouvellement administratif 1-26

Événements importants ayant une incidence sur le Bureau 1-26

Réponse aux changements apportés à la *Loi sur le vérificateur général* 1-27
Trois rapports de plus 1-27

Le commissaire à l'environnement et au développement durable 1-27

Conclusion 1-28

Engagement de tous les paliers à servir l'intérêt public 1-28
Faire l'équilibre entre la stabilité et l'innovation 1-28

Points saillants

1.1 Faire face à une situation difficile, à un véritable défi. Le pays fait face à une situation difficile, à un véritable défi au milieu de changements politiques, économiques et sociaux qui se répercutent dans le monde entier. Même si le Canada reste l'un des pays où il fait le mieux vivre, les Canadiens doivent cependant demeurer vigilants.

1.2 L'heure des choix difficiles a sonné. Le gouvernement communique plus d'information sur le déficit et la dette. Cette information montre les conséquences désastreuses de la part considérable du budget consacrée à l'intérêt -- à savoir qu'une bonne partie de l'argent des contribuables est utilisée pour assurer le service de la dette plutôt que pour financer des programmes nécessaires. La marge de manoeuvre financière réduite représente l'un des principaux défis que le Canada doit relever et fait ressortir la nécessité d'innover et de réaménager le gouvernement.

1.3 Quatre questions qui nécessitent une attention soutenue. Le présent chapitre fait état de quatre questions qui nécessitent une attention soutenue. Premièrement, il faut améliorer le rendement du régime fiscal. Deuxièmement, il faut trouver, dans l'intérêt des Canadiens, des moyens d'économiser grâce à une meilleure gestion des programmes fédéraux et de l'actif national, comme les biens immobiliers. Le présent rapport fait état de possibilités qui valent la peine d'être explorées et qui pourraient générer des économies de l'ordre de centaines de millions de dollars. Troisièmement, le gouvernement doit trouver des moyens de mieux gérer les 7 milliards de dollars qui sont investis annuellement dans les sciences et la technologie. Quatrièmement, les gouvernements doivent continuer de trouver des moyens pratiques de gérer les compétences fédérales et provinciales parallèles.

1.4 Mise à jour sur une question épineuse. En plus de ces quatre questions, le chapitre comprend une mise à jour sur une question épineuse au gouvernement fédéral : le renouveau de la fonction publique. Le chapitre donne ensuite un court résumé de ce que le Bureau du vérificateur général entend faire pour améliorer son service au Parlement, c'est-à-dire lui soumettre trois rapports de plus par année, et de ce qu'il pense de la proposition visant à créer un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. Le chapitre souligne, en conclusion, que des défis de taille attendent le pays. Et j'estime que le Canada peut les relever.

Introduction

Faire face à une situation difficile, à un véritable défi

1.5 Tous les jours, les Canadiens entendent parler d'événements mondiaux souvent bouleversants, imprévus et apparemment impossibles à régler. Les changements politiques, économiques et sociaux qui se répercutent dans le monde entier nous affectent. C'est une période troublante dans la vie des individus, des familles, des collectivités et des nations. Les changements se produisent rapidement et, souvent, nous ne sommes pas en mesure de prévoir ce que nous réserve le lendemain. Peut-être désirons-nous un environnement différent, un rythme de changements plus lent et un monde plus stable, mais ce ne sont pas les réalités auxquelles nous faisons face.

1.6 Nous, les Canadiens, avons toutefois de la chance : nous maintenons le cap sur nos objectifs de prospérité, de paix et de leadership démocratique. Selon les sondages menés à l'échelle planétaire par les Nations Unies et par d'autres organismes internationaux, le Canada compte parmi les premiers pays au monde pour ce qui est de la qualité de vie qu'il offre à ses citoyens. Partout dans le monde, des millions de personnes à la recherche d'une vie meilleure désirent vivement imiter la façon de vivre des Canadiens. Les dirigeants mondiaux se tournent vers le Canada pour trouver les modèles de politiques sociales et économiques qui permettront de protéger et de promouvoir le bien-être de leurs citoyens. Même si nous jouissons d'une paix, d'une prospérité et d'une sécurité relatives, nous sommes de plus en plus conscients que le Canada ne peut pas seulement être témoin des événements internationaux.

1.7 Les Canadiens doivent demeurer vigilants. Notre pays fait face à des situations nouvelles et difficiles, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire, et celles-ci pourraient influer sur la qualité de vie des générations actuelles et futures. L'économie passe par des changements structuraux. Les Canadiens sont incertains de leur propre avenir et de celui de leurs enfants. L'universalité de certains programmes est menacée par une insuffisance de ressources financières et par la nécessité de réévaluer la répartition de ces ressources. Les citoyens se demandent si le Canada peut continuer à assurer les mêmes programmes de soins de santé, de sécurité de la vieillesse, d'assurance-chômage, de création d'emplois, de soutien à l'éducation, d'assistance sociale, d'aide étrangère et de maintien de la paix.

Marge de manoeuvre financière réduite

1.8 Les Canadiens ont de bonnes raisons de s'inquiéter. Les déficits perpétuels et la dette croissante sont devenus partie intégrante de la situation financière des gouvernements qui se succèdent depuis 20 ans. Les comptes publics pour l'ensemble du Canada ont révélé que, pour l'exercice clos le 31 mars 1993 (dernier exercice pour lequel il existe une information complète aux niveaux fédéral et provinciaux), les administrations fédérale, provinciales et territoriales ont ajouté 68,3 milliards de dollars à leur endettement combiné, ce qui représente une hausse de 12 p. 100 par rapport à l'exercice précédent. Cette hausse a porté l'endettement net des gouvernements au niveau record de 639,1 milliards de dollars, c'est-à-dire à un peu moins de 23 000 $ par Canadien; ce montant est cinq fois plus élevé que celui estimé par Statistique Canada, il y a dix ans. Quelle dette le Canada peut-il se permettre de supporter? C'est la question qui nous vient évidemment à l'esprit.

1.9 Cette question revêt une importance capitale pour le pays et pour le Bureau. Le rapport de l'an dernier en traitait dans le chapitre 1 et dans le chapitre 5, Information destinée au Parlement -- Comprendre les déficits et la dette. Notre objectif était d'aider les Canadiens à comprendre la situation financière du pays plutôt que de faire ressortir des solutions précises. Le Bureau a formulé quatre recommandations :

- **Rapport annuel succinct.** Dans un document unique, comme un rapport financier annuel succinct, le gouvernement devrait faire état d'un ensemble proposé de cinq indicateurs financiers.

- **Constitution d'une tribune.** Le gouvernement fédéral devrait instaurer une tribune qui permette un débat rationnel des choix budgétaires.

- **Indicateurs pour l'entité « Canada Inc. ».** Le gouvernement devrait travailler avec les provinces en vue d'élaborer des indicateurs de la dette consolidée.

- **Prévisions à long terme.** Le gouvernement devrait fournir des prévisions à plus long terme des valeurs prévues pour les indicateurs clés, ce qui donnerait une idée de la marge de manoeuvre financière sur un horizon de 30 à 40 ans.

1.10 Le Bureau est heureux que le gouvernement ait, en fait, donné suite à ses deux premières recommandations et qu'il ait annoncé son intention d'examiner la troisième. Plus précisément, le gouvernement a incorporé un résumé utile dans les *Comptes publics*. Cet automne, il a publié pour la première fois un rapport financier annuel succinct. En outre, le ministre des Finances a annoncé son intention de déterminer, de concert avec les provinces, s'il était nécessaire de communiquer de l'information pertinente sur la dette et les déficits. Le gouvernement a entrepris des consultations en vue d'instaurer un processus budgétaire plus transparent.

1.11 Ce sont des mesures importantes et je suis très heureux des gestes posés par le gouvernement. Toutefois, je demeure convaincu de la nécessité des prévisions à plus long terme, qui vont au-delà de l'horizon traditionnel de cinq ans. Le fardeau de la dette ne cesse de croître et le Bureau estime que des prévisions à plus long terme aideront à appuyer les difficiles choix à long terme que le Canada doit faire pour gérer une dette aussi importante et se remettre dans une position où le service de la dette ne réduira plus sa marge de manoeuvre.

1.12 Parmi les cinq indicateurs dont nous avons parlé l'an passé, la part du budget consacrée à l'intérêt illustre les contraintes auxquelles les versements d'intérêts donnent lieu. En 1968, la part du budget consacrée à l'intérêt ne représentait que 13 p. 100. En 1994, elle est passée à 33 p. 100. Cela veut dire que sur chaque dollar perçu par le gouvernement en 1968, 13 cents ont servi à payer l'intérêt sur la dette et qu'aujourd'hui, 33 cents sur chaque dollar y sont consacrés. Cette pression sur les ressources constitue l'une des pires difficultés du pays et limite la capacité du Canada de régler des questions nationales et internationales urgentes. Une conséquence grave de la part considérable du budget consacrée à l'intérêt est qu'une forte proportion de l'argent des contribuables sert au service de la dette plutôt qu'au financement de programmes nécessaires. Les coûts du service de la dette empêchent le gouvernement d'engager des dépenses qui pourraient profiter aux contribuables.

1.13 La part élevée de l'intérêt continuera d'exercer de fortes pressions sur tous les paliers de gouvernement tant que l'endettement public restera élevé. Le principal indicateur de l'endettement est le ratio de la dette au produit intérieur brut (PIB). Une hausse de ce ratio veut dire que la dette croît plus rapidement que l'assiette fiscale de laquelle le gouvernement tire ses recettes. Comme le montre le *Rapport financier annuel* du gouvernement pour 1993-1994, les déficits accumulés par les gouvernements ont donné naissance à une dette fédérale égale à plus de 71 p. 100 du PIB; ce pourcentage est presque quatre fois plus élevé qu'il y a 20 ans.

1.14 Mettre de l'ordre dans les finances du Canada veut dire trouver des moyens de faire croître l'économie tout en contrôlant et les frais d'intérêt sur la dette et les dépenses au titre des affaires courantes du gouvernement. Il est clair qu'une économie comme celle du Canada bénéficiera de la croissance. Mais ce n'est pas en comptant exclusivement sur la croissance économique qu'on changera les structures sous-jacentes des programmes du gouvernement qui, entre autres, ont donné naissance à nos difficultés financières. Et pour exacerber les choses, plus nous payons de frais d'intérêt sur notre dette croissante, plus nous devons exercer un contrôle serré sur les dépenses.

L'heure des choix difficiles a sonné

1.15 Cette marge de manoeuvre financière réduite constitue la principale réalité à laquelle les gouvernements font face lorsqu'ils

répartissent leurs ressources aujourd'hui. C'est aussi le moteur des efforts visant à réaménager le gouvernement, comme les examens de programme qui sont en cours au gouvernement fédéral. En même temps que les gouvernements doivent relever le défi de servir leurs électeurs avec relativement moins de ressources et de fonds discrétionnaires, ils doivent évaluer et réaménager l'administration et la prestation des programmes existants et proposés. A l'échelle mondiale, les gouvernements tentent de trouver des moyens novateurs :

- d'accroître l'efficience et l'efficacité de l'administration du secteur public;

- d'évaluer et de réordonner les priorités;

- d'accroître, si possible, la coordination entre les paliers de gouvernement afin d'éviter les doubles emplois administratifs inutiles;

- de promouvoir la croissance économique en investissant à l'avenir dans le cadre de programmes comme les encouragements à la recherche et au développement, la formation de la main-d'oeuvre et d'autres investissements proactifs.

1.16 Nos administrations fédérale et provinciales font face aux mêmes difficultés. Les Canadiens avaient l'habitude de pouvoir dire que demain leur réservait des choix difficiles, mais « demain », c'est maintenant.

1.17 Compte tenu de sa marge de manoeuvre financière réduite, le Canada, comme d'autres pays, doit réaménager l'administration publique. Il est révolu le temps où des améliorations dans les programmes et services et des réductions générales d'un certain pourcentage suffisaient. Le gouvernement doit examiner ses buts et ses objectifs premiers lorsqu'il évalue les programmes et les services existants et les autres besoins recensés. Cela n'a rien à voir avec les réductions générales d'un certain pourcentage. En réaménageant l'administration publique, on reconnaît qu'une solution pourrait bien impliquer la suppression pure et simple de certains programmes, la restructuration complète d'autres programmes et le lancement de nouvelles initiatives. Dans la conjoncture économique actuelle, il faut en premier lieu chercher à répondre aux besoins essentiels des Canadiens de la façon la plus innovatrice, la plus efficiente et la plus efficace possible. Le présent rapport vise à appuyer ce processus.

Questions qui nécessitent une attention soutenue

1.18 Dans ce chapitre, je parle de quatre questions qui, à mon avis, nécessitent une attention soutenue. Premièrement, il faut améliorer le rendement du régime fiscal. Deuxièmement, il faut trouver, dans l'intérêt des Canadiens, des moyens d'économiser grâce à une meilleure gestion des programmes fédéraux et de l'actif national, comme les biens immobiliers. Troisièmement, le gouvernement doit trouver des moyens de mieux gérer les 7 milliards de dollars qui sont investis annuellement dans les sciences et la technologie.

Quatrièmement, les administrations doivent trouver des moyens pratiques de gérer les compétences fédérales et provinciales parallèles.

1.19 Parmi ces quatre questions, j'ai choisi de faire ressortir dans le rapport la nécessité d'améliorer le rendement du régime fiscal. Pour accroître sa marge de manoeuvre financière, le gouvernement doit s'occuper des deux éléments de l'équation du déficit, soit les recettes et les dépenses. Pour s'assurer une source stable de recettes, le Canada doit avoir une économie forte et productive où une proportion équitable des revenus est remise au gouvernement via le régime fiscal. Pour que sa source de recettes soit stable, il lui faut aussi un processus de perception des impôts et des taxes juste et efficient.

Amélioration du rendement de notre régime fiscal

Intégrité, impartialité et équité sont les objectifs

1.20 **L'honnêteté et la bonne volonté des contribuables sont à la base d'un régime fiscal d'autocotisation.** Le Canada a choisi un tel régime pour percevoir ses impôts et ses taxes. Ainsi, on s'attend que les Canadiens comprennent les lois fiscales et les observent. Il appartient au gouvernement de les aider à comprendre comment remplir leurs obligations fiscales. On attend des contribuables qu'ils déclarent leur revenu honnêtement et paient leurs impôts et leurs taxes, et ces derniers sont en droit de s'attendre que tout le monde en fasse autant. Les contribuables sont en droit de s'attendre que ceux qui ne paient pas leur juste part soient pris et traités en conséquence. Personne ne veut payer les taxes et les impôts des autres et personne ne respecte les contribuables qui ne paient pas leur juste part d'impôts et de taxes. L'inobservation de la loi donne aux personnes malhonnêtes un avantage sur les contribuables honnêtes.

1.21 Le bon fonctionnement du régime fiscal dépend en fin de compte de la volonté du public de s'acquitter de ses obligations fiscales en observant volontairement la loi. Le gouvernement favorise cette volonté lorsqu'il fait preuve de respect envers le contribuable. Respecter le contribuable veut dire bien plus que le traiter avec courtoisie et équité. Cela veut dire créer un juste équilibre entre les efforts de facilitation et les efforts d'exécution de la loi; cela veut dire voir à ce que les contribuables croient toujours que leur argent est bien dépensé, qu'il produit des résultats.

1.22 Des vérificateurs généraux précédents ont indiqué qu'il appartient au gouvernement d'être ferme, juste et vigilant, soulignant que si des contribuables commencent à avoir l'impression que d'autres profitent du système, cela pourrait avoir une influence extrêmement négative sur la capacité des gouvernements futurs de percevoir les impôts et les taxes.

1.23 Un régime fiscal doit être soutenu par des stratégies d'exécution de la loi appropriées, qui facilitent l'observation et pénalisent les contrevenants. La stratégie de perception doit également être efficace. Les deux pivots de la stratégie de perception des impôts sur le revenu du gouvernement canadien sont les « retenues à

la source » et les « données communiquées par des tiers » qui passent, par exemple, par l'obligation de faire des retenues à la source et de déclarer sur des formulaires T5 les intérêts payés. Ces deux mécanismes permettent au gouvernement d'aller chercher la plupart de ses recettes de façon directe et de vérifier le revenu déclaré par les contribuables au regard de l'information communiquée par des tiers. Les impôts perçus à la source par les employeurs ont représenté plus de 60 p. 100 des impôts sur le revenu des particuliers que le gouvernement a recueillis en 1992-1993.

1.24 C'est au Parlement de voir à ce que les lois en place soient bien pensées et équitables, à ce qu'elles soient au diapason des réalités fiscales et des objectifs du gouvernement. Le gouvernement du Canada a choisi de séparer les fonctions d'élaboration de la politique fiscale des fonctions d'administration du régime fiscal, le ministère des Finances s'occupant principalement de la politique et Revenu Canada étant responsable de l'administration. Le Parlement contrôle le tout en demandant au gouvernement de lui rendre des comptes sur le fonctionnement de l'ensemble du régime fiscal.

1.25 Aux termes de la loi, le Bureau est tenu d'attirer l'attention du Parlement sur toute situation où les règles et les procédures appliquées n'ont pas permis de véritablement contrôler la cotisation et la perception ni d'assurer une répartition appropriée des recettes. Le reste de la présente section du chapitre 1 résume les travaux effectués par le Bureau au cours des cinq dernières années et conclut que, pour améliorer le rendement de notre régime fiscal, il est urgent que le Parlement examine de plus près la politique fiscale et l'administration du régime fiscal.

Revenu Canada a prouvé qu'il pouvait être souple et novateur

1.26 Jusqu'à récemment, Revenu Canada fonctionnait comme deux ministères -- Douanes et Accise, et Impôt --, chacun étant doté de son propre sous-ministre. Aujourd'hui, le Ministère compte un sous-ministre et procède actuellement au fusionnement de ses activités en vue d'en arriver à une plus grande intégration. Il s'agit, de toute évidence, d'une entreprise vaste et stimulante qui crée un ministère où l'on traite environ 30 millions de déclarations d'impôt par année, où l'on perçoit des revenus bruts de 182 milliards de dollars et où l'on compte plus de 40 000 employés.

1.27 Les travaux de vérification des cinq dernières années ont montré que le Ministère avait réussi à améliorer ses services aux contribuables. Le traitement des déclarations de revenus se fait généralement rapidement. Un processus de règlement des différends permet de régler les désaccords entre les contribuables et le Ministère, et il fonctionne de façon juste et équitable. Le Ministère a pris un certain nombre de mesures pour combler les lacunes du régime fiscal. Des chapitres du présent rapport font ressortir les problèmes à résoudre en priorité.

1.28 Notre Bureau s'inquiète grandement du montant des cotisations fiscales impayées. Comme l'indique le chapitre 29, Revenu Canada -- Le

recouvrement des impôts sur le revenu impayés, l'objectif poursuivi par le Ministère au cours des dix dernières années, à savoir stopper ou renverser la tendance à la hausse du montant des impôts sur le revenu impayés, s'est, la plupart du temps, révélé impossible à atteindre. Les sommes à recouvrer des contribuables au titre de l'impôt sur le revenu -- du moins celles qui ne font pas l'objet d'un litige -- sont passées de 4,2 milliards de dollars en 1989 à 6,6 milliards de dollars aujourd'hui. Fait inquiétant, l'âge de beaucoup de ces comptes porte à conclure qu'une importante proportion d'entre eux pourrait ne jamais être recouvrée. Selon le Ministère, environ 17 p. 100 de cette somme, soit 1,1 milliard de dollars, pourraient ne jamais être perçus; à notre avis, il pourrait s'agir d'une sous-estimation.

1.29 Ces sommes constituent un actif national appréciable, et ne pas les recouvrer influe considérablement sur le déficit. Une augmentation d'un cent du montant moyen recouvré sur chaque dollar dû se traduirait par une injection de 34 millions de dollars supplémentaires à la trésorerie. De toute évidence, il vaut mieux réduire les déficits en assurant une perception plus efficace des taxes et des impôts qu'en les haussant. Le Ministère a lancé un certain nombre de projets en vue d'améliorer la perception des taxes et des impôts. A mon avis, les améliorations apportées à certains aspects de la perception, lesquelles sont mentionnées dans le chapitre 29, pourraient générer des millions de dollars en recettes supplémentaires et réduire le coût de la perception.

Les activités d'exécution de la loi sont insuffisantes

1.30 Des déclarations récentes du ministre du Revenu national et du ministre des Finances révèlent que les niveaux d'observation se détériorent. Le Bureau est préoccupé par le fait que les risques d'érosion de l'assiette fiscale croissent.

1.31 Parlant de l'économie souterraine, le ministre du Revenu national a récemment déclaré :

[Traduction]

> Comme vous le savez probablement, les estimations varient considérablement selon la méthode de calcul utilisée : elles vont de 2,5 ou 3 p. 100 du PIB à plus de 20 p. 100, soit de 20 milliards à 140 milliards de dollars.
>
> L'économie souterraine et l'évasion fiscale font qu'il est difficile pour les gouvernements de réduire les déficits et éventuellement de diminuer les taxes et les impôts, sans parler de l'incidence qu'elles ont sur les programmes et services du gouvernement.

Il y a cinq ans que le Bureau s'inquiète du fait que les activités d'exécution de la loi sont insuffisantes. Par exemple, dans notre chapitre de 1989 sur Douanes et Accise, nous avons noté que la réduction des ressources affectées à la vérification avait entraîné un rétrécissement marqué de la couverture de la vérification au fil des ans. Les données du Ministère ont révélé des taux de pénétration de la vérification d'une faiblesse record. Dans le chapitre de 1990 sur

l'exécution de la loi, nous concluons que la couverture de la vérification et les mesures d'exécution ont atteint un niveau si bas qu'il y a lieu de se demander si les mesures d'exécution sont réellement un élément dissuasif efficace pour combattre l'inobservation. En 1992, le Bureau a signalé que des priorités contradictoires ont influé sur l'élaboration et la mise en oeuvre des activités d'exécution à l'égard de la TPS.

1.32 Les vérifications des inscrits aux fins de la TPS ont donné lieu à des cotisations supplémentaires de 2,1 milliards de dollars. Toutefois, il y a encore lieu de s'inquiéter vivement. Par exemple, le chapitre 30, Revenu Canada -- TPS : Vérification et Enquêtes spéciales, indique que les vérifications de la population d'inscrits aux fins de la TPS ont diminué et que les enquêtes n'ont pas été très nombreuses. Cette constatation est particulièrement troublante parce qu'une cotisation ou une nouvelle cotisation aux fins de la TPS doit généralement être établie dans les quatre ans suivant le jour où les taxes deviennent dues. Pour beaucoup d'inscrits, la période de quatre ans est presque terminée. Nous avons aussi noté que les recettes produites par les vérifications de la TPS étaient très inférieures aux prévisions. Les comptes de TPS en souffrance sont passés de 650 millions de dollars en mars 1993 à plus d'un milliard de dollars aujourd'hui. L'inobservation des règlements sur la TPS est une question sérieuse. Lorsque les inscrits ne remettent pas la TPS perçue, ils détournent des fonds qui appartiennent au gouvernement et se rendent coupables d'abus de confiance.

1.33 Le chapitre 31 du présent rapport, Revenu Canada -- Garantir l'équité du régime fiscal, fait mention de problèmes semblables dans le domaine des enquêtes spéciales. Au cours des cinq dernières années, le Ministère avait prévu renvoyer, en moyenne, 170 cas par année pour fins de poursuites. Il a, en fait, renvoyé environ 150 cas par an. Le nombre de renvois ne repose pas sur des recherches visant à déterminer dans quelle mesure il faudrait recourir aux enquêtes criminelles pour combattre l'évasion fiscale, mais bien sur les ressources disponibles. De plus, au cours des quatre dernières années, les vérificateurs ont renvoyé deux fois moins de cas de fraude possible aux Enquêtes spéciales. Le chapitre 31 documente aussi les inquiétudes du Ministère au sujet des « non-déclarants », c'est-à-dire des contribuables qui décident de ne pas participer au régime fiscal. Le chapitre 33, Le ministère des Finances et Revenu Canada -- Aide fiscale à l'épargne-retraite, fait ressortir la nécessité d'accroître la couverture de vérification des régimes d'épargne-retraite et de mettre en oeuvre un programme pour la vérification des contributions de plus de 16 milliards de dollars qui sont versées annuellement dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite.

1.34 **La nécessité de gérer les dépenses fiscales.** Il faut améliorer non seulement les stratégies de perception et d'exécution, mais aussi la gestion des dépenses fiscales. Les dépenses fiscales constituent des instruments qui exemptent les contribuables du paiement d'impôts et de taxes grâce à des exclusions, à des déductions, à des crédits et à des reports d'impôt. Instaurées pour promouvoir des objectifs économiques et sociaux, elles représentent une solution de

remplacement aux dépenses directes comme forme d'aide gouvernementale. Toutefois, on les appelle dépenses fiscales parce qu'elles ont la même incidence nette sur les finances du gouvernement que les dépenses directes de ce dernier. Chaque dollar de recettes auquel le gouvernement renonce intentionnellement est aussi important qu'un dollar qu'il dépense. Le Bureau ne formule pas d'opinion sur la question de savoir si l'aide gouvernementale devrait prendre la forme de dépenses fiscales ou de dépenses directes. Il tient surtout à ce que les deux soient bien gérées et à ce que l'on rende compte adéquatement de leur utilisation.

1.35 En 1986, le Bureau a fait une étude des dépenses fiscales qui, à l'époque, étaient estimées à 28 milliards de dollars par année. Depuis, elles sont passées à 37 milliards de dollars. En 1986, le Bureau s'est dit très inquiet du fait que le ministère des Finances ne gérait pas adéquatement les programmes de dépenses fiscales. En raison de l'importance de celles-ci, le Bureau s'attend à ce que les objectifs et les résultats escomptés soient clairement énoncés et à ce que les résultats réels soient évalués. Les programmes devraient faire l'objet de suivis, de contrôles et peut-être de modifications périodiques pour que les objectifs soient atteints. En outre, le Parlement devrait recevoir, en temps opportun, une information exhaustive et significative sur les dépenses fiscales.

1.36 Deux chapitres du présent rapport semblent indiquer que le ministère des Finances ne gère pas les dépenses fiscales avec la même prudence et la même diligence que on s'attend de trouver dans le cas des programmes de dépenses directes. Le chapitre 32, Le ministère des Finances et Revenu Canada -- Encouragements fiscaux à la recherche et au développement, signale que le ministère des Finances ne surveille et n'évalue pas adéquatement les dépenses fiscales au titre de la recherche et du développement. Dans le chapitre 33 sur l'aide fiscale à l'épargne-retraite, on conclut qu'il faut améliorer la reddition des comptes à l'égard des coûts et des résultats de l'aide fiscale considérable accordée à l'épargne-retraite. Selon le Bureau, il est urgent que le ministère des Finances remplisse pleinement sa responsabilité de gestion à l'égard des dépenses fiscales.

1.37 Pour ce qui est des programmes de dépenses directes, le Parlement reçoit régulièrement des estimations des dépenses prévues ainsi que de l'information sur les objectifs et de l'information partielle sur les résultats. En outre, il reçoit de l'information sur les dépenses directes par l'intermédiaire des *Comptes publics*. Mais il ne reçoit pas ce genre d'information sur les dépenses fiscales. L'information minimale que le Parlement reçoit n'est pas suffisante pour lui permettre d'exercer un contrôle systématique des dépenses par l'intermédiaire du régime fiscal.

Le Parlement peut contribuer à l'amélioration du rendement de notre régime fiscal

1.38 Actuellement, deux comités permanents de la Chambre des communes s'occupent des recettes -- le Comité des comptes publics et le Comité des finances. En outre, d'autres comités s'intéressent à la

question lorsque des dépenses fiscales touchent à leurs secteurs de compétence. Par exemple, les encouragements fiscaux à la recherche et au développement seraient du ressort du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes.

1.39 Dans le domaine de l'observation fiscale, des comités parlementaires pourraient vouloir examiner si l'assiette fiscale est protégée et déterminer si Revenu Canada a instauré une stratégie d'observation efficace tant pour le secteur de l'économie qui paie ses impôts et ses taxes que pour celui qui s'y soustrait. Le contrôle parlementaire serait plus facile si le Ministère était en mesure d'informer le Parlement des résultats de ses activités d'exécution de la loi, y compris leur incidence sur l'observation. Les résultats des efforts du Ministère sont communiqués dans la Partie III du *Budget des dépenses*, mais seulement en ce qui concerne les taxes et impôts supplémentaires, les pénalités et les intérêts établis.

1.40 Pour ce qui est des dépenses fiscales, les comités parlementaires doivent recevoir annuellement de l'information sur les coûts des programmes de dépenses fiscales et sur les résultats attendus de manière à pouvoir se faire une idée précise de l'engagement du gouvernement dans un secteur particulier. Ils doivent aussi recevoir de l'information périodique sur les résultats des dépenses fiscales de manière à pouvoir demander au gouvernement de rendre compte des dépenses qu'il fait par le biais du régime fiscal. Cela est particulièrement important dans les secteurs où l'on utilise les dépenses fiscales de concert avec les dépenses directes pour atteindre les objectifs de la politique. L'an dernier, le chapitre 1 faisait ressortir la nécessité de faire des évaluations stratégiques des questions sectorielles. De telles évaluations devraient englober les dépenses fiscales connexes.

1.41 Le bon fonctionnement de notre régime fiscal dépend de la confiance et de la collaboration des contribuables. La confiance repose sur la façon dont on perçoit l'équité du système, sur l'optimisation de l'argent des contribuables et sur l'intégrité de nos dirigeants. Le Parlement a un rôle de premier plan à jouer dans la sauvegarde de ces principes et, ce faisant, il aidera à préserver un actif national vital, notre assiette fiscale. En novembre 1993, le ministre des Finances a déclaré ce qui suit :

> L'économie souterraine n'est pas nécessairement le domaine de la contrebande. Il s'agit de centaines de milliers de gens, autrement honnêtes, qui ne souhaitent plus être gouvernés, qui ont perdu la foi en leurs gouvernements. C'est pourquoi, au cours des quatre prochaines années, l'une des plus importantes tâches que nous aurons à accomplir sera de rétablir la crédibilité de l'État et, à cet effet, reprendre le contrôle des finances de la nation.

1.42 A mon avis, nous ne pouvons pas surestimer l'importance de protéger l'intégrité de l'assiette fiscale, qui fournit les recettes essentielles au financement des services gouvernementaux. L'assiette fiscale représente l'un des biens les plus précieux d'une société civilisée. Toutes les parties intéressées -- les parlementaires, les

administrations et les Canadiens -- doivent faire l'impossible pour la préserver. Le Bureau continuera de surveiller le rendement de notre régime fiscal et d'en rendre compte annuellement au Parlement.

Des économies pour les Canadiens

Possibilités qui valent la peine d'être examinées

1.43 Le Bureau s'est engagé à faire une différence pour les Canadiens et à promouvoir, dans l'exécution du mandat que lui a confié le Parlement, une administration gouvernementale responsable, honnête et productive. La présente section du chapitre 1 décrit certaines des possibilités d'économiser qui, selon le Bureau, valent la peine d'être examinées. Le Bureau reconnaît que, dans le contexte économique actuel, le gouvernement et les fonctionnaires cherchent également des moyens d'économiser pour les Canadiens. Tout compte fait, nos travaux semblent indiquer que la réduction des dépenses gouvernementales est amorcée, mais qu'il reste beaucoup plus à faire. Le Comité des comptes publics et d'autres comités parlementaires intéressés voudront peut-être examiner plus à fond certaines de ces possibilités avec les ministères et organismes responsables de la gestion des dépenses.

1.44 Les exemples donnés sont tirés des vérifications courantes où le Bureau a été en mesure de quantifier les économies. Comme le Bureau vérifie les grands ministères de façon cyclique, la liste n'est pas exhaustive. Dans l'avenir, le Bureau donnera des exemples tirés d'autres programmes et ministères.

1.45 **Possibilités de dépenser de façon plus productive.** Dans certains cas, les ministères n'ont pas agi assez vite pour tirer profit des possibilités connues de réduire les coûts. Dans le chapitre 25, Défense nationale -- Technologie de l'information, nous signalons que le Ministère n'a pas de méthode adéquate pour comparer l'importance de ses différents projets de technologie de l'information ni pour peser les avantages de la réduction des coûts par rapport à d'autres priorités. Résultat : le Ministère a laissé filer des économies possibles d'au moins 700 millions de dollars. La question soulevée ici en est une de dépenses productives. Même si les économies n'avaient pas donné lieu à une réduction du déficit, les fonds auraient pu être mieux utilisés pour répondre à d'autres besoins de nature militaire.

1.46 **Possibilités de recouvrement des coûts.** Le gouvernement pourrait aussi économiser l'argent des contribuables en recouvrant certains coûts de programmes. Le Bureau estime que la pleine application de la politique gouvernementale de recouvrement des coûts à l'inspection des aliments permettrait de recouvrer plus de 200 millions de dollars annuellement. Le chapitre 13, Gestion par le gouvernement fédéral du système d'assurance de la salubrité des aliments, fournit plus de détails à ce sujet. Comme l'indique le chapitre 20, Environnement Canada -- Service des glaces, le ministère de l'Environnement cherche à accroître les recettes provenant du recouvrement des coûts liés à la prestation des services d'information sur les glaces.

1.47 Possibilités d'économiser davantage. Le chapitre 25 mentionne que le ministère de la Défense nationale a déjà réduit ses coûts de télécommunications d'environ 10 millions de dollars par année et qu'il a l'intention de réaliser d'autres économies en fermant l'un de ses deux grands centres de données. Le Ministère reconnaît qu'il pourrait économiser davantage, mais que les plans pour y arriver ne sont pas en place. Nous estimons que les économies supplémentaires se situent à plus de 30 millions de dollars par année.

1.48 Comme l'indique la prochaine section du chapitre, des dizaines de millions de dollars pourraient être épargnés si la gestion des biens immobiliers fédéraux était améliorée à l'échelle du gouvernement.

Gérer des biens immobiliers évalués à des dizaines de milliards de dollars de façon à en reconnaître la valeur

1.49 Il n'existe pas d'estimation véritable de la valeur des nombreux biens immobiliers du gouvernement qui prennent la forme de terrains, d'immeubles, de laboratoires, de locaux à bureaux, d'aéroports, de bases militaires, etc. Toutefois, des estimations de 1985 faisaient varier cette valeur entre 40 milliards et 60 milliards de dollars. Les biens immobiliers du gouvernement non seulement constituent un actif national important, mais occasionnent aussi des dépenses annuelles élevées pour la gestion, l'entretien et les réparations. Le chapitre 12, Aperçu de la gestion des biens immobiliers fédéraux, et d'autres chapitres du présent rapport décrivent la gestion de près des deux tiers du portefeuille des biens immobiliers du gouvernement.

1.50 Depuis 1986, le gouvernement a pris des mesures importantes en vue d'améliorer les méthodes de gestion des biens immobiliers, y compris des changements structuraux importants. Ces changements comportent notamment la création du Bureau des biens immobiliers et du matériel au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, le transfert d'immeubles à vocation spécialisée, comme les laboratoires, aux ministères utilisateurs et la modification du cadre législatif et réglementaire applicable à la gestion des biens immobiliers. Toutefois, il reste à prouver que les changements ont donné lieu à une amélioration de la gestion des biens immobiliers dans l'ensemble du gouvernement.

1.51 Nécessité d'améliorer les outils et les méthodes de gestion. Certains outils de gestion que le secteur privé considère comme essentiels à la prise de décisions éclairées en matière de gestion des biens immobiliers n'existent pas au gouvernement. L'un de ces outils est un système d'information de gestion qui fournisse des données actuelles et comparables sur les biens immobiliers afin d'appuyer les décisions stratégiques relatives à l'acquisition, à la cession et à l'entretien.

1.52 De plus, le gouvernement doit améliorer ses méthodes de gestion. A la demande de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, des consultants ont fait un examen opérationnel où ils estiment

que le Ministère pourrait épargner 12 millions de dollars par an s'il réduisait et simplifiait ses pratiques administratives liées à la gestion des biens immobiliers fédéraux. Dans le chapitre 27, Défense nationale -- Gestion de l'infrastructure, on mentionne que le Ministère a la possibilité d'améliorer considérablement sa gestion de l'infrastructure.

1.53 Les travaux du Bureau révèlent que les ministères peuvent réaliser des économies importantes en respectant davantage les politiques existantes. Dans le chapitre 34, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada -- Gestion et exploitation des immeubles à bureaux appartenant à l'État, on mentionne une estimation du gouvernement selon laquelle on pourrait épargner 100 millions de dollars annuellement grâce à l'adoption de mesures de conservation de l'énergie dans les immeubles appartenant au fédéral. Le ministère de l'Environnement estime que l'on pourrait épargner environ 30 millions de dollars annuellement si des mesures étaient prises pour que l'eau soit utilisée de façon plus efficiente dans tous les immeubles fédéraux. La réalisation de ces économies nécessiterait, cependant, d'importants investissements en capital par les entreprises privées qui seraient embauchées à contrat pour faire le travail, mais ces investissements seraient ensuite remboursés à partir des économies réalisées par le gouvernement.

1.54 Le gouvernement doit examiner les politiques et les cadres de gestion existants. Un tel examen devrait établir si les rôles confiés aux ministères responsables et aux organismes centraux permettent de faire en sorte que les ministères soient en mesure de gérer sainement ces ressources coûteuses et s'ils sont encouragés à le faire. Un cadre qui éliminerait certaines contraintes et qui fournirait de meilleures mesures incitatives encouragerait les ministères à économiser les ressources affectées aux biens immobiliers. Il est aussi essentiel que les organismes centraux et les ministères responsables travaillent de pair pour produire une stratégie à long terme.

1.55 **Répercussions à long terme des décisions en matière de gestion des biens immobiliers.** Un élément clé de la gestion des biens immobiliers consiste à prendre des décisions en fonction de la taille du portefeuille. Ces décisions ont des répercussions à long terme et elles sont essentielles à la réduction et au contrôle des dépenses futures. Lorsqu'on a décidé d'acheter ou de garder un bien immobilier, les coûts de possession, d'exploitation et d'entretien sont relativement fixes. Les décisions donnant lieu à la cession de biens immobiliers, comme les immeubles fédéraux situés dans de petites villes, ou à la fermeture de bases militaires sont particulièrement difficiles pour le gouvernement et pour les personnes touchées. En cette période de restructuration et de compressions, le gouvernement fait face à un certain nombre de décisions difficiles. Le chapitre 26, Défense nationale -- Réductions de l'infrastructure, illustre la complexité de cette question. Les décisions de fermer des bases militaires doivent se faire de façon consultative et transparente et faire intervenir les collectivités touchées.

1.56 L'objectif véritable est de diminuer les pertes futures

plutôt que de réduire les dépenses immédiates. Le besoin de décider s'il faut garder, céder ou préserver le portefeuille fédéral de biens immobiliers est particulièrement aigu au moment où l'on s'inquiète de plus en plus du déficit fédéral. C'est dans de telles circonstances que l'on risque de prendre des décisions à court terme qui minimiseront l'incidence du portefeuille sur le déficit annuel, mais qui feront augmenter les dépenses totales du gouvernement à long terme. On pourra notamment décider que les contrats de location-exploitation remplaceront l'achat ou la construction par l'État ou que l'on aura recours à des contrats de location avec option d'achat ou à d'autres arrangements « hors bilan ».

1.57 Dans l'exercice de sa fonction de contrôle, le Parlement voudra peut-être voir à ce que les intérêts à long terme des Canadiens ne soient pas sacrifiés à la réduction du déficit à court terme. En raison de la dimension à long terme et de la nature immuable des biens immobiliers, les stratégies doivent transcender les objectifs gouvernementaux ou politiques à court terme. Le Comité permanent des opérations gouvernementales pourrait vouloir examiner les économies qui pourraient être réalisées dans le domaine de la gestion des biens immobiliers.

La nécessité de traiter comme un actif national stratégique les investissements annuels de 7 milliards de dollars dans le domaine des sciences et de la technologie

Les sciences et la technologie sont un moteur important de la croissance économique

1.58 L'économie mondiale repose de plus en plus sur les entreprises à forte intensité de connaissances. Selon le Secrétariat de l'examen des sciences et de la technologie, la production mondiale des industries de haute technologie, en dollars constants, a plus que doublé entre 1980 et 1990. Par comparaison, les autres secteurs manufacturiers ont enregistré une croissance de 23 p. 100. La recherche et le développement représentent un moyen essentiel de passer d'une économie axée sur les ressources à une économie où l'on cherche à répondre à la demande des consommateurs en matière de services et de produits. Ils sont indispensables à la compétitivité de toute nation à l'échelle mondiale.

Le rôle du gouvernement évolue

1.59 Le Canada a pris conscience de cette évolution. C'est pourquoi le gouvernement fédéral participe aux activités scientifiques et technologiques en y investissant 7 milliards de dollars par année : 6 milliards de dollars pour le soutien aux programmes et 1 milliard de dollars pour les encouragements fiscaux. Les 6 milliards de dollars en question représentent plus de 10 p. 100 du total des dépenses non législatives du gouvernement.

1.60 Le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan en matière de recherche et de développement au Canada. Les universités, les provinces et le secteur privé comptent parmi ses partenaires dans

ce domaine. En 1993-1994, le gouvernement fédéral a dépensé 1,7 milliard de dollars pour la recherche et le développement dans plus de 150 laboratoires.

1.61 Les contributions fédérales à la recherche et au développement sont utilisées à trois fins principales : créer de la richesse, gérer certains risques et améliorer la qualité de vie, et faire progresser la connaissance grâce à des recherches fondamentales. La création de la richesse suppose, par exemple, la mise au point de nouvelles technologies pour accroître la compétitivité de l'économie canadienne. La gestion de certains risques et l'amélioration de la qualité de vie impliquent des recherches à l'appui des règlements dans le domaine de l'environnement et de la santé, notamment ceux qui visent la salubrité des aliments et des drogues, l'établissement de normes relatives aux toxines et l'évaluation et la gestion des risques, comme les risques de radiation nucléaire. L'avancement de la connaissance comporte des recherches fondamentales en sciences.

Les études passées et courantes préconisent toutes une approche stratégique

1.62 Comme on l'explique en détail dans le chapitre 9, Sciences et Technologie -- La gestion globale des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie, il y a une trentaine d'années que le gouvernement et la communauté scientifique reconnaissent la nécessité d'accroître constamment l'appui du gouvernement fédéral à la recherche et au développement. En 1963, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) a signalé que le mécanisme consultatif en matière de politique scientifique n'avait pas été efficace et qu'il n'avait pas fonctionné comme prévu. Dans les années 70, le Comité spécial du Sénat sur la politique scientifique (Comité Lamontagne) a recommandé qu'un organisme de coordination central soit mis sur pied et que les investissements dans la recherche scientifique se fassent suivant les priorités nationales.

1.63 Plus tôt cette année, le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie a recommandé que le gouvernement gère ses investissements dans les sciences et la technologie comme s'il s'agissait d'un actif stratégique distinct. Il a semblé au Conseil que les décisions concernant le budget reflétaient la tendance historique à reconduire le budget plutôt qu'une gestion stratégique d'un actif national. Il a semblé également au Conseil que le gouvernement ne disposait pas des compétences lui permettant de répartir les ressources en sciences et en technologie d'une manière qui reflète ses grands objectifs.

Les problèmes à l'étape de la mise en oeuvre

1.64 Avec tout ce qui s'est fait depuis 30 ans pour orienter et pour rationaliser la gestion des sciences et de la technologie, il serait, selon le Bureau, raisonnable de s'attendre que le gouvernement ait une bonne idée des résultats escomptés et qu'il oriente ses efforts de manière à obtenir un rendement maximal. Malheureusement, comme

l'indique le chapitre 9, ce n'est pas le cas.

1.65 La répartition actuelle des fonds entre les divers secteurs est plus fortuite que fondée sur une stratégie bien formulée. Le manque d'orientation à l'échelle du gouvernement contribue à un phénomène semblable dans les ministères et organismes. L'absence de lignes directrices et de critères de portée gouvernementale a amené les ministères à participer à des activités qu'ils devraient mettre en question. De plus, les résultats attendus des programmes de sciences et de technologie sont définis de façon tellement générale qu'ils ne créent pas un sentiment d'urgence chez les personnes chargées de la recherche et du développement.

Les orientations futures

1.66 Le temps presse. Les travaux du Bureau semblent indiquer qu'une stratégie nationale efficace et plus ciblée en matière de sciences et de technologie est essentielle à la survie et à la croissance dans l'environnement technologique d'aujourd'hui. Dans le budget de 1994, le gouvernement a annoncé un examen approfondi des sciences et de la technologie. Les parlementaires pourraient faire beaucoup pour qu'une stratégie canadienne naisse des propositions qui seront déposées par le ministre de l'Industrie. Les comités parlementaires pourraient vouloir faire en sorte que ces propositions aboutissent à une stratégie dans le domaine des sciences et de la technologie qui soit orientée sur les résultats, dont les priorités soient énoncées clairement et qui repose sur une orientation cohérente pour susciter un effort concerté à l'échelle du gouvernement.

Des solutions intelligentes pour la gestion des compétences fédérales et provinciales qui se chevauchent

Les chevauchements de compétences sont inévitables

1.67 La marge de manoeuvre financière réduite à tous les paliers de gouvernement a attiré l'attention sur la nécessité de gérer les compétences qui se chevauchent, que ce soit au niveau fédéral, provincial, territorial, régional ou municipal. Partout au pays, on reconnaît de plus en plus que les contribuables veulent un service efficient et efficace, peu importe le palier de gouvernement qui offre le service.

1.68 La *Loi constitutionnelle* divise les pouvoirs entre les administrations fédérale et provinciales au Canada. Après la Seconde Guerre mondiale, les deux paliers de gouvernement ont grandi en taille et en complexité. De nouveaux secteurs d'activité sont apparus, comme l'environnement, et des entrecroisements de compétences se sont développés dans presque tous les secteurs. Le chapitre 6, Étude des principaux programmes sociaux fédéraux, illustre l'étendue actuelle de ces entrecroisements dans les programmes sociaux que les Canadiens reçoivent des gouvernements.

1.69 Il serait naïf de laisser entendre que le chevauchement des compétences peut être évité dans un État fédéral moderne. A mon avis,

il n'est ni faisable ni souhaitable d'éliminer tous les chevauchements entre les divers paliers de gouvernement. L'ampleur et la complexité d'un gouvernement moderne ne permettent plus une division claire des pouvoirs. De plus, chevauchement ne veut pas nécessairement dire gaspillage ou double emploi. En fait, la participation d'au moins deux paliers de gouvernement peut équilibrer les pouvoirs et donner naissance à un consensus plus large pour la formulation des politiques. La sécurité publique est un exemple de la collaboration qui peut exister entre les paliers fédéral, provinciaux, territoriaux, régionaux et municipaux.

1.70 Toutefois, la marge de manoeuvre financière réduite, entre autres facteurs, exige que l'on essaie d'éviter les chevauchements qui entraînent des coûts administratifs inutiles et un fardeau réglementaire indu pour le secteur privé et pour d'autres clients. Lorsqu'il vérifie les secteurs d'activité où il y a chevauchement des compétences, le Bureau s'attend que les bureaucrates gèrent ces secteurs intelligemment, en veillant à ce que l'intérêt public passe en premier et à ce que les pratiques non efficientes soient corrigées.

Des problèmes ont été décelés

1.71 Au cours des 20 dernières années, un certain nombre d'études ont documenté le besoin d'améliorer la gestion des programmes fédéraux-provinciaux. Déjà en 1937, la Commission Rowell-Sirois devait, aux termes de son mandat, déterminer si [traduction] « le chevauchement et le double emploi des services, comme ceux qui sont offerts par le " Dominion " et les gouvernements provinciaux dans certains secteurs d'activités, font augmenter les dépenses des gouvernements ». Plus récemment, l'examen fédéral-provincial de 1978 et, en 1984, le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes ont cherché des moyens de rationaliser les programmes.

1.72 Dans le cadre de nos vérifications de questions comme la protection de l'environnement, la salubrité des aliments et la manutention des produits radioactifs, nous avons découvert des cas de chevauchement. Nous avons formulé quelques observations préliminaires fondées sur ces cas. Nous avons indiqué qu'on ne savait pas clairement à qui, soit du gouvernement fédéral, soit du gouvernement provincial, il incombait de rendre des comptes, que les rôles n'étaient pas clairement définis, que les règlements se chevauchaient, que l'échange d'information entre les paliers de gouvernement n'était pas adéquat et qu'il fallait accroître la collaboration pour la prestation des programmes connexes. Par exemple, dans le chapitre 26, Les règlements sur les pâtes et papiers, du Rapport de 1993, nous avons signalé qu'au moment où les règlements fédéraux sur les pâtes et papiers étaient adoptés, quatre provinces, le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, proposaient des règlements semblables ou plus rigoureux. Les entreprises et les provinces ont demandé un seul système d'administration et d'inspection de manière à réduire ce qu'il en coûterait aux entreprises pour se conformer aux règlements.

1.73 Dans le présent rapport, deux chapitres en particulier portent sur le chevauchement des compétences dans le secteur de la

sécurité publique. Le chapitre 13, Gestion par le gouvernement fédéral du système d'assurance de la salubrité des aliments, fait état des premiers progrès réalisés dans la gestion des pouvoirs qui se chevauchent ainsi que des véritables difficultés qui se poseront. Les inspections des établissements de transformation des aliments sont effectuées tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux, et ce, en vertu de leurs compétences et de leurs lois respectives. Des ententes fédérales-provinciales ont été signées afin de combler les lacunes et de réduire les doubles emplois dans les inspections de certaines usines. Les gouvernements conviennent toutefois que d'autres gains en efficience sont possibles. Les progrès ont été limités par les différences entre les normes de salubrité des aliments appliquées par les gouvernements fédéral et provinciaux. La vérification fait ressortir les avantages que pourrait offrir la mise en oeuvre du système canadien d'inspection des aliments. Il s'agit d'un nouveau système visant à rationaliser les activités d'inspection et à harmoniser les normes de salubrité des aliments.

1.74 Le chapitre 15, La Commission de contrôle de l'énergie atomique -- Organisme canadien de réglementation nucléaire, montre la complexité de la compétence conjointe que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux exercent sur le transport des produits dangereux, l'exploitation minière de l'uranium, l'environnement et l'hygiène et la sécurité du travail. Les efforts de collaboration des deux paliers de gouvernement ont contribué à la sécurité publique et permis d'éviter un désastre nucléaire majeur. Dans le cadre de ce processus réglementaire conjoint, la Commission de contrôle de l'énergie atomique agit comme organisme responsable alors que les autres intervenants y apportent leurs compétences respectives. Même si la Commission tente de les éviter, il y a tout de même des doubles emplois et des chevauchements dans la réglementation et des lacunes dans la protection réglementaire. Selon le Bureau, la difficulté, pour tous les intervenants, est de rationaliser les ententes afin d'accroître l'efficience et de permettre la collaboration tout en continuant à protéger le public.

Des solutions administratives rentables et pratiques sont possibles

1.75 Dans les secteurs de chevauchement dont le Bureau a pris connaissance, les ententes d'équivalence et les protocoles de délégation administrative semblent constituer des modèles qui aident à la gestion des programmes multijuridictionnels complexes. Par exemple, aux termes d'une entente d'équivalence, un ministre fédéral et son homologue provincial conviennent que des lois provinciales en vigueur sont équivalentes aux lois fédérales. Le cas échéant, la loi fédérale ne s'appliquerait pas dans cette province. Dans le cas d'un protocole de délégation administrative, les fonctions de programme qui relèvent constitutionnellement d'un palier de gouvernement sont déléguées à un autre palier avec des responsabilités parallèles ou semblables de manière à créer un système unique plutôt que deux systèmes parallèles. La délégation peut se faire du palier fédéral au palier provincial ou dans le sens contraire. Ainsi, la responsabilité et l'autorité d'un palier de gouvernement sont déléguées à un autre palier pour que ce dernier travaille au nom du premier. Des normes sont convenues, des

ententes redditionnelles claires sont conclues et l'efficience est accrue dans l'intérêt des parties -- clients comme contribuables.

1.76 Un chapitre du Rapport de 1992, Le service de police provincial et municipal, donne un bon exemple de protocole de ce genre. Grâce à des ententes contractuelles qui évoluent depuis des décennies, la GRC assure des services de police provinciaux, territoriaux et municipaux dans huit provinces (toutes, sauf l'Ontario et le Québec), dans les deux territoires et dans 191 municipalités. Aux termes des ententes contractuelles, le gouvernement fédéral recouvre le coût des services assurés par la GRC auprès des provinces et des municipalités. Ce partenariat, qui a résisté au temps, a procuré à toutes les parties d'importants avantages.

1.77 Les cas examinés par le Bureau montrent qu'il est habituellement possible de trouver des solutions administratives concrètes et pratiques à l'intérieur du cadre constitutionnel existant. Il serait naïf de supposer que, dans la réalité, il n'y aura jamais de conflit au sein des gouvernements et entre ceux-ci; accroître la collaboration et l'engagement de tous les partenaires posera un problème complexe et stimulant. Toutefois, je crois que la marge de manoeuvre financière réduite à tous les paliers de gouvernement continuera d'exercer des pressions sur ces derniers pour qu'ils trouvent des solutions administratives pratiques dans l'intérêt de tous les contribuables canadiens.

1.78 Le gouvernement s'est engagé à réduire si possible les chevauchements et les doubles emplois inutiles des programmes fédéraux-provinciaux. Le ministre des Affaires intergouvernementales a reçu le mandat de réduire les doubles emplois et les chevauchements entre les deux paliers de gouvernement. En juillet 1994, les premiers ministres ont commencé à signer des ententes visant à harmoniser les règlements applicables à des secteurs comme l'évaluation environnementale et l'inspection des aliments. Le Bureau appuie l'engagement du gouvernement et estime qu'avec la collaboration et l'engagement de tous les partenaires, la prestation conjointe des programmes fédéraux-provinciaux peut vraiment être efficiente. Le Bureau examinera des moyens d'établir des relations avec ses homologues provinciaux afin que la gestion des programmes fédéraux et provinciaux qui se chevauchent puisse être vérifiée simultanément.

Mise à jour sur une question épineuse

1.79 Dans le chapitre 1 du rapport de l'an passé, j'ai dressé la liste de six questions épineuses qui défiaient le *statu quo* et qui, dans bien des cas, restreignaient le rôle du Parlement et l'empêchaient d'exercer son rôle traditionnel de contrôleur de la bourse publique. Au nombre des mesures qui devaient permettre de régler ces questions figuraient les suivantes :

- **la collaboration interministérielle** -- encourager les ministères à travailler de pair pour offrir des services qui dépassent les frontières ministérielles (question d'intérêt continu qui sera reprise dans des rapports futurs);

- **la réforme de la fonction publique** -- procéder à des réformes administratives et à la réforme de la fonction publique (question d'intérêt continu, comme nous l'expliquons plus loin);

- **la participation des parlementaires au processus budgétaire** -- concilier les conventions parlementaires avec la nécessité d'impliquer le Parlement dans le processus budgétaire (le gouvernement a déjà pris certaines mesures);

- **les rapports d'intendance** -- encourager les ministères à soumettre des rapports d'intendance au Parlement (une question d'intérêt continu dont traite le chapitre 7, Rapports des ministères sur les activités sectorielles);

- **la fonction de contrôleur** -- enraciner la fonction de contrôleur dans le gouvernement (question d'intérêt continu);

- **l'information sur les résultats** -- faire en sorte que les évaluations de programme fassent état des résultats des dépenses importantes (question d'intérêt continu qui sera reprise dans des rapports futurs).

Chaque année, le Bureau indiquera, dans le chapitre 1 de son rapport, ce que le gouvernement aura fait pour faire avancer ces questions. Le chapitre 1 de cette année porte sur le renouveau de la fonction publique.

La nécessité continue de renouveler la fonction publique

1.80 Il y a trois ans que je fais ressortir chaque année la nécessité de renouveler la fonction publique, et ce sujet reste primordial.

1.81 Une importante initiative de renouvellement de la fonction publique a été lancée, il y a cinq ans, sous le titre de Fonction publique 2000 (FP 2000). Fait révélateur, des études réalisées par deux comités parlementaires ont montré que l'on s'entendait généralement sur la nécessité d'apporter des changements fondamentaux à la gestion de la fonction publique. Elles ont aussi fait état des appuis solides que suscitaient les objectifs et les idées maîtresses de l'initiative.

1.82 Aujourd'hui, sous la direction d'un nouveau gouvernement, FP 2000 a été intégrée dans un projet plus vaste que l'on appelle parfois projet de renouvellement du gouvernement. Ce projet de renouvellement comporte l'examen d'un ensemble de politiques concernant notamment des secteurs comme la sécurité sociale, les sciences et la technologie, la défense, la politique extérieure et l'aide au développement international. Il comprend aussi un examen systématique de tous les programmes, organismes et activités du gouvernement fédéral dont l'objet est de faire en sorte que les ressources réduites du gouvernement soient affectées aux besoins les plus pressants. De plus, le renouvellement du gouvernement prévoit des projets qui permettront

d'améliorer l'efficience du système fédéral grâce à des ententes entre le fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue d'aligner les rôles et les responsabilités à l'égard de la prestation des programmes et des services.

1.83 Je crois que les Canadiens pourraient bénéficier grandement des changements qui pourraient résulter de cette vaste initiative de renouvellement du gouvernement. Il faut des programmes plus abordables et plus rentables, et des systèmes de prestation qui optimisent l'argent des contribuables canadiens -- qui éliminent les doubles emplois et qui harmonisent au besoin les efforts du fédéral et des provinces -- si l'on veut surmonter les difficultés financières auxquelles les Canadiens font face et accroître la crédibilité du gouvernement.

1.84 En cette période difficile, il est tout aussi important d'inculquer les valeurs et les principes de gestion qui sont au coeur du renouvellement de la fonction publique que de régler les problèmes que FP 2000 était censée régler -- moderniser les systèmes et les méthodes de gestion de la fonction publique, donner plus de latitude aux gestionnaires, réduire les frais généraux, rehausser la qualité et l'adaptabilité des fonctionnaires et instaurer une culture axée sur les résultats et les clients.

1.85 Comme je l'ai mentionné l'an dernier, la meilleure façon de faire avancer ces objectifs -- objectifs que le gouvernement continue d'endosser -- est d'intégrer la réforme de la fonction publique à l'ensemble du programme stratégique et financier du gouvernement et à sa vision du rôle futur de la fonction publique.

Le Parlement doit être mis au courant des résultats obtenus

1.86 Dans mon rapport de 1992, et de nouveau dans celui de 1993, j'ai souligné l'importance d'un rapport annuel sur l'avancement du projet de renouvellement de la fonction publique. Je crois, en effet, qu'il faut faire des évaluations périodiques afin de déterminer si les objectifs précis de la réforme sont atteints, de dégager les leçons apprises et de mieux faire ressortir les nouvelles orientations. De plus, le Parlement doit disposer d'un outil lui permettant d'évaluer systématiquement si les résultats sont atteints, de manière à influer sur la nature, l'orientation et le rythme du changement et à garantir qu'il profite véritablement aux Canadiens.

1.87 Dans le Livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique du Canada, publié en décembre 1990, on demandait au greffier du Conseil privé (qui est le chef de la fonction publique) de présenter au premier ministre un rapport annuel « sur l'état de la fonction publique en général, et pendant les cinq prochaines années, sur la mise en oeuvre de Fonction publique 2000 en particulier ». Depuis, la *Loi sur la réforme de la fonction publique* a été adoptée. Elle exige un rapport annuel sur la situation de la fonction publique et le dépôt de ce rapport au Parlement. Toutefois, la Loi n'exige pas précisément de rapport sur l'avancement du projet de renouvellement.

1.88 Lorsque le premier rapport du chef de la fonction publique a été présenté, j'ai indiqué que pour être utiles au Parlement, les rapports ultérieurs devraient mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les activités. Même si le deuxième rapport, qui a été publié au printemps de 1994, traite de l'avancement du projet de renouvellement, à mon avis, il est décevant parce que la mesure dans laquelle il examine systématiquement les résultats obtenus et les répercussions de cet important projet est limitée.

1.89 Nous avons un long passé de tentatives de réforme avortées; il faut faire une percée. Il faudra pour cela un leadership central soutenu -- tant politique que bureaucratique. De plus, il faut un rapport régulier et présenté en temps opportun -- un rapport qui soit fondé sur une évaluation plus systématique des progrès réalisés par rapport aux objectifs de renouvellement du gouvernement et qui présente les principaux résultats aux parlementaires et, plus généralement, aux Canadiens. Un tel rapport faciliterait la tenue d'un débat productif sur les questions et les préoccupations, multipliant ainsi les chances de succès du renouvellement.

1.90 A mon avis, dans le rapport qu'il soumet au premier ministre, le chef de la fonction publique doit faire un meilleur compte rendu sur sa responsabilité d'intendance à l'égard du maintien de la vitalité et de l'amélioration de la productivité de la fonction publique. Il doit fournir au Parlement l'information dont ce dernier a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités de contrôle connexes.

Organismes de service spéciaux : Une étude de cas du renouvellement administratif

1.91 Annoncés pour la première fois en 1989, les organismes de service spéciaux (OSS) permettent l'essai d'une nouvelle façon de structurer le gouvernement grâce à des ententes organisationnelles taillées sur mesure pour des organismes précis. Les ententes visent :

- à libérer les gestionnaires des OSS des règles gouvernementales d'application générale qui font obstacle à la gestion productive;

- à leur permettre de développer une culture et une approche différentes pour les affaires du gouvernement;

- à encourager l'obtention de meilleurs résultats à moindre coût.

1.92 Au début de 1993, le secrétaire du Conseil du Trésor et moi avons convenu qu'il était temps de faire le point sur les OSS. Nous avons décidé de créer un groupe directeur mixte des secteurs privé et public auquel participeraient directement des fonctionnaires responsables du projet et des employés de mon Bureau et de lui confier la direction d'une étude réalisée en coopération. En mai 1994, le groupe directeur a adhéré aux conclusions et aux recommandations reproduites à titre d'annexe E du présent rapport. Le rapport du groupe directeur a été transmis officiellement au secrétaire du Conseil

du Trésor et à moi-même en août 1994.

1.93 Le groupe directeur a conclu que les organismes de service spéciaux pourraient contribuer à un meilleur gouvernement, et ce, à un moindre coût, si ses recommandations en sept points étaient adoptées.

1.94 Les résultats obtenus jusqu'à maintenant par les organismes de service spéciaux sont, à mon avis, décevants. Malgré l'enthousiasme que la création de ces organismes a suscité au début et l'accent mis sur le service, le gouvernement ne peut démontrer qu'ils procurent des avantages durables aux contribuables. Ces organismes ne semblent pas assez bien structurés pour faire une différence à long terme. Je crois que le défi est de se servir des expériences passées pour améliorer le rendement futur. Les recommandations du groupe directeur sont exhaustives et constructives. Pour qu'elles soient mises en oeuvre en bloc, il faudra beaucoup de volonté politique, l'appui des autres intéressés, y compris le Parlement, étant essentiel. Comme pour d'autres aspects du renouvellement, la nature et l'envergure de l'intérêt, des critiques et de l'appui du Parlement auront une incidence marquée sur les conséquences.

Événements importants ayant une incidence sur le Bureau

1.95 Le Bureau lui-même n'est pas à l'abri de l'innovation et du changement. Au cours de l'année, il s'est produit deux événements qui auront une incidence considérable et positive sur les travaux du Bureau et sur le service fourni au Parlement. Premièrement, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin de permettre au Bureau de publier trois rapports supplémentaires chaque année. Deuxièmement, on a proposé la création d'un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable.

Réponse aux changements apportés à la *Loi sur le vérificateur général*

Trois rapports de plus

1.96 Le 23 juin 1994, le projet de loi C-207 modifiant la *Loi sur le vérificateur général* a reçu la sanction royale et marquait le début d'une ère nouvelle pour le Bureau. En vertu des modifications, le Bureau continuera à publier un rapport annuel avant la fin de l'année, mais il pourra désormais publier jusqu'à trois autres rapports par année.

1.97 Il y a déjà quelques années que le Bureau craint, en publiant un seul rapport par année, de ne pas appuyer le Parlement au moment le plus opportun. Ce point de vue était partagé par plusieurs parlementaires, dont le député Jean-Robert Gauthier qui a présenté le projet de loi C-207. En qualité d'ancien président du Comité des comptes publics, M. Gauthier savait très bien que la présentation de rapports périodiques pouvait améliorer considérablement le service que nous assurons au Parlement. Au lieu d'un rapport annuel d'environ 30 chapitres et 600 pages, trois ou quatre rapports d'environ huit chapitres chacun permettront au Parlement, aux ministres et aux fonctionnaires d'analyser et d'intégrer les recommandations du Bureau à

des moments plus propices et d'y donner suite plus rapidement.

1.98 Je suis convaincu que la présentation, trois ou quatre fois par année, de rapports moins volumineux et plus actuels accroîtra sensiblement l'efficacité de notre appui au Parlement. Maintenant que la *Loi sur le vérificateur général* accorde au Bureau le pouvoir discrétionnaire de publier les résultats de ses vérifications jusqu'à quatre fois par année, j'ai promis au Comité des comptes publics que nous adopterons un calendrier de publication qui tiendra compte des travaux du Parlement et des vues des députés. Lorsque le Bureau aura terminé ses consultations, il indiquera dans son rapport annuel les dates auxquelles il entend publier les rapports supplémentaires de l'année suivante. Nul doute qu'il pourrait se produire des événements imprévus qui nécessiteraient la modification de ce calendrier.

1.99 Je suis très heureux de la confiance accordée à mon Bureau et je m'engage à en tirer parti pour maximiser mon appui au Parlement.

Le commissaire à l'environnement et au développement durable

1.100 En mai 1994, le Comité de l'environnement et du développement durable a recommandé la création d'un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. Les fonctions recommandées pour ce poste sont assez vastes. L'une des principales fonctions comporterait l'évaluation indépendante de l'ensemble des politiques, des lois, des règlements, des programmes et des lignes directrices du gouvernement fédéral en vue d'en déterminer la compatibilité avec le concept du développement durable. Le Comité a recommandé que le commissaire fasse rapport au Parlement au moins une fois par année.

1.101 Lorsque je me suis adressé au Comité en mars 1994, j'ai tenu à dire que le Bureau contribuera à la protection et à l'assainissement de l'environnement grâce à ses vérifications. Anticipant une proposition en ce sens, j'ai aussi expliqué au Comité qu'à mon avis, la responsabilité de questions comme l'examen des politiques et l'arbitrage de différends de nature environnementale pourrait menacer l'indépendance, l'objectivité et la crédibilité traditionnelles du Bureau. Au Canada, comme dans beaucoup d'autres pays, il est généralement reconnu que les vérificateurs législatifs doivent éviter de commenter le pour et le contre d'une politique donnée. D'autres témoins qui comparaissaient devant le Comité ont aussi appuyé la séparation entre l'examen des politiques et la vérification. Le Comité a reconnu qu'il s'agissait de deux rôles distincts et confirmé la valeur du rôle joué par le Bureau. Il a conclu que la *Loi sur le vérificateur général* devrait être modifiée de manière à mandater explicitement le Bureau pour la vérification des questions liées à l'environnement et au développement durable.

1.102 Dans la mesure où nos ressources nous le permettront, nous continuerons de vérifier les questions liées à l'environnement et au développement durable. Nous continuerons à fournir au Parlement de l'information sur les résultats de nos travaux afin d'aider ce dernier à exiger, au nom de tous les Canadiens, que le gouvernement lui rende

compte de ses responsabilités d'intendance à l'égard de l'environnement.

Conclusion

Engagement de tous les paliers à servir l'intérêt public

1.103 Lorsque le Bureau vérifie des ministères dans une perspective critique, il poursuit un objectif sous-jacent. Les gouvernements sont très souvent de grosses organisations complexes à tous égards. Il se peut fort bien que beaucoup de choses ne fonctionnent pas, qu'il y ait des pannes, des problèmes, des échecs et des défaillances. Les changements de plus en plus rapides dans la société, les nouvelles technologies, les nouvelles normes culturelles et les attentes peuvent rendre les services gouvernementaux désuets, insuffisants ou inutiles. Bref, il y aura toujours des problèmes et des secteurs qui nécessiteront l'attention des gouvernements.

1.104 L'un de nos objectifs est de cerner ces problèmes pour qu'ils soient résolus avant qu'ils coûtent trop cher. La plupart des problèmes que nous décelons peuvent être réglés, même si certains se sont révélés épineux. Le Bureau va plus loin : il fait des recommandations en signalant la direction que les améliorations pourraient prendre. Si un médecin veut que son patient prenne du mieux, il doit lui dire quoi faire. Bon nombre des problèmes que le Bureau a soulevés dans le passé ont été résolus, mais nous devons continuer à travailler à ceux qui restent.

1.105 Le fil conducteur de ce chapitre et de tout le rapport tient à la nécessité d'obtenir un plein engagement et la collaboration de tous les paliers de gouvernement à l'égard des innovations conçues pour améliorer le fonctionnement du gouvernement. Le plein engagement constitue l'élément essentiel qui nous aidera à équilibrer stabilité et innovation et qui nous permettra de sauvegarder l'essence de nos institutions nationales.

Faire l'équilibre entre la stabilité et l'innovation

1.106 Il est clair que le Canada doit s'efforcer de faire l'équilibre entre le besoin de stabilité et de prévisibilité et les forces du changement et de l'adaptation. Les réalités nationales et planétaires nous obligent à considérer ce qui est abordable et ce qui est durable : le changement est inévitable. Il faut gérer le changement, agir avec justice et équité et tenir compte des divers besoins de la population. Et c'est au Parlement qu'il appartient d'orienter les changements voulus grâce à une analyse rigoureuse des résultats et des coûts connexes à long et à court terme.

1.107 Les gouvernements doivent reconnaître les changements sociaux, économiques et environnementaux; ils doivent régler les questions comme la création d'emplois, les soins de santé pour une population vieillissante, les initiatives visant à maintenir et à améliorer la productivité nationale, la transition vers une économie fondée sur le savoir, la préservation de notre patrimoine naturel et l'incidence d'un

programme donné sur les autres. Je reconnais que la liste est longue et que les problèmes sont difficiles. Mais je crois que le Canada est capable de relever des défis de taille. Nous l'avons déjà fait, nous pouvons le faire encore. Le Canada peut demeurer l'un des endroits au monde où il fait le mieux vivre.

1.108 En mai 1994, le Programme des Nations Unies pour le développement a classé le Canada comme le pays où il fait le mieux vivre sur le plan du développement humain. Le Canada a été comparé à 173 pays pour ce qui est du revenu moyen, de l'espérance de vie et du niveau de scolarisation. Je crois que nos institutions nationales contribuent beaucoup à cette qualité de vie. Le Bureau s'engage à aider les Canadiens à préserver l'essence de ces institutions. Il s'engage à promouvoir, dans l'exécution du mandat que lui a confié le Parlement, une administration gouvernementale responsable, honnête et productive.

1.109 A mon avis, il est important de ne pas être naïfs à l'égard des difficultés qui nous attendent. Mais il n'est pas naïf d'avoir une vision des institutions nationales du Canada -- une vision fondée non seulement sur l'expérience collective et l'engagement du Parlement, du gouvernement et des fonctionnaires, mais aussi sur les espoirs et les rêves des Canadiens, jeunes et vieux.

Chapitre 2

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Table des matières

	Page
Points saillants	2-5
Introduction	2-7
La vérification de la sécurité de l'information - 1990, chapitre 9	2-7
Les paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs - 1992, chapitre 7	2-9
Recherche et sauvetage - 1992, chapitre 8	2-14
Les prêts consentis aux États souverains - 1992, chapitre 10	2-17
L'Agence canadienne de développement international et les banques régionales de développement - 1992, chapitre 11	2-21
Le ministère des Finances - Participation aux institutions de Bretton Woods et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement - 1992, chapitre 12	2-25
Le ministère des Finances - Les garanties d'emprunts - 1992, chapitre 13	2-31
Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Les mégaprojets énergétiques - 1992, chapitre 14	2-31
Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - La gestion des forêts des Indiens - La Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba - 1992, chapitre 15	2-36
Le ministère de la Défense nationale - 1992, chapitres 16, 17 et 18	2-39
Grands projets d'immobilisations - Initiatives de développement industriel - 1992, chapitre 16	2-40
Grands projets d'immobilisations - Lancement et mise en oeuvre des projets - 1992, chapitre 17	2-42
La Réserve des Forces canadiennes - 1992, chapitre 18	2-44

Le ministère du Revenu national - Douanes et Accise - La Loi sur les mesures spéciales d'importation - 1992, chapitre 19 2-49

Le ministère du Revenu national - Douanes et Accise - Taxe sur les produits et services - Inscription et sous-activités connexes - 1992, chapitre 20 2-52

La Gendarmerie royale du Canada - Le service de police provincial et municipal - 1992, chapitre 22 2-54

La Gendarmerie royale du Canada - La gestion des ressources humaines - 1992, chapitre 23 2-55

La Protection civile au gouvernement fédéral - 1987, chapitre 15; 1989, chapitre 27; 1992, chapitre 24 2-56

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : Services d'approvisionnement et de comptabilité - 1987, chapitre 11; 1988, chapitre 16; 1989, chapitre 21; 1991, chapitres 18 et 19 2-58

Pièces

2.1 Position consolidée du gouvernement du Canada au titre des prêts à des États souverains 2-18
2.2 Position totalisée au titre des prêts à des États souverains, par pays 2-19
2.3 Recommandations auxquelles on n'a pas donné suite 2-40
(La pièce 2.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Points saillants

2.1 Les ministères prennent des mesures pour combler les lacunes relevées, mais les progrès sont lents dans certains secteurs.

2.2 Vérification de la sécurité de l'information - Les ministères et les organismes d'encadrement ont réalisé d'importants progrès dans la mise en place des infrastructures de sécurité. Toutefois, les progrès ont été lents à plusieurs autres égards, notamment la formation courante en matière de sécurité, l'évaluation des risques et des menaces ainsi que les examens de sécurité.

2.3 Paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs - Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait des progrès importants au plan de l'analyse de la problématique et de la conception des outils requis pour améliorer la gestion de la directive. Toutefois, ces mesures ne sont pas suffisantes pour s'assurer que les ministères gèrent le réaménagement des effectifs de façon efficace, de même que les dispositions relatives aux paiements forfaitaires.

2.4 Recherche et sauvetage - Les ministères ont donné suite à certaines de nos recommandations. Toutefois, ils n'ont rien fait à l'égard de nombre d'entre elles, principalement parce qu'ils estiment en faire déjà assez.

2.5 Les prêts consentis aux États souverains - Le ministère des Finances ne croit pas qu'il faille évaluer annuellement les risques et les coûts liés aux prêts consentis à des États souverains donnés (19,1 milliards de dollars au 31 mars 1994) et il n'a pas encore fourni au Parlement de rapport annuel exhaustif sur les engagements financiers internationaux du Canada.

2.6 L'Agence canadienne de développement international et les banques régionales de développement - On note des progrès remarquables quant à la surveillance que le Canada exerce sur les activités des banques régionales de développement. Chaque banque a reconnu qu'il est prioritaire de changer la culture favorisant l'octroi de nouveaux prêts (mobilité de l'argent) plutôt que la gestion efficace des projets existants. Nous encourageons l'ACDI à envisager la présentation aux parlementaires de rapports périodiques sur les résultats de la participation financière du Canada à ces banques.

2.7 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources -- Les mégaprojets énergétiques - Le Ministère a fait des progrès dans la mise en oeuvre de nos recommandations, mais il devrait presser davantage le pas pour planifier les évaluations des mégaprojets énergétiques d'Hibernia et de l'usine de valorisation biprovinciale.

2.8 Le ministère de la Défense nationale - La Réserve des Forces canadiennes - Les suites données à nos recommandations on été variées, mais limitées pour la plupart. Le Ministère doit continuer d'améliorer la reddition des comptes sur le rendement de la Réserve tant au sein du Ministère qu'au Parlement.

2.9 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada - Chapitres dans les Rapports de 1987, 1988, 1989 et 1991 - On a entrepris maintes initiatives pour améliorer les opérations, mais nombre d'entre elles n'ont pas encore été pleinement mises en oeuvre afin de tirer parti d'avantages potentiels qui représentent des millions de dollars par année.

Introduction

2.10 Les ministères prennent des mesures pour combler les lacunes relevées dans nos rapports précédents, mais les progrès sont lents dans certains secteurs. Il est souhaitable que les ministères agissent rapidement pour faire en sorte que les fonds soient utilisés de la façon la plus efficiente et la plus efficace possible.

2.11 Les observations et les recommandations formulées dans notre rapport annuel font généralement l'objet d'un suivi dont on fait état deux ans après la publication du chapitre initial. Cette année, deux suivis sont à l'origine de chapitres distincts, et trois ont été

reportés. De plus, un chapitre fait l'objet d'un suivi partiel et un autre ne nécessite pas de suivi.

2.12 Le chapitre de 1990 « Le ministère de l'Agriculture - Programmes de sécurité du revenu agricole » fait l'objet d'un suivi dans le chapitre 14 « Agriculture et Agro-alimentaire Canada - La protection du revenu agricole ».

2.13 Le suivi du chapitre de 1992 « L'information destinée au Parlement - Rapports des ministères » est inclus dans le chapitre 7 « Rapports des ministères sur les activités sectorielles ».

2.14 Le suivi du chapitre de 1992 « Le changement et le contrôle au sein du gouvernement fédéral » a été reporté à 1995 de manière que les changements proposés pour 1994, comme le nouveau cadre de contrôle, puissent être inclus dans les travaux de suivi.

2.15 Le chapitre de 1992 « Emploi et Immigration Canada - Emploi - La surveillance du rendement par rapport aux attentes » de même que le chapitre de 1993 « La stratégie canadienne de développement économique des autochtones », fera l'objet d'un suivi en 1995.

2.16 Le suivi du chapitre de 1992 « Le ministère du Revenu national, Impôt - Règlement des différends concernant les cotisations d'impôt sur le revenu » a été reporté à 1995, de manière à pouvoir être réalisé en même temps que le suivi d'un sujet connexe qui a été traité dans les « Autres observations de vérification » du rapport de 1993.

2.17 Le suivi du chapitre de 1992 « La protection civile au gouvernement fédéral », inclus dans le présent chapitre, porte sur l'état d'avancement du Plan national de soutien en cas de tremblement de terre. Nous comptons faire un suivi des autres aspects examinés dans ce chapitre à une date ultérieure.

2.18 Le chapitre de 1992 « L'organisation évolutive » était une étude, pas une vérification. Les études ont pour objet de faire mieux comprendre des questions importantes et complexes. La lumière qu'elles jettent sur celles-ci peut nous servir, entre autres, dans le cadre de vérifications ultérieures. Comme cette étude ne s'accompagnait pas de recommandations, aucun suivi formel n'est donc requis.

La vérification de la sécurité de l'information - 1990, chapitre 9
Contexte

2.19 En 1990, nous avions fait état de la gestion de la sécurité de l'information dans l'administration fédérale d'après un échantillon de 13 ministères. En outre, nous avions évalué l'encadrement que les organismes centraux assurent aux ministères. Nous avons retardé notre examen de suivi afin de permettre aux vérificateurs internes de ces ministères de procéder aux examens de sécurité qui, selon les exigences de la Politique du gouvernement sur la sécurité, devaient être terminés en décembre 1993. Entre temps, l'environnement des technologies de l'information, qui évolue rapidement, attire de plus en plus d'attention et d'efforts sur les questions de sécurité liées à ce

domaine. Dans le cadre de notre suivi, nous avons examiné les mesures prises par les ministères témoins pour donner suite à nos observations au sujet de l'application de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Par suite de la réorganisation du gouvernement en 1993, notre échantillon s'est trouvé réduit à 11 ministères : en effet, le ministère des Communications a été fusionné avec d'autres ministères, et Impôt et Douanes et Accise ont été réunis en un seul et même ministère, à savoir, Revenu Canada.

Conclusion

2.20 Nous avons constaté que tous les ministères témoins, sauf un, avaient donné suite aux exigences d'infrastructure fondamentale de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Ils avaient notamment défini les responsabilités ministérielles en matière de sécurité et établi des politiques, des normes ainsi que des procédures à cet égard. Toutefois, les progrès ont été lents dans plusieurs secteurs de la sécurité de l'information, comme la formation courante, l'évaluation des menaces et des risques et les examens de la sécurité. Plusieurs ministères ont recensé les systèmes essentiels à la réalisation de leur mission et ils ont conçu et mis à l'essai des plans de reconstitution de ces systèmes en cas de sinistre. Cependant, aucun n'a procédé à l'élaboration ni à la mise à l'essai de plans de secours officiels et complets pour tous les systèmes essentiels et ce, dans tous les emplacements.

2.21 Depuis 1990, les organismes d'encadrement en matière de sécurité de l'information ont produit des normes et des guides clés pour la sécurité de l'information et ils ont créé des possibilités de formation. Ils ont également travaillé à élaborer des stratégies pour répondre aux exigences, en matière de sécurité, de systèmes de technologie de l'information qui touchent toute l'administration fédérale, systèmes qui évoluent rapidement. La Politique du gouvernement sur la sécurité était en cours de révision pendant notre vérification; la nouvelle version a été approuvée en juin 1994. Toutefois, les organismes d'encadrement doivent composer avec des restrictions au chapitre des ressources, ce qui limite leur soutien à la sécurité des technologies de l'information.

Observations

2.22 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) sont des organismes d'encadrement en matière de sécurité de l'information. Ils ont mis en oeuvre de nouvelles politiques et de nouvelles normes, créé des possibilités de formation et pris d'importantes initiatives dans le domaine des stratégies de sécurité pour l'avenir. Toutefois, d'après les responsables des ministères que nous avons rencontrés en entrevue, les organismes d'encadrement semblent ne pas avoir les ressources nécessaires pour assurer un leadership fort dans leurs secteurs d'activité respectifs. Les organismes devraient déterminer, en fonction des risques, le niveau de ressources qui leur est nécessaire pour appuyer adéquatement la sécurité de l'information, entre autres les fonctions de surveillance,

la coordination centrale des organismes de sécurité, l'évaluation des produits et les examens indépendants de la sécurité. L'intégration croissante des communications et de l'informatique à l'échelle de l'administration fédérale était cause de confusion entre les rôles du CST et de la GRC. La nouvelle Politique sur la sécurité explique et attribue les responsabilités en matière de sécurité des technologies de l'information parmi les divers organismes d'encadrement et d'autres ministères. Espérons que ces clarifications seront suffisantes.

2.23 Les ministères ont fait de grands progrès pour ce qui est d'établir l'infrastructure fondamentale de la sécurité, mais ils doivent poursuivre leurs efforts en vue de la mise en oeuvre de la Politique du gouvernement sur la sécurité. Tous les ministères que nous avons visités (soit 11 ministères), sauf un, ont instauré une politique, des normes et des procédures de sécurité, y compris des mesures de contrôle des virus et ils ont clairement défini les responsabilités en matière de sécurité. Six des 11 ministères ont également recensé les systèmes essentiels à leur mission. Bien qu'il y ait eu quelques progrès, il reste encore beaucoup à faire en ce qui a trait aux activités de sécurité périodiques qui exigent plus de ressources, comme la formation et les examens ainsi que l'évaluation globale des menaces et des risques. Cinq ministères ont mis au point des plans de secours ou des plans de reprise des activités pour certains systèmes essentiels et ils en font l'essai afin de s'assurer que ces plans sont pleinement opérationnels et efficaces. Cependant, aucun ministère n'a encore mis à l'essai des plans officiels et complets pour tous les systèmes essentiels et ce, dans tous les emplacements.

Les paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs - 1992, chapitre 7

Contexte

2.24 En 1992, nous faisions rapport sur la gestion des paiements forfaitaires versés aux employés excédentaires qui, dans le cadre de réaménagements d'effectifs, offraient de démissionner avant d'être mis en disponibilité. Ces paiements étaient versés en vertu de la politique sur le réaménagement des effectifs qui avait été en vigueur jusqu'au 15 décembre 1991.

2.25 Au terme de notre vérification, nous concluions que la disposition relative aux paiements forfaitaires avait été bien gérée dans certaines situations alors que dans d'autres, elle ne l'avait pas été de façon satisfaisante. La disposition relative aux paiements forfaitaires servait de plus en plus à des fins non prévues par la politique, notamment pour faciliter le renouvellement des effectifs, régler des problèmes de rendement ou encore récompenser des employés.

2.26 Parmi les principaux facteurs qui ont contribué à cette érosion, nous soulevions d'importantes lacunes dans le cadre de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor, ainsi que dans celui des ministères. Nous recommandions alors au Secrétariat d'améliorer son cadre de gestion, notamment ses mécanismes de surveillance et de

contrôle, et de travailler avec les ministères pour qu'ils améliorent, eux aussi, le leur. Nous lui recommandions par ailleurs de se prononcer sur la nécessité d'élaborer d'autres politiques ou mécanismes pour traiter certaines questions de ressources humaines.

2.27 Au printemps de 1993, le Comité permanent des comptes publics a tenu trois audiences portant sur notre vérification. Au cours de ces audiences, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est engagé, en tant qu'organisme ultimement responsable de la politique, à voir à l'amélioration de la gestion des paiements forfaitaires. Le Comité permanent des comptes publics n'avait pas émis de recommandations lors du déclenchement des élections fédérales d'octobre 1993.

2.28 La politique que nous avions examinée (maintenant nommée directive) a été modifiée considérablement en décembre 1991 :

- La notion de réaménagement des effectifs a été élargie pour inclure les cas de cession, de privatisation et de sous-traitance, ce qui a augmenté le nombre de situations où peuvent s'appliquer des dispositions relatives à des paiements forfaitaires;

- Les ministères doivent garantir aux fonctionnaires excédentaires qu'une offre d'emploi raisonnable leur sera faite dans la mesure où il sont mobiles et peuvent être réorientés au plan professionnel, et dans la mesure où ils collaborent pleinement. Un employé excédentaire ne peut alors être mis à pied que s'il refuse une telle offre d'emploi;

- Un employé excédentaire bénéficie dorénavant d'une protection salariale s'il est réaffecté à un poste de niveau inférieur et ce, normalement, jusqu'à ce qu'il puisse être réaffecté à un poste de même niveau que celui qu'il occupait. Cette protection était auparavant limitée à un an.

2.29 Au moment de la rédaction de ce rapport, la directive, partie intégrante de la convention collective, faisait l'objet de consultations avec les syndicats dans le cadre d'un examen triennal. La directive ne comporte plus de date d'expiration et elle est réputée en vigueur tant et aussi longtemps que l'employeur et les syndicats n'arrivent pas à un accord pour la modifier, ou tant que le gouvernement ne légifère pas pour y apporter des modifications.

2.30 Malgré ces changements, nous jugeons que les recommandations que nous avions formulées en 1992 gardent leur pertinence. La nécessité de réduire les dépenses est un facteur qui prend de plus en plus d'importance. On doit donc s'assurer que les réaménagements d'effectifs qui peuvent en découler sont bien gérés et que l'on a recours aux dispositions touchant les paiements forfaitaires à bon escient.

Objectif et étendue

2.31 Notre objectif était de déterminer dans quelle mesure le Secrétariat du Conseil du Trésor avait donné suite à nos observations

et à nos recommandations.

2.32 Notre suivi a comporté des discussions avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la Fonction publique et de certains ministères. Il a comporté également l'examen de divers documents de travail et de rapports qui abordent la question du réaménagement des effectifs, notamment ceux émanant du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Conclusion

2.33 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait des progrès importants au plan de l'analyse de la problématique et de la conception des outils requis pour améliorer la gestion de la directive par les ministères. Il a aussi adopté une approche plus globale et plus stratégique du réaménagement des effectifs.

2.34 Bien que les mesures prises soient appropriées, nous sommes d'avis qu'elles ne sont pas suffisantes. Nous sommes particulièrement préoccupés du peu d'information dont le Secrétariat dispose pour obtenir l'assurance que les ministères gèrent maintenant de façon efficace les réaménagements d'effectifs et qu'ils appliquent mieux les dispositions touchant les paiements forfaitaires. En effet, le Secrétariat n'a pas encore évalué la structure ni les procédés dont il devra se doter pour suivre efficacement la performance des ministères. Il est conscient qu'il faut continuer d'améliorer la gestion des réaménagements d'effectifs et des paiements forfaitaires.

Observations

Les efforts déployés pour améliorer la gestion de la directive dans les ministères

2.35 Au printemps 1993, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé à chaque ministère de procéder à une vérification de paiements forfaitaires, incluant certains paiements versés en vertu de la directive modifiée. Il amorçait également, avec la Commission de la Fonction publique, un examen de la directive. Cet examen comportait de multiples objectifs, dont le respect de la directive et la qualité du cadre de contrôle dans les ministères.

2.36 En décembre 1993, le Secrétariat et la Commission faisaient état, dans leur rapport d'examen, de lacunes semblables à celles que nous avions signalées quant au cadre de gestion des ministères, telles que le manque de planification, l'insuffisance de mécanismes de contrôle et de surveillance ainsi que des systèmes d'information déficients. Par ailleurs, en mars 1994, le Secrétariat concluait, dans son rapport de vérification, que la gestion des paiements forfaitaires posait toujours des problèmes. En juin 1994, il a transmis au Comité permanent des comptes publics les rapports contenant les conclusions de l'examen et de la vérification, et en septembre, il les transmettait à l'ensemble des ministères.

2.37 A la suite de ces analyses, le Secrétariat du Conseil du

Trésor a mis sur pied, en novembre 1993, le réseau des coordonnateurs ministériels de réaménagements des effectifs. Cette mesure visait à enrichir les connaissances des ministères et à favoriser une approche commune quant à l'interprétation et l'application de la directive. Les coordonnateurs se sont réunis régulièrement depuis lors.

2.38 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a aussi élaboré un « cadre de gestion ministériel » pour régir les activités de réaménagement d'effectifs. Selon le Secrétariat, ce cadre de gestion constitue la pierre d'assise des mesures à prendre pour améliorer la gestion des réaménagements d'effectifs dans la fonction publique. Le cadre de gestion situe d'abord le réaménagement des effectifs dans un contexte stratégique, en fonction des priorités du gouvernement et des plans stratégiques et opérationnels du ministère concerné. Ce cadre établit ensuite l'infrastructure administrative que doit posséder un ministère pour gérer efficacement les réaménagements d'effectifs, pour ensuite aborder les exigences propres à la directive. En juin 1994, le Secrétariat présentait ce cadre au Comité permanent des comptes publics. En septembre 1994, il le présentait aussi à l'ensemble des ministères, prévoyant les informer un peu plus tard des incidences qu'aurait ce cadre sur leur mode de fonctionnement.

2.39 Malgré ces améliorations importantes, nous considérons qu'il reste encore beaucoup à faire pour avoir l'assurance que les ministères gèrent bien la directive. Certes, le Secrétariat a demandé, à chaque ministère où sa vérification ou la nôtre avaient décelé des lacunes, de fournir un plan de mesures correctives. Il ne s'est toutefois pas prononcé sur la pertinence de ces plans et il a effectué peu de suivi auprès des ministères pour s'enquérir des progrès réalisés.

Les efforts déployés pour améliorer les mécanismes de contrôle et de surveillance des organismes centraux

2.40 Depuis notre vérification, le Conseil du Trésor, par l'entremise du Secrétariat, a pris certaines mesures dans le but d'assurer une meilleure coordination des réaménagements d'effectifs et un meilleur contrôle de la gestion des paiements forfaitaires.

2.41 En décembre 1992, le Secrétariat a créé un comité directeur de la restructuration de l'emploi afin d'examiner l'état d'avancement général du réaménagement des effectifs. Ce comité regroupe, entre autres, des hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la Fonction publique et du Bureau du Conseil privé.

2.42 Le Secrétariat a, en outre, pris d'autres mesures. Il a retiré aux sous-ministres l'autorisation qu'il leur avait accordée de « sous-déléguer » l'autorisation des demandes de paiements forfaitaires. De concert avec la Commission de la Fonction publique, il a décrété des restrictions sur l'embauche dans la fonction publique afin de permettre un meilleur redéploiement des personnes déclarées excédentaires. Il a annoncé qu'il aiderait les ministères à assumer les coûts des réaménagements, par le biais de son crédit 5 - Éventualités du gouvernement - seulement dans des circonstances exceptionnelles et ce, dans le but de rendre les gestionnaires plus

responsables du coût de leurs décisions. Il a commencé à élaborer un modèle d'analyse des coûts afférents au réaménagement des effectifs afin d'aider les ministères à faire des choix judicieux. Il finalise un guide dont le but est d'aider les gestionnaires à mieux gérer les réaménagements d'effectifs. Malgré ces progrès, d'autres mesures correctives devront être apportées.

2.43 Lors de la vérification de 1992, nous avions noté que les données du Secrétariat, extraites du fichier central de la paie, n'étaient pas fiables. Le Secrétariat n'a pas corrigé les faiblesses relevées et il utilise toujours la même source de données.

2.44 Par ailleurs, en septembre 1994, le Secrétariat a redonné aux sous-ministres la possibilité de sous-déléguer, à certaines conditions, le pouvoir d'autoriser les paiements forfaitaires. Nous ignorons à quels mécanismes le Secrétariat aura recours pour s'assurer que les ministères respectent ces conditions, puisqu'il ne prévoit évaluer la structure et les procédés dont il devra se doter pour suivre efficacement la performance des ministères qu'au terme des négociations sur la directive. Sans information adéquate, le Secrétariat risque de ne pas être en mesure de rappeler à l'ordre les ministères qui feraient un usage abusif des paiements forfaitaires.

2.45 Enfin, selon nous, la surveillance du réaménagement des effectifs ne doit plus maintenant se limiter aux seuls ministères et organismes dont le Conseil du Trésor est l'employeur. Au cours des dernières années, plusieurs petits organismes ayant le statut d'employeur distinct, tels que les conseils et les commissions, ont été dissous ou regroupés. Dans de tels cas, à moins que l'organisme ait été signataire d'une entente avec les représentants des employés, la directive sur le réaménagement des effectifs ne s'applique pas. Le Conseil du Trésor, à titre de gestionnaire des finances publiques, a cependant émis une directive sur les avantages à accorder aux employés touchés par ces réaménagements.

2.46 Les observations qui découlent de nos vérifications financières de certains de ces organismes suscitent des préoccupations quant à la gestion des réaménagements d'effectifs et aux paiements versés à certains employés. A titre d'exemple, la mise en oeuvre du programme d'indemnisation varie considérablement d'un organisme à l'autre, malgré l'intention du Secrétariat d'assurer une certaine forme d'équité. En outre, il est difficile d'identifier qui est ultimement comptable de la bonne application de la directive du Conseil du Trésor quand l'organisme est dissous, car les dirigeants ne sont plus là pour rendre des comptes. L'examen que mène le gouvernement sur la taille, la portée et les coûts d'organismes similaires pourrait mener à une restructuration importante. Aussi, le Conseil du Trésor se doit d'être vigilant.

L'efficacité de la directive sur le réaménagement des effectifs comme outil de gestion

2.47 Le rapport qui présente les conclusions de l'examen effectué par le Secrétariat du Conseil du Trésor a réitéré ce que nous avions

dit en 1992, à savoir qu'en l'absence d'une politique intégrée de gestion des ressources humaines s'appliquant aux déplacements involontaires, la directive sur le réaménagement des effectifs servait à d'autres fins que celles pour lesquelles elle avait été prévue.

2.48 Ce rapport a aussi soulevé des préoccupations quant à l'efficacité de la directive. Le rapport stipule : « Il y a contradiction entre l'objectif de la Directive et celui du gouvernement, qui est de réduire la taille de la fonction publique. En insistant sur la sécurité d'emploi, on affaiblit les mesures incitatives à la cessation d'emploi comme une option viable, même si la Directive contient effectivement des dispositions concernant la démission des employés et le versement de paiements forfaitaires en conséquence. »

2.49 Toujours selon cette étude, une grande lacune de la directive tient au fait qu'elle ne reconnaît pas que les employés ne sont pas nécessairement « interchangeables » et qu'il est difficile d'offrir un autre emploi aux employés très spécialisés déclarés excédentaires. Les auteurs de l'étude concluent que cette lacune pourrait entraîner des conséquences sérieuses lors de réaménagements majeurs.

2.50 Le Secrétariat a pris certaines mesures pour faciliter le réaménagement des effectifs dans des circonstances particulières ou pour remédier aux problèmes qu'il a soulevés à la suite de son examen. Ainsi, il élabore un programme de formation, à l'intention des gestionnaires, traitant des cas de rendement non satisfaisant. Il a, en outre, tenu des consultations auprès des ministères pour s'enquérir des changements qu'ils désiraient apporter à la directive. Les ministères ont répondu favorablement à cette requête et ont fait plusieurs suggestions. Dans le cas de la Défense nationale, il a élaboré, de concert avec le Ministère et les syndicats, un programme bonifié d'indemnités, qui s'échelonne sur une période limitée, pour atteindre la réduction de 8 400 employés civils annoncée dans le budget fédéral de 1994.

2.51 Il reste néanmoins plusieurs circonstances où l'application de la directive peut être problématique, compte tenu du contexte ou de la spécialisation des personnes touchées par les réaménagements. D'ailleurs, le chapitre 27 du présent rapport traite de la gestion de l'infrastructure au ministère de la Défense nationale, notamment du peu de marge de manoeuvre dont le Ministère disposera pour assurer une gestion plus efficiente des ressources, après l'expiration du programme spécial d'indemnités. De la même façon, comme le souligne le chapitre 11, il importe que les ministères et les organismes de recherche à vocation scientifique puissent adapter leurs effectifs aux virages stratégiques et technologiques qu'ils doivent effectuer. Les ministères estiment qu'ils ne disposent toutefois d'aucun outil efficace pour gérer le renouvellement des effectifs. En effet, dans le cas où des chercheurs sont déclarés excédentaires, leur degré de spécialisation rend difficile leur réaffectation. Nous reconnaissons toutefois que les ministères et les organismes de recherche n'ont pas toujours clairement démontré la nécessité de modifier la directive ou d'élaborer d'autres outils. Il faudrait donc que le Conseil du Trésor

puisse adapter la directive, en consultant les syndicats ou en légiférant, selon les circonstances; ou il faudrait qu'il élabore d'autres outils pour tenir compte de besoins très particuliers. Dans le contexte actuel de restrictions des dépenses et des salaires, cela représente un défi de taille.

Recherche et sauvetage - 1992, chapitre 8

Contexte

2.52 En 1992, notre vérification du Programme de recherche et de sauvetage portait essentiellement sur les activités fédérales de recherche et de sauvetage visant l'aide aux personnes en détresse. Nous avions également examiné la gestion du Programme national de recherche et de sauvetage. Notre vérification englobait le ministère de la Défense nationale, le ministère des Transports, le Secrétariat national Recherche et sauvetage et le ministère des Pêches et des Océans (les ministères).

Étendue

2.53 Au cours de notre suivi, nous avons étudié les rapports d'étape de juin 1993 et de janvier 1994 présentés par les ministères au Comité des comptes publics, et qui portaient sur les mesures prises pour donner suite à nos observations et à nos recommandations de 1992. Nous en avons ensuite discuté avec les représentants des ministères. Nous avons obtenu et examiné la documentation à l'appui des progrès signalés.

Conclusion

2.54 Les ministères ont pris certaines mesures pour donner suite à nos recommandations, mais il reste encore à faire dans la plupart des secteurs pour que les questions qui nous préoccupent soient complètement réglées. Les ministères croient que ce qu'ils font déjà dans de nombreux secteurs est suffisant, ce qui explique leur lenteur à donner suite à nos recommandations.

Observations

Il reste à élaborer d'importants éléments du Programme national de recherche et de sauvetage

2.55 En 1992, nous avions recommandé que tous les ministères et organismes qui exercent des activités de recherche et de sauvetage s'entendent rapidement sur les principes du Programme national de recherche et de sauvetage et élaborent des lois applicables, au besoin. Au printemps et au début de l'été 1993, les ministères ont tenu, avec les provinces, des réunions et des séances d'information regroupant plusieurs secteurs de compétence. Jusqu'à maintenant, les parties ont surtout cherché à s'entendre sur les objectifs et les principes du Programme national de recherche et de sauvetage.

2.56 Au cours des dernières discussions, on est arrivé à un accord

général sur les grandes lignes du Programme. Cependant, il reste encore à faire avant de réaliser l'entente nécessaire pour gérer efficacement toutes les ressources de recherche et de sauvetage.

Absence de normes de service et manque de données sur le rendement

2.57 Lors de notre suivi, le ministère de la Défense nationale et la Garde côtière canadienne continuaient d'améliorer leurs normes relatives à l'état de préparation. Cependant, les ministères n'ont ni établi ni utilisé de normes de service en recherche et en sauvetage fondées sur le critère du temps de déplacement et ce, afin de planifier les ressources et d'indiquer au public les normes d'intervention attendues des ressources de recherche et de sauvetage. Ils sont toujours d'avis que de telles normes de service ne seraient ni avantageuses ni pratiques, parce qu'elles ne donnent pas d'indication véritable de l'efficacité du Programme de recherche et de sauvetage.

2.58 Actuellement, les ministères qui participent à la recherche et au sauvetage améliorent et intègrent leurs systèmes d'information. Cependant, ils n'ont toujours pas de système automatisé qui fournirait des données à jour sur le rendement des ressources du gouvernement fédéral en matière de recherche et de sauvetage. De plus, une analyse plus poussée de la gravité des incidents et du type d'aide nécessaire continue d'être requise afin de prendre des décisions sur les niveaux de service ainsi que d'acquérir des ressources de façon économique et de les gérer de façon efficiente.

Il faudrait envisager un recours accru à des bénévoles et à d'autres ressources

2.59 En 1992, nous avions recommandé que les ministères étudient la possibilité d'un recours accru à des bénévoles et à d'autres ressources pour les activités de recherche et de sauvetage.

2.60 La Garde côtière canadienne a mis en oeuvre des mesures visant à aider les bénévoles à créer des programmes de recherche et de sauvetage, et le ministère de la Défense nationale a récemment renouvelé son protocole d'entente avec l'Association civile de recherche et de sauvetage aériens. Les ministères visés estiment que ces efforts ont abouti à un recours accru à des bénévoles et à d'autres ressources pour les activités de recherche et de sauvetage.

Possibilité de faire davantage appel à d'autres ressources fédérales pour la recherche et le sauvetage

2.61 En 1992, nous avions recommandé que le ministère de la Défense nationale et la Garde côtière canadienne explorent la possibilité de faire davantage appel à d'autres ressources fédérales pour fournir les services de recherche et de sauvetage.

2.62 Le ministère de la Défense nationale procède actuellement à l'Examen de sa politique de défense, et le projet de remplacement des hélicoptères de recherche et de sauvetage et des hélicoptères navals entre dans le cadre de cet examen. Le Ministère n'a donc pas pu

indiquer quelle serait l'incidence de l'examen sur les ressources disponibles pour effectuer des opérations de recherche et de sauvetage.

2.63 La Garde côtière canadienne affirme qu'elle continue d'explorer la possibilité d'avoir recours à d'autres ressources fédérales.

Nécessité de réexaminer la prestation de services de recherche et de sauvetage par des navires de patrouille

2.64 D'après une évaluation du programme de recherche et de sauvetage menée en 1992 par le ministère des Transports, les coûts liés à l'utilisation de ces navires excédaient les avantages obtenus. En outre, dans notre chapitre de 1992, nous avions recommandé que la Garde côtière canadienne envisage l'opportunité de mettre hors service tous les navires de patrouille de recherche et de sauvetage et de mettre fin aux patrouilles de recherche et de sauvetage. Au moment de notre suivi, une analyse des besoins du Programme de recherche et de sauvetage avait conclu que, parmi les navires de patrouille de recherche et de sauvetage, deux des six Type 600 et deux Type 500 devaient rester en service, leur nombre devant être complété par des navires multiservices. Depuis que des navires multiservices sont mis plus souvent à contribution, les coûts des activités de recherche et de sauvetage ont augmenté considérablement, car certains coûts de fonctionnement de ces navires sont maintenant imputés à la recherche et au sauvetage plutôt qu'au déglaçage et à l'aide à la navigation comme par le passé.

Nécessité d'analyser les causes des pannes de radiobalises et des fausses alertes

2.65 En 1992, nous avions recommandé que le ministère des Transports veille à ce que les informations sur les causes des pannes des radiobalises et des fausses alertes soient recueillies, analysées et prises en considération avant de chercher une solution aux pannes de ces appareils. Le Ministère connaît la cause de certaines pannes, grâce à sa participation aux activités de nombreux organismes internationaux de transport maritime et aérien qui tentent de résoudre ces problèmes. Le Ministère n'effectue toujours pas d'analyse continue visant à déterminer les causes des pannes de radiobalises des aéronefs et des bateaux ou celles des fausses alertes au Canada.

Réponse de la Garde côtière canadienne : *La Garde côtière établit des niveaux de service en matière de recherche et de sauvetage, axés sur la qualité et l'étendue de service. Ces niveaux portent aussi sur l'efficacité de l'intervention et tiennent compte des probabilités qui pourraient influer sur un sauvetage. Il y a lieu de souligner, en se fondant sur ces critères, que les résultats comparables entre le Canada et les États-Unis pour la période de 1986 à 1990 s'établissent à 90,5 p. 100 par opposition à 80,3 p. 100 pour les États-Unis. Les ministères se sont néanmoins engagés à améliorer les rapports de rendement et d'analyse.*

La Garde côtière a effectué une analyse des besoins du programme de

recherche et de sauvetage, justement pour traiter l'un des volets des points soulevés par le vérificateur général. Cette analyse a confirmé les avantages d'effectuer des opérations de patrouille dans les secteurs à risque élevé. Selon toute évidence, la hausse des coûts découlant de l'usage des navires polyvalents peut être attribuée au manque de lignes directrices explicites concernant la façon dont les coûts reliés aux navires polyvalents sont présentés, alors qu'ils ne sont pas affectés à des missions de recherche et de sauvetage. Il s'agit d'une question de comptabilité analytique et celle-ci sera réglée dans les rapports financiers futurs.

L'information portant sur les causes de pannes de radiobalise et de fausses alertes est recueillie et analysée avant que des mesures soient prises pour régler les pannes. C'est un problème qui existe partout dans le monde et il fait l'objet d'un examen rigoureux par les organismes internationaux chargés de la réglementation, tels que l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cette situation semble avoir donné lieu à l'adoption d'équipement plus fiable. Des modalités particulières ont été mises en place pour permettre aux Centres de coordination de sauvetage de déterminer la cause de ces pannes et de s'assurer qu'elles sont fondées.

Les prêts consentis aux États souverains - 1992, chapitre 10

Contexte

2.66 En 1992, nous avions fait état de la façon dont le gouvernement reconnaît et comptabilise les risques liés aux prêts directs consentis à des États souverains et à ceux qu'il garantit. Nous avions également rendu compte de la pertinence de l'information communiquée au Parlement en ce qui concerne le crédit accordé à des États souverains et les divers risques connexes. Notre suivi a porté sur les mesures prises par le gouvernement pour donner suite à nos observations et à nos recommandations de 1992.

Conclusion

2.67 Le ministère des Finances ne croit toujours pas qu'il est nécessaire de faire un examen annuel des risques et des coûts liés aux prêts consentis à des États souverains donnés. A cet égard, le Ministère a pris des mesures limitées. Même si nous estimions que la provision était adéquate au 31 mars 1994, nous continuons à ne pas être d'accord avec son fondement.

2.68 Le Parlement doit toujours recevoir des rapports annuels complets sur les engagements financiers internationaux du Canada. Le ministère des Finances a fait savoir qu'il était prêt à fournir au Parlement une information supplémentaire sur sa position totalisée; d'ailleurs, il étudie des mécanismes qui lui permettront de communiquer cette information.

Observations et recommandations

Risques liés aux prêts consentis à des États souverains

2.69 En 1992, nous avions signalé qu'au 31 mars 1992, divers États souverains devaient 16,7 milliards de dollars au Canada. Au 31 mars 1994, cette somme était passée à 19,1 milliards de dollars (voir les pièces 2.1 et 2.2), et elle continue d'augmenter au fur et à mesure que d'autres crédits sont octroyés par le Canada et que les intérêts composés s'ajoutent aux paiements rééchelonnés. La plus grande partie de ces crédits, soit 14 milliards de dollars, a été octroyée par deux sociétés d'État, la Société pour l'expansion des exportations (SEE) et la Commission canadienne du blé (CCB), pour soutenir les ventes à l'exportation. De plus, 2,4 milliards de dollars ont été prêtés à des États souverains au moyen du Compte du Canada pour leur permettre d'acheter à crédit des exportations canadiennes. Ce Compte est géré par la SEE et sert à consentir des prêts que l'on juge servir l'intérêt national.

Pièce 2.1

Position consolidée du gouvernement du Canada au titre des prêts à des États souverains [1]

(En millions de dollars)
(Non vérifié)

	31 mars 1994	**31 mars 1992**	**Écart**
Gouvernement du Canada			
Ministère des Finances	540	600	(60)
Agence canadienne de développement international	1 970	2 350	(380)
Affaires étrangères - Compte du Canada	2 400	1 570	830
Sociétés d'État mandataires (2)			
Société pour l'expansion des exportations (3)	7 360	6 320	1 040
Commission canadienne du blé	6 830	5 860	970
Position consolidée totale	**19 100**	**16 700**	**2 400**

(1) Y compris l'intérêt couru (comptabilisé et non comptabilisé) sur les prêts
(2) Les comptes de la SEE et de la CCB ne sont pas consolidés dans les *Comptes publics*
(3) Excepté les provisions pour prêts irrécouvrables

Source : Ministère des Finances

Pièce 2.2

Position totalisée au titre des prêts à des États souverains[1], par pays (Situation consolidée de la SEE, de la CCB et du gouvernement du Canada)

En millions de dollars
(Non vérifié)

		31 mars 1994	31 mars 1992	Écart
1.	Pologne	3 778	3 516	262
2.	Russie/U.R.S.S.	2 566	1 712	854
3.	Chine	1 423	771	652
4.	Inde	1 050	1 001	49
5.	Brésil	886	917	(31)
6.	Égypte	657	702	(45)
7.	Pérou	608	531	77
8.	Algérie	599	706	(107)
9.	Mexique	591	495	96
10.	Pakistan	567	583	(16)
11.	Autres	6 375	5 766	609
Position totalisée		**19 100**	**16 700**	**2 400**

(1) Y compris l'intérêt couru

Les prêts consentis aux 10 premiers pays ci-contre représentent 67 p. 100 (65 p. 100 en 1992) de la position totalisée au titre des prêts à des États souverains.

Source : Ministère des Finances

2.70 La SEE et la CCB financent leurs ventes à l'exportation à des États souverains en empruntant au pays et à l'étranger, en ayant recours au gouvernement du Canada comme garant. Comme c'est le gouvernement qui garantit ces emprunts, il se trouve en fait à assumer les risques et les coûts connexes, advenant qu'un État souverain ne soit pas en mesure de rembourser ou tarde à le faire.

2.71 Dans notre Rapport de 1992, nous avions proposé que le gouvernement examine ses conventions relatives à la reconnaissance et à la comptabilisation des risques liés aux prêts consentis à des États souverains afin de s'assurer qu'elles sont adéquates et réalistes et que ses états financiers présentent bien les coûts de ces risques.

2.72 Selon les conventions comptables énoncées dans les *Comptes publics* de 1994, « le gouvernement considère ces prêts [prêts aux États souverains] comme étant recouvrables sauf si le débiteur refuse de façon officielle d'honorer sa dette. Le gouvernement, en vertu d'ententes multilatérales, établit des provisions au regard de mesures possibles d'aide concernant la dette ou le service de la dette des pays en difficulté financière. » En outre, selon les conventions comptables énoncées par la SEE dans ses états financiers du 31 décembre 1993, cette dernière « constitue prudemment une provision générale, fondée sur les meilleures estimations de la direction, quant aux pertes éventuelles sur le portefeuille des prêts à recevoir commerciaux et souverains pour lesquels aucune provision spéciale n'a été instituée. » Contrairement à la SEE, la CCB indique dans ses conventions comptables énoncées qu'elle n'établit pas de provision pour les prêts consentis à des États souverains, parce qu'elle compte sur la garantie du gouvernement.

2.73 Beaucoup d'institutions financières, y compris les banques commerciales canadiennes, reconnaissent et quantifient les risques liés aux prêts consentis à des États souverains, conformément aux lignes directrices établies par les gouvernements nationaux (au Canada, ces lignes directrices sont établies par le Bureau du surintendant des institutions financières). Même la Banque mondiale et les banques régionales de développement (voir les paragraphes 2.81 à 2.121), qui ont le statut de créancier privilégié, de préférence à des gouvernements nationaux comme celui du Canada, reconnaissent et quantifient les risques liés à leur portefeuille de prêts à des États souverains. Pour l'exercice terminé au 30 juin 1993, la Banque mondiale, consciente des risques accrus liés aux prêts consentis à des États souverains, a fait passer sa provision pour pertes sur prêts de 2,5 milliards de dollars US à 3,1 milliards de dollars US, portant ainsi le total de sa position à 105 milliards de dollars américains.

La décision d'accroître la provision a été appuyée par le ministère des Finances du Canada.

2.74 En novembre 1993, le ministère des Finances a analysé les risques liés à la dette ou au service de la dette pour les prêts aux États souverains visés par les ententes multilatérales actuelles du Club de Paris et il a appuyé les montants prévus aux provisions connexes. Dans son analyse, le Ministère a envisagé diverses formes d'allégement de la dette ou du service de la dette qui s'offraient au gouvernement, et leurs coûts. L'analyse a révélé qu'avec les provisions reconnues par la SEE, le gouvernement possédait, au 31 mars 1993, des provisions suffisantes pour couvrir les diverses formes d'allégement étudiées.

2.75 Par suite de nos vérifications des états financiers du gouvernement au 31 mars 1993 et au 31 mars 1994, nous étions d'avis que la provision était suffisante pour que l'information contenue dans ces états présente fidèlement la situation financière en cours. Même si nous croyons que la provision était suffisante au 31 mars 1993 et au 31 mars 1994, nous n'étions toujours pas d'accord avec son fondement. A notre avis, la provision devrait être fondée sur le risque lié aux prêts consentis à des États souverains donnés plutôt que sur le risque global lié aux seuls prêts consentis à des États souverains qui ont négocié des ententes multilatérales ou dont on peut raisonnablement penser qu'ils en négocieront.

2.76 Nous croyons aussi que le ministère des Finances devrait examiner régulièrement les risques liés aux prêts qu'il consent à des États individuels, particulièrement les prêts qui posent le plus de risques, comme ceux consentis à certains pays de l'Europe de l'Est (voir la pièce 2.2). A l'exception des provisions pour allégement de dette aux termes d'ententes multilatérales, le Ministère nous a informés qu'en raison des rares occasions où un État souverain renonce catégoriquement à sa dette, il ne voyait pas la nécessité, pour le gouvernement, de reconnaître et de comptabiliser les risques liés aux prêts consentis à des États souverains.

Amélioration de l'information communiquée au Parlement

2.77 Dans notre Rapport de 1992, nous avions aussi proposé que le gouvernement fournisse au Parlement une meilleure information sur la position au titre des prêts à des États souverains et qu'il divulgue adéquatement les coûts et les engagements totaux liés aux allégements de dette accordés.

2.78 Le Parlement doit recevoir une information complète sur le portefeuille de prêts à des États souverains et sur les engagements du Canada, y compris les engagements par pays, ainsi que sur les activités annuelles, y compris les mesures d'allégement de dette ou de service de la dette. La nécessité de fournir de l'information « sectorielle » de ce genre est abordée dans le chapitre 7 du présent rapport; les pièces 2.1 et 2.2 présentent l'information qui, à notre avis, devrait être divulguée par le ministère directeur (Finances). L'information présentée pourrait également porter sur l'enveloppe de l'aide

internationale et sur la participation du Canada au Fonds monétaire international, à la Banque mondiale et aux autres institutions financières internationales qui octroient des prêts aux États souverains (voir les paragraphes 2.81 à 2.121).

2.79 Comme notre Rapport de 1992 l'indique, en 1991, le Gouvernement canadien a accepté, aux termes d'une entente du Club de Paris, de rembourser à la SEE et à la CCB une partie des intérêts dus par la Pologne et l'Égypte (allégement du service de la dette). Sur une période de 18 à 25 ans, les paiements versés à la SEE et à la CCB pour l'allégement du service de la dette de la Pologne et de l'Égypte devaient absorber quelque 3,1 milliards de dollars de la provision (la valeur actuelle des paiements s'établit à environ 2 milliards de dollars). Récemment, le ministère des Finances nous a informés qu'il avait l'intention de transformer l'allégement du service de la dette consenti à la Pologne et à l'Égypte en un allégement de dette (remise du principal et des intérêts). Au lieu de continuer à faire des paiements pour allégement d'intérêts sur les vingt prochaines années, le Ministère nous a informés que des réductions multiples de la provision pourraient être faites au cours des deux ou trois prochaines années. Voici un autre exemple d'information qui pourrait être communiquée au Parlement.

2.80 En réponse à nos travaux de suivi, le ministère des Finances a déclaré qu'il était prêt à fournir au Parlement plus d'information globale, mais il ne l'a pas encore fait. Le Ministère nous a informés qu'il procédait à l'examen de mécanismes devant lui permettre de communiquer cette information.

Réponse du Ministère : *Risques liés aux prêts consentis aux États. Les politiques et procédures du ministère des Finances sont décrites avec justesse. Une différence d'opinion subsiste quant à l'applicabilité du principe de recouvrement ultime aux prêts consentis aux gouvernements souverains et quant aux risques que comporte la répudiation pure et simple. A cet égard, nous souhaiterions seulement souligner que les rééchelonnements prévus par le Club de Paris ont protégé la valeur présente nette des prêts souverains du Canada. Nous sommes également heureux de constater qu'il y a entente sur le caractère adéquat de la réserve pour les éventualités d'intervention du gouvernement.*

Amélioration de l'information communiquée au Parlement. Le ministère des Finances tente actuellement de déterminer la méthode la plus opportune de transmettre au Parlement les informations relatives au risque lié aux prêts consentis aux États souverains et ce, pays par pays. Le ministère poursuivra ses discussions avec le personnel du Parlement en vue de déterminer la nature et les modalités de présentation de ces informations.

Le ministère des Finances continuera également de fournir des informations au Parlement sur les activités relatives à la réduction de l'endettement envers le Canada. Une autorisation parlementaire a été consentie pour des paiements de réduction de dette effectués au cours des trois dernières années. Le ministère des Finances souhaite maintenant renouveler son pouvoir d'effectuer de tels paiements. Par

conséquent, la valeur de la réduction d'endettement qui sera consentie à chaque pays et les bénéficiaires concernés figureront dans les Comptes publics *de 1994-1995 et ceux des années subséquentes.*

L'Agence canadienne de développement international et les banques régionales de développement - 1992, chapitre 11

Contexte

2.81 En 1992, nous avions rendu compte de la façon dont l'Agence canadienne de développement international (ACDI) gère la participation financière du Canada aux banques régionales de développement (BRD), notamment la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement (BID). Conscients de la place importante et grandissante qu'occupait la participation du Canada aux BRD dans la coopération multilatérale, nous avions exécuté notre vérification afin d'aider le Parlement à examiner les activités, les ressources financières et, surtout, le développement qui a résulté de cette participation. Nous avions recommandé à l'ACDI les mesures suivantes :

- évaluer périodiquement la façon dont l'objectif du Canada, soit promouvoir le développement social et économique des pays en développement, a été atteint par l'entremise des banques régionales de développement, et faire rapport à ce sujet;

- demander à l'autorité compétente de préciser, peut-être par voie législative, les questions dont le Ministre pourrait raisonnablement devoir rendre compte quant aux moyens choisis et aux résultats obtenus grâce à la participation du Canada aux banques régionales de développement;

- exhorter les banques régionales de développement à effectuer des analyses systématiques de leurs portefeuilles de prêts en fonction du risque d'insolvabilité que présente chacun des pays emprunteurs;

- reconsidérer, de concert avec le ministère des Finances et le Bureau du contrôleur général, la méthode de comptabilisation du capital versé aux banques régionales de développement;

- demander que la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)* soit modifiée de sorte que le Ministre soit tenu d'obtenir l'approbation du Parlement avant d'engager le Canada à souscrire au capital sujet à appel des banques régionales de développement;

- réexaminer, de concert avec le ministère des Finances et le Bureau du contrôleur général, et réviser, s'il y a lieu, sa façon de comptabiliser et de déclarer les effets à payer aux banques régionales de développement;

- tenter de faire le lien entre les résultats attendus de sa participation aux banques régionales et l'argent dépensé et, si elle estime qu'il est impossible d'établir un tel lien, signaler au

Parlement dans la Partie III du *Budget des dépenses* les raisons qui l'en empêchent;

- tenter de rendre obligatoire, peut-être au moyen de modifications à la *Loi d'aide au développement international (institutions financières),* la tenue d'une évaluation périodique des résultats obtenus, au plan du développement et à d'autres plans, grâce à la participation du Canada aux banques régionales de développement, ainsi que la présentation d'un rapport obligatoire au Parlement à cet égard.

2.82 La nécessité d'accroître l'efficacité des banques en tant qu'instruments de développement est devenue une préoccupation croissante pour beaucoup de pays membres. En 1994, le Comité du développement du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale a accepté de créer un groupe de travail chargé d'examiner l'influence de ces institutions sur le développement. Le groupe de travail devrait présenter son rapport à la réunion du Comité prévue pour octobre 1995. L'ACDI nous a informés qu'elle avait l'intention de suivre les travaux de ce groupe de travail par l'intermédiaire des administrateurs canadiens afin d'assurer une couverture exhaustive des banques régionales de développement ainsi que des institutions de Bretton Woods.

Conclusion

2.83 Le Canada s'intéresse davantage au rendement des banques, et ses progrès à cet égard sont indéniables. En qualité de membre actif des BRD, il a aidé à modifier certains de leurs programmes et politiques à la lumière de ses préoccupations et de ses objectifs de développement. L'ACDI a pleinement reconnu la nécessité de renforcer l'obligation par laquelle le Ministre doit rendre compte au Parlement de l'utilisation efficace des fonds consentis à ces institutions pour la lutte contre la pauvreté, et de faire des rapports périodiques sur les résultats obtenus. L'ACDI évalue la qualité du portefeuille de prêts de chaque banque afin d'en déterminer l'incidence sur le développement. On est à mettre en oeuvre des réformes en profondeur visant à améliorer la gestion des banques et la qualité des projets qu'elles financent. L'ACDI effectue, dans le cadre de l'évaluation de la viabilité financière des banques, des analyses systématiques de leurs portefeuilles de prêts en fonction du risque souverain que présente chaque pays emprunteur. Chaque banque a reconnu qu'il était prioritaire de changer la culture favorisant l'octroi de nouveaux prêts (mobilité de l'argent) plutôt que la gestion efficace des projets existants.

Observations

Dans quelle mesure les banques régionales de développement sont-elles efficaces?

2.84 L'ACDI a reconnu que les objectifs et les résultats de la participation du Canada aux banques devaient être clairement énoncés, et elle a pris un certain nombre de mesures à cet égard.

• De concert avec d'autres pays donateurs, l'ACDI a parrainé une étude des banques par l'Institut Nord-Sud. Bien qu'elle juge extrêmement difficile de dire à quel point les banques sont efficaces, l'étude examine une série d'indicateurs liés aux objectifs des banques et fournit de l'information sur ce qu'a réalisé le Canada grâce à ses contributions aux banques. L'Institut estime nécessaire que l'on surveille le rendement des banques dans la mise en oeuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté et que l'on continue à leur demander de rendre compte des résultats de ces stratégies. L'ACDI a examiné la méthodologie utilisée aux fins de l'étude et est d'accord avec les conclusions de celle-ci.

• L'ACDI a incité les banques à se concentrer davantage sur des activités de développement qui appuient les objectifs de la politique d'aide du Canada - lutte contre la pauvreté, saine gestion et développement environnemental durable. Ainsi, lors de la récente augmentation générale de ses ressources, la Banque interaméricaine de développement a accepté, par exemple, d'accroître ses programmes de développement social de manière qu'ils représentent 40 p.100 du total de ses prêts. La Banque africaine de développement a accepté de canaliser de 20 à 25 p. 100 de ces prêts au secteur social... dont la majeure partie devrait être investie dans le soutien aux services de santé et à l'enseignement élémentaire. Elle s'intéressera particulièrement à l'aspect environnemental des secteurs énergétiques et forestiers. Les objectifs stratégiques de la Banque asiatique de développement incluent la croissance économique, le soulagement de la pauvreté, la participation accrue des femmes au développement, la planification démographique et la protection de l'environnement, et ils sont tous prioritaires pour le Canada.

• L'ACDI a amorcé une série d'examens sur la qualité des projets financés par les banques et leur incidence sur le développement. L'Agence en fait des instruments pour recommander qu'une importance accrue soit accordée aux domaines qui servent les objectifs du Canada.

• L'ACDI a fait beaucoup également pour inciter les banques à créer des groupes de travail chargés d'étudier les portefeuilles. Ces groupes ont examiné la qualité des projets des banques et formulé, à l'intention des administrateurs de ces institutions, des recommandations de grande portée visant à en améliorer la qualité. Les banques procèdent actuellement à la mise en oeuvre de plans d'action pour donner suite aux recommandations des groupes de travail. II est trop tôt pour en évaluer l'incidence.

Clarification de l'obligation de rendre compte

2.85 L'ACDI a amorcé un processus exhaustif de renouvellement de la gestion qui repose notamment sur le principe de la gestion axée sur les résultats. L'Agence tient absolument à améliorer la reddition des comptes, notamment en ce qui touche à la participation du Canada aux banques régionales de développement. Nous incitons l'Agence à améliorer ce dernier volet et à faire rapport de ses constatations au

Parlement dès que possible.

Surveillance de la qualité des portefeuilles de prêts

2.86 L'ACDI a terminé la deuxième mise à jour annuelle de ses évaluations de la viabilité financière de chacune des banques. Ces évaluations constituent l'essentiel de ce que fait l'ACDI pour surveiller les aspects financiers des banques, notamment la qualité des portefeuilles et la pertinence des politiques financières. Les résultats des évaluations sont communiqués aux pays donateurs qui poursuivent des objectifs semblables et, s'il y a lieu, à la direction des banques. Par l'intermédiaire de ses administrateurs dans chaque institution, l'ACDI encourage les banques à améliorer leurs analyses exhaustives de la qualité des portefeuilles de prêts.

2.87 Les banques démontrent plus de transparence en ce qui a trait au risque posé par chaque pays. La Banque asiatique de développement, par exemple, a décidé de créer une unité spéciale chargée d'évaluer le risque souverain. De même, à la demande pressante du Canada, la Banque interaméricaine de développement prépare un rapport spécial sur le risque de crédit tandis que la direction de la Banque africaine de développement a proposé un remaniement complet des politiques financières et un examen de la politique d'évaluation du risque par pays.

2.88 L'ACDI procède actuellement à l'examen de son cadre d'évaluation de la viabilité financière et elle terminera bientôt sa troisième série d'évaluations de la viabilité financière des banques.

Comptabilisation du capital versé par le Canada

2.89 L'ACDI soutient toujours, en accord avec le Bureau du contrôleur général du Canada, que l'actuel traitement comptable du capital versé est approprié, que les banques de développement utilisent ce capital pour accorder des prêts aux pays en développement, que ces investissements constituent essentiellement un mécanisme permettant au Canada et à d'autres pays d'accorder des prêts à des États souverains et que la politique d'évaluation du gouvernement pour les prêts s'applique aussi au capital versé. En d'autres mots, le gouvernement considère que les prêts souverains sont recouvrables à moins que les pays débiteurs aient officiellement refusé de les honorer. Nonobstant cette prise de position, nous continuons de croire que cela ne reflète pas la réalité.

Approbation, par le Parlement, des souscriptions au capital sujet à appel

2.90 Dans la Partie III du *Budget des dépenses,* l'ACDI a fait connaître quels étaient ses engagements financiers au titre des souscriptions bancaires au capital sujet à appel. Par exemple, dans la Partie III de 1994-1995, l'ACDI a clairement indiqué quel était le capital sujet à appel pour chaque banque. Comme mentionné antérieurement, l'ACDI a l'intention de modifier le libellé des crédits pour y indiquer les engagements financiers au regard des souscriptions

impayées au capital des banques régionales de développement. Le libellé des crédits sera modifié dans les documents budgétaires de 1995-1996.

Comptabilisation des effets à payer

2.91 L'ACDI continue de croire que l'actuel traitement comptable est approprié et elle n'a pris aucune mesure supplémentaire. Elle soutient que le ministère des Finances est du même avis qu'elle.

Le Parlement doit connaître les risques et les avantages

2.92 L'ACDI a accepté d'évaluer périodiquement la façon dont les objectifs du Canada, qui sont énoncés dans la *Loi d'aide au développement international (institutions financières),* sont atteints par l'entremise des BRD, et de présenter un rapport à ce sujet. Elle tente d'effectuer ce genre d'évaluation de manière continue, particulièrement dans le cadre des décisions concernant la reconstitution des fonds ou des négociations concernant l'augmentation du capital. Elle a essayé de renforcer le lien entre les fonds versés par le Canada et les résultats escomptés de la participation canadienne aux BRD. L'ACDI a toutefois souligné qu'il est difficile de chiffrer sans équivoque les avantages de la participation du Canada aux BRD en regard des objectifs visés. Les BRD participent à tout un éventail d'activités dont profitent le Canada et la communauté internationale et dont les avantages ne peuvent pas être facilement mesurés.

2.93 En outre, l'ACDI a analysé les rapports des divers groupes de travail sur la qualité des portefeuilles, et les conclusions de ces rapports serviront à déterminer l'étendue et la nature de la future participation du Canada aux banques.

Information destinée au Parlement

2.94 L'ACDI a commencé à améliorer l'information qu'elle communique dans la Partie III du *Budget des dépenses* et, en 1994-1995, elle a déclaré ceci : « L'ACDI entend poursuivre l'examen des institutions financières internationales qu'elle a entrepris en 1993-1994 (...). Le fruit de cette recherche aidera l'Agence à évaluer l'efficacité des BRD sur le plan du développement et à mieux définir les objectifs à long terme du système des institutions financières internationales en général et de ses éléments constituants en particulier. » En outre, les dirigeants de l'ACDI et les administrateurs canadiens ont continué à témoigner, sur demande, devant des comités parlementaires, notamment le sous-comité des institutions financières internationales. L'ACDI cherche actuellement des moyens qui permettraient aux administrateurs canadiens des banques régionales de communiquer plus systématiquement de l'information pertinente aux parlementaires. Nous encourageons l'ACDI à envisager de préparer un rapport périodique sur le rendement des banques régionales de développement à l'intention des parlementaires.

Le ministère des Finances - Participation aux institutions de Bretton Woods et à la Banque européenne pour la reconstruction et le

développement - 1992, chapitre 12

Contexte

2.95 En 1992, nous avions constaté que le ministère des Finances et le gouvernement devaient examiner et évaluer périodiquement les objectifs, l'ampleur et les résultats de la participation financière du Canada aux institutions de Bretton Woods (le Fonds monétaire international et le Groupe de la Banque mondiale) et les pondérer en fonction de l'importance des engagements financiers du Canada envers ces institutions et d'autres impératifs financiers.

2.96 Plusieurs facteurs militent en faveur de ces examens, notamment le taux de succès à la baisse des projets financés par la Banque mondiale, l'évolution des rôles et de l'activité des institutions, et les compressions budgétaires intérieures. Nous avions également remarqué que le ministère des Finances devrait améliorer davantage les renseignements portant sur les objectifs et les résultats de cette participation de même que sur les engagements financiers et sur les risques connexes auxquels le Canada est exposé.

2.97 Un certain nombre de mesures pertinentes ont été apportées depuis notre vérification. Un sous-comité du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, mis sur pied pour étudier la gestion et les politiques des institutions financières internationales, en particulier le Fonds monétaire international et le Groupe de la Banque mondiale, a terminé ses travaux et publié un rapport en juin 1993. Le sous-comité a abondé dans le sens de nos recommandations et il est allé même jusqu'à recommander une analyse et un examen des pratiques de la Banque mondiale.

2.98 Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes examine actuellement la politique étrangère du Canada et, ce faisant, il est amené à se pencher sur les priorités, les politiques et les approches du Canada en matière d'aide internationale. Le Comité devrait publier son rapport à l'automne 1994.

2.99 En 1994, le Comité du développement du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale a décidé de créer un petit groupe de travail chargé d'étudier le rôle joué en matière de développement par les banques multilatérales de développement, dont la Banque mondiale et les principales banques régionales. Le groupe devrait rendre compte de ses travaux au Comité, à la réunion prévue en septembre-octobre 1995.

2.100 Dans le cadre de notre suivi, nous avons examiné les mesures prises par le ministère des Finances à l'égard de nos recommandations.

Conclusion

2.101 Le ministère des Finances a pris des mesures visant à donner suite à nos principales recommandations, mais il est encore trop tôt pour en évaluer l'incidence. Le Ministère a entamé un examen de l'efficacité de la participation du Canada aux institutions financières

internationales (IFI), en tant que moyen d'influencer le développement économique des pays en développement et d'atteindre d'autres objectifs liés à la politique étrangère du Canada, au développement économique et au commerce. Les résultats de cet examen, qui est en voie d'achèvement, seront présentés au Parlement.

2.102 Le Canada et d'autres pays membres ont contribué à encourager la direction de la Banque mondiale à faire porter davantage son évaluation sur les résultats plutôt que sur le montant des prêts alloués pour des projets de développement, et à l'amener à examiner la pertinence des niveaux des provisions pour pertes sur prêts et du ratio de la réserve par rapport aux prêts.

2.103 Le ministère des Finances a amélioré les renseignements qu'il fournit au Parlement sur la participation du Canada au Fonds monétaire international et au Groupe de la Banque mondiale. Toutefois, il doit persévérer dans ses efforts visant à sélectionner les indicateurs pouvant servir à évaluer la mesure dans laquelle sont atteints les objectifs de la participation du Canada à ces institutions et à en rendre compte.

Observations

Objectifs de la participation du Canada et résultats connexes

2.104 Nous avions recommandé que le gouvernement fournisse un énoncé clair et complet des objectifs de la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes. Nous avions également recommandé que le ministère des Finances établisse des indicateurs pouvant servir à évaluer la mesure dans laquelle les objectifs de la participation du Canada à ces institutions sont atteints, en suive l'évolution, les analyse et en rende compte.

2.105 Le Ministère reconnaît que les objectifs de la participation du Canada à ces institutions doivent être clairement énoncés. Dans son rapport de 1993 sur les activités menées aux termes de *la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*, le ministère des Finances a relevé trois grands objectifs relativement au financement du développement durable dans les pays les plus pauvres, et sur lesquels l'Association internationale de développement (AID) devrait insister d'après l'accord connexe (AID 10) - à savoir l'allégement de la pauvreté, le rajustement et la croissance économiques, et la protection de l'environnement. Le Ministère a en outre énuméré un certain nombre d'avantages précis liés à la participation du Canada au Fonds monétaire international, et il a rendu compte du rôle joué par le Canada, de concert avec d'autres pays, pour encourager la Banque mondiale à intégrer des critères environnementaux à ces programmes de prêts.

2.106 Dans des documents internes portant sur l'accord connexe AID 10, le Ministère a examiné des indicateurs précis des résultats de l'aide au développement, comme la proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté, l'espérance de vie, le niveau de scolarité et le PIB par habitant - par pays et par région. Toutefois, le Ministère n'a pas retenu ces indicateurs qui pourraient servir à

évaluer dans quelle mesure ont été atteints les objectifs du Canada en matière d'aide financière internationale, pas plus d'ailleurs qu'il n'a fait rapport en regard de ceux-ci. Par contre, il a fait rapport en s'appuyant sur les indicateurs suivants déjà utilisés, à savoir : les marchés octroyés au Canada par la Banque mondiale et l'Association internationale de développement ainsi que le nombre de Canadiens travaillant à la Banque.

Évaluation

2.107 Nous avions recommandé que le ministère des Finances étudie la possibilité, pour le Canada, d'entreprendre une évaluation conjointement avec d'autres membres intéressés pour établir la rentabilité de la participation aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes, en tant que moyen de promouvoir les objectifs nationaux. Les leçons tirées de ces évaluations pourraient servir à améliorer le fonctionnement des institutions, en particulier à l'égard des objectifs des pays qui fournissent des devises fortes et le soutien financier nécessaire aux emprunts sur le marché des capitaux. Nous avions également recommandé que le ministère des Finances envisage de combiner sa capacité d'évaluation avec celle des autres ministères et organismes en cause, comme l'ACDI, pour évaluer l'ampleur de la participation globale du Canada aux institutions financières multilatérales.

2.108 Le ministère des Finances a amorcé un examen de la participation et de la stratégie du Canada, pour évaluer l'efficacité de la participation du pays aux institutions financières internationales, en tant que moyen d'influencer le développement économique dans les pays en développement et d'atteindre d'autres objectifs liés à la politique étrangère du Canada, au développement économique et au commerce. Un projet de rapport a été préparé et mis en circulation à l'échelle interministérielle à des fins de discussions avant l'établissement de la version finale.

2.109 Le rapport provisoire précise les objectifs actuels de la participation du Canada aux institutions financières internationales et donne une évaluation qualitative et, dans une moindre mesure, quantitative, de l'atteinte des objectifs. On y soulève également des questions sur la façon la plus rentable de combiner les mécanismes bilatéraux et multilatéraux de prestation des programmes d'aide et sur l'ampleur de la présence nécessaire pour continuer d'influencer l'activité des IFI au profit des objectifs canadiens. Aucune réponse précise n'est cependant apportée. En outre, le rapport présente des paramètres directeurs en ce qui concerne la participation du Canada aux négociations concernant la reconstitution du capital des IFI.

2.110 Selon deux des conclusions tirées de l'examen, les banques multilatérales de développement (BMD) ont joué un rôle important en faveur d'un certain nombre d'objectifs canadiens, complétant ainsi le programme d'aide bilatérale du Canada, mais elles n'ont pas aussi bien réussi au chapitre de la réduction de la pauvreté, de l'avancement social et du développement du secteur privé, et de la viabilité de l'environnement, inscrits au programme stratégique du Canada. Il reste

à mettre la dernière main au rapport. Nous incitons le Ministère à mener à bien l'examen et à inclure un résumé des conclusions dans le prochain rapport sur les activités menées aux termes de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes* ou dans la Partie III du *Budget des dépenses*.

2.111 Le Ministère a appuyé une étude approfondie des banques par l'Institut Nord-Sud, qui a été parrainée par l'ACDI et d'autres organismes donateurs. (Voir le paragraphe 2.84 concernant le suivi de l'ACDI relativement à cette étude.)

2.112 Le Canada et d'autres pays membres ont contribué à encourager la direction de la Banque mondiale à insister davantage sur les résultats plutôt que sur le montant des prêts alloués aux projets de développement. En mai 1993, la Banque mondiale a adopté un programme de mesures visant à donner suite aux recommandations d'un groupe de travail qu'elle avait chargé, en 1992, d'examiner les problèmes nuisant à la qualité de son portefeuille de prêts et de crédits. L'une des recommandations du groupe de travail consistait à renforcer le rôle du Département de l'évaluation rétrospective des opérations de la Banque (DERO), en tant qu'instrument redditionnel indépendant, et à insister davantage sur la tenue d'évaluations des incidences.

2.113 Le DERO a entamé des travaux sur l'évaluation des résultats et avait mené à bien sept évaluations des incidences, au milieu de l'année 1994. Le Canada continue d'influencer l'orientation des évaluations du DERO et l'accent mis sur les résultats par l'intermédiaire de son administrateur siégeant au Comité conjoint de vérification de la Banque qui entre autres, voit à la bonne marche des travaux du DERO.

Risque financier

2.114 Nous avions recommandé que le ministère des Finances envisage de demander que l'on réalise une évaluation, en collaboration avec ses partenaires du G-7, du taux de la provision pour pertes sur prêts et de la méthode utilisée pour l'établir, car le risque financier auquel le Canada est exposé relativement à la Banque mondiale est étroitement lié au niveau de provisionnement. L'évaluation permettrait d'assurer des provisions accumulées pour pertes sur prêts du point de vue des actionnaires, de sorte que le risque d'un appel au versement du capital exigible reste faible.

2.115 Encouragée par le Canada et d'autres pays membres, la Banque mondiale a mené un examen visant à déterminer la suffisance des provisions pour pertes sur prêts et des réserves. En avril 1993, les administrateurs de la Banque (qui comptent ceux des pays du G-7) ont été saisis d'un document intitulé *Review of the Adequacy of Loan Loss Provisions and Reserves*. Les auteurs du document se sont penchés sur la façon dont les provisions pour pertes sur prêts pour la Banque sont calculées afin d'assurer la suffisance des provisions accumulées pour pertes sur prêts du point de vue des actionnaires. En mai 1993, les administrateurs de la Banque ont approuvé une hausse du taux des provisions pour pertes sur prêts, lequel est passé de 2,5 p. 100 à 3 p. 100. En outre, l'objectif concernant le ratio de la réserve par

rapport aux prêts a été porté à 13-14 p. 100, pour les exercices 1994 et 1995.

Information communiquée au Parlement

2.116 Nous avions recommandé que le libellé de la *Loi de crédits*, relativement aux versements à la Banque mondiale, indique clairement que les versements visent l'achat d'actions ainsi que le montant de l'engagement financier relatif à la partie de la souscription constituée de capital exigible. Nous avions également recommandé qu'au fur et à mesure que le Ministère améliore les renseignements qu'il transmet au Parlement sur la participation du Canada au Fonds monétaire international, au Groupe de la Banque mondiale et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, il fournisse également des renseignements plus complets et explicites sur les objectifs et les résultats de la participation du Canada, ainsi que sur les engagements financiers qui en découlent.

2.117 Depuis la vérification menée en 1992, le Parlement a approuvé un versement à la Banque mondiale pour l'achat d'actions. Le libellé de la *Loi de crédits* ne précisait pas que le versement visait l'achat d'actions ni n'indiquait le montant de l'engagement financier relatif à la partie de la souscription constituée de capital exigible. Toutefois, dans la Partie III du *Budget des dépenses de 1994-1995*, le Ministère a précisé que les versements visant l'achat d'actions de la Banque mondiale ne représentaient que les actions souscrites, la partie de la souscription constituée de capital exigible ne devant être versée que dans le cas tout à fait improbable où les fonds deviendraient impératifs.

2.118 En outre, le ministère des Finances a amélioré les renseignements qu'il transmet au Parlement sur la participation du Canada au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale. Depuis que nous avons mené notre vérification en 1992, des renseignements nouveaux concernant les objectifs et les avantages de cette participation du Canada figurent au rapport annuel aux termes de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*. Les nouveaux renseignements fournis portent notamment sur les éléments suivants : avantages précis de la participation du Canada au Fonds monétaire international, intérêt propre du Canada et raison pour laquelle il a appuyé l'accroissement de la Facilité d'ajustement structurel renforcée du Fonds monétaire international, et grandes priorités du Canada relativement au Programme spécial d'assistance de la Banque mondiale. Toutefois, on ne s'est pas encore penché sur notre préoccupation quant au manque de renseignements sur les résultats de la participation du Canada. La publication des résultats découlant de l'examen que mène actuellement le Ministère sur la participation et la stratégie du Canada devrait permettre de le faire.

2.119 On a amélioré les renseignements présentés sur les engagements financiers. Le rapport annuel sur les activités menées aux termes de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes* comprend maintenant un tableau qui fait état de la situation financière du Canada au sein du Fonds monétaire international. Toutefois, on n'y

indique pas encore clairement le montant des fonds engagés ni le montant des dépenses au titre des souscriptions à l'Association internationale de développement. Ces renseignements, y compris les souscriptions de capital cumulatives effectuées par les pays du G-7 au 31 décembre 1992, sont présentés dans la version provisoire du rapport découlant de l'examen de la participation et de la stratégie du Canada.

Traitement comptable des effets à payer

2.120 Nous avions recommandé que le gouvernement réexamine, et révise s'il y a lieu, sa façon de comptabiliser et de déclarer les effets à payer à l'Association internationale de développement.

2.121 Le ministère des Finances est d'avis que le traitement comptable et la déclaration des effets à payer à l'Association internationale de développement sont appropriés. Toutefois, le gouvernement prépare actuellement un document où l'on examinera le traitement comptable en vigueur pour déterminer si des changements s'imposent. Nous continuerons d'assister le gouvernement dans cet examen afin de régler la question du traitement comptable.

Réponse du Ministère : *Le Ministère a examiné avec intérêt le rapport de suivi et apprécie le dialogue constructif qui s'est déroulé avec le Bureau du vérificateur général.*

Nous souhaiterions faire une remarque au sujet de la suggestion selon laquelle le Ministère devrait réviser sa comptabilité des effets à payer à l'Association internationale de développement (ADI). A cet égard, nous ferons simplement observer que les normes de comptabilité en vigueur permettent l'emploi de l'une ou l'autre méthode. Les Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont d'avis que la pratique actuelle consistant à comptabiliser nos contributions au fur et à mesure que les effets sont encaissés, plutôt qu'émis, est tout à fait appropriée. Comme on peut le lire dans le Rapport, un examen du mode de comptabilité actuel est en cours pour déterminer s'il y a lieu d'apporter des changements.

Le ministère des Finances - Les garanties d'emprunts - 1992, chapitre 13

Contexte

2.122 En 1992, nous avions fait état de la mesure dans laquelle les lignes directrices adoptées par le gouvernement pour contrôler les modalités des nouvelles garanties étaient suivies, de la façon dont les risques et les coûts connexes étaient constatés et comptabilisés et de la pertinence de l'information communiquée au Parlement au sujet des garanties d'emprunts.

2.123 Nous avions recommandé que le gouvernement constate chaque année le coût ou le risque de perte liés aux garanties d'emprunts et qu'il comptabilise les coûts des garanties en établissant une réserve suffisante dans l'État de l'actif et du passif. Nous avions également indiqué qu'il fallait que le gouvernement revoie sa méthode

d'estimation des coûts des garanties d'emprunts.

Conclusion

2.124 Le gouvernement a révisé ses conventions comptables relatives aux garanties d'emprunts et il constate maintenant les coûts des garanties d'emprunts dans les états financiers du gouvernement du Canada.

Observations

Comptabilisation des coûts des garanties d'emprunts

2.125 En 1993, le gouvernement a modifié ses conventions comptables relatives aux garanties d'emprunts. Il constate maintenant une provision pour garanties d'emprunts dans les créditeurs et les charges à payer lorsqu'il est probable qu'il devra faire un paiement ultérieurement afin d'honorer une garantie et que le montant de la perte peut être déterminé avec suffisamment de précision.

Estimation du risque de perte

2.126 Le gouvernement a révisé sa méthode d'estimation du risque de perte sur les garanties d'emprunts. L'estimation du risque est désormais fondée sur les évaluations, faites par le Ministère, des paiements qui devront probablement être effectués sur l'encours des garanties d'emprunts à la fin de l'exercice. Cette nouvelle méthode d'estimation fournit une indication plus réaliste du risque associé aux programmes de garanties d'emprunts et du passif éventuel y afférent.

Sûreté liée aux prêts garantis par le gouvernement

2.127 En 1992, nous avions signalé que les modalités du Programme de prêts aux petites entreprises n'obligeaient pas les prêteurs à obtenir un privilège de premier rang sur les actifs donnés en sûreté. Le *Règlement sur les prêts aux petites entreprises* a été modifié en 1993 et contient maintenant cette obligation.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Les mégaprojets énergétiques - 1992, chapitre 14

Contexte

2.128 En 1992, nous avions examiné trois mégaprojets énergétiques qui ont reçu aide et financement du ministère des Ressources naturelles (qui comprend l'ancien ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources) et nous avions fait rapport sur eux. C'étaient les suivants : le projet de mise en valeur du champ Hibernia, l'usine de valorisation biprovinciale de Lloydminster et l'usine de valorisation NewGrade de Regina.

Conclusion

2.129 Nous avons constaté, à notre satisfaction, que le Ministère fait des progrès dans la mise en oeuvre de nos recommandations.

- Dans le cas du projet Hibernia, le Ministère a pris des mesures pour améliorer la surveillance exercée sur les avantages qui devaient en résulter. Il en a pris également pour améliorer la surveillance exercée sur la mise en oeuvre des recommandations découlant du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

- Les informations sur le projet de l'usine de valorisation biprovinciale sont maintenant plus faciles à obtenir et le Ministère a mis sur pied une unité qui s'occupe exclusivement de contrôler les incidences environnementales.

- Le Conseil du Trésor a diffusé une politique pour aider les ministères à gérer les futurs projets de ce genre. La politique répond aux préoccupations soulevées dans notre Rapport de 1992.

- La Société de gestion Canada Hibernia (SGCH) remplit convenablement son mandat qui consiste à gérer selon des principes commerciaux les 8,5 p. 100 d'Hibernia, qui représentent l'investissement du Canada dans le projet.

2.130 Le Ministère a aussi amélioré les rapports qu'il remet au Parlement sur ses propres responsabilités relatives au financement des mégaprojets énergétiques. Cependant, comme les responsabilités à cet égard sont réparties entre le Ministère et la SGCH, les informations financières ne sont pas réunies en un seul rapport, de sorte qu'il est difficile pour les parlementaires d'avoir une vue d'ensemble de tous les arrangements financiers et les risques concernant le projet de mise en valeur du champ Hibernia.

2.131 Grâce à son ébauche du cadre d'évaluation qu'il a récemment achevée, le Ministère a réalisé des progrès quant au recensement des questions qui doivent être abordées pour évaluer Hibernia. Il n'a toutefois pas fini d'évaluer l'information précise nécessaire pour procéder à cette évaluation. Le cadre n'a pas encore été approuvé au sein du Ministère même.

2.132 Le gouvernement doit rendre compte aux contribuables et au Parlement des résultats liés aux immenses investissements fédéraux dans les mégaprojets énergétiques d'Hibernia et de l'usine de valorisation biprovinciale. Nous estimons que le Ministère doit presser davantage le pas pour préparer l'évaluation de ces projets.

2.133 Vu que ces questions relatives aux mégaprojets persistent encore, nous continuerons de surveiller la participation du gouvernement aux projets.

Observations

Introduction

2.134 Usine de valorisation NewGrade. La nature du soutien accordé par le Canada à ce projet a changé depuis notre vérification de 1992. Le

gouvernement fédéral avait consenti des garanties d'emprunts maximales de 275 millions de dollars. Le gouvernement du Canada, la province de la Saskatchewan et la Consumers' Co-operative Refineries Limited, exploitant de l'usine, ont convenu d'en restructurer les finances. Une lourde dette et les prix du pétrole nettement inférieurs aux prévisions compromettaient la capacité de l'entreprise de rembourser sa dette. Aux termes de la nouvelle entente, le Canada remettra à l'usine un montant forfaitaire de 125 millions. En échange, il sera déchargé de toute obligation financière future relative au projet; la Saskatchewan indemnisera le gouvernement du Canada si jamais les garanties d'emprunts sont exigées.

2.135Usine de valorisation biprovinciale. La construction de l'usine (co-entreprise de la Husky Oil Limited et des gouvernements de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Canada) s'est achevée en novembre 1992. Depuis le début de la production, l'usine a eu besoin d'un soutien financier pour combler son déficit d'exploitation. Au 30 juin 1994, le Canada avait avancé 28,2 millions de dollars pour assumer sa part de ce déficit. Au moment de la vérification, les partenaires menaient des discussions sur le financement des déficits d'exploitation futurs et sur les options relatives à l'avenir du projet.

Commentaires de Ressources naturelles Canada : *Le 5 août 1994, le Canada, l'Alberta, la Saskatchewan et la compagnie Husky Oil Limited ont annoncé un nouvel arrangement financier pour l'usine de valorisation biprovinciale. Le Canada et l'Alberta ont accepté de vendre leurs intérêts dans l'usine de valorisation biprovinciale à la compagnie Husky Oil Limited et à la Saskatchewan. Le Canada recevra 41,96 millions de dollars pour son intérêt de 31,67 p. 100 dans le projet. De plus, le Canada obtiendra une participation aux bénéfices du projet si l'écart entre les prix du brut synthétique et du pétrole lourd dépasse 6,50 $ le baril.*

2.136Hibernia. Depuis notre vérification de 1992, les obligations financières du Canada relativement au projet de mise en valeur du champ Hibernia ont changé sensiblement, le gouvernement fédéral ayant acheté 8,5 p. 100 du capital-actions. La participation directe du Canada à ce projet prend diverses formes : contributions, garanties d'emprunts, autres prêts, et investissement en actions. Au 31 mars 1994, les contributions fédérales atteignaient 492 millions, et la valeur des garanties d'emprunts se chiffrait à 484 millions. Au 31 décembre 1993, l'investissement du Canada dans le capital-actions d'Hibernia totalisait 69,4 millions de dollars.

2.137 En sa qualité de propriétaire d'une part du projet Hibernia, le Canada peut bénéficier de tout profit qui résulterait de la production, ou de la vente de sa part (8.5 p. 100). Cependant, il doit maintenant assumer sa part de tout dépassement des coûts ainsi que toute autre responsabilité incombant aux propriétaires. Dans le passé, les risques financiers du Canada étaient limités par les accords. Quand le Canada a acheté 8,5 p. 100 du capital-actions du projet, on s'attendait à ce que son investissement total atteigne environ 357 millions de dollars avant le début de la production, le tout conformément à l'estimation originale de 1990. En juin 1994, les propriétaires ont annoncé que les

dépenses en capital de mise en marche du projet Hibernia augmenteraient de 1,172 milliard de dollars, par rapport au montant estimatif de 1993. A la suite d'une réduction du total estimatif des dépenses en capital de mise en marche et du récent dépassement des coûts, on s'attend maintenant à ce que la part qu'assumera le Canada, en tant que propriétaire, se chiffre à environ 410 millions de dollars.

Surveillance de l'investissement (8,5 p. 100 du capital-actions) du Canada dans le projet Hibernia

2.138 Le capital-actions susmentionné est détenu par la Société de gestion Canada Hibernia (SGCH), filiale en propriété exclusive de la Corporation de développement des investissements du Canada (CDIC), financée par l'entremise du ministère des Finances. La CDIC relève du Parlement par l'intermédiaire du ministre des Finances. On a pris ces arrangements afin que le gouvernement fédéral puisse confier la gestion commerciale de l'investissement à une société indépendante et vendre ainsi ses actions sur le marché au moment approprié. Par conséquent, Ressources naturelles Canada et la SGCH ont des responsabilités différentes et distinctes quant à la gestion de cet investissement et des obligations du Canada dans le projet de développement Hibernia.

2.139 Le rôle de la Société de gestion Canada Hibernia (SGCH) consiste à détenir, gérer et financer l'investissement du Canada dans le projet Hibernia, tandis qu'il incombe à la Corporation de développement des investissements du Canada (CDIC) de liquider cette part (8,5 p. 100), en se conformant aux règles du marché. La SGCH a son propre conseil d'administration qui comprend cinq membres, soit un haut fonctionnaire de Ressources naturelles Canada, trois administrateurs de la Corporation de développement des investissements du Canada et le président de la Société de gestion Canada Hibernia. Deux des cadres supérieurs de la CDIC sont également des cadres supérieurs de la SGCH. Le président de la SGCH siège au Comité exécutif du projet Hibernia. Cette structure permet à la SGCH et à la CDIC de bien remplir leur mandat respectif en participant activement au projet, en surveillant l'investissement du Canada dans le projet de mise en valeur du champ Hibernia, et en rendant compte à cet égard.

2.140 Un protocole d'entente signé par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR), le ministère des Finances, la CDIC et la SGCH explique comment doivent se faire la coordination et le partage de l'information. Les parties ont convenu de créer un comité dont elles se serviraient pour échanger régulièrement et en temps opportun des renseignements sur la situation du projet Hibernia et pour se consulter à fond sur toute question ou tout fait nouveau importants concernant le projet. Le comité devait comprendre des représentants de chaque partie et être présidé par un fonctionnaire désigné par le ministre d'EMR.

2.141 Le comité n'est cependant pas actif. La CDIC et Ressources naturelles Canada nous ont informés qu'ils communiquent entre eux de façon informelle et régulière. A notre avis, l'entente préconise le recours à une méthode de communication plus formelle.

Évaluation

2.142 Répondant à nos propos formulés dans le Rapport de 1992, le Ministère a fait savoir qu'il s'affairait à définir les critères d'évaluation des mégaprojets. Il a aussi convenu d'entreprendre, au moment opportun, une évaluation du projet Hibernia.

2.143 En octobre 1992, le Ministère a, dans une étude préparatoire, défini des paramètres pour étudier les diverses méthodes d'évaluation des mégaprojets énergétiques. A l'issue de cet examen, cette étude a recommandé, tant pour l'usine de valorisation biprovinciale que pour Hibernia, de mettre l'accent sur les retombées et sur la réalisation des objectifs, démarche que nous encourageons fortement.

2.144 Le Ministère espérait terminer l'évaluation de l'usine de valorisation biprovinciale à la fin de mars 1995. Il compte maintenant réexaminer cet échéancier, vu les changements qui ont touché le projet (voir le paragraphe 2.135 et les commentaires du Ministère). Quels que soient ces changements, nous estimons qu'il importe d'évaluer les résultats obtenus avec les deniers fédéraux dépensés, de rendre compte à cet égard, et de faire le point sur les leçons apprises à la faveur du processus, de manière à s'en inspirer dans l'avenir.

2.145 Le Ministère vient de terminer l'ébauche d'un cadre d'évaluation du projet Hibernia. Il y précise entre autres les aspects sur lesquels portera l'évaluation et il décrit jusqu'à un certain point les sources d'information et les renseignements que le processus nécessitera. Le Ministère n'a cependant pas déterminé toute l'information précise qu'il lui faudra pour évaluer le projet Hibernia. Le cadre n'a toujours pas été approuvé au sein du Ministère.

2.146 Cette ébauche n'indique pas quand au juste l'évaluation se terminera. Cependant, des représentants du Ministère ont fait savoir qu'ils comptaient effectuer une évaluation une fois commencée la production de pétrole.

2.147 Comme le gouvernement fédéral a beaucoup investi dans le projet Hibernia et que les risques financiers sont considérables, nous estimons qu'il est important pour le Ministère :

- de terminer et d'approuver le cadre d'évaluation le plus rapidement possible;

- d'adopter, s'il le faut, des méthodes supplémentaires pour recueillir en permanence l'information nécessaire à l'évaluation;

- de voir, s'il y a lieu, à effectuer une évaluation provisoire des résultats obtenus jusqu'ici, à partir de l'information disponible et d'en rendre compte au Parlement.

2.148 Selon nous, il importe que le gouvernement et le Parlement puissent établir si le projet Hibernia a représenté un bon investissement pour le Canada.

Information communiquée au Parlement et au public

2.149 Le Ministère a amélioré son rapport sur la situation financière des mégaprojets énergétiques dans la Partie III du *Budget des dépenses*, notamment en ce qui concerne les fonds qu'il y consacre. En outre, les renseignements du Ministère concernant les mégaprojets figurent maintenant tous dans une seule et même section.

2.150 Bien que Ressources naturelles Canada ait amélioré son rapport sur les fonds qu'il affecte au projet Hibernia, la division des responsabilités entre lui et la SGCH quant au financement donne lieu à des rapports distincts. Le *Budget des dépenses* du Ministère renferme de l'information sur ses responsabilités afférentes à Hibernia. Le *Budget des dépenses* du ministère des Finances montre le crédit parlementaire alloué à la SGCH pour payer l'investissement du Canada dans Hibernia. En outre, la CDIC fournit, dans son rapport annuel, de l'information sur le crédit alloué à la SGCH pour son investissement continu dans le projet Hibernia.

2.151 Comme le Canada possède 70 p. 100 des actions de Petro-Canada, il a aussi des intérêts indirects dans Hibernia. La société Petro-Canada détient 25 p. 100 du capital-actions du projet Hibernia et elle fournit des renseignements sur cet investissement dans son rapport annuel.

2.152 Le rapport annuel de l'Office Canada - Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers, qui est déposé au Parlement, constitue une autre source importante de renseignements sur Hibernia.

2.153 Comme chaque organisation présente un rapport distinct sur ses responsabilités dans le projet Hibernia, les parlementaires qui veulent comprendre à fond les arrangements financiers et les risques qui en découlent doivent donc examiner cinq rapports différents. Selon nous, pour des projets ayant l'envergure de celui d'Hibernia, tous les détails et renseignements devraient être regroupés dans un seul document.

2.154 Les problèmes inhérents à l'établissement de rapports sectoriels sont examinés de plus près dans le chapitre 7 intitulé *Rapports des ministères sur les activités sectorielles.*

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - La gestion des forêts des Indiens - La Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba - 1992, chapitre 15
LA GESTION DES FORETS DES INDIENS

Contexte

2.155 En 1992, nous avions signalé que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devait élaborer un énoncé qui délimite ses responsabilités et celles des bandes pour ce qui est des forêts des réserves indiennes. Nous avions remarqué que le *Règlement sur le bois de construction des Indiens* était désuet et qu'il ne permettait pas une bonne gestion de leurs forêts. En outre, nous avions indiqué que le Ministère ne disposait pas des compétences requises pour s'acquitter de ses responsabilités légales et fiduciaires à l'égard des forêts des

Indiens et qu'il manquait d'information appropriée pour prendre de bonnes décisions à l'égard des terres des réserves.

Conclusion

2.156 Le Ministère a lancé des mesures en réponse à toutes nos recommandations, réalisant des progrès plus ou moins marqués.

2.157 Par contre, nous savions que, pour donner suite à nos recommandations, le Ministère devrait consulter les Premières nations et le Service canadien des forêts de Ressources naturelles Canada afin d'obtenir leur aide. Nous savions également que les mesures donnant suite à nos recommandations seraient longues et complexes. Notre examen de suivi nous a donné raison. Le Ministère doit poursuivre la mise en oeuvre de nos recommandations de 1992.

Observations

Clarification des responsabilités légales et fiduciaires

2.158 Dans sa réponse à notre chapitre, le Ministère a déclaré avoir des obligations légales à l'égard de l'aliénation du bois sur les réserves. Le Ministère a élaboré une stratégie de gestion fiduciaire, stratégie qui définit la façon dont il entend s'y prendre pour s'acquitter de ses responsabilités fiduciaires liées à la gestion et à l'administration des terres et des ressources naturelles des réserves, notamment le bois d'oeuvre. Cependant, cette stratégie n'a pas établi d'énoncé exposant les objectifs et les responsabilités fiduciaires quant à la gestion des forêts des Indiens. Sans un tel énoncé, il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle le Ministère s'acquitte de ses responsabilités.

Élaboration d'une stratégie de foresterie autochtone

2.159 Sous la direction du Service canadien des forêts, le Ministère et l'Association nationale de foresterie autochtone (ANFA) ont l'intention d'élaborer une stratégie exhaustive de foresterie autochtone. Le Ministère a amorcé un processus mixte de planification avec le Service canadien des forêts et l'ANFA, mais aucun véritable progrès n'a été réalisé jusqu'à maintenant.

Modification du *Règlement sur le bois de construction des Indiens*

2.160 Le Ministère a préparé plusieurs modifications techniques pour le *Règlement sur le bois de construction des Indiens*, modifications qui ont été approuvées par le gouverneur en conseil en mai 1993. En 1994, le Ministère songe à apporter d'autres modifications techniques au Règlement. Le Ministère continue à travailler avec les responsables autochtones des questions forestières en vue d'élaborer un autre cadre législatif pour la forêt des Indiens, de manière à instaurer un système de gestion forestière moderne axée sur une utilisation polyvalente.

Compétences permettant de s'acquitter convenablement de ses responsabilités

2.161 Le Ministère a entrepris un certain nombre de projets afin d'acquérir les compétences qui lui permettront de remplir son mandat légal à l'égard des forêts des réserves. Il met au point une politique forestière et un manuel de procédures, et il a élaboré des cours de formation pour que le personnel puisse appliquer ces dernières.

Des mesures provisoires sont nécessaires

2.162 Comme nous l'avions mentionné dans notre chapitre de 1992, les forêts des réserves constituent, dans plusieurs cas, un important levier de développement socio-économique pour les bandes indiennes. Les forêts représentent souvent l'actif le plus important de nombreuses bandes. Toutefois, les forêts situées dans beaucoup de réserves indiennes sont considérablement épuisées faute de gestion forestière. Si l'on en juge d'après l'expérience passée du Ministère, les mesures correctives pourraient se heurter à de nombreuses contraintes et mettre des années à produire des résultats. Entre temps, il faudrait prendre des mesures provisoires pour empêcher un épuisement encore plus marqué des ressources forestières.

Réponse du Ministère : *Le Ministère continuera de donner suite aux recommandations énoncées par le vérificateur général en 1992, dans la mesure où elles ont trait à son mandat légal.*

En outre, le Ministère met en oeuvre des mesures provisoires, en collaboration avec les leaders autochtones responsables et le Service canadien des forêts, afin de promouvoir de bonnes pratiques de gestion forestière pour les forêts des réserves.

LA CONVENTION SUR L'INONDATION DES TERRES DU NORD DU MANITOBA

Contexte

2.163 La Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba (la Convention) prévoit un cadre d'indemnisation des cinq bandes indiennes touchées par les effets adverses des divers projets de développement hydroélectrique entrepris ou qui doivent être entrepris par la Régie de l'hydroélectricité du Manitoba.

2.164 Les parties à la Convention, qui a été signée en 1977, sont les Affaires indiennes et du Nord Canada, la Régie de l'hydroélectricité du Manitoba, le ministère des Affaires du Nord du gouvernement du Manitoba et la Northern Flood Committee Inc., société indienne qui représente les cinq bandes. Ces parties ont des obligations conjointes et distinctes aux termes de la Convention, selon la nature de leurs responsabilités respectives.

2.165 En 1992, nous avions fait état de la gestion et de la mise en oeuvre de la Convention par le Ministère fédéral. Le Ministère s'était dit d'accord avec nos recommandations.

2.166 Nous avions recommandé que le Ministère favorise le respect de la Convention par toutes les parties et qu'il y veille; qu'il s'assure qu'on effectue une évaluation environnementale valable pour déterminer

les effets des projets hydroélectriques et qu'on rendre compte des résultats de cette évaluation; qu'il utilise les résultats de l'évaluation environnementale comme base pour la mise en application future de la Convention et qu'il collige et fournisse de l'information sur le rendement et sur tous les coûts liés à la Convention.

2.167 Nous avions aussi recommandé que, avant de conclure toute autre entente de cette nature, le Ministère s'assure que les obligations de chaque partie sont clairement énoncées. Nous avions également recommandé que ces ententes éventuelles contiennent des engagements de toutes les parties sur les questions de mise en oeuvre, par exemple les dates cibles d'avancement et les méthodes d'évaluation de la conformité de la mise en application.

Conclusion

2.168 Le Ministère nous a informés que l'évaluation des incidences environnementales et les autres questions en suspens, comme la clarification des responsabilités, faisaient toujours l'objet d'études et de discussions. A notre avis, le Ministère doit faire en sorte que l'on se fonde sur de l'information suffisante et adéquate pour s'acquitter des responsabilités actuelles et mettre en oeuvre toute entente de règlement.

Observations

2.169 Le Ministère, à l'instar des autres parties, a polarisé ses efforts sur la négociation d'ententes globales avec les bandes pour que les obligations respectives des parties aux termes de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba soient satisfaites. Dans le cadre d'un règlement global, le Ministère et les autres parties à la Convention cherchent à conclure avec chaque bande un règlement définitif couvrant les indemnisations financières et d'autres indemnisations pour les dommages subis. Ces ententes doivent remplacer et annuler toute revendication non réglée et ultérieure et dégager entièrement et définitivement toutes les parties de leurs responsabilités passées, présentes et futures aux termes de la Convention.

2.170 En juin 1994, un règlement global avait été conclu avec une bande; des négociations globales étaient en cours avec trois bandes; une bande a choisi, comme par le passé, de poursuivre ses propres revendications, choisissant de se soustraire au règlement global. Les engagements financiers du Ministère aux termes du seul règlement global conclu atteignent approximativement 16 millions de dollars. Les montants des règlements globaux avec les autres bandes ne sont pas encore déterminés.

2.171 Dans la négociation des règlements globaux, il est fondamental que les effets environnementaux soient évalués adéquatement et utilisés comme base de tout règlement. Sans une évaluation adéquate des incidences environnementales, il est toujours possible que les règlements globaux et leur mise en oeuvre ne soient pas appropriés. Il est également essentiel que toutes les parties aux règlements

comprennent bien la nature et l'étendue de leurs obligations respectives et s'entendent à ce sujet. Au moment où nous avons effectué notre suivi, le Ministère poursuivait ses efforts pour régler ces questions et d'autres questions signalées en 1992.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord avec la conclusion. Les effets environnementaux du projet relatif à la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba (CITNM) n'ont guère changé depuis 1988, date du dernier rapport sur le sujet. Néanmoins, le Ministère prépare actuellement un rapport sur les années comprises entre 1988 et 1994, qui devrait sortir avant la fin de mars 1995.*

Le Ministère reconnaît, en principe, qu'il est impératif de procéder à une évaluation rigoureuse des incidences environnementales, et que tous les règlements doivent se fonder sur cette évaluation. Cependant, il faut souligner que l'objectif des négociations en vue d'une mise en oeuvre globale de la Convention s'intéresse également à ce dont les Premières nations ont besoin pour s'adapter aux répercussions du projet. La valeur des indemnités prévues dans les ententes globales n'est pas déterminée d'après les dommages causés par le projet en lui-même, mais plutôt d'après les besoins d'une collectivité, en fait de développement économique et de services administratifs, pour modifier son mode de vie en fonction des changements que le projet aura entraînés dans l'environnement de cette partie du Manitoba.

Les ententes globales, comme celle de Split Lake, mettent en place des dispositions pratiques qui clarifieront les responsabilités. En outre, elles feront en sorte qu'aux termes de leurs obligations, les parties aident, de façon tangible, à améliorer la qualité de vie des membres des réserves touchées par la Convention et à mettre en oeuvre la présente recommandation.

Le ministère de la Défense nationale - 1992, chapitres 16, 17 et 18

Introduction

2.172 Le *Rapport du vérificateur général* de 1992 renferme trois chapitres sur le ministère de la Défense nationale (MDN). Les deux premiers traitent des grands projets d'immobilisations (Initiatives de développement industriel - Lancement et mise en oeuvre des projets), tandis que le troisième porte sur la Réserve des Forces canadiennes.

2.173 D'une façon générale, la réponse du Ministère a été d'étudier les problèmes soulevés dans ces trois chapitres et de proposer des solutions. Le Ministère a également pris un certain nombre de mesures.

2.174 Le Ministère a accepté la plupart de nos recommandations, mais nous avons constaté qu'il lui faut beaucoup de temps pour mettre en oeuvre les changements proposés. Il n'a donné suite qu'à 44 des 79 recommandations que nous avions faites entre 1984 et 1990 (voir la pièce 2.3). Bien que l'on n'ait pas entièrement donné suite à 35 de nos recommandations, on a pris des mesures à l'égard de nombre d'entre elles. Dans certains cas, on peut dire que les mesures sont incomplètes tant que le nouveau système d'approvisionnement des Forces

canadiennes ne sera pas en place. Il lui faut également beaucoup de temps pour donner suite à ses propres études, comme le montrent les chapitres 24 et 27 du présent rapport.

Pièce 2.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Grands projets d'immobilisations - Initiatives de développement industriel - 1992, chapitre 16

Contexte

2.175 Dans le cadre des grands projets d'immobilisations, l'optimisation des ressources vise trois grands objectifs : répondre aux exigences opérationnelles de la manière la plus rentable qui soit; promouvoir un développement industriel et régional rentable et viable; et réaliser les autres objectifs nationaux. Le chapitre 16 du Rapport de 1992 porte sur l'interaction des deux premiers objectifs.

2.176 C'est au ministère de la Défense nationale qu'il appartient de déterminer quels sont les moyens les plus efficaces et rentables de répondre à ses exigences opérationnelles. Industrie Canada est le ministère responsable d'un développement industriel rentable.

2.177 Dans notre Rapport de 1992, nous avions signalé que les politiques du gouvernement en matière d'approvisionnement n'étaient pas respectées, et nous avions fait plusieurs recommandations : améliorer la planification stratégique; fournir aux décideurs des analyses pertinentes des coûts et des avantages des initiatives de développement industriel; imputer les coûts de ces initiatives aux ministères intéressés; et améliorer la qualité de l'information présentée au Parlement.

Conclusion

2.178 Depuis la publication de notre Rapport de 1992, les ministères responsables des initiatives de développement industriel ont revu leurs politiques et leurs pratiques en matière de retombées industrielles et régionales et ils ont tenu des consultations avec les représentants de l'industrie. Cependant, Industrie Canada n'a pas encore pleinement donné suite à nos recommandations.

Observations

2.179 Nous avons constaté qu'Industrie Canada a adopté une « stratégie opportuniste » en matière de retombées industrielles, comme l'indique une ébauche de rapport ministériel. Avec cette stratégie, il est difficile de fournir à l'avance une estimation des coûts et des retombées industrielles des diverses initiatives, en raison de l'incertitude entourant les offres que feront les entrepreneurs dans leurs propositions.

2.180 Depuis 1992, les études effectuées par Industrie Canada et par

d'autres organismes ont confirmé qu'il faudrait adopter une nouvelle stratégie de développement industriel. En réponse à notre Rapport, Industrie Canada a confié à un groupe de travail le soin de réviser sa politique; ce groupe de travail a présenté un rapport provisoire en juillet 1992. En 1992-1993, l'*Initiative de la prospérité* du gouvernement fédéral a présenté de nouvelles rétroactions de la part de représentants de l'industrie, et a mené à de nouvelles consultations interministérielles. Un groupe de travail interministériel a procédé à un examen et à une analyse de la politique du gouvernement en matière de retombées industrielles. Son rapport, intitulé « Les achats fédéraux dans les années 90 », résume la plupart des enjeux de la politique et des pratiques en matière de retombées industrielles, et recommande des changements. Un récent rapport provisoire d'Industrie Canada dresse le bilan des travaux accomplis jusqu'ici, et recommande que l'on élabore des stratégies distinctes pour les divers secteurs industriels. En réponse à ces études, Industrie Canada a rationalisé ses exigences en matière de rapports pour les initiatives de développement industriel, mais il a fait peu pour modifier les politiques et les procédures du Ministère.

2.181 Nous n'avons pu déterminer si les décideurs reçoivent de meilleures informations sur les coûts et les avantages des initiatives de développement industriel, car le gouvernement n'a approuvé aucun nouveau grand projet de l'État depuis 1992. Par conséquent, Industrie Canada a eu peu d'occasions d'intervenir dans ce domaine.

2.182 En 1992, nous avions signalé qu'il était nécessaire d'intensifier la surveillance et la vérification des projets, et d'améliorer les rapports au Parlement sur les initiatives de développement industriel. Or, nous constatons que depuis 1992, Industrie Canada a consacré moins de ressources à la surveillance des projets existants. Nous constatons également qu'en ce qui concerne les rapports présentés au Parlement sur des projets particuliers, il n'y a toujours pas de coordination entre les divers ministères responsables des initiatives de développement industriel.

Grands projets d'immobilisations - Lancement et mise en oeuvre des projets - 1992, chapitre 17

Contexte

2.183 En 1992, dans notre chapitre sur le lancement et la mise en oeuvre des projets d'immobilisations, nous avions examiné comment les politiques et les procédures du Système de gestion du Programme de la Défense influent sur l'optimisation des ressources dans le cadre des grands projets d'immobilisations. Nous avions constaté que le Système de gestion du Programme de la Défense souffre de l'absence de plan stratégique stable à long terme pour les Forces canadiennes, que les gestionnaires du Programme de la Défense manquent d'informations et que l'on pourrait améliorer l'approvisionnement en pièces de rechange pour les nouveaux équipements.

2.184 Nous avions recommandé des améliorations dans la planification stratégique à long terme des Forces canadiennes et dans la gestion

courante du programme d'immobilisations. Nous avions également recommandé qu'un système de priorités soit établi pour l'ensemble du Programme des services de défense. En outre, nous avions conseillé au Ministère de revoir sa façon de procéder pour l'approvisionnement initial en pièces de rechange, qui favorise actuellement l'entrepreneur principal.

Conclusion

2.185 Le ministère de la Défense nationale a donné suite à nos recommandations, mais certaines activités ne sont pas terminées, et il est possible que les mesures qui ont été prises soient inadéquates. Dans notre Rapport de 1994, les chapitres sur la Technologie de l'information (chapitre 25) et la Gestion de l'infrastructure (chapitre 27) montrent que le Ministère continue d'avoir des problèmes avec le système de gestion de son programme et de ses projets.

Observations

2.186 Le Ministère s'est conformé à l'exigence suivante, se doter d'un plan stratégique à long terme, lorsqu'il a approuvé, en 1993, le « Plan de développement de la défense ». Ce plan concrétise les engagements de la politique de défense en une structure des forces. En outre, il est censé constituer un plan stratégique de 15 ans pour la mise en place de forces armées compétentes à un coût abordable. Ses objectifs sont les suivants : préciser quelle structure des forces est la plus efficace et la moins coûteuse; fournir les directives nécessaires pour la planification des ressources afin de doter en personnel, d'équiper, de loger et de soutenir efficacement cette structure des forces; et fournir un cadre pour guider la mise en oeuvre de la structure des forces. Le Ministère s'efforcera également de réviser et de mettre à jour le plan de développement en fonction des événements nationaux et internationaux. En dépit des réserves que nous avons exprimées à l'égard de son prix global (voir les paragraphes 24.39 à 24.45) et de son exhaustivité (voir les paragraphes 24.27 à 24.38 et le paragraphe 26.26), ce plan est conforme à l'intention de notre recommandation de 1992.

2.187 Dans le chapitre 17 de notre Rapport de 1992, nous avions constaté que le Système de gestion du Programme de la Défense représente une énorme charge de travail pour le personnel, et que le processus de contrôle du programme ne permet pas de suivre efficacement l'évolution des projets. Le Ministère a apporté plusieurs changements au Système de gestion du Programme de la Défense, ce qui fournit davantage de directives quant à la gestion courante du programme. Le Ministère a également mis en place des systèmes de mesure et des mécanismes conçus pour signaler rapidement à la haute direction tout changement significatif dans le coût ou l'envergure d'un projet. Cependant, le chapitre sur la Technologie de l'information (voir le paragraphe 25.56) montre que dans ce domaine, les problèmes persistent.

2.188 Depuis nos recommandations de 1992, le Ministère a également remanié le Système d'information du Programme des services de défense. Le système enregistre les détails de chaque projet à mesure que les

documents touchant le projet sont diffusés et approuvés. Les informations provenant du bureau de projet, qui prenaient auparavant quatre à six semaines pour être incorporées dans le système, sont dorénavant introduites automatiquement, ou, lorsque le traitement est manuel, en moins d'une semaine. Les préposés à la gestion du programme ont dorénavant un accès direct au système, et ils le mettent à jour régulièrement. Plusieurs des bureaux de projet auront également un accès direct au système dans un avenir rapproché. Bien que le système d'information semble considérablement amélioré, nous ne sommes pas sûrs de la qualité de certaines des données qu'il contient, en particulier les données sur les projets des technologies de l'information (voir le paragraphe 25.46).

2.189 Le Ministère a fait des progrès dans l'établissement d'un système de priorités pour l'ensemble du Programme des services de défense. Il dispose dorénavant de critères pour déterminer quelle priorité accorder aux projets, qu'ils soient du Commandement maritime, du Commandement de la Force terrestre ou du Commandement aérien, ainsi qu'aux projets de la structure de commandement. Ces critères utilisés pour les trois commandements comprennent, entre autres, les éléments suivants : besoin opérationnel, sécurité, directive du gouvernement, accords internationaux et analyses de rentabilisation convaincantes. Ces critères ont été utiles aux gestionnaires du programme lorsqu'il leur a fallu déterminer quels projets seraient reportés par suite des compressions annoncées dans le budget de février 1994. Néanmoins, il faudrait d'autres directives sur la façon d'évaluer les avantages associés à certains projets et le coût de renonciation d'un retard dans leur financement (voir le paragraphe 25.52).

2.190 En 1992, nous avions recommandé que le ministère de la Défense nationale et le ministère des Approvisionnements et Services envisagent d'acheter des pièces de rechange directement auprès du fabricant premier du matériel, plutôt qu'auprès de l'entrepreneur principal, comme c'est le cas actuellement. Nous avions également souligné qu'il était avantageux de procéder à une analyse d'ingénierie lors de l'établissement des spécifications.

2.191 Depuis lors, le Ministère a effectué un certain nombre d'analyses d'ingénierie de la valeur des produits. Le Ministère a également fait des progrès en élargissant son programme « Le Projet BO$$ ». Ce programme permet de comparer les prix des pièces de rechange. Plus de 4 500 articles ont été examinés dans le cadre de ce programme, ce qui a permis de réaliser des économies de près de 10 millions de dollars. Les résultats seraient encore meilleurs si le ministère de la Défense nationale déployait plus d'efforts pour réaliser les économies que le programme a recensées.

La Réserve des Forces canadiennes - 1992, chapitre 18

Contexte

2.192 Nous avons axé notre suivi sur nos recommandations de 1992 dans sept domaines : planification de la Réserve, gestion des ressources humaines, instruction, équipements, installations, disponibilité

opérationnelle et obligation de rendre compte.

2.193 Dans notre Rapport de 1992, nous avions signalé que le Ministère devrait définir des rôles appropriés pour la Réserve, en tenant compte du rapport coût-efficacité. Des rôles appropriés et clairement définis mènent à une politique et à une structure des ressources humaines efficaces, et à une amélioration de l'instruction, des équipements et des installations; ils fournissent également de bons indicateurs pour déterminer et communiquer les niveaux de disponibilité opérationnelle. Définir des rôles appropriés pour la Réserve est essentiel si l'on vise un bon rapport coût-efficacité.

Conclusion

2.194 Dans notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a donné suite à nos recommandations de diverses façons. Le Ministère continue de définir et de mettre en oeuvre des rôles pour la Réserve selon le principe de la force totale, et d'adapter ces rôles aux conditions particulières de chaque commandement. Par conséquent, la réponse à nos recommandations de 1992 a varié d'un commandement à l'autre, selon la façon dont chaque commandement applique le concept de force totale. D'une façon générale, les mesures prises par le Ministère pour donner suite à nos recommandations ont été plutôt limitées.

Observations

Rôles de la Réserve et structure organisationnelle

2.195 La Milice est le principal élément de la Première réserve; en effet, elle mobilise 73 p. 100 du budget consacré au personnel en 1994-1995. Le Commandement de la Force terrestre a longuement étudié des solutions qui, à notre avis, pourraient régler bon nombre des questions que nous avions soulevées dans notre Rapport de 1992. Parmi ces solutions, il y a la rationalisation des rôles de la Milice, de la structure des forces et de l'organisation des unités. Cependant, le Commandement a décidé de ne pas adopter toutes les solutions proposées, mais d'attendre plutôt que la révision de la politique de défense de 1994 soit terminée, et que le rôle de la Force terrestre ait été clarifié. Tant que le Commandement n'aura pas pris les mesures appropriées, la Milice continuera de ne fournir qu'un potentiel militaire limité. Nous avons l'intention de suivre l'évolution de la Milice en 1995.

2.196 Dans notre Rapport de 1992, nous avions signalé qu'il est nécessaire d'avoir une information de qualité sur les coûts de la Réserve. Des renseignements additionnels sur les coûts sont requis pour appuyer le processus de prise de décisions à tous les niveaux, en particulier lorsque l'on décide des rôles de la Réserve. Depuis 1992, le Ministère a effectué des analyses de coûts pour appuyer certaines décisions. Dans certains cas, de nouvelles activités proposées pour la Réserve sont mises à l'essai sur le terrain afin que l'on puisse en déterminer le coût avant de les mettre en oeuvre. Bien que le Ministère s'efforce de tenir compte des coûts dans le processus de prise de décision concernant la Réserve, les systèmes d'information

existants ne cernent peut-être pas tous les coûts nécessaires pour appuyer les décisions du Ministère (voir le paragraphe 24.70).

2.197 Dans notre Rapport de 1992, nous avions également recommandé que le Ministère intensifie ses efforts pour faire en sorte que les réservistes puissent se libérer pour l'instruction et les opérations d'urgence. Après avoir étudié la question, le Ministère a pris des mesures pour soutenir fermement le Comité national d'appui aux employeurs, qui s'appelle maintenant le Conseil de liaison des Forces canadiennes. Ce Conseil a pour mandat de veiller à ce que les employeurs accordent des congés aux réservistes - sans réduire leurs chances de promotion ou la durée de leurs vacances - pour qu'ils puissent s'entraîner, et de promouvoir l'embauche de réservistes. Le Conseil signale qu'il a joint des milliers d'employeurs et que, sur une période de 18 mois, la liste des employeurs qui ont offert leur appui à la Réserve est passée de 20 noms à plus de 1 200 noms. En 1996, le Conseil a l'intention de procéder à un examen complet de son programme, et il en communiquera les résultats à la haute direction du Ministère.

2.198 Le Commandement de la Force terrestre a rejeté, en principe et dans la pratique, l'attribution de tâches, de missions ou de rôles opérationnels à des unités particulières de la Milice. Les unités de la Milice se verront plutôt attribuer des missions d'instruction précises qui permettront aux membres d'une unité donnée de venir grossir les rangs de la Force régulière. Pour mettre en oeuvre ces missions d'instruction, et pour résoudre le problème permanent lié aux qualifications liées à chaque grade et au nombre disproportionné d'officiers par rapport au nombre de militaires du rang, le Commandement a proposé des « tableaux d'effectifs de force totale » pour l'Armée de terre. Ces nouveaux tableaux d'effectifs établiraient une norme pour toutes les unités de l'Armée de terre. En fonction de sa taille, une unité de la Milice aurait le même tableau d'effectifs, ou la même structure organisationnelle, que son homologue fonctionnelle dans la Force régulière.

2.199 Il est trop tôt pour déterminer si ces « tableaux d'effectifs de force totale », fondés sur la structure organisationnelle et la structure de grades de la Force régulière, sont le moyen le plus efficient de remplir la mission d'instruction d'une unité de la Réserve composée de volontaires à temps partiel. Aucun essai de ce nouveau modèle n'est prévu. Cependant, le Commandement a l'intention de mettre en oeuvre cette nouvelle structure au cours des trois prochaines années.

2.200 Durant les deux dernières années, la Réserve des communications a révisé et élargi son rôle. Les unités de la Réserve n'auront pas de rôles opérationnels, mais elles devront être en mesure de fournir des militaires bien entraînés pour accomplir certaines tâches. En plus des militaires envoyés individuellement en renfort, la Réserve des communications a l'intention de commencer à fournir de petits groupes de militaires entraînés pour exécuter des tâches bien précises. Cette nouvelle fonction devrait servir de base à la révision des tableaux d'effectifs et de la structure organisationnelle.

2.201 La Réserve des communications a l'intention d'améliorer l'efficience de son organisation et de ses tableaux d'effectifs en restructurant et en uniformisant ses unités. Une « unité modèle standard » a été définie pour toutes les unités qui fournissent du personnel d'appoint. On devrait avoir mis la dernière main à la définition des tâches de ces unités dans le courant de l'automne 1994. La taille, le niveau d'effectif et la structure des grades de chaque unité seront examinés en fonction de son aptitude à remplir ses tâches. Actuellement, l'unité modèle standard est mise à l'essai à plusieurs endroits. Les résultats de ces essais seront évalués en 1995-1996 pour déterminer l'efficacité opérationnelle et l'efficience de ce système.

2.202 La Réserve navale a entrepris une révision et une réorganisation complètes de son tableau d'effectifs, et elle prévoit avoir terminé d'ici la fin de 1994. Le tableau d'effectifs proposé pour la Réserve navale est fondé sur les rôles opérationnels qui lui sont assignés, ce qui représente un changement important par rapport à 1991, car la Réserve navale avait alors un rôle d'appoint dans le cadre de la force totale. Le Ministère déploie un effort considérable pour rationaliser les besoins et les tableaux d'effectifs dans les divisions de la Réserve navale. Nous n'avons pu évaluer le bien-fondé et l'efficience des changements proposés. Les responsables de la Réserve navale nous ont dit qu'ils ont l'intention d'évaluer la mise en oeuvre des nouveaux tableaux d'effectifs au cours de l'année qui vient.

2.203 La Force aérienne révise également les rôles pour la Réserve en mettant sur pied de nouveaux escadrons d'infrastructure. Les représentants du Ministère nous ont dit que la Réserve fournira près de la moitié de l'effectif pour les trois nouveaux escadrons, qui serviront de renfort si l'on met en oeuvre des plans d'urgence.

Structure des groupes professionnels de la Réserve

2.204 La structure des groupes professionnels des Forces canadiennes précise les compétences et les connaissances dont le personnel a besoin pour remplir les tâches que l'armée lui confie. En 1992, nous avions signalé que la structure des emplois de la Réserve était déficiente. Au cours des deux dernières années, le Ministère a entrepris une révision de ses politiques et de ses procédures, afin de répondre aux exigences de la structure des groupes professionnels de la « force totale ». Un rapport préliminaire a été préparé, mais la haute direction ne l'a pas encore approuvé.

2.205 En 1992, nous avions également signalé que les descriptions de fonctions, de tâches et de compétences minimales pour chaque groupe professionnel étaient de piètre qualité, voire inexistantes. En réponse à cette observation, le Ministère a passé en revue les 143 descriptions de groupes professionnels des Forces canadiennes, et il a entrepris d'établir des descriptions intégrées de ses groupes professionnels militaires. Ces descriptions précisent les exigences professionnelles pour tous les éléments des Forces canadiennes, y compris la Réserve. La mise à jour des descriptions de groupes professionnels militaires et leur conversion à la nouvelle formule prendront fin en 1997-1998, à condition que les arrangements actuels

relatifs aux ressources soient maintenus.

2.206 La structure des emplois de la Réserve est composée de 27 groupes professionnels d'officiers et de 38 groupes professionnels de militaires du rang. En juillet 1994, environ 18 p. 100 des groupes professionnels avaient été mis à jour et convertis à la nouvelle formule. Environ 37 p. 100 des groupes professionnels de la Réserve sont en cours de conversion, et environ 45 p. 100 sont désuets ou n'ont pas de description.

2.207 Comme nous l'avions indiqué dans notre Rapport de 1992, l'application du concept de « force totale » aux fonctions du personnel, comme la promotion, n'a pas encore été définie adéquatement. Il n'y a pas de définition claire des qualifications et de l'expérience requises, à chaque grade, pour que la Réserve puisse remplir sa mission. Les politiques relatives à la promotion des officiers de la Réserve n'ont pas été mises à jour depuis 16 ans, et celles qui s'appliquent aux militaires du rang datent d'il y a sept ans, c'est-à-dire avant l'adoption du concept de force totale. Les niveaux de qualification et les critères d'ancienneté dans le grade semblent identiques à ceux de la Force régulière, mais en réalité, ils sont tout à fait différents. Par exemple, l'ancienneté dans le grade est calculée en années civiles dans la Force régulière comme dans la Réserve, bien que les militaires réguliers servent à temps plein, tandis que les réservistes sont des volontaires à temps partiel qui ne sont pas vraiment obligés de servir. Le Ministère a entrepris une Étude de gestion des carrières (Première réserve) qui aborde plusieurs des problèmes touchant la promotion des réservistes. De plus, des améliorations majeures devraient être approuvées par le Ministère dans l'année qui vient. Cependant, cette étude n'a pas encore abordé la question clé, soit le type et la durée de l'expérience requise pour répondre aux besoins opérationnels, à chaque grade, dans chacun des trois commandements.

Recrutement des réservistes

2.208 Le Ministère a accepté nos recommandations de 1992 au sujet du recrutement, et il a entrepris d'y donner suite. Il tente dorénavant de recruter des candidats plus âgés et plus qualifiés, mais ces progrès ont été freinés par la réduction de l'effectif de la Force régulière et par la réduction des fonds affectés au recrutement. En 1992, nous avions signalé que si la Réserve recrutait des candidats plus qualifiés, les frais d'instruction et les coûts liés à l'attrition devraient normalement diminuer.

Instruction des réservistes

2.209 Nous n'avons pas procédé à une évaluation complète du système d'instruction pour déterminer si le Ministère a fait des progrès. Nous n'avons pas évalué non plus si le Ministère a réussi à améliorer l'efficience de l'instruction qu'il dispense. Enfin, nous n'avons pas évalué en profondeur l'instruction donnée par le Commandement des communications ou le Commandement aérien, car cela n'était pas au programme de notre vérification de 1992.

2.210 En 1992, nous avons dit que les normes d'instruction et les objectifs en vigueur étaient inadéquats et mal appliqués. La Milice n'a pas encore pu corriger les lacunes de son système d'instruction, car, comme nous l'avons mentionné plus haut, le Ministère n'a pas encore défini les rôles et le tableau d'effectifs de la Milice. Par ailleurs, il est toujours occupé à établir des descriptions intégrées de ses groupes professionnels militaires.

2.211 Les représentants du Ministère nous ont dit que certains réservistes ont un niveau de préparation très élevé, grâce à la formation intensive que la Force régulière leur a donnée pour les préparer aux missions de maintien de la paix. Pour sa part, le Commandement de la Force terrestre espère que sa décision de céder la responsabilité de l'instruction aux commandements de secteur, ainsi que celle de son nouveau Programme Warrior, présentement mis à l'essai sur le terrain, aura pour effet d'améliorer la préparation au combat de la Milice.

2.212 Les rôles de la Réserve navale et ses objectifs en matière d'instruction sont beaucoup plus poussés, mais l'instruction de la Réserve navale est affectée, elle aussi, par la lenteur de l'élaboration des descriptions intégrées des groupes professionnels militaires, qui sont le fondement des programmes et des normes d'instruction. Outre qu'il s'efforce de mieux définir ses rôles et d'établir des tableaux d'effectifs, le Commandement maritime fait des progrès en ce qui concerne la validation de son instruction. Il espère que tous ses cours seront validés d'ici 1996.

Équipements et installations

2.213 En 1992, nous avions recommandé que les programmes d'équipement de la Réserve s'inscrivent dans un plan à long terme sur la structure des forces, qui soit financièrement réalisable. Nous avions dit également que la gestion des projets individuels d'achat d'équipement pourrait être améliorée. Le Ministère s'est attaqué au premier point en approuvant, en 1993, le Plan de développement de la défense, sans régler cependant la question du coût global de ce plan (cette question est abordée au chapitre 24). Il s'est attaqué au second point en modifiant ses manuels de procédures internes de façon à clarifier les rôles des principaux responsables des projets, améliorant ainsi la probabilité que les politiques du Ministère soient respectées.

2.214 Le Ministère n'a pas encore établi de plan stratégique pour les installations de la Réserve, comme nous l'avions recommandé en 1992. Le Ministère prévoit établir les besoins détaillés de la Réserve lorsque le Plan de développement de la défense sera au point et que la Force terrestre disposera d'un plan de développement de son infrastructure. Cependant, l'Organisation des services d'information de la Défense (nouveau nom du Commandement des communications) a déjà incorporé une évaluation des installations de la Réserve dans son plan de développement et elle a un projet d'immobilisations pour prendre des mesures correctives. D'autres commandements doivent mener à terme les actions découlant des mesures prises en ce sens.

2.215 Dans notre Rapport de 1992, nous avions signalé que le Commandement de la Force terrestre n'avait pas justifié l'existence des unités de la Milice et que son programme de remplacement des installations se poursuivait sans justification suffisante. Depuis la publication de notre Rapport, les commandements ont continué de présenter des projets de construction de manèges militaires, et le Ministère a continué de réaliser ces projets.

2.216 Le chapitre 27 du présent Rapport, qui porte sur la Gestion de l'infrastructure de la Défense nationale, confirme que bon nombre des problèmes que nous avions décelés dans les projets de construction de la Réserve se retrouvent dans tous les projets de construction du Ministère.

Réserve supplémentaire disponible

2.217 La Réserve supplémentaire disponible (RSD) est un groupe d'anciens membres des Forces canadiennes et de personnes possédant des compétences spéciales qui peuvent jouer un rôle militaire en cas d'urgence. En 1992, nous avions décelé des problèmes fondamentaux dans la RSD, et nous avions signalé que le contribuable n'en avait pas pour son argent. Depuis la publication de notre Rapport, le Ministère a effectué de nouvelles études sur la RSD, et certains commandements ont pris des mesures pour accroître l'efficacité et l'efficience de la RSD. Cependant, les commandements viennent à peine d'en arriver à un consensus limité sur l'avenir de cette réserve. Le Ministère attend également que la révision de la politique de défense de 1994 ait validé le principe de la Réserve supplémentaire disponible.

Obligation de rendre compte et information sur la Réserve

2.218 Le Ministère n'a pas procédé à un examen général de l'organisation de la Réserve et de l'obligation de rendre compte, comme nous l'avions recommandé en 1992. Cependant, le Commandement de la Force terrestre, le Commandement des communications et le Commandement aérien ont continué d'intégrer les réservistes dans la structure de leurs quartiers généraux, tandis que le Commandement maritime a des projets en vue de faire de même. Cela devrait mener à une plus grande sensibilisation aux problèmes de la Réserve au niveau des quartiers généraux. De plus, le Commandement de la Force terrestre a continué de développer son concept de quartier général de secteur. D'après ce concept, chaque quartier général de secteur assume la responsabilité de toutes les forces terrestres du secteur, qu'elles appartiennent à la Force régulière ou à la Réserve. Bien qu'il n'ait pas procédé à l'examen général de l'obligation redditionnelle que nous avions recommandé, le Ministère a pris un certain nombre de mesures pour sensibiliser les quartiers généraux aux problèmes de la Réserve.

2.219 Le Ministère n'a pas beaucoup amélioré l'information sur le rendement de la Réserve qu'il fournit au Parlement par l'entremise de la Partie III du *Budget des dépenses*. Par exemple, il continue d'indiquer l'« effectif rémunéré maximal » de chaque commandement, bien que ce chiffre soit un piètre indicateur des effectifs militaires

disponibles, comme nous l'avions signalé. Le Ministère fournit peu d'information significative au Parlement, mais il continue de se fier toujours davantage sur une composante des Forces canadiennes dont les problèmes de rendement ne sont pas divulgués. Le Ministère croit qu'après 1996, ses initiatives de planification opérationnelle finiront par améliorer l'information fournie au Parlement.

Le ministère du Revenu national - Douanes et Accise - La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* - 1992, chapitre 19

Contexte

2.220 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (LMSI) est une loi qui protège les entreprises canadiennes de deux types de pratiques commerciales déloyales. La première de ces pratiques a trait aux marchandises sous-évaluées (dumping). Le dumping consiste en la vente de marchandises étrangères à des importateurs canadiens, à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché intérieur ou inférieurs aux coûts de production et de vente des marchandises. La deuxième pratique déloyale porte sur des marchandises importées au Canada, qui ont bénéficié d'une subvention dans le cadre d'un programme d'encouragement économique parrainé par un gouvernement étranger. Un fabricant ou un producteur canadien ayant la preuve que ses affaires ont subi un préjudice du fait de l'importation de marchandises étrangères sous-évaluées ou subventionnées peut demander à Revenu Canada de mener une enquête à cet égard.

2.221 Notre chapitre de 1992 contenait des observations et des recommandations dans les domaines suivants : la prise en considération du préjudice pendant les enquêtes, la surveillance des engagements, l'évaluation du programme et les limites découlant des aspects techniques des dispositions législatives.

Conclusion

2.222 Revenu Canada et le ministère des Finances ont fait des progrès raisonnables dans les mesures qu'ils ont prises à la suite de nos recommandations. Le ministère des Finances s'attend que la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (LMSI) soit modifiée en 1995 de façon à tenir compte des récents changements apportés à l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le Commerce (GATT)* à l'issue des Négociations commerciales multilatérales (NCM) de l'Uruguay Round. On prévoit que les changements apportés à la *LMSI* aux termes du GATT apporteront une solution à certaines des questions décelées au cours de notre vérification de 1992 et que d'autres questions seront réglées dans le cadre de l'examen de la Loi par le ministère des Finances (voir plus loin).

Observations

Détermination du préjudice

2.223 Pour qu'un dossier soit ouvert, il faut que Revenu Canada ait la preuve que des marchandises ont été sous-évaluées ou subventionnées et

que cela ait causé un préjudice à un fabricant ou à un producteur canadien. Le préjudice se manifeste souvent par une baisse des ventes, une diminution de la part du marché ou des bénéfices, un effritement ou une compression des prix, une chute des niveaux d'emploi, une décroissance et une utilisation moins grande de la capacité de production. Le Ministère évalue l'information fournie par le plaignant (un fabricant ou un producteur canadien) pour déterminer s'il y a des indices raisonnables de préjudice.

2.224 En 1992, nous avions recommandé qu'à l'étape de l'enquête menant à une décision provisoire, Revenu Canada examine la question du préjudice subi par le plaignant dans une perspective plus large.

2.225 Une fois que le Ministère a pris une décision provisoire concernant un cas, il émet un « Énoncé des motifs ». Depuis notre vérification de 1992, le Ministère a révisé ce document de manière qu'il indique plus clairement le travail effectué dans l'examen de la preuve de préjudice.

2.226 Lors de notre vérification de 1992, nous avions noté qu'au premier stade du processus, les parties concernées avaient le droit de renvoyer un cas au Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) afin de déterminer si une enquête était justifiée pour cause de préjudice. Aux termes de la législation actuelle, une fois que le Tribunal a confirmé que l'élément de preuve présenté révèle un préjudice sensible, le sous-ministre du Revenu national doit traiter la question du préjudice comme étant réglée, même si des éléments de preuve obtenus ultérieurement soulèvent des doutes quant au premier verdict. Toutefois, les modifications proposées à la LMSI, qui tiennent compte des décisions prises lors des Négociations commerciales multilatérales, prévoient que rien dorénavant n'empêchera le sous-ministre de revoir la question du préjudice à la lumière de preuves additionnelles.

Engagements

2.227 Les engagements sont une solution de rechange qui permet aux exportateurs et aux gouvernements étrangers de réparer le préjudice qu'ils ont causé. Au lieu de passer par le processus d'une enquête complète, les exportateurs responsables de dumping au Canada acceptent d'augmenter leur prix à un niveau qui élimine le préjudice causé au fabricant ou au producteur canadien ou élimine le dumping. De même, le gouvernement étranger peut éliminer la subvention ou limiter la quantité de marchandises subventionnées, éliminant par là même l'effet préjudiciable de cette pratique.

2.228 En 1992, nous avions recommandé que Revenu Canada mette en oeuvre un plan de contrôle plus rigoureux des engagements. Depuis lors, le Ministère a délégué de nouvelles responsabilités aux régions pour la surveillance de plusieurs engagements. Cette mesure permet une surveillance plus opportune des engagements ainsi que d'autres avantages, puisque les bureaux régionaux connaissent mieux les marchandises importées dans leurs régions et ont souvent des liens plus étroits avec le milieu local de l'importation.

2.229 Bien que les engagements constituent une solution de rechange moins coûteuse que le déroulement du processus entier, les parties concernées peuvent facilement s'y opposer ou y mettre fin. En 1992, nous avions recommandé que le ministère des Finances envisage, s'il y avait lieu, de modifier les dispositions de la *LMSI* permettant l'opposition aux engagements. Le ministère des Finances a indiqué que cela se ferait dans le cadre de l'examen de la Loi.

Examen de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*

2.230 Le ministère des Finances est responsable de la politique et de l'administration de la *LMSI.* Aucune évaluation formelle du programme antidumping découlant de la Loi n'a été faite depuis l'adoption de celle-ci en 1984, bien que les Finances aient préparé un plan préliminaire d'examen.

2.231 En 1992, nous avions recommandé que le ministère des Finances reprenne et termine son évaluation officielle de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*. En août 1993, le ministère des Finances a avisé Revenu Canada, le Tribunal canadien du commerce extérieur et d'autres ministères concernés qu'il commençait l'examen. Le ministère des Finances a déterminé les questions pertinentes, en collaboration avec Revenu Canada, le Tribunal et d'autres ministères concernés. Certaines de ces questions seront réglées par le projet de loi sur le commerce général des Négociations commerciales multilatérales, d'autres seront mises de côté pour être traitées dans le cadre de l'examen de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation.*

Le ministère du Revenu national - Douanes et Accise - Taxe sur les produits et services - Inscription et sous-activités connexes - 1992, chapitre 20

Contexte

2.232 En 1992, notre vérification de la Taxe sur les produits et services (TPS) a porté sur l'inscription et la réponse aux demandes de renseignements provenant du public. Nous avions examiné également les mesures de simplification, particulièrement en ce qui a trait à la petite entreprise, et les rapports présentés au Parlement sur le coût de la mise en oeuvre de la TPS. Au cours de notre suivi, nous avons examiné un rapport d'étape préparé par Revenu Canada expliquant les mesures qu'il a prises pour donner suite à nos observations et à nos recommandations. Nous avons effectué des entrevues et examiné la documentation connexe afin d'évaluer les progrès réalisés.

Conclusion

2.233 Nous avons constaté que le Ministère avait pris des mesures pour donner suite à toutes les recommandations et observations de notre chapitre de 1992. Il continue d'améliorer l'information sur le processus d'inscription aux chapitres de l'exactitude et de l'intégralité et à mettre en oeuvre de nouveaux projets visant la petite entreprise. Cependant, il reste encore à faire dans certains secteurs.

Observations

Inscription

2.234 En 1992, nous avions observé qu'une grande partie du personnel préposé à l'inscription s'occupait du suivi et de la tenue à jour du programme initial d'inscription, ce qui limitait sa capacité de trouver de nouveaux inscrits. Nous avions recommandé que le Ministère trouve un juste équilibre entre les fonctions d'identification des inscrits et les fonctions de mise à jour des comptes. Le Ministère a, par la suite, renforcé le programme d'inscription, en décentralisant la fonction d'inscription qui est passée du niveau régional à celui du bureau de district et en augmentant le nombre d'employés à l'inscription. Nous avons constaté que l'on portait plus d'attention à l'exactitude de l'information recueillie, notamment aux codes de classification-type des industries (codes CTI) des nouveaux inscrits. Cependant, il y a encore des mesures à prendre pour faire en sorte que les renseignements sur les montants des ventes annuelles et les codes CTI des entreprises déjà inscrites soient complets et exacts. Le Ministère a affirmé qu'à partir de janvier 1995, les codes CTI seraient attribués par Statistique Canada aux nouveaux inscrits, qui auront un « numéro d'enregistrement unique pour les entreprises » (numéro d'inscription commun aux fins de l'Impôt, de la TPS et des Douanes). Les entreprises déjà inscrites resteront la responsabilité de Revenu Canada.

2.235 Pour une meilleure identification des inscrits, nous avions également recommandé que le Ministère facilite l'échange d'information et de techniques avec les autres administrations fiscales. On a commencé à conclure des ententes d'échange d'information avec les provinces; huit ont été finalisées et deux sont sur le point de l'être. Le Ministère participe également à la finalisation d'ententes de coopération avec les provinces sur des projets concernant l'économie souterraine.

Information aux inscrits

2.236 En 1992, nous avions noté un volume important de demandes de renseignements par téléphone et par écrit de la part des inscrits. Nous avions recommandé que le Ministère analyse périodiquement les raisons du nombre élevé de demandes de renseignements téléphoniques en vue de déterminer les mesures à prendre pour réduire ce nombre. Nous avions également recommandé que le Ministère envisage des moyens d'établir un ordre de priorité de traitement pour les demandes par écrit et explore des moyens de mieux informer les usagers des changements. Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le volume de demandes de renseignements téléphoniques, de consultations sur place, et de demandes par écrit restait élevé à cause de l'afflux de nouvelles inscriptions et d'annulations ainsi que des changements législatifs effectués. Il y a eu 1,6 million de demandes téléphoniques en 1992-1993 et 1,7 million en 1993-1994. Les consultations sur place sont passées de 147 000 en 1992-1993 à 175 000 en 1993-1994. Le Ministère a pris les mesures appropriées pour faire face au volume de

demandes de renseignements de la part des inscrits, à savoir la formation du personnel, l'expérience et l'amélioration des systèmes téléphoniques. En fait, le taux réel de réponse aux demandes téléphoniques était de 87 p. 100, soit un taux nettement plus élevé que l'objectif prévu de 75 p. 100. A l'échelon national, les demandes par écrit sont encore assignées selon le principe premier arrivé, premier servi. Les lignes directrices de la planification pour 1994-1995 contiennent de brèves instructions sur la manière d'établir un ordre de priorité.

2.237 Pour réduire le nombre de demandes de renseignements, nous avions recommandé que le ministère des Finances soit informé des difficultés causées par l'important retard à adopter les modifications proposées à la TPS. Au cours des deux dernières années, Revenu Canada a accordé un soutien et une aide aux Finances en proposant des modifications législatives qui ont été incluses dans les projets de loi C-13 et C-112.

Les mesures de simplification et la petite entreprise

2.238 Dans notre rapport de 1992, nous avions noté que la plupart des inscrits étaient du secteur de la petite entreprise et qu'une rationalisation de l'administration de ce secteur pourrait entraîner des gains importants en efficience à la fois pour les inscrits et pour le Ministère. Nous avions recommandé que le Ministère poursuive ses efforts en vue de régler les problèmes touchant le secteur de la petite entreprise, et qu'il compile les données sur les recettes et sur les coûts afin d'étayer l'analyse du traitement à accorder aux petits fournisseurs. Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait pris un certain nombre de mesures pour donner suite à cette recommandation, comme l'incitation active à la production de la déclaration annuelle, le remaniement de la méthode rapide de comptabilité, la simplification de la déclaration annuelle combinée, l'attribution d'une période de déclaration annuelle par défaut, la simplification du calcul du crédit d'impôt et l'interruption temporaire de la production de déclaration pour les entreprises saisonnières. Cependant, ces mesures n'ont pas encore réduit de beaucoup la charge de travail liée au nombre considérable d'inscrits provenant du secteur de la petite entreprise. Par exemple, en mars 1994, quelque 59 000 inscrits se servaient de la méthode rapide de comptabilité alors que plus d'un million auraient pu le faire. En outre, plus de 1,5 million d'inscrits qui pourraient produire leur déclaration une fois l'an continuent de le faire chaque trimestre. Enfin, environ 26 p. 100 des inscrits sont de petits fournisseurs dont le chiffre d'affaires annuel n'atteint pas 30 000 $ et qui se sont donc inscrits volontairement. Le Ministère a affirmé que les entreprises avaient souvent des raisons valables de ne pas choisir une des méthodes de simplification proposées.

Reddition des comptes et communication de l'information

2.239 En 1992, nous avions recommandé que le Ministère s'occupe des besoins des principaux utilisateurs du système automatisé de la TPS et envisage des moyens d'améliorer la reddition des comptes et la

communication de l'information sur ce grand projet de l'État. Selon l'entente originale avec le Conseil du Trésor, le Ministère aurait dû, en septembre 1993, avoir présenté sept rapports d'étape. Au lieu de cela, deux rapports d'étape seulement ont été présentés, ainsi qu'un rapport final en novembre 1993. Ce rapport final examine le développement global de la TPS à cette date et indique que le projet est complet, à l'exception de quelques initiatives actuellement en cours destinées à améliorer la communication de l'information et la reddition des comptes. Ces derniers projets seront combinés aux activités permanentes d'intégration du Ministère.

La Gendarmerie royale du Canada - Le service de police provincial et municipal - 1992, chapitre 22

Contexte

2.240 En 1992, nous avions fait rapport sur la manière dont la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pourrait améliorer l'efficience de ses opérations policières provinciales et municipales, dans un certain nombre de domaines. Nous avions également signalé que l'administration fédérale devrait améliorer la gestion financière des services de police à contrat assurés par la GRC et l'information financière qu'elle communique au Parlement sur ces contrats.

Conclusion

2.241 La GRC et le ministère du Solliciteur général ont entrepris des mesures correctives à l'égard de toutes les recommandations. Cependant, la plupart de ces mesures et les projets connexes n'étaient pas terminés au moment du présent rapport.

Observations

2.242 **Partage des coûts.** Le ministère du Solliciteur général effectue actuellement une étude visant à déterminer les coûts totaux engagés par l'administration fédérale pour la prestation, par la GRC, des services de police à contrat. Le Ministère n'a pas encore établi de mécanismes pour s'assurer que l'on procède à un examen adéquat des méthodes de facturation de la GRC. Nous avons relevé des inexactitudes dans la facturation de la GRC aux provinces pour 1992-1993, la première facturation aux termes du nouveau contrat de 20 ans. La GRC a produit une facturation révisée; celle-ci a corrigé certaines inexactitudes, et l'on s'emploie à régler le reste des problèmes que nous avions décelés.

2.243 **Opérations policières.** Dans le cadre de ses activités permanentes visant à implanter le concept de police communautaire dans toute la Gendarmerie, la GRC envisage des manières de mettre en oeuvre des stratégies d'intervention différentielles dans sa gestion des demandes d'assistance. Elle effectue également des études au sujet des horaires de travail par relais de 12 heures dans les détachements (à la Division E) ainsi qu'au sujet des exigences en matière de rapports sur les cas (incidents). Nous notons que des contraintes budgétaires aux niveaux fédéral, provincial et municipal exercent des pressions sur la GRC pour qu'elle réévalue l'exécution de ses services de police et trouve des

moyens d'améliorer l'efficience de ses opérations.

2.244 La GRC a fait des progrès dans un autre projet important : elle a terminé l'élaboration du Système intégré de répartition de l'information (SIRI). La GRC compte avoir achevé l'installation du SIRI dans la région du district continental sud de la Colombie-Britannique en 1994-1995. Elle prévoit qu'au besoin, le système devrait être mis en place dans le reste du pays au cours des cinq prochaines années.

La Gendarmerie royale du Canada - La gestion des ressources humaines - 1992, chapitre 23

Contexte

2.245 En 1992, nous avions fait rapport sur les systèmes et les méthodes de gestion des ressources humaines de la GRC, à l'égard de ses membres en uniforme. Nous avions signalé que la GRC devrait améliorer la gestion de ses ressources humaines dans plusieurs domaines : la planification, la sélection et la formation des recrues, la formation de recyclage, la gestion de carrière et la santé physique et mentale des membres. Nous avions également noté que la GRC avait pris des mesures importantes pour régler ces questions.

Conclusion

2.246 La GRC a continué sur sa lancée, et elle continue d'appliquer des correctifs à toutes les questions soulevées en 1992. Dans de nombreux cas, ces mesures se poursuivent encore.

Observations

2.247 **Transfert de tâches à des civils.** La GRC a réalisé des progrès dans son projet de transfert de tâches à des civils (membres civils et fonctionnaires). Elle a révisé la définition de ses trois catégories d'employés. Elle a également établi un groupe d'étude chargé d'examiner la classification des postes, c'est-à-dire de déterminer qui, d'un membre en uniforme, d'un membre civil ou d'un fonctionnaire, devra occuper un poste. Le groupe d'étude prévoit de présenter, à l'automne 1994, ses recommandations à la direction de la GRC sur la mise en oeuvre complète du projet, laquelle devrait prendre un certain temps.

2.248 Entre temps, quelques postes de membres en uniforme ont été convertis en postes de membres civils ou de fonctionnaires. Toutefois, la Gendarmerie n'est pas encore en mesure d'évaluer l'économie totale que permettrait éventuellement le transfert de tâches à des civils.

2.249 **Sélection des recrues.** La GRC a fait de grands progrès dans la sélection des recrues éventuelles, en appliquant, à partir de 1993, de nouveaux outils et de nouvelles modalités de gestion. Cependant, elle devra encore améliorer son test de sélection des recrues. Elle devra également compiler et analyser les données requises afin d'évaluer l'efficacité de son processus de recrutement, d'examen et de sélection.

La GRC a élaboré des plans pour régler les questions restantes.

2.250 Formation. La GRC a réglé un bon nombre des questions liées à la formation; les autres questions sont en voie de l'être ou sont sur le point d'être abordées. Par exemple, la Gendarmerie prévoit de réviser son programme de formation pratique des recrues et son programme d'orientation à l'automne de 1994. Elle a récemment effectué une évaluation de son programme d'enseignement en langue seconde, dont le programme en formation linguistique pour les recrues est un élément important. La direction examine actuellement les recommandations présentées à l'issue de cette évaluation.

2.251 Santé mentale. La GRC signale que ses membres ont de plus en plus recours à ses programmes de santé mentale et qu'elle perçoit un changement fondamental dans leur attitude à l'égard du recours à l'aide psychologique. Cependant, elle n'a pas encore évalué l'efficacité de ses programmes de santé mentale. La Gendarmerie fait également remarquer que ses statistiques nationales sur les services psychologiques et son Programme d'aide aux membres sont incomplètes. Elle détermine actuellement les données qu'elle devrait recueillir pour effectuer ce genre d'évaluation.

La Protection civile au gouvernement fédéral - 1987, chapitre 15; 1989, chapitre 27; 1992, chapitre 24

Contexte

2.252 En 1987, en 1989 et en 1992, nous avions rendu compte au Parlement de nos vérifications sur les services de protection civile assurés par le gouvernement fédéral. Le présent suivi de vérification s'est concentré sur l'état de préparation du Plan national de soutien en cas de tremblement de terre, qui a trait principalement aux mesures à prendre s'il se produisait un tremblement de terre catastrophique dans la partie sud de la Colombie-Britannique.

2.253 Nous avions exprimé nos préoccupations concernant l'état d'avancement des plans d'intervention d'urgence du gouvernement fédéral dans notre premier rapport au Parlement sur la protection civile en 1987 et ensuite, en 1989. L'une des principales constatations de ces vérifications avait trait à l'absence d'objectifs clairement définis et d'échéances pour la réalisation des plans d'intervention d'urgence du gouvernement fédéral. Nous étions préoccupés du fait que le retard dans l'élaboration de plans concertés pour les urgences majeures pourrait nuire à la rapidité de l'intervention. Or, celle-ci est un facteur critique lorsqu'il s'agit de sauver des vies et de protéger des biens.

2.254 En 1990, dans ses recommandations à la Chambre des communes, le Comité permanent des comptes publics avait demandé que Protection civile Canada établisse, le plus rapidement possible, un plan national d'intervention en cas de tremblement de terre, en coopération avec les autorités provinciales.

2.255 Notre vérification de 1992 nous avait permis de constater que le

Plan national de soutien en cas de tremblement de terre était presque terminé, mais qu'il s'agissait plutôt d'un cadre en vue d'une planification plus détaillée; ce n'était pas un plan opérationnel.

Observations

2.256 Nous avons demandé à Protection civile Canada de nous faire savoir où en était la préparation du Plan. En mars 1994, Protection civile Canada a informé le Bureau que l'exercice CANATEX II, la première grande mise à l'essai du Plan national de soutien en cas de tremblement de terre, aurait lieu comme prévu en mai 1994 et que l'on procéderait à une évaluation complète de l'exercice assez rapidement après la mise à l'essai. On nous a également dit que le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre servirait à jeter les bases d'un plan global pour la coordination de l'intervention du gouvernement fédéral à l'échelon du pays en cas de catastrophe civile majeure.

2.257 La Colombie-Britannique jouerait le rôle principal dans l'intervention en cas de tremblement de terre majeur dans la partie sud de son territoire; le rôle du gouvernement fédéral serait de coordonner l'appui aux provinces et aux territoires touchés. L'objet de CANATEX II était de « mettre à l'épreuve le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre et celles de ses parties qui s'articulent avec le plan d'intervention de la Colombie-Britannique en cas de tremblement de terre. »

2.258 Les objectifs nationaux de l'exercice CANATEX II étaient :

- d'évaluer le plan national sous l'angle de l'aide à la Colombie-Britannique, et notamment, l'efficacité des structures et des systèmes d'urgence, les procédures de consultation liées à son déclenchement, à sa mise en oeuvre et à son exécution, les opérations et les communications nationales liées à la gestion des crises, ainsi que l'articulation du plan national avec d'autres plans d'intervention de la Colombie-Britannique et de l'Alberta en cas de tremblement de terre ainsi qu'avec d'autres dispositions d'urgence.

- de fournir aux ministères et organismes du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux de la Colombie-Britannique et de l'Alberta « l'occasion d'évaluer les dispositions conjointes et les dispositions propres à chacun en matière d'intervention et de soutien, ainsi que la façon dont elles s'articulent avec les structures, les procédures et les systèmes nationaux. »

2.259 Protection civile Canada prévoit de terminer l'évaluation de CANATEX II d'ici la fin de septembre 1994. Nous avons l'intention d'examiner cette évaluation.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : Services d'approvisionnement et de comptabilité - 1987, chapitre 11; 1988, chapitre 16; 1989, chapitre 21; 1991, chapitres 18 et 19

Contexte

2.260 Depuis juin 1993, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada fournit les services gouvernementaux centralisés d'approvisionnement, de gestion bancaire et de comptabilité. Entre 1987 et 1991, nous avions mené une série de vérifications qui ont relevé des possibilités d'amélioration du rendement de ces services, alors fournis par Approvisionnements et Services Canada. Ces possibilités d'amélioration s'articulaient autour des quatre aspects suivants :

- atteindre dans une plus grande mesure les objectifs publics de l'approvisionnement centralisé;
- examiner plus soigneusement les coûts et les avantages des objectifs secondaires des activités d'approvisionnement;
- améliorer la productivité;
- améliorer la capacité d'élaboration des systèmes.

Voici comment un haut fonctionnaire décrit le contexte dans lequel le Ministère s'est appliqué à atteindre ces objectifs :

Après que l'on eut décelé ces possibilités d'amélioration, la fonction publique en général et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en particulier ont connu une période agitée. Dans la foulée de Fonction publique 2000 qui encourage l'habilitation des cadres hiérarchiques, de la nouvelle politique du Conseil du Trésor sur les services communs, qui favorise la gestion optionnelle et, enfin, de la création d'organismes de service spéciaux quasi commerciaux, on s'est trouvé devant un modèle administratif nouveau, plus ou moins provisoire, composé de ministères pour la plupart autonomes et dotés d'un cadre de gestion administratif souple. Simultanément, l'insistance, de la part de citoyens de plus en plus exigeants, en faveur d'une administration publique caractérisée par la transparence, l'intégrité, l'uniformité et la simplicité, les obligations du Canada en vertu d'accords commerciaux internationaux et nationaux et les possibilités offertes par les technologies de l'information plaident pour le maintien et le renforcement de services administratifs centralisés. A noter enfin que l'utilisation efficace des services d'approvisionnement gouvernementaux en tant que stimulants du développement social et économique nécessite une orientation stratégique et administrative sûre et sans faille.

Le Ministère a dû s'orienter dans un contexte déroutant et en pleine mutation. Ce faisant, il avait la conviction que des opérations d'approvisionnement judicieuses, fondées sur l'intégrité, la transparence et le principe d'optimisation des ressources et compatibles avec l'orientation socio-économique générale de l'État, doivent être un objectif commun à tous les secteurs de l'administration publique. En cas de conflit, le Ministère se retrouve dans la triste position de l'intervenant de premier plan, position qui, du reste, est conforme à sa responsabilisation en matière d'approvisionnement. (Traduction)

Étendue et limitations

2.261 Afin de préparer le présent rapport, nous avons discuté des progrès réalisés avec les représentants du Ministère, examiné et analysé les données et documents ministériels et comparé des éléments d'information puisés à différentes sources. Ce processus d'examen, de discussion et de comparaison, à moins d'indication contraire, nous a permis de confirmer la plausibilité des éléments d'information présentés. Cependant, nous n'avons pas mené de vérification complète du rendement du Ministère dans ces domaines.

Conclusion

2.262 Dans le cadre de sa stratégie globale d'amélioration, le Ministère a mis sur pied de nombreuses initiatives qui donnent suite généralement à nos observations de 1987 à 1991. Une fois ces initiatives menées à terme - par exemple, lorsque les systèmes informatiques deviendront pleinement opérationnels -, une amélioration substantielle pourrait se produire. Les représentants du Ministère signalent que d'importants progrès ont été faits, à un point tel que l'opinion du vérificateur ajoutera de la valeur à leurs rapports.

Observations

Atteindre les objectifs publics de l'approvisionnement centralisé

2.263 Chaque année, le gouvernement affecte à l'acquisition des produits et services quelque 15 milliards de dollars (chiffres de 1992-1993), soit 11 p. 100 de ses dépenses totales, si l'on exclut les paiements d'intérêts sur la dette publique. La politique du gouvernement est d'acquérir ces produits et services d'une manière qui :

- répond aux exigences opérationnelles des ministères utilisateurs;

- répond aux attentes du public en matière de prudence et de probité, facilite la participation, encourage la concurrence et dénote l'équité dans les dépenses de fonds publics;

- s'il y a lieu, appuie le développement industriel et régional à long terme et sert d'autres objectifs nationaux.

2.264 L'acquisition, par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, des biens et services destinés aux clients (à l'exception des biens et services qui se rapportent à la construction et à l'immobilier) relève de la Direction générale du service des approvisionnements. Composé de la Direction du service des approvisionnements et d'unités régionales qui assurent la plupart des livraisons, le service acquiert, pour le compte des ministères, des biens et services d'une valeur approximative de 11 milliards de dollars, soit les deux tiers des fonds dépensés. Il joue par conséquent un rôle prépondérant dans l'application de la politique du gouvernement.

2.265 Lors de nos vérifications de 1987 à 1991, nous avions relevé des possibilités d'amélioration du rendement lié aux objectifs publics généraux susmentionnés et ce, sous cinq aspects distincts, à savoir : partager plus efficacement les responsabilités et les pouvoirs; favoriser davantage la concurrence; s'assurer du caractère raisonnable des marges de profit; renforcer le contrôle des marchés; établir un lien entre le rendement antérieur des fournisseurs et l'adjudication de marchés.

2.266 Partager plus efficacement les responsabilités et les pouvoirs. En vertu de la *Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services*, le Ministre est responsable de l'acquisition des biens et services lorsque cette fonction n'est pas « assignée par la Loi à un autre ministère, conseil ou organisme ». Aux termes du Règlement du Conseil du Trésor, le Ministre est responsable de l'acquisition de la plupart des biens, à moins qu'il n'ait délégué cette dernière responsabilité à un autre ministre; il est responsable, en outre, de l'achat de services, lorsque d'autres ministères lui en font la demande. Dans la pratique, le Ministère et les ministères utilisateurs partagent les responsabilités liées à l'atteinte des objectifs publics, même en l'absence de délégation. En 1989, nous avions indiqué qu'il était possible de déléguer davantage de pouvoirs aux ministères, afin de réduire au minimum les formalités et les contraintes administratives et de permettre à Approvisionnements et Services de se concentrer sur les articles de grande valeur. En 1991, nous avions souligné le besoin de clarifier les rôles dans les cas où la responsabilité de l'approvisionnement était partagée avec les ministères utilisateurs.

2.267 Depuis 1989, le Ministère a fait passer de 500 $ à 2 500 $ le plafond fixé pour la délégation de pouvoirs en matière d'acquisition de biens. Il a également conclu quelque 23 000 offres permanentes pour les biens et les services. Avec les offres permanentes, les ministères sont généralement autorisés à passer des marchés dont la valeur peut atteindre jusqu'à 40 000 $ par transaction. Le Ministère nous informe qu'à l'heure actuelle, il ne peut déterminer le nombre de contrats originaux d'une valeur inférieure à 10 000 $ par rapport à l'ensemble des activités de marchés. Toutefois, ces mesures de délégation ont réduit le nombre de marchés de faible valeur administrés par le Ministère. En 1986-1987, d'un ensemble de 277 000 marchés et avenants administrés par le Ministère, 224 000 (81 p. 100) avaient une valeur de moins de 10 000 $. Ultérieurement, le Ministère a réduit le nombre et la proportion de ces contrats et avenants : en 1991-1992, leur pourcentage s'élevait à 59 p. 100 (103 000 d'un total de 174 000) et en 1992-1993, il était de 54 p. 100 (83 000 d'un total de 153 000). Le Ministère a reçu un avis juridique selon lequel les ministres des ministères utilisateurs assument l'entière responsabilité des achats lorsque Services gouvernementaux Canada leur délègue des pouvoirs en matière d'approvisionnement.

2.268 A l'instar du Conseil du Trésor, le Ministère voudrait que l'on procède à une analyse des délégations de pouvoir actuelles et des délégations éventuelles, avant d'en recommander d'autres. Une telle analyse devrait permettre d'évaluer la mesure dans laquelle les

responsabilités déléguées ont été bien assumées.

2.269 Favoriser davantage la concurrence. Le Ministère reconnaît que la concurrence est la pierre angulaire des opérations d'approvisionnement du gouvernement. Lorsqu'on peut y avoir recours, la concurrence efficace réduit le prix payé par le gouvernement, tout en favorisant l'équité et la transparence dans ses relations avec les entreprises.

2.270 En 1991, nous avions constaté que quelque 40 p. 100 de tous les marchés passés par le ministère des Approvisionnements et Services, représentant une valeur approximative de 3 milliards de dollars, l'avaient été en régime non concurrentiel et auprès de fournisseurs uniques. Nous avions alors indiqué que, d'après les recherches effectuées auprès d'autres paliers de gouvernement, des économies importantes auraient pu être réalisées, selon le type de biens et la conjoncture économique, si ces marchés avaient été passés par adjudication (en régime concurrentiel), lorsque cela eût été possible. Certes, nous admettons que chaque marché ne peut faire l'objet d'un appel d'offres. Toutefois, nous avions recommandé que le Ministère examine de plus près les raisons pour lesquelles des marchés sont attribués à des fournisseurs uniques, qu'il favorise davantage la concurrence, dans la mesure du possible, et enfin qu'il rappelle aux ministères clients la responsabilité partagée à cet égard.

2.271 Les statistiques du Ministère pour 1992-1993 montrent que des 174 000 marchés et avenants conclus par la Direction générale du service des approvisionnements, 38 p. 100 (représentant 39 p. 100 de la valeur globale, soit 4,7 milliards de dollars) ont été attribués à des fournisseurs uniques. Des données comparables pour 1993-1994 ne sont pas disponibles, mais les fonctionnaires nous ont informés que sur les 126 000 marchés, d'une valeur totale de 7,1 milliards de dollars, le Ministère en avait passé 39 p. 100 auprès de fournisseurs uniques, ce qui totalisait 2,5 milliards de dollars, soit 35 p. 100 de la valeur totale des marchés.

2.272 Les gestionnaires du Ministère indiquent que ces statistiques ne constituent pas un indicateur complet du niveau de concurrence atteint pour les approvisionnements fédéraux et nous partageons leur avis. Ces statistiques n'incluent pas les marchés passés directement par les autres ministères. Par ailleurs, elles s'appliquent :

- aux marchés sans appel à la concurrence, ceux pour lesquels l'attribution éventuelle à un fournisseur unique a fait l'objet d'un avis public, donnant ainsi aux autres fournisseurs l'occasion de contester la décision d'attribuer le marché;

- aux marchés avec appel à la concurrence, pour lesquels on n'a reçu qu'une seule soumission.

2.273 L'interprétation des données se complique du fait que la classification des marchés par le Ministère varie selon les intervenants et les objectifs. Des indicateurs plus valides, non disponibles pour le moment, permettraient de classifier les marchés d'une manière plus uniforme et prendraient en considération, par

exemple, le nombre de soumissions reçues. Les représentants du Ministère ont conclu que le niveau actuel de la concurrence constitue une nette amélioration par rapport à ce qu'il était auparavant. Par ailleurs, ils n'estiment pas qu'ils pourraient réaliser des économies substantielles en régime concurrentiel plutôt qu'en ayant recours à des fournisseurs uniques.

2.274 Les représentants du Ministère fondent leur opinion sur l'implantation réussie du Système électronique d'appel de soumissions, sur le taux des plaintes et des contestations justifiées ainsi que sur l'expérience qu'ils tirent de leur travail quotidien. Le Système d'appel de soumissions fait entrer les opérations d'approvisionnement du gouvernement dans l'ère de l'électronique, mettant le Ministère en communication avec ses fournisseurs au moyen d'un réseau exploité par un entrepreneur. L'annonce des approvisionnements que le Ministère se propose de commander auprès de fournisseurs uniques est un aspect important de la stratégie d'appel de soumissions, car elle donne aux fournisseurs l'occasion d'évaluer leur capacité de soumissionner. Le Ministère publie des avis annonçant environ 40 p. 100 des marchés de plus de 25 000 $ qu'il envisage d'attribuer à des fournisseurs uniques. D'après une étude préliminaire effectuée par le Ministère, moins de 10 p. 100 des marchés attribués font l'objet d'une contestation par les soumissionnaires; et le tiers de ces contestations sont couronnées de succès. Le Ministère n'a pas analysé l'incidence monétaire qu'ont ces décisions renversées sur les prix que paie le gouvernement et il a déclaré, au terme de notre examen, qu'à ses yeux, une telle analyse n'est pas faisable. Il concède également que le Système d'appel de soumissions est passé de projet pilote à celui de système entièrement accepté sans que l'on ait procédé à une étude officielle d'impact.

2.275 Les données sur l'incidence des avis préalables à l'attribution des marchés sont peu précises. Selon nos estimations, les économies annuelles réalisées jusqu'à présent varient entre moins de 500 000 dollars et 6 millions de dollars. Nous encourageons le Ministère à poursuivre ses tentatives pour accroître la remise en question efficace des marchés conclus auprès de fournisseurs uniques, en annonçant un plus grand nombre de projets d'attribution et en incitant les fournisseurs à participer plus nombreux au système. Nous croyons qu'il est encore possible de réaliser d'importantes économies.

2.276 Étant donné l'importance que revêt la concurrence ouverte et équitable, l'importance relative des économies potentielles et l'imprécision des données disponibles, le Ministère est disposé à travailler avec le Bureau pour mettre au point une série uniforme de données qui servira de fondement à des fins d'analyse et de commentaires. Ces données permettront de déterminer clairement l'étendue et l'incidence des soumissions, de corroborer les progrès déclarés et d'élaborer de meilleurs indicateurs de l'étendue de la concurrence tant pour Services gouvernementaux Canada que pour les ministères à qui des opérations d'approvisionnement sont déléguées.

2.277 **S'assurer du caractère raisonnable des marges de profit.** Selon les données de 1992-1993, de l'ensemble des marchés, environ 3 p. 100 (représentant quelque 23 p. 100 de la valeur globale) sont conclus sur

la base du recouvrement des coûts ou d'autres variables qui incluent notamment la marge de profit et les frais généraux de l'entreprise. La politique du Ministère relative à la marge bénéficiaire prévoit des limites pour les frais admissibles et pour le profit qu'une entreprise peut réaliser dans le cadre de marchés passés avec le gouvernement. En 1991, nous avions recommandé que cette politique soit révisée de façon à subordonner plus efficacement le calcul du profit au niveau du risque couru par le fournisseur.

2.278 En 1992, le Ministère a proposé des changements à la politique sur la marge bénéficiaire, changements qui ont été rejetés par l'industrie. Il a alors fait appel à des experts-conseils pour étudier l'incidence de la politique. On a sélectionné les consultants en demandant l'avis d'associations industrielles concernées. Ces consultants ont pu utiliser les données de certaines entreprises qui avaient accepté de participer à l'étude. Les résultats ont été présentés en 1993. Pour comparer la rentabilité relative des marchés passés avec le gouvernement et celle d'autres marchés, les consultants ont élaboré deux indicateurs. Le premier de ces indicateurs a montré que comparativement à d'autres marchés, ceux conclus avec le gouvernement étaient de beaucoup moins rémunérateurs. Le second indicateur, plus pertinent mais beaucoup moins fiable, a montré que le rendement du capital investi par les entrepreneurs pour les travaux du gouvernement était légèrement plus élevé que pour d'autres clients. Au terme de ces études, le Ministère a conclu que les entreprises tiraient un profit raisonnable des marchés gouvernementaux et qu'il n'était pas nécessaire d'apporter à la politique les changements proposés.

2.279 **Renforcer le contrôle des marchés.** La vérification des marchés est un élément important de la surveillance de leur rendement. Les prix de 11 p. 100 des marchés (représentant 61 p. 100 de la valeur globale) sont établis sur une majoration des coûts ou sur d'autres mécanismes qui pourraient inciter les entreprises à imposer au gouvernement des prix limites, voire des frais non admissibles. En 1988, nous avions indiqué un certain nombre de moyens visant à améliorer la vérification du rendement des marchés. En résumé, nous avions signalé que le Ministère pourrait améliorer la sélection des marchés qu'il vérifie et que les vérifications pourraient s'appliquer davantage à déterminer si l'État paye outre mesure les produits et les services.

2.280 Pour améliorer la sélection des marchés, le Ministère a établi un plan d'échantillonnage qui vise à optimiser la représentativité des marchés à vérifier (combinaison de marchés et étendue). Pour liquider l'arriéré de travail et mettre en oeuvre son plan d'échantillonnage, le Ministère a décidé de passer deux années d'échantillonnage. Les représentants du Ministère indiquent que le niveau d'inobservation révélé par leurs vérifications des marchés est relativement faible et que, si de futures vérifications révèlent l'existence d'un problème quant à un fournisseur particulier, ils peuvent toujours étudier son dossier des années précédentes.

2.281 La proportion des frais non admissibles décelés par les vérifications, par rapport au montant réellement recouvré, compte parmi

les indicateurs de l'efficacité des vérifications. En 1991-1992, les frais non admissibles mis au jour par les vérifications du Ministère se sont élevés à 13 millions de dollars. De ce montant, le Ministère estime qu'il recouvrera environ 6,5 millions de dollars. Il procède actuellement à une analyse visant à déterminer la raison pour laquelle les sommes ultimement recouvrées représentent 50 p. 100 des frais non admissibles décelés par la vérification. L'analyse tente également d'établir s'il faut modifier les méthodes de vérification ou les modalités de négociation du suivi des constatations.

2.282 Établir un lien entre le rendement antérieur des fournisseurs et l'adjudication des marchés. Depuis un certain nombre d'années, on reconnaît qu'un rendement insatisfaisant de la part d'un fournisseur est un problème qui se traduit par des coûts supplémentaires pour le gouvernement. Dans notre Rapport de 1991, nous avions recommandé que le ministère des Approvisionnements et Services examine la faisabilité et la rentabilité d'un projet de remaniement des systèmes informatiques, de façon à y introduire des renseignements clés sur le rendement antérieur des fournisseurs.

2.283 En mai 1993, le Ministère a produit l'ébauche d'une politique de sanctions s'appliquant aux fournisseurs. Cette politique prévoit l'évaluation de leur rendement et l'imposition de sanctions à ceux dont le rendement est insatisfaisant. A l'heure actuelle, il met à l'essai son Système de gestion des dossiers des fournisseurs, condition préalable à l'implantation de la politique (une fois approuvée) et au traitement efficace du rendement insatisfaisant des fournisseurs.

Examiner les coûts et les avantages des objectifs secondaires des activités d'approvisionnement

2.284 Les politiques et les pratiques d'approvisionnement du gouvernement peuvent donner lieu à certains avantages secondaires, telles des perspectives plus nombreuses pour les fournisseurs canadiens en raison des exigences quant au contenu canadien, et un développement industriel et régional plus grand.

2.285 La politique relative au contenu canadien. Notre vérification de 1991 avait démontré que certains aspects des politiques visant à privilégier les produits et services d'origine canadienne étaient difficiles à administrer et pouvaient créer des situations conflictuelles. En outre, la politique préconisant l'achat de produits canadiens encourageait le recours à des agents canadiens par les fournisseurs étrangers. Ces agents s'attribuaient environ 16 p. 100 des recettes pour couvrir leurs frais administratifs et leur profit. Nous avions recommandé, advenant le maintien de la politique assurant des privilèges aux agents canadiens, que des procédures soient établies pour en évaluer les coûts et les avantages supplémentaires.

2.286 Le 1er avril 1992, le Ministère a adopté une nouvelle politique relative au contenu canadien. Là où cela peut se faire aux termes des accords commerciaux, cette politique donne la primauté aux règles d'origine des biens et des services sur les privilèges reliés aux réseaux de distribution. Pour certains marchés, on fait savoir aux

fournisseurs que l'existence d'une concurrence suffisante au Canada peut justifier le rejet des soumissions étrangères.

2.287 Le Ministère ne recueille pas de données sur l'administration de la politique (qui, selon nous, s'applique probablement à plus de 10 p. 100 des marchés d'approvisionnement de plus de 25 000 $) et a fait savoir qu'il n'était pas en mesure d'en évaluer les répercussions.

2.288 Le développement industriel et régional. En réponse à nos constatations de 1991, le Secrétariat du Conseil du Trésor a déclaré qu'il procédait à l'examen et à la mise à jour de sa politique relative à la gestion des achats. L'examen avait notamment pour objectif d'améliorer le cadre d'analyse et d'évaluation des soumissions afin de promouvoir le développement industriel et régional d'une manière sélective, judicieuse et rentable, par le biais des opérations d'approvisionnement. Le cadre proposé comprendrait des critères pour l'évaluation des risques liés au rendement des projets.

2.289 En juin 1992, le Conseil du Trésor a approuvé une politique révisée sur la gestion des achats. Comme dans la politique précédente, des comités d'examen des acquisitions sont convoqués, au besoin, pour évaluer, cas par cas, les possibilités de concrétiser les avantages socio-économiques.

2.290 Les examens sont effectués dans un nouveau cadre, sous la supervision d'un comité interministériel de cadres supérieurs, appelé le Comité de la stratégie d'achat, et sont dirigés par un haut fonctionnaire de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le Comité représente le maillon qui manquait jusqu'ici à la chaîne, en ce sens qu'il assure la liaison entre les opérations d'approvisionnement et la politique du gouvernement relative au développement industriel et régional, et d'autres objectifs nationaux.

2.291 Les ministères opérationnels sont maintenant tenus de produire des prévisions annuelles contenant des détails sur tous les achats planifiés dont la valeur dépasse 2 millions de dollars. Le Comité de la stratégie d'achat examine de plus près les achats qui ne sont pas régis par des ententes internationales et qui sont susceptibles de générer des retombées pour le développement industriel et régional.

2.292 La nouvelle politique exige que soit divulgué tout accroissement important des coûts et des risques reliés aux retombées industrielles et régionales et que soit identifiée la source des fonds supplémentaires requis. Nous n'avons pas examiné les documents traitant des propositions d'approvisionnement qu'a étudiées le Comité de la stratégie d'achat; cependant, on nous a fait savoir que le Comité n'en avait vu qu'un nombre limité. Dans ces propositions, les ministères opérationnels n'ont pas décelé d'accroissement important des coûts ou des risques reliés aux retombées industrielles ou régionales qu'entraînerait une stratégie d'achat.

2.293 A la lumière des constatations de nos vérifications passées dans ce domaine, nous estimons qu'il faut examiner la façon dont cette politique est mise en oeuvre par les ministères. Services

gouvernementaux Canada soutient qu'il s'agit d'une politique du Conseil du Trésor et qu'il revient donc au Secrétariat du Conseil du Trésor de faire cette évaluation.

Améliorer la productivité

2.294 Dans notre Rapport de 1987, nous avions indiqué que le Ministère faisait face à un problème lié à la productivité. Les services qu'il fournissait étaient d'une qualité adéquate, mais leur coût était trop élevé. Nous avions indiqué par ailleurs que l'amélioration du rendement était tributaire de trois facteurs :

- l'attention et le leadership des cadres de gestion;
- l'amélioration de l'information sur le rendement;
- l'exploitation des avantages de l'automatisation.

2.295 Pour illustrer les possibilités d'amélioration, nous avions comparé les niveaux de coût et de productivité des différents bureaux régionaux et relevé des écarts importants entre eux. En outre, nous avions démontré que le coût unitaire d'administration de la paie et du régime de pensions de retraite au sein de la fonction publique était de deux à trois fois plus élevé que dans d'autres administrations publiques où la qualité des services était essentiellement la même. Nous avions estimé qu'en réduisant le coût unitaire, le gouvernement pouvait économiser jusqu'à 46 millions de dollars par an sur les 82 millions de dollars qu'il dépensait alors.

2.296 Depuis 1987, les cadres de gestion ont mis en oeuvre une série de projets stratégiques et sont maintenant en mesure d'assumer le leadership qui s'impose et de se concentrer sur la productivité. Le Ministère déclare qu'entre 1987 et 1993, il a amélioré substantiellement son système de mesure du rendement. Il indique que son nouveau système fournit régulièrement des données sur la charge de travail, l'efficacité et l'efficience, y compris des comparaisons interrégionales. La création de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, par suite du fusionnement du ministère des Approvisionnements et Services et du ministère des Travaux publics, a nécessité le remaniement des systèmes ministériels, ce qui a ralenti l'évolution dans ce domaine; toutefois, le Ministère indique que les travaux se poursuivent et seront menés à terme au cours des prochaines années. On s'attend que de cette façon, les hauts fonctionnaires du Ministère puissent mieux analyser leur situation, établir des cibles et gérer le rendement, ainsi que mieux justifier et étayer leurs points de vue.

2.297 Le Ministère a augmenté substantiellement ses fonds affectés à l'élaboration de nouveaux systèmes. Il a élaboré et mis sur pied un certain nombre de « projets stratégiques » pour perfectionner la technologie qu'il utilise. De grandes portions du budget informatique ont été réaffectées, passant des activités de maintenance à celles d'élaboration des systèmes. Le Ministère estime que la réalisation de quatre projets a donné lieu à des économies annuelles d'environ 23,2 millions de dollars.

2.298 En ce qui concerne les écarts de coûts et de productivité entre les régions, le Ministère a évalué le volume de travail qui pourrait être éliminé grâce aux plans d'élaboration de systèmes. En outre, il a mis au point de nouvelles normes pour les niveaux de gestion et de soutien dans les bureaux régionaux.

2.299 Dans le cadre de ses projets stratégiques axés sur la réduction substantielle des coûts, le Ministère s'applique depuis 1987 à la planification et à l'élaboration du Système de rémunération de la fonction publique. Selon les représentants du Ministère, ce système coûtera environ 137 millions de dollars, sera mis en service en 1996 et permettra au Ministère de réaliser des économies estimatives annuelles d'environ 24,4 millions de dollars. Dans l'intervalle, le Ministère indique que ses coûts unitaires sont généralement les mêmes aujourd'hui qu'en 1987, ce qui représente une amélioration du taux d'efficience de 18 p. 100 pour l'administration de la paie et de 4 p. 100 pour l'administration du régime de pensions de retraite (soit une amélioration globale de 14 p. 100), si l'on prend en compte les augmentations salariales de 26,5 p. 100 et les autres changements.

2.300 Le Ministère est d'accord avec les constatations du Rapport de 1987. Cependant, il ne croit pas que la différence de coûts entre les systèmes provinciaux et le système fédéral puisse être éliminée et ce, à cause des différences dans l'approche globale, lesquelles nécessitent un modèle complexe de rémunération. Le Ministère soutient que la responsabilité de l'approche fédérale en matière de rémunération relève de l'employeur, le Conseil du Trésor.

2.301 La comparaison, en 1985-1986, des coûts provinciaux d'administration de la paie a indiqué que les coûts unitaires provinciaux variaient entre 50 dollars et 70 dollars (comparativement à des coûts unitaires fédéraux de 172 dollars). Une enquête effectuée en 1993-1994 par la province de l'Alberta a indiqué que les coûts unitaires des systèmes de paie provinciaux comportant plus de 30 000 comptes se situaient entre 45 dollars et 116 dollars par compte (les coûts unitaires fédéraux sont de 162 dollars pour l'administration de la paie et de 63 dollars, pour le régime de pensions. Le Ministère estime qu'après l'implantation du Système de rémunération de la fonction publique, les coûts se situeront entre 80 et 90 dollars pour la paie, et entre 50 et 60 dollars pour les pensions).

2.302 Le Bureau du vérificateur général croit que le Ministère aurait mieux justifié sa position et aurait été davantage en mesure d'aller de l'avant, s'il avait :

- désigné des points repères, en s'appuyant sur des cibles préétablies, pour ses processus et coûts, et quantifié les coûts supplémentaires du modèle de rémunération fédéral;

- estimé le coût total, pour le gouvernement, de l'implantation du Système de rémunération de la fonction publique.

2.303 En 1988, le Ministère a fait part de son intention de procéder

prudemment, mettant en équilibre la pression exercée par la politique de réduction des coûts, le besoin d'éviter les erreurs passées et le besoin d'adaptation de son personnel à une automatisation plus poussée. Le Bureau du vérificateur général reconnaît que la responsabilité de tels compromis relève du Ministère. Cependant, nous éprouvons des inquiétudes quant aux résultats de l'investissement dans le Système de rémunération de la fonction publique qui pourraient ne pas être suffisants pour assurer le plein recouvrement des coûts, compte tenu des éléments suivants :

- le niveau d'amélioration recherché;
- les échéanciers adoptés;
- le taux de rendement de l'argent;
- l'investissement total requis par le gouvernement.

Améliorer les possibilités d'élaboration des systèmes

2.304 En 1987, nous avions signalé qu'il était possible d'apporter d'importantes améliorations dans l'élaboration des systèmes et des services de soutien informatique. A l'appui de nos dires, nous avions mis en lumière l'importance de saisir de telles opportunités en faisant mention de projets d'élaboration de systèmes qui n'avaient pas toujours atteint leurs objectifs et qui n'avaient pas été terminés dans les délais prévus et dans les limites budgétaires établies.

2.305 Le Bureau procède actuellement à une vérification de portée générale des « systèmes en développement ». Nous avons l'intention de faire part de nos constatations à ce sujet en 1995.

Réponse du Ministère : *Le Ministère cherche sans cesse à améliorer la productivité, et il a fait beaucoup de progrès depuis 1987. Dans le domaine de la rémunération, les coûts unitaires s'approcheront de ceux d'autres sphères de compétence après la mise en oeuvre du Système de rémunération de la fonction publique (SRFP). Cependant, le Ministère ne croit pas que de simples comparaisons entre des zones de responsabilité constituent des objectifs utiles de productivité. Le cadre de référence de la rémunération, c.-à-d., les conventions collectives et les politiques touchant le personnel, influent grandement sur les coûts de l'administration de la rémunération. A cet égard, le système fédéral est plus complexe que celui des provinces. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a pour mandat d'administrer le cadre de référence déterminé par l'employeur. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada se prononce sur les conséquences financières qu'auraient les modifications du cadre de référence. Le Ministère n'est pas en mesure d'évaluer les coûts ou les avantages relatifs du cadre de référence.*

Quant à la préoccupation du vérificateur général à l'endroit de l'analyse de rentabilisation, le Ministère estime que cette analyse du Système de rémunération de la fonction publique est toujours juste et conforme aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Dans le cadre de sa méthode de développement des systèmes, le Ministère prévoit cependant un suivi pour juger des avantages et régler la question.

Chapitre 3

Autres observations de vérification

Table des matières

	Page
Points saillants	3-5
Introduction	3-7
Environnement Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor 3-8	
Vingt ans plus tard, après avoir dépensé 26,6 millions de dollars, le gouvernement fédéral n'a toujours pas réglé la question des paiements improductifs de location	3-8
Pêches et Océans Canada	3-9
Environ 3 millions de dollars ont été dépensés pour deux projets qui n'ont pas servi les besoins opérationnels du Ministère	3-9
Industrie Canada	3-14
Un accord de subvention n'établit pas le lien entre les versements et les besoins financiers ou les objectifs de rendement du bénéficiaire	3-14
Archives nationales du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	3-16
Construction d'un établissement d'archivage sans souci de l'économie. Les besoins en matière de locaux ne sont pas complètement satisfaits 3-16	
Revenu Canada	3-22
La question portant sur les sociétés d'immeuble en copropriété, que nous avions soulevée dans notre Rapport de 1992, n'est pas réglée	3-22

Pièces

3.1 Analyse comparative des ressources nécessaires 3-11
(Pièce n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Autres observations de vérification

Points saillants

3.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il inclue dans son rapport annuel les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

3.2 Le chapitre consacré aux «Autres observations de vérification» joue un rôle particulier dans le rapport annuel. D'autres chapitres décrivent habituellement les constatations faites lors des vérifications intégrées que nous avons effectuées dans des ministères particuliers, ou bien ils donnent un compte rendu de vérifications et d'études qui portent sur des questions relatives aux activités du gouvernement dans son ensemble. Dans ce chapitre, nous faisons rapport sur des faits distincts dont nous avons pris connaissance au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité aux autorisations des Comptes du Canada, des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités. Il sert également à présenter des questions précises que nous avons relevées lors de nos vérifications intégrées.

3.3 Le chapitre renferme plusieurs observations qui se rapportent aux dépenses des ministères et aux recettes fiscales. En général, les questions traitées portent sur la non-conformité aux autorisations ainsi que sur les dépenses de deniers sans souci de l'économie.

3.4 Les observations signalées portent sur les sujets suivants :

- après 20 ans et des dépenses totalisant 26,6 millions de dollars, on n'a pas encore réglé la question des paiements improductifs de location;

- environ 3 millions de dollars ont été dépensés pour deux projets qui n'ont pas servi les besoins opérationnels;

- un accord de subvention n'établit pas le lien entre les versements et les besoins financiers ou les objectifs de rendement du bénéficiaire;

- la construction d'un établissement d'archivage, sans souci de l'économie, ne satisfait pas complètement aux besoins en matière de locaux;

- la question portant sur les sociétés d'immeuble en copropriété qui gagnent un revenu en intérêt non imposable n'est pas réglée.

3.5 Même si les observations de vérification particulières signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

Introduction

3.6 Le présent chapitre traite de questions d'importance qu'il convient, à notre avis, de signaler à la Chambre des communes et dont nous n'avons fait état nulle part ailleurs dans le Rapport. Les questions signalées ont été relevées au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité des Comptes du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications intégrées portant sur l'optimisation des ressources.

3.7 Le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le vérificateur général* exige que le vérificateur général porte à l'attention de la Chambre des communes tous les cas importants où il a constaté que :

- les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

- 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;

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

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

- 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.

3.8 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée conformément aux normes de vérification généralement reconnues; par conséquent, nos vérifications ont comporté 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 points que nous n'avons pas examinés. Les cas que nous avons observés sont décrits dans le présent chapitre sous le nom du ministère approprié.

3.9 Conformément à la politique du Bureau sur le suivi des questions soulevées dans notre rapport annuel, les autres observations de vérification présentées dans le présent chapitre font habituellement l'objet d'un suivi deux ans après qu'elles ont été signalées. Dans notre suivi des dix observations que renfermait notre Rapport de 1992, nous avons constaté que, pour sept d'entre elles, des mesures correctives avaient été prises ou bien nous avons considéré que la question était réglée. Une de ces observations fait l'objet d'une autre observation dans le Rapport de cette année. Deux observations ne sont pas réglées car elles portent sur des questions que nous continuons à suivre de près. Nous surveillerons les progrès réalisés, et toute mesure corrective ou l'absence de mesure sera signalée au moment opportun.

Environnement Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor

Vingt ans plus tard, après avoir dépensé 26,6 millions de dollars, le gouvernement fédéral n'a toujours pas réglé la question des paiements

improductifs de location

Depuis 1976, nous avons rapporté à cinq reprises que le gouvernement fédéral a fait des paiements improductifs en loyer, en impôts fonciers et en subventions en remplacement d'impôts fonciers pour un terrain à Vancouver. Seize ans après que le Comité permanent des comptes publics eut recommandé que le gouvernement règle cette situation, les paiements continuent. Depuis 1974, le gouvernement a versé près de 26,6 millions de dollars pour le terrain, déduction faite des recettes de sous-location. L'État s'est récemment adressé au secteur privé pour voir si des entreprises seraient intéressées à exploiter le site, d'après le concept de centre environnemental, avec des locaux réservés pour l'administration fédérale. Des propositions ont été reçues et elles font actuellement l'objet d'une évaluation. Même si les nombreuses tentatives pour résoudre le problème n'ont rien donné à ce jour, le gouvernement fédéral croit que la démarche qu'il a adoptée donnera enfin les résultats escomptés.

3.10 **Contexte.** En 1974, après avoir fait l'acquisition d'une propriété à bail, au coût de 4 millions de dollars, Environnement Canada (le ministère de l'Environnement) a signé un bail de 71 ans avec la Bande indienne de Squamish pour un terrain d'environ 22 hectares (55 acres) sur une réserve indienne située près du pont Lions Gate à Vancouver.

3.11 Le Ministère devait y construire et exploiter des installations qui cadreraient avec un centre environnemental. Le gouvernement était donc limité aux aménagements suivants, soit des bureaux, des laboratoires et des entrepôts. Le bail stipule que les droits du gouvernement quant au terrain et les immeubles qui y sont érigés reviendront à la Bande à la fin du bail, en 2045.

3.12 Aux termes du bail, le ministère de l'Environnement paie un loyer pour le terrain en fonction de son « utilisation la meilleure ». On calcule le loyer en utilisant une formule fondée sur un aménagement théorique de bureaux, de laboratoires, d'installations résidentielles et commerciales (y compris des hôtels) et d'un centre industriel. Le loyer obtenu est examiné et ajusté tous les cinq ans en fonction des conditions du marché. En fondant le prix de la location sur la meilleure utilisation de l'espace, la Bande obtiendra toujours le taux maximum de loyer qu'il est possible d'obtenir, peu importe comment le terrain est exploité-voire même s'il n'est pas exploité du tout.

3.13 En 1976, le ministre de l'Environnement de l'époque avait annoncé que le projet de centre environnemental pour la région du Pacifique ne serait pas réalisé, mais il avait affirmé que l'État respecterait son bail et paierait le loyer selon les conditions stipulées dans ce dernier. Depuis ce temps, l'État tente de négocier une entente avec la Bande pour mettre fin au bail ou trouver d'autres arrangements. A ce jour, les négociations n'ont donné aucun résultat.

3.14 **Questions.** Étant donné que le gouvernement fédéral est obligé de continuer à verser un loyer, il doit tenter d'utiliser

efficacement le terrain tout en respectant le concept du centre environnemental, c'est-à-dire, en aménageant des bureaux, des laboratoires et des locaux d'entreposage. S'il ne peut le faire, alors le gouvernement fédéral doit négocier avec la Bande une autre façon d'utiliser efficacement le terrain.

3.15 De 1974 à 1994, le gouvernement fédéral a versé 28,8 millions de dollars en paiements de location, taxes foncières et subventions en remplacement de taxes foncières. Au cours de la même période, le gouvernement a reçu 2,2 millions de dollars en recettes provenant de la sous-location d'une petite portion du terrain. Cependant, le gouvernement fédéral a tiré très peu d'avantages à ce jour en retour de ses paiements nets de 26,6 millions de dollars. A l'heure actuelle, les paiements nets annuels du gouvernement s'élèvent à quelque 4,4 millions de dollars.

3.16 En 1977, 1984 et 1988, nous avions remarqué l'inertie du gouvernement face à ce problème. Le Comité permanent des comptes publics a recommandé que le gouvernement mette fin à son bail ou négocie un changement d'utilisation du terrain. Le gouvernement a fait plusieurs tentatives de règlement qui n'ont rien donné.

3.17 Le ministère de l'Environnement, le ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux et le Secrétariat du Conseil du Trésor envisagent actuellement différentes utilisations possibles du site. Le gouvernement fédéral a demandé et reçu des « manifestations d'intérêt » du secteur privé pour exploiter le site en question en tenant compte des conditions stipulées dans le bail. Les fonctionnaires évaluent actuellement ces manifestations d'intérêt.

3.18 **Conclusion.** Si l'on reporte encore la résolution de ce problème, le gouvernement continuera de faire des paiements improductifs pour un terrain inutilisé.

Réponse des Ministères : *L'État s'emploie activement à résoudre la question des paiements improductifs pour le terrain non utilisé. L'État fera rapport de ses démarches actuelles d'ici mars 1995.*

Pêches et Océans Canada

Environ 3 millions de dollars ont été dépensés pour deux projets qui n'ont pas servi les besoins opérationnels du Ministère

Pêches et Océans Canada (le ministère des Pêches et des Océans) a dépensé environ 3 millions de dollars pour deux projets sans faire d'analyses appropriées lors des étapes initiales. Dans un cas, parce que le Ministère n'a pas tenu compte de façon adéquate des ressources permanentes dont il aurait besoin pour exploiter le bateau qui devait remplacer un patrouilleur des pêches, il a consacré environ un million de dollars, sur une période de dix ans, à la conception d'un bateau qui n'a jamais été construit. Dans un autre cas, le Ministère a décidé de participer au financement et à la mise au point d'un système de recherche en eau profonde sans analyser l'utilisation qu'il comptait en faire pour

appuyer ses opérations. Le Ministère a mis au point un système submersible télécommandé qui, jusqu'à maintenant, a été rarement utilisé. La mise au point du système a coûté quelque 3,2 millions de dollars au gouvernement fédéral, la part du Ministère s'établissant à environ 1,8 million de dollars. Dans les deux cas, des fonds ont été dépensés pour des projets qui n'ont pas servi les besoins opérationnels du Ministère.

1er cas : Remplacement d'un bateau patrouilleur des pêches

3.19 Contexte. L'acquisition d'un nouveau bateau se fait habituellement en deux étapes, chacune donnant lieu à un contrat distinct. Le premier contrat (conception) porte sur la conception d'un plan qui réponde aux exigences précises énoncées dans la demande de proposition. Le deuxième contrat (construction) comporte un contrôle du plan pour fins de validation, l'élaboration de spécifications plus détaillées au besoin et la construction du bateau conformément aux spécifications.

3.20 En 1982, le Ministère a déterminé qu'il fallait concevoir et construire un bateau pour remplacer un bateau patrouilleur des pêches qui prenait de l'âge et qui était utilisé en saison seulement, et il a donné son accord de principe au projet. Désireux de répondre à une demande accrue à l'égard de ses activités de patrouille et de surveillance, le Ministère a prévu de construire un bateau plus gros qui pourrait patrouiller plus loin de la côte tout au long de l'année et qui, par conséquent, nécessiterait plus de ressources d'exploitation. Le contrat de conception a été accordé en 1984.

3.21 En 1987-1988, le Conseil du Trésor a approuvé des crédits allant jusqu'à 7,6 millions de dollars pour financer la construction du bateau de remplacement, à condition que toutes les ressources supplémentaires nécessaires à l'exploitation du nouveau bateau soient financées à l'interne par le Ministère.

3.22 Question. En décembre 1989, on disait, dans une analyse du Ministère, s'inquiéter du fait que les ressources nécessaires à l'exploitation du nouveau bateau n'avaient pas été affectées à l'interne. Malgré ces inquiétudes, le Ministère n'a pas examiné les mesures qu'il pouvait prendre pour redéployer les ressources. Il avait l'intention de demander au Conseil du Trésor d'approuver des fonds supplémentaires et, en cas de refus, de redéployer les ressources à une date ultérieure. Il a poursuivi le processus d'acquisition, octroyant le contrat de construction en janvier 1990, et il a engagé d'autres fonds importants dans le projet.

3.23 En avril 1990, le contrôle du plan a révélé que si le bateau était construit conformément aux spécifications initiales, il n'aurait pas de capacité suffisante pour recevoir tous les systèmes et équipements prévus et il ne flotterait pas convenablement. Le contrat de construction contenait une clause qui permettait au Ministère de mettre tout de suite fin au projet pour un coût nominal. A peu près au même moment, on s'est de nouveau inquiété du fait que l'exploitation du nouveau bateau nécessiterait un important redéploiement des ressources.

Le Ministère n'a pas demandé de fonds supplémentaires au Conseil du Trésor.

3.24 Le Ministère a décidé de résoudre les problèmes décelés lors du contrôle du plan, ce qui voulait dire allonger le bateau. Résultat : le Ministère devait continuer à respecter les conditions du contrat de construction sans avoir trouvé de source de financement pour exploiter le nouveau bateau.

3.25 En mars 1991, après avoir dépensé près de 700 000 $, le Ministère a analysé les façons de redéployer les ressources affectées à l'application des règlements dans un effort pour financer l'exploitation du nouveau bateau. Pour être plus efficient, le bateau devait servir continuellement, et ce, toute l'année. Cela voulait dire multiplier les ressources humaines par sept et le budget annuel par six, en comparaison avec les ressources utilisées pour l'exploitation du vieux bateau qui servait en saison (voir la pièce 3.1). Le Ministère a conclu que la seule façon d'obtenir les ressources supplémentaires était de mettre d'autres navires au rancart, ce qui compromettrait l'ensemble des activités de surveillance dans la région.

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

3.26 Fort de son analyse et conscient qu'il n'était pas réaliste de demander des fonds supplémentaires au Conseil du Trésor, le Ministère a annulé le contrat de construction en juin 1991. En mars 1994, 264 000 $ ont été versés au chantier maritime en compensation des coûts liés à l'annulation du contrat. Pour le moment, le Ministère n'a pas l'intention de construire un bateau selon le plan qu'il a en main.

3.27 A notre avis, le Ministère aurait dû faire une analyse appropriée des solutions dont il disposait pour répondre aux besoins de ressources supplémentaires avant d'octroyer le contrat de construction, puisqu'il était évident qu'il faudrait plus de ressources pour exploiter le nouveau bateau toute l'année. En outre, il aurait dû chercher à trouver des fonds d'exploitation à l'interne lorsqu'il a constaté que le plan ne répondait pas aux critères de validation du contrat de construction. En dix ans, le Ministère a dépensé environ un million de dollars pour la conception d'un bateau qui n'a jamais été construit. Le Ministère n'a pas pris en temps opportun les mesures appropriées pour protéger l'utilisation des fonds publics.

2e cas : Mise au point d'un système submersible télécommandé

3.28 **Contexte.** De 1974 à 1986, le Ministère a fait des recherches scientifiques en eau profonde au moyen d'un véhicule submersible habité. Le Ministère était l'exploitant et l'un des utilisateurs du véhicule, les autres utilisateurs comptant des scientifiques de Ressources naturelles Canada (anciennement Énergie, Mines et Ressources Canada), d'Environnement Canada et d'universités canadiennes. En 1986, le Ministère a annulé, en raison de compressions budgétaires, le contrat d'affrètement du navire-mère qui transportait le véhicule

submersible. Le Ministère s'est trouvé effectivement à ne plus avoir accès au véhicule submersible habité pour ses activités.

3.29 L'idée de concevoir et de construire un système submersible télécommandé a été discutée entre 1984 et 1986. La mise au point a été amorcée en 1986 dans le cadre du Programme de soumission spontanée visant à appuyer les opérations du gouvernement et les activités de recherche et de développement dans le secteur privé. Le système a été conçu en vue de permettre l'exécution d'activités de recherche à des profondeurs de 5 000 mètres, ce qui était beaucoup plus que la limite de 2 000 mètres du véhicule habité. Le Ministère nous a informés qu'un autre objectif était d'appuyer l'industrie sous-marine.

3.30 Le Ministère a agi comme chef de file et comme source importante de financement pendant la mise au point du système et comme autorité scientifique aux fins du contrat. Le Ministère est également responsable de l'exploitation permanente du nouveau système. Le Ministère a assumé environ 1,8 million de dollars sur les 3,2 millions qui ont été dépensés pour la mise au point. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Ressources naturelles Canada ont versé des montants estimés à 900 000 $ et 500 000 $ respectivement. La contribution du premier a été faite dans le cadre du Programme de soumission spontanée et celle du deuxième a servi à financer la mise au point d'un treuil et de certaines composantes du système.

3.31 **Question.** Le Ministère a décidé de contribuer à la mise au point du nouveau système sans faire d'analyse en vue de s'assurer que le projet pouvait être justifié par l'intention qu'il avait de s'en servir pour répondre à ses besoins de recherche en eau profonde. Pour prendre sa décision, le Ministère a supposé que d'autres utilisateurs continueraient à avoir besoin d'une capacité de recherche en eau profonde semblable à celle qui était fournie par le véhicule habité. Le Ministère n'a pas préparé de plan en vue de trouver des utilisateurs du système lorsqu'il serait au point.

3.32 Le système submersible télécommandé est entré en service à la fin de 1990. Au 31 mars 1994, l'utilisation du système avait été minimale, particulièrement en eau profonde. En 1992-1993 et en 1993-1994, le Ministère n'a pas utilisé le système pour des opérations en eau profonde à l'appui de ses activités; il s'en est servi pour une vingtaine de plongées en eau peu profonde à des fins d'essais et de corrections d'anomalies. Pendant la même période, les autres usagers ont utilisé le système pour effectuer une cinquantaine de plongées, dont une quarantaine en eau profonde. Même si le système télécommandé reste généralement plus longtemps sur le fond marin que le véhicule habité, ce dernier a enregistré une moyenne d'environ 120 plongées par année sur une période de 12 ans.

3.33 Jusqu'à maintenant, le nouveau système a été rarement utilisé. Le Ministère a surtout eu besoin de faire des recherches en eau peu profonde. De plus, en 1993-1994, le Ministère a commencé à imposer des frais pour l'utilisation et l'entretien du système et, en raison des fonds réduits dont disposaient les utilisateurs, les scientifiques s'en sont moins servi.

3.34 Le Ministère essaie actuellement de trouver d'autres utilisateurs nationaux et internationaux. Les analyses actuelles du Ministère révèlent que le nouveau système devra être utilisé au moins six fois plus qu'il ne l'est maintenant pour atteindre le seuil de rentabilité. Le Ministère élabore également des scénarios selon lesquels il pourrait permettre à des groupes d'utilisateurs canadiens d'assumer en permanence la responsabilité de l'exploitation de son système submersible télécommandé.

3.35 A notre avis, le Ministère aurait dû s'assurer que les besoins opérationnels justifiaient le projet avant de décider de participer à la mise au point du système submersible télécommandé.

3.36 **Conclusion.** Dans les deux cas, le Ministère a omis de prendre des mesures appropriées dès les premières étapes des projets pour faire en sorte que les fonds publics soient dépensés de façon optimale.

Réponse du Ministère :

Cas n° 1 : Remplacement d'un bateau patrouilleur des pêches. *Le Ministère soutient que les coûts différentiels de fonctionnement du bateau de remplacement ont été dûment analysés dès le début du projet, et que les solutions permettant de faire face à ces exigences supplémentaires ont été dûment envisagées avant la passation du marché de construction. Au début des années 80, on pouvait raisonnablement présumer que les ressources nécessaires pour faire fonctionner le bateau seraient disponibles à l'interne. Cependant, à cause des coupures qui se sont succédé les années suivantes, tant au niveau du fonctionnement que du personnel, on a dû envisager le recours à une présentation au Conseil du Trésor pour obtenir les ressources nécessaires. Cela a mené à l'élaboration d'une présentation d'ensemble au Conseil du Trésor pour tout le Ministère; jusqu'au printemps 1991, on pouvait raisonnablement espérer que cette présentation aboutirait à l'approbation de ressources supplémentaires pour l'ensemble de la flotte du Ministère.*

Lorsque le budget fédéral de février 1991 a été déposé, et les restrictions financières se poursuivant, il est devenu évident que la demande de ressources supplémentaires n'était plus réaliste. Les sources de financement interne qui s'étaient constamment amenuisées au cours de la période ne pouvaient plus être réaffectées à ce moment sans nuire à des programmes d'un ordre de priorité supérieur. Le Ministère n'avait pas d'autre choix que d'annuler le projet, bien qu'avec regret, car il évitait ainsi de se placer dans une situation irresponsable sur le plan financier, à savoir de livrer, au coût de 7,6 millions de dollars, un bateau dont il n'aurait pas pu assurer le fonctionnement efficient.

Cas n° 2 : Mise au point d'un système submersible télécommandé. *Le système submersible télécommandé (ROPOS) est, aujourd'hui encore, un modèle de technologie de pointe et c'est un des quelques rares submersibles au monde capable de plonger aux confins du plateau*

continental canadien. Au moment de la soumission spontanée, on avait besoin d'un véhicule télécommandé non habité. Ce projet avait l'appui d'autres utilisateurs disposant de sources de financement connues. La soumission spontanée avait été présentée par l'industrie, confiante qu'il existait un marché pour ce genre d'appareil. C'était là une occasion d'encourager l'industrie canadienne à poursuivre ses efforts dans les domaines de la technologie de pointe; en outre, le climat canadien était favorable à l'avancement de la recherche scientifique. Un sondage auprès des utilisateurs, en 1988, a confirmé le besoin d'un système submersible de ce type.

Les conclusions du vérificateur général semblent prématurées. Le submersible peut maintenant être utilisé. On s'attend que le nombre de plongées du ROPOS augmentera considérablement, étant donné la reprise de l'économie, l'entrée en vigueur imminente, en novembre 1994, de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et la revitalisation de l'industrie marine canadienne et internationale.

Industrie Canada

Un accord de subvention n'établit pas le lien entre les versements et les besoins financiers ou les objectifs de rendement du bénéficiaire

Aux termes d'un accord de subvention, le Ministère a versé 12,75 millions de dollars à une société de capital-risque. L'accord n'était pas structuré de façon que l'aide financière soit versée uniquement lorsqu'elle serait nécessaire, ou soit liée à des objectifs de rendement. Le Ministère continue donc de verser la subvention même si la société tire de ses placements un revenu supérieur à ses dépenses d'exploitation.

3.37 Contexte. En mai 1988, le ministère de l'Expansion industrielle régionale (maintenant Industrie Canada ou le ministère de l'Industrie) a conclu un accord de subvention de 15 millions de dollars (réduite par la suite à 14,55 millions de dollars) avec une société de capital-risque de travailleurs. Le but de la subvention était d'aider la société à établir, développer, promouvoir, faire fonctionner et placer un fond de capital-risque. Cette subvention devait être versée sur une période de sept ans allant de mai 1988 à mars 1995. Elle n'est pas remboursable à moins que la société manque aux conditions de l'accord.

3.38 Le principal objectif de la société, comme l'avait accepté le Ministère en approuvant la subvention, est de faire des placements dans de petites et moyennes entreprises canadiennes afin de stimuler l'économie et d'encourager la création et la conservation d'emplois.

3.39 Au 31 mars 1994, la société avait obtenu plus de 280 millions de dollars en capital-actions. Environ 11 p. 100 du capital actions a été placé dans des petites et moyennes entreprises canadiennes. Le reste, soit environ 250 millions de dollars, était placé en titres à faible risque portant intérêt. Le niveau d'investissement ne contrevient pas aux termes de l'accord de subvention ni à la loi de l'impôt.

3.40 **Questions.** Au 31 mars 1994, le ministère de l'Industrie avait fourni 12,75 millions de dollars à la société de capital-risque. Les versements, qui devaient servir à établir et à faire fonctionner un fond de capital-risque, étaient effectués conformément aux termes de l'accord. Le résultat, cependant, a été que cette subvention a fourni une aide gouvernementale, pour faire face aux coûts de démarrage et d'exploitation, à une société qui, au 31 mars 1994, avait fait peu de placements dans des petites et moyennes entreprises canadiennes.

3.41 D'après le Ministère, cette aide financière devait servir à contrebalancer les coûts de démarrage et d'exploitation. Cependant, nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que le Ministère ait analysé les besoins de la société en dépenses d'exploitation ou envisagé de structurer l'accord de manière suffisamment souple pour que les versements ne soient effectués que lorsque le besoin en était évident. En outre, le Ministère n'a pas évalué les effets escomptés des placements de la société dans des entreprises canadiennes ni inclus d'objectifs de rendement précis dans l'accord.

3.42 Actuellement, la société retire, de ses placements, un revenu supérieur à ses dépenses d'exploitation, et pourtant, aux termes de l'accord de subvention, le Ministère doit continuer de lui fournir une aide financière jusqu'au mois de mars 1995.

3.43 A notre avis, l'accord aurait dû être structuré de manière que l'aide financière ne soit octroyée que dans la mesure où un examen de la situation financière de la société indiquait qu'elle était nécessaire. Notre examen de la situation financière de la société au 31 mars 1994 indique que celle-ci serait en mesure de faire face à ses coûts d'exploitation sans continuer à recevoir l'aide financière du gouvernement.

3.44 **Conclusion.** A notre avis, le Ministère a manqué de prudence dans sa manière de dépenser les fonds publics. Nous estimons que les accords de ce genre devraient être suffisamment souples pour assurer que l'aide financière n'est versée que lorsqu'elle est nécessaire ou que des objectifs de rendement précis ont été atteints.

Réponse du Ministère : *En 1988, le Conseil du Trésor a approuvé l'octroi d'une subvention de 15 millions de dollars, devant être versée sur une période de sept ans, pour appuyer l'établissement d'une société nationale de capital-risque de travailleurs. Le montant et les modalités de la subvention étaient fondés sur une analyse réalisée pour la société par une firme du secteur privé, réputée dans le domaine de l'exploitation d'entreprises de capital-risque.*

En mars 1994, la société avait dépensé plus de 16 millions de dollars pour son lancement, son développement et son exploitation. Elle prévoit que ses dépenses s'élèveront à quelque 20 millions de dollars d'ici mars 1995, moment où la subvention doit expirer. Grâce à la subvention, le ratio des frais de gestion de la société est demeuré conforme aux normes de l'industrie, lui permettant d'être concurrentielle et d'attirer des investisseurs.

Industrie Canada considère que la subvention est structurée adéquatement pour répondre tant aux objectifs du gouvernement fédéral qu'aux besoins de la société de capital-risque.

Archives nationales du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Construction d'un établissement d'archivage sans souci de l'économie. Les besoins en matière de locaux ne sont pas complètement satisfaits

En tant que composante d'un projet polyvalent visant à répondre aux besoins des Archives nationales du Canada, le nouvel immeuble pour la conservation et la recherche, qui est en cours de construction à Gatineau (Québec), a été conçu pour procurer un environnement sécuritaire pour les précieuses archives du pays. Cependant, à cause de l'emplacement choisi, dans ce qui est prévu comme le futur centre-ville de Gatineau, la conception tient compte de facteurs autres que les exigences fonctionnelles. Des fonds sont dépensés, pour le site et pour la conception, afin de satisfaire des considérations qui dépassent les besoins correspondant au rôle prévu pour l'immeuble. De plus, en dépit d'un investissement total prévu de 107 millions de dollars pour des installations d'entreposage et des laboratoires, l'option retenue par le gouvernement, soit diviser l'établissement et disperser les locaux dans deux endroits, ne résout pas l'un des trois grands problèmes cernés par le Comité des communications et de la culture de la Chambre des communes (voir le paragraphe 3.55).

3.45 **Contexte.** Pour remédier au fait que plus de 75 p. 100 des archives étaient entreposées dans des conditions ne satisfaisant pas aux normes, le Comité permanent des communications et de la culture de la Chambre des communes a entrepris une étude des locaux des Archives nationales en 1987. Le Comité a cerné trois grands problèmes : le manque de locaux d'entreposage, la dispersion des locaux et les risques liés au déplacement des archives d'un site à un autre, et le fait que les locaux d'entreposage et les laboratoires ne satisfaisaient pas aux normes acceptables. Le Comité a conclu que la situation pouvait avoir des conséquences graves pour le fonctionnement de l'institution et la protection du patrimoine archivistique des Canadiens.

3.46 Le Comité a recommandé au Parlement de faire construire un immeuble qui abriterait toutes les fonctions d'archivage. Une deuxième option était de diviser l'établissement. Ces options avaient été conçues par les Archives nationales dans le cadre de l'ébauche d'un plan d'aménagement à long terme des locaux présentée en 1987.

3.47 En mai 1988, le ministre des Communications a déposé la réponse du gouvernement fédéral aux recommandations du Comité, à savoir l'approbation d'une séparation des installations qui seraient alors situées à deux endroits. D'après la réponse, l'Édifice commémoratif de l'Ouest serait rénové afin qu'on y loge l'administration centrale, les services administratifs, les salles de lecture et de recherche et les aires d'exposition. Les laboratoires et les locaux d'entreposage de la

collection patrimoniale seraient installés dans un nouvel établissement satellite situé à l'extérieur du centre de la Région de la capitale nationale.

3.48 D'après le Programme architectural des Archives nationales, il était inacceptable que le public soit obligé de se déplacer entre les installations et, par conséquent, l'Édifice commémoratif de l'Ouest devrait abriter les salles publiques d'exposition et de recherche ainsi que toutes les fonctions administratives. Dans l'installation satellite, on logerait les fonctions de conservation, l'installation principale d'entreposage et les locaux consacrés aux travaux d'archivage, et d'autres locaux pour le soutien.

3.49 En juillet 1989, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a été autorisé par le Conseil du Trésor à commencer les travaux préliminaires de conception pour l'Édifice commémoratif de l'Ouest. Toutefois, en décembre 1989, les travaux ont été arrêtés pour une période de deux ans à cause des restrictions décrétées dans l'administration fédérale. En juin 1993, les Archives nationales ont à nouveau présenté à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada une demande pour la rénovation de l'Édifice commémoratif de l'Ouest. L'approbation d'aller de l'avant avec la rénovation n'a pas été donnée.

3.50 Le Conseil du Trésor a accordé l'approbation préliminaire du projet pour la phase I des travaux de construction de l'immeuble de Gatineau (l'installation satellite) en octobre 1990, à un coût de 107 millions de dollars (la phase II qui prévoit des locaux d'entreposage supplémentaires serait réalisée ultérieurement). L'approbation définitive du projet a été donnée en avril 1992. Le budget initial est resté le même, avec un espace utilisable de 23 500 mètres carrés. Le budget total du projet est le suivant : construction, 59,2 millions de dollars; honoraires, éventualités et TPS, 23,1 millions de dollars; terrain (y compris les frais), 6,7 millions de dollars; Archives nationales (gestion du projet, préparation de la collection, aménagements supplémentaires divers, mise en place d'étagères et déménagement), 18,2 millions de dollars. En date de septembre 1994, d'après les gestionnaires du projet, rien n'indique que le budget sera dépassé.

3.51 La construction est faite par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Les Archives nationales seront locataires; il leur incombe de décrire les exigences du programme et d'obtenir, du Conseil du Trésor, l'autorisation d'acquérir des locaux. Le projet est maintenant en cours et la construction devrait être terminée en novembre 1996.

3.52 **Étendue et objectifs de la vérification.** La vérification a porté sur les stades préliminaires de la construction d'une nouvelle installation à Gatineau pour les Archives nationales du Canada. Plus précisément, nous avons examiné la définition des besoins, l'analyse des options, la définition du projet et les processus de conception et d'examen. Nous n'avons pas vérifié les activités de construction mais nous verrons plus tard s'il serait à propos de le faire.

3.53 La vérification avait pour objectif de déterminer si l'on avait tenu compte des préoccupations du Comité permanent des communications et de la culture, si l'installation construite à Gatineau pour les Archives nationales atteindrait les objectifs du projet et si le projet était mis en oeuvre avec un souci de l'économie et de l'efficience. Nous avons inclus dans notre vérification un examen du projet de l'Édifice commémoratif de l'Ouest, de son incidence sur le programme d'aménagement des locaux des Archives nationales et de la manière dont il appuie le mandat et les objectifs des Archives nationales.

3.54 **Question - Les problèmes soulevés par le Comité ne sont pas entièrement réglés.** La construction de l'immeuble de Gatineau ne résout pas l'un des trois grands problèmes des Archives nationales cernés par le Comité de la Chambre des communes.

3.55 Le projet de Gatineau vise à régler les problèmes de longue date suivants : assurer les meilleures conditions possibles d'entreposage, fournir de l'espace pour des laboratoires et permettre l'accroissement éventuel de la collection. Toutefois, il ne règle pas complètement le problème du risque inhérent au transport des documents. De plus, le problème que le gouvernement avait soulevé dans sa réponse au rapport du Comité, soit celui de l'espace supplémentaire destiné au public pour des recherches et des expositions, ne peut être réglé étant donné que la décision d'aller de l'avant avec la rénovation de l'Édifice commémoratif de l'Ouest n'a pas été prise.

3.56 L'approbation définitive pour la construction de l'immeuble de Gatineau comprend l'utilisation de quatre immeubles : l'immeuble actuel de la Bibliothèque nationale, l'Édifice commémoratif de l'Ouest qui n'est pas rénové, l'immeuble Renfrew (espace d'entreposage supplémentaire) et le nouvel immeuble de Gatineau. Étant donné la décision de loger les locaux pour le public et les archivistes dans l'Édifice commémoratif de l'Ouest, les documents devront y être apportés des installations d'entreposage. Cependant, les Archives nationales ont reconnu que, quelles que soient les précautions prises pour la sécurité et la manipulation, le transport de documents d'un immeuble à l'autre comporte toujours des risques. Le Comité de la Chambre des communes a également noté, en 1987, que les documents se détérioraient à cause de tels déplacements.

3.57 Dans un effort pour amoindrir le risque, les Archives nationales ont prévu la mise en oeuvre de mesures pour réduire le transport des documents fragiles. L'organisme prévoit également se servir de camions spécialement modifiés et dotés d'un environnement contrôlé. Les Archives nationales déménageront une partie des documents dans l'Édifice commémoratif de l'Ouest. Celui-ci n'est pas rénové, ni doté de salles de recherche ou d'entreposage à environnement contrôlé et de plates-formes de chargement. A notre avis, en dépit des efforts des Archives nationales, le transport des documents mettra toujours ceux-ci en danger.

3.58 Les plans pour le nouvel établissement de Gatineau et la rénovation de l'Édifice commémoratif de l'Ouest ont été entièrement

coordonnés, comme deux éléments d'un seul et unique programme. On présumait que les deux installations ouvriraient en même temps. Toutefois, au moment de la vérification, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'avait pas reçu l'autorisation de commencer la rénovation de l'Édifice commémoratif de l'Ouest. Par suite de ces changements considérables dans les hypothèses de planification, les Archives nationales et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada doivent concevoir des plans d'urgence qui pourraient comporter des modifications à l'immeuble de Gatineau.

3.59 Question - Manque de souci de l'économie. D'après la présentation au Conseil du Trésor demandant l'autorisation d'acheter le terrain, le site de Gatineau avait été choisi parce qu'il répondait à tous les critères des Archives nationales. Cependant, nous avons trouvé que plusieurs de ces critères n'étaient pas satisfaits. De plus, nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant que l'on ait procédé à une analyse comparative des huit sites retenus à Gatineau par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en regard des critères. Par ailleurs, bien que l'analyse du site choisi ait révélé que le défaut de correspondre aux critères entraînerait des coûts supplémentaires, ces coûts n'ont pas été établis avant l'achat du terrain, même si les critères contenaient précisément une exigence à cet égard. Nous remarquons que l'on encourt maintenant des coûts liés au choix du site qui n'étaient pas discutés dans la présentation au Conseil du Trésor. Comme il n'y a pas eu d'analyse comparative et que le processus de sélection du site n'a pas été documenté, nous ne pouvons déterminer la raison de ce choix ou si celui-ci était le plus approprié.

3.60 Le choix de ce site a des effets importants. Pour intégrer le nouvel établissement dans le développement proposé pour le centre-ville de Gatineau et maintenir une présence publique importante, il a fallu faire des modifications coûteuses à la conception de l'immeuble. Ces éléments outrepassent les exigences de construction de base et n'améliorent pas tellement la conservation des documents. Le Conseil du Trésor a indiqué le rôle qu'il attribuait à l'établissement de Gatineau en demandant que l'on accorde une place importante aux exigences fonctionnelles. D'ailleurs, un avant-projet de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada appuyait ce point de vue en indiquant que le revêtement extérieur et l'aménagement paysager devaient être appropriés pour un laboratoire et une installation d'entreposage, et non pas pour un établissement culturel.

3.61 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a été informé que les frais pour construire dans le centre-ville de Gatineau étaient considérés comme minimes, environ 2 millions de dollars; l'installation comprendrait un revêtement extérieur moderne d'entretien facile, ainsi qu'un aménagement paysager du même genre que celui des grands projets fédéraux.

3.62 Le toit sera recouvert d'acier inoxydable et soutenu par des piliers d'acier inoxydable. La conception « bâtiment à l'intérieur d'un bâtiment » signifie une structure de béton entourée d'un mur de verre qui isole, de l'extérieur, l'environnement intérieur contrôlé. A

notre avis, ces plans ne concordent pas avec la simplicité promise au Conseil du Trésor.

3.63 Au moment de notre vérification, on prévoyait dépenser 4,8 millions de dollars en aménagement paysager et en aménagement du terrain; on prévoyait, entre autres, des marais artificiels dans un cadre semblable à un parc. Étant donné la proximité du centre-ville de Gatineau et d'un quartier résidentiel, on a fait des efforts particuliers pour réduire le caractère imposant du bâtiment et faire en sorte qu'il n'ait pas l'air d'un entrepôt. Par exemple, le terrain autour de l'immeuble sera surélevé (tertre).

3.64 Le site choisi est trois fois plus vaste que ce qui était prévu pour les phases I et II. Il s'agit d'un terrain de 37,4 hectares (92,4 acres) que l'on a payé 6,6 millions de dollars (y compris les frais), bien qu'on ait eu besoin seulement de 12,8 hectares (31,6 acres). De plus, comme le site est adjacent à un quartier résidentiel, le bâtiment a été situé bien en arrière de la limite du terrain, ce qui entraîne une utilisation inefficiente du terrain.

3.65 L'immeuble de Gatineau est un bâtiment à usage spécial unique, bien qu'il existe quelques projets semblables auxquels on peut le comparer. Nous avons étudié, aux fins de comparaison des coûts totaux, plusieurs installations d'archivage au Canada et aux États-Unis, et avons choisi le projet récemment terminé du National Archives and Records Administration (NARA II) des États-Unis à College Park (Maryland). D'après notre analyse préliminaire, une comparaison coût par unité indiquerait que le projet de Gatineau semble coûter beaucoup plus cher. L'examen de nos constatations, en collaboration avec l'équipe de gestion du projet, a déterminé qu'il faudrait d'autres analyses pour confirmer et expliquer les différences de coûts. Nous avons demandé à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada d'entreprendre cette analyse et de nous fournir des explications appropriées. Les Archives nationales et notre Bureau participeront également à cette initiative. Nous sommes d'avis que ces analyses des coûts sont utiles si elles sont faites suffisamment tôt au cours d'un projet et qu'elles peuvent contribuer à trouver des économies possibles dans le reste du projet.

3.66 **Conclusion.** A notre avis, l'idée originale du Comité et du gouvernement était de fournir aux Archives nationales un espace convenable et moderne d'entreposage des archives, des laboratoires de conservation, des salles pour le public et des salles de recherche. Nous avons conclu que l'immeuble de Gatineau était conçu de manière à fournir un environnement sécuritaire pour les précieux documents d'archives, et qu'il devrait normalement atteindre cet objectif. Cependant, à notre avis, le projet témoigne d'un manque de souci de l'économie parce que des fonds sont dépensés, pour le site et pour la conception, afin de satisfaire à des considérations qui dépassent les besoins correspondant au rôle prévu pour l'immeuble. Le choix de l'emplacement et le souci d'esthétisme ont augmenté les coûts du projet et ont fait que la conception de celui-ci répond à des facteurs autres que les exigences fonctionnelles.

3.67 Par ailleurs, en dépit d'un investissement total de 107 millions de dollars, l'immeuble ne répondra peut-être pas à toutes les préoccupations du Comité de la Chambre des communes concernant le besoin d'espace et de salles de recherche pour le public; les Archives nationales devront encore transporter des documents fragiles, et les chercheurs devront continuer de les consulter dans des conditions qui ne répondent pas aux normes d'archivage.

Réponse des Archives nationales du Canada : *Les Archives nationales s'affairent actuellement à régler les problèmes de locaux conformément aux décisions prises par le gouvernement, et dans les limites des budgets approuvés. Les laboratoires et les aires d'entreposage répondront à toutes les normes connues de sécurité, de santé et de conservation à long terme des divers types de documents dont les Archives ont la garde. Le programme adopté et la conception choisie pour l'édifice de Gatineau sont conformes à la décision prise en 1988 de diviser les installations des Archives en séparant les aires d'entreposage et les laboratoires des locaux destinés au public et des bureaux. Les Archives doivent donc transporter des documents d'un endroit à un autre. Cependant, des investissements importants ont été faits afin d'éliminer les risques inhérents au transport des documents. Les risques indiqués dans la vérification n'ont pas fait l'objet d'un examen et les stratégies élaborées par les Archives nationales n'ont pas été examinées en détail. Nous sommes d'avis que les risques liés au transport des documents sont bien moins grands que ceux liés à d'autres activités autorisées, telles que l'examen et l'utilisation des documents par les chercheurs, droit public conféré à tous les Canadiens. Enfin, un manque d'espace au sein de la capitale nationale nécessite, au Canada comme dans la plupart des pays développés, la division des installations des Archives nationales, à cause de la croissance inévitable de leurs collections.*

Selon l'observation de vérification, des modifications à l'immeuble de Gatineau auraient dû être envisagées parce que le projet de transformation de l'Édifice commémoratif de l'Ouest a été retardé pour des raisons d'ordre financier; or, il est irresponsable et imprudent sur le plan financier de faire des changements alors que les installations sont à moitié construites; de plus, c'est contraire aux intentions du gouvernement concernant les locaux des Archives.

L'immeuble de Gatineau fournit aux Archives nationales des aires d'entreposage et des laboratoires qui se trouvent relativement près du centre-ville (12 minutes) et il présente un avantage très important : à proximité, il n'y aura que des activités sûres et compatibles, car cet immeuble est situé dans un futur centre-ville. Dans le cas de la plupart des autres emplacements, nous n'avons pas de garantie que leur future utilisation sera conciliable avec la sécurité de nos collections.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *L'achat a été fondé sur l'analyse du terrain de Gatineau, dans laquelle il était déclaré ce qui suit : « ...l'achat du terrain est fondé sur un grand nombre de facteurs positifs et sur l'opinion que les facteurs négatifs peuvent être atténués. » Ce projet a été élaboré en*

conformité avec les paramètres définis par le Conseil du Trésor et approuvés par ce dernier. La conception et le type de construction conviennent à un immeuble utilitaire et ont été choisis en vue d'assurer la protection à long terme de la collection d'archives, tout en tenant compte des principes d'économie.

En ce qui concerne la déclaration voulant que sur une base comparable des coûts unitaires, le projet de Gatineau semble être beaucoup plus cher par rapport au projet NARA II, nous croyons qu'il faudra attendre la fin de l'étude pour savoir lequel des deux projets coûte le plus cher.

Revenu Canada

La question portant sur les sociétés d'immeuble en copropriété, que nous avions soulevée dans notre Rapport de 1992, n'est pas réglée

En 1992, nous avons signalé que Revenu Canada permet aux sociétés d'immeuble en copropriété de gagner un revenu en intérêt non imposable dont profitent leurs membres, les propriétaires d'unités d'immeubles en copropriété.

3.68 Contexte. La circulaire d'information 79-7 de Revenu Canada énonce que, même si les sociétés d'immeuble en copropriété ne peuvent être considérées comme des organisations à but non lucratif exemptes d'impôt, Revenu Canada est disposé à ne pas imposer l'intérêt gagné sur les fonds d'exploitation ou de réserve de ces sociétés, à condition que ces fonds soient proportionnés aux fins pour lesquelles ils ont été créés.

3.69 L'exonération de l'intérêt gagné sur les fonds d'exploitation et de réserve des sociétés d'immeuble en copropriété profite indirectement aux propriétaires d'unités d'immeubles en copropriété. En effet, les propriétaires d'habitations autres que des unités d'immeubles en copropriété doivent payer de l'impôt sur tout intérêt gagné sur des fonds mis de côté pour l'entretien de leur habitation; ils sont par le fait même traités de façon injuste par rapport aux propriétaires d'unités d'immeubles en copropriété.

3.70 En 1992, Revenu Canada nous a dit étudier le statut de ces sociétés d'immeuble en copropriété dans l'optique de la Loi. En juillet 1994, Revenu Canada nous a également appris qu'il avait amorcé une étude approfondie de cette pratique, y compris l'examen de différentes lois provinciales, et qu'il avait élaboré des recommandations provisoires. Il nous a également dit avoir communiqué avec le Canadian Condominium Institute et avec l'Association of Condominium Managers of Ontario dans le but de connaître leur opinion, mais que ces consultations avaient été retardées. Revenu Canada a reçu récemment les commentaires de ces organismes.

3.71 Le Canada compte des centaines de milliers d'unités d'immeubles en copropriété. Une étude menée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement dans la région métropolitaine de Toronto (qui comprend les municipalités régionales de Metro, de York et de

Peel, ainsi que certaines parties des régions de Durham et de Halton) a révélé qu'il existait environ 163 800 unités résidentielles en copropriété dans cette seule région.

3.72 Question. Bien que Revenu Canada ait entrepris certaines activités, notamment des consultations et de la recherche, il n'a pas pour autant résolu la question en modifiant sa circulaire d'information ou son évaluation. A notre avis, même si Revenu Canada a entrepris une étude de la question, cela ne le décharge pas de son obligation de résoudre la question.

Réponse de Revenu Canada : *Nous comptons terminer nos consultations auprès de tous les intervenants d'ici la fin du mois de janvier 1995. Nous pourrons alors éclaircir toutes les questions liées à l'imposition de l'intérêt gagné par les sociétés d'immeuble en copropriété et mettre en branle, si nécessaire, des processus visant à modifier l'application, par Revenu Canada, de la loi en matière d'imposition de l'intérêt gagné par les sociétés d'immeuble en copropriété.*

Chapitre 4

Aperçu du processus de vérification

Table des matières

	Page
Introduction	4-5
Le choix d'un secteur à vérifier	4-6
L'assurance de la qualité des vérifications	4-7
Le coût des vérifications des sociétés d'État	4-9
Pièces	
4.1 Organigramme du Bureau du vérificateur général	4-5
4.2 Coût des rapports annuels de vérification pour les exercices financiers clos le 31 mars 1994 ou avant	4-8

Introduction

4.1 Le présent rapport renferme des chapitres qui décrivent les résultats des travaux de vérification et des études que le Bureau a effectués au cours du dernier exercice.

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

4.2 Le présent chapitre renferme certaines données de base sur quelques éléments essentiels du processus de vérification, notamment les éléments dont le Bureau tient compte lorsqu'il décide quels programmes ou activités feront l'objet d'une vérification. Nous incluons également de l'information sur le coût des vérifications des sociétés d'État. On trouvera à la pièce 4.1 un organigramme sommaire du Bureau.

4.3 La Partie III du *Budget des dépenses* du Bureau, pour l'exercice 1994-1995, présente une description plus détaillée des activités et des coûts du Bureau, ainsi que de sa structure organisationnelle et de son personnel.

Le choix d'un secteur à vérifier

4.4 Le Bureau dresse un plan de vérification à long terme pour tous les ministères, pour les programmes auxquels participent plusieurs ministères et pour un certain nombre de fonctions communes à l'ensemble de l'administration fédérale, telles la vérification interne et l'évaluation de programme. Ce plan couvre habituellement une période de cinq ans; il précise la démarche proposée pour la réalisation des travaux d'attestation annuelle des états financiers, pour la

vérification de la conformité aux autorisations et pour la vérification de l'optimisation des ressources, autant d'éléments requis pour effectuer la vérification intégrée de l'entité.

4.5 Le plan expose le cycle proposé pour les travaux de vérification à effectuer dans chaque entité. Ces cycles varient selon la nature de l'entité, le niveau de ses dépenses et son importance dans les activités du gouvernement, ainsi que selon les ressources dont dispose le Bureau pour effectuer la vérification. La méthode que suit le Bureau n'exige pas la vérification de toutes les activités d'une entité selon un cycle fixe. Lorsqu'il y a lieu de décider ce qu'il faut vérifier, les principes de vérifiabilité et d'opportunité de la vérification sont prépondérants.

4.6 La nature de certaines questions est telle que celles-ci sont incluses dans toutes les vérifications. Par exemple, pour chaque vérification, le Bureau considère la qualité des rapports que produit un ministère ou un organisme sur l'intendance des ressources votées par le Parlement et sur les résultats obtenus grâce à celles-ci. Pour d'autres questions, les responsables du Bureau doivent décider de ce qui, à leur avis, est important pour les Canadiens et les Canadiennes à un moment donné. Par exemple, ils se préoccupent du fait que les Canadiens devraient recevoir de l'information de meilleure qualité sur le déficit et la dette cumulée.

4.7 Lorsqu'il évalue s'il vaut la peine de vérifier une entité ou une activité, le Bureau examine l'importance de l'entité ou de l'activité, notamment de ses répercussions sur les dépenses et les recettes du gouvernement, et des questions en jeu sur les plans social, économique et environnemental ainsi que sur les plans de la sécurité et de l'équité. Le facteur de risque est un autre élément important lorsqu'on évalue l'opportunité de la vérification. Le Bureau doit envisager l'éventualité d'un résultat non souhaitable et les conséquences qui pourraient en découler.

4.8 Un autre aspect dont il faut tenir compte lorsqu'on juge de l'opportunité d'une vérification est le climat général, tant sur le plan politique que sur le plan administratif. Le Bureau souhaite que ses travaux soient le plus opportuns et le plus pertinents possible. Par exemple, il faut déterminer si le secteur suscite, à l'heure actuelle, l'attention de la population. Si tel est le cas, le Bureau déterminera si une vérification effectuée maintenant est susceptible de fournir au Parlement de l'information complémentaire impartiale. Sinon, il vaudra mieux la remettre à plus tard. Le Bureau doit demeurer en tout temps impartial et objectif, et il doit être perçu comme tel.

4.9 Un autre principe fondamental dont le Bureau doit absolument tenir compte est celui de la vérifiabilité; en d'autres termes, une vérification donnée est-elle possible? Il faut donc se poser des questions telles :

- Le secteur proposé s'inscrit-il dans le mandat de vérification confié au Bureau?

- Le Bureau peut-il recueillir suffisamment d'éléments probants pour en arriver à une conclusion objective sur le secteur de vérification?

- Le Bureau peut-il réunir les compétences dont il a besoin pour mener sa vérification à bien?

- Le Bureau possède-t-il les ressources nécessaires pour effectuer la vérification conformément aux normes de vérification généralement reconnues?

4.10 Un secteur proposé pour une vérification doit passer à la fois l'épreuve de la vérifiabilité et de l'opportunité de la vérification.

L'assurance de la qualité des vérifications

4.11 Une fois qu'il a décidé de vérifier un secteur, le Bureau met sur pied un comité consultatif qui le conseillera tout au long de la vérification. Ces comités comptent habituellement des experts qui viennent de l'extérieur du Bureau ou de la fonction publique, aussi bien que du Bureau.

4.12 Les conseillers sont choisis en fonction de leur perspective et de leur expérience de gestionnaires ou de vérificateurs d'entités semblables, de leurs connaissances solides dans le domaine vérifié, ou encore des activités de l'entité. D'anciens députés et d'anciens sous-ministres, des cadres d'entreprises, des professeurs d'université, des représentants de groupes-clients et des spécialistes reconnus dans les domaines abordés ont déjà figuré au nombre des conseillers externes au Bureau.

4.13 Ces comités ont pour but de conseiller et d'orienter le Bureau en ce qui a trait à des questions comme l'étendue de la vérification, les critères, les méthodes à utiliser, le caractère raisonnable des observations et des recommandations, et la présentation générale du rapport. Bref, ces comités, au cours du déroulement d'une vérification, guident les vérificateurs, revoient leurs travaux et en font un examen critique.

Pièce 4.2

Coût des rapports annuels de vérification pour les exercices financiers clos le 31 mars 1994 ou avant

Société d'État	Exercice financier clos le	Coût engagé
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	31.03.94	86 760 $
La Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée	31.12.93	47 600
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.	31.03.94	98 660
Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.93	40 550
Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée	31.12.93	41 290
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.93	77 090
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.93	40 350
Banque fédérale de développement (covérificateur)	31.03.94	199 400
Commission canadienne du lait	31.07.93	120 880
Commission de la capitale nationale	31.03.94	214 150
Conseil canadien des normes	31.03.94	39 750
Construction de défense (1951) Limitée	31.03.94	45 040
Corporation commerciale canadienne	31.03.94	96 040
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.93	37 820
Énergie atomique du Canada limitée	31.03.94	347 950
Marine Atlantique S.C.C. (covérificateur)	31.12.93	130 560
Monnaie royale canadienne	31.12.93	176 990
Musée canadien de la nature	31.03.94	123 940
Musée canadien des civilisations	31.03.94	129 200
Musée des beaux-arts du Canada	31.03.94	102 830
Musée national des sciences et de la technologie	31.03.94	53 470
Office canadien du poisson salé	31.03.94	56 020
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.93	111 550
Petro-Canada Limitée (covérificateur)	31.12.93	6 800
Queens Quay West Land Corporation	31.03.94	43 750
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérificateur)	31.12.93	378 050
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.03.94	225 160
Société de construction des musées du Canada Inc.	31.03.94	9 000
Société de développement du Cap-Breton	31.03.94	232 670
Société d'expansion du Cap-Breton	31.03.94	60 890
Société du crédit agricole	31.03.94	330 200
Société du Vieux-Port de Montréal Inc.	31.03.94	102 100
Société immobilière du Canada Limitée	31.03.94	2 690
Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec) Inc.	31.03.94	5 650
Société pour l'expansion des exportations	31.12.93	263 250

Téléglobe Canada	31.12.93	13 410
VIA Rail Canada Inc (covérificateur).	31.12.93	184 810

4.14 Pour le rapport de cette année, le Bureau a fait appel à 76 conseillers de l'extérieur, tenant compte de leur profession ainsi que des postes qu'ils occupent ou qu'ils occupaient. Il s'agit entre autres de :

25	sous-ministres et autres hauts fonctionnaires, du gouvernement fédéral, des provinces ou de pays étrangers
10	professeurs d'université
8	comptables
7	cadres d'entreprises
6	experts-conseils en gestion
4	anciens officiers supérieurs
4	économistes
3	actuaires
3	ingénieurs
2	avocats
1	architecte
1	médecin
1	spécialiste du climat
1	leader autochtone

4.15 Le Bureau communique les observations, les conclusions et les recommandations à la direction de l'entité vérifiée avant de mettre le point final au chapitre. Ainsi, le Bureau obtient confirmation des faits relevés au cours de la vérification et prend connaissance des réactions de la direction. On inclut les commentaires de la direction de l'entité dans le rapport final. Ce processus permet de mettre en lumière tous les points d'accord ou tous les points de désaccord dans les conclusions et les recommandations présentées à l'issue d'une vérification.

4.16 Ce processus s'applique à toutes les vérifications et à tous les rapports de façon à obtenir un produit final qui soit de la plus haute qualité possible, qu'il s'agisse du déroulement d'une vérification ou du rapport. Cela permet également au Comité des comptes publics de centrer son attention sur les points soulevés dans le chapitre.

Le coût des vérifications des sociétés d'État

4.17 L'article 147 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que le Bureau révèle le coût des rapports de vérification de toutes les sociétés d'État, sauf de celles qui font l'objet d'une exemption aux termes de l'article 85 de la Loi (voir la pièce ?). Le rapport du vérificateur comprend une opinion sur les états financiers d'une société et sur la conformité de celle-ci aux autorisations spécifiées. Le rapport peut également inclure toute autre question jugée importante.

4.18 Aux termes de l'article 68 de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, le Bureau est tenu de déclarer le coût des rapports de vérification de la Société Radio-Canada. Pour l'exercice clos le 31 mars 1994, le coût total du rapport de vérification annuelle a été de

634 070 $.

4.19 L'article 138 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que chaque société d'État mère mentionnée à l'annexe III de la Loi fasse l'objet d'un examen spécial au moins une fois tous les cinq ans. Cet examen s'ajoute à la vérification annuelle des états financiers.

4.20 L'objectif d'un examen spécial est de déterminer si les systèmes d'information et de contrôle financiers, de contrôle et d'information de gestion ainsi que les méthodes de gestion de la société peuvent donner une certitude raisonnable 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 menées d'une manière efficace.

4.21 En 1993-1994, le Bureau a mené à terme l'examen spécial de cinq sociétés d'État. Les coûts encourus par le Bureau se sont élevés à :

731 400 $	pour l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent
1 016 810 $	pour la Banque fédérale de développement (coexaminateur)
948 960 $	pour la Commission de la capitale nationale
1 048 290 $	pour Énergie atomique Canada limitée
1 955 460 $	pour VIA Rail Canada Inc.

Chapitre 5
Société innovatrice et rôle de l'État

Table des matières

	Page
Points saillants	5-5
Introduction	5-7
Caractéristiques d'une société innovatrice	5-8
L'innovation diffère de la créativité	5-9
Cinq caractéristiques de l'innovation	5-10
Le Canada est une société innovatrice à certains égards	5-10
Un changement de paradigme	5-10
Passage d'une approche à faible contenu technologique / faible contenu humain (*low-tech/low-touch*) à une approche à fort contenu technologique / fort contenu humain (*high-tech/high-touch*)	5-11
Place à amélioration	5-12
Déséquilibres, dilemmes et absurdités	5-12
Genèse de l'innovation	5-14
Qui innove?	5-14
L'innovation par les individus	5-14
L'innovation par les groupes et les collectivités	5-15
Comment l'innovation se produit-elle?	5-16
L'innovation par l'introduction de nouvelles pratiques	5-17
L'innovation par l'amélioration des pratiques	5-18
L'innovation par la transformation des pratiques	5-18
L'innovation par l'abandon de pratiques	5-19
Comment l'État pourrait-il intervenir?	5-21
Promouvoir l'ouverture, le maillage et un esprit communautaire	5-21
Créer un contexte propice à l'innovation	5-21
Faire des lois et des règlements qui s'adaptent et qui «évoluent d'eux-mêmes»	5-22
S'engager dans l'expérimentation à court terme alliée à une vision à long terme	5-22
Ne pas ménager ses efforts pour préserver le milieu naturel du Canada comme fondement d'autres initiatives novatrices	5-22
Insister pour qu'on innove beaucoup plus en éducation	5-23
Insister sur l'employabilité plutôt que sur	

l'emploi 5-23
Se servir des programmes de réduction dans l'administration publique comme occasion d'innover 5-23
Prendre d'autres mesures pour progresser dans un genre d'innovation entièrement différent: aider les sociétés pauvres à accroître leur qualité de vie 5-24
Etre déterminé à faire du Canada «le pays de l'innovation» 5-24

Conclusion 5-25

Pièces

5.1 Études antérieures dans la présente série 5-7
5.2 A propos de la présente étude 5-8
5.3 Le Canada par rapport à cinq autres pays 5-11
5.4 Un changement de paradigme : l'exportation par satellite 5-12
5.5 Travail à fort contenu technologique / fort contenu humain dans une scierie de l'Ouest canadien 5-13
5.6 Absurdité structurelle dans un programme d'indemnisation des victimes d'accidents du travail 5-14

Société innovatrice et rôle de l'État

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Auteur responsable : Otto Brodtrick

Points saillants

5.1 L'innovation est devenue une question de survie et une question essentielle. Une société à la recherche du bien-être et de la prospérité pour ses membres n'a plus le choix d'innover ou non.

5.2 L'innovation a tendance à ne pas se présenter d'elle-même; elle est produite et soutenue par les efforts des gens : elle se trouve là où il y a de l'énergie. Elle ne peut faire l'objet de mesures législatives ou être amenée par décret. Elle vient des personnes et des collectivités créatives et interactives. Comme le bonheur, l'innovation s'affaiblit dans un climat de critique et de répression, mais elle est florissante dans un climat d'encouragement et d'appui.

5.3 Les pouvoirs publics doivent donc travailler fort pour créer un climat favorable à l'innovation, sinon, ou bien les innovateurs n'innoveront pas - ils ne prendront pas de risques - ou bien ils s'en iront dans des sociétés plus encourageantes.

5.4 Dans une société innovatrice, les personnes, les groupes, les organisations, le gouvernement et le Parlement reconnaissent qu'ils sont partenaires et non adversaires, contrôleurs ou concurrents. Les concepts de collectivité, de maillage, de collaboration et d'objectif

commun ou d'enjouement, de plaisir et d'excitation doivent être des principes directeurs, tout comme ceux de saine concurrence, d'ouverture et de responsabilisation.

5.5 La résolution des dilemmes, c'est-à-dire la conciliation de valeurs apparemment contradictoires, constitue un élément important de l'innovation. Les sociétés qui innovent vraiment sont capables à la fois de répondre aux vrais besoins et de freiner la hausse des coûts, de s'occuper des choix personnels et de répondre aux priorités de la société, et de se soucier aussi bien des aspects économiques que de faire preuve de compassion.

5.6 En raison de la diversité culturelle de sa population, le Canada a la possibilité d'être une société particulièrement innovatrice. S'il pouvait continuer à établir et à maintenir l'interconnexion qui est le fondement de l'innovation en société, le Canada pourrait bien se tailler la réputation de «pays de l'innovation».

Introduction

Une société innovatrice est capable de maintenir le niveau de bien-être et de prospérité de ses membres, dans des périodes de changement rapide.

5.7 La présente étude traite des caractéristiques qu'aurait la société canadienne si elle était plus innovatrice, et du rôle de l'État dans une société de ce genre. «État» désigne ici la fonction publique, le gouvernement au pouvoir et le Parlement.

5.8 A l'instar d'autres projets dans la présente série (voir la pièce 5.1), cette étude explore un sujet important mais difficile, qui n'est pas adapté à la vérification traditionnelle. Nous faisons rapport des résultats de notre étude dans l'espoir de susciter le genre de discussion et d'intervention qui permettra un jour au Bureau du vérificateur général de se pencher sur l'innovation au sein de l'État dans le cadre de son travail de vérification courant.

Pièce 5.1

Études antérieures dans la présente série

Au cours des douze dernières années, le Bureau a publié dans son rapport annuel plusieurs études qui portent sur la façon dont les organisations peuvent améliorer leur rendement et le maintenir. La première étude visait à répondre à la question suivante : Pourquoi existe-t-il toujours des faiblesses de gestion graves en dépit des efforts consciencieux que l'on a déployés pour les éliminer? Nous avions alors constaté que les gestionnaires étaient soumis à des contraintes émanant des priorités politiques, à un trop grand nombre de règles et de règlements administratifs ainsi qu'à de la dissuasion systémique. Nous avons publié cette étude, intitulée *Entraves à une gestion productive dans la fonction publique*, en 1983. Notre rapport révélait cependant que malgré les contraintes, certaines organisations

fonctionnaient bien.

Le projet suivant a mis en lumière les caractéristiques des organisations performantes. Nous avons consigné des renseignements sur douze caractéristiques, ventilées en quatre catégories : l'approche axée sur les gens; le leadership stimulant; les styles de travail novateurs; l'importance accordée au client. Nous avons publié cette étude en 1988 sous le titre *Les organisations performantes*.

Si l'étude publiée en 1988 analysait les compétences et les habiletés des organisations, elle passait sous silence les aspects affectifs du comportement organisationnel. En conséquence, le projet suivant a été conçu de manière à apprécier l'incidence des valeurs, des attitudes et de la motivation sur le rendement des organisations. Le rapport issu de l'étude, intitulé *Valeurs, service et rendement*, est paru en 1990.

Nous avons publié une autre étude en 1992 sous le titre *L'organisation évolutive*. Cette étude traite de la nécessité, pour l'organisation, d'apprendre constamment compte tenu de la rapidité et de l'accélération du changement, et elle examine comment la fonction publique pourrait créer une culture dans laquelle l'apprentissage et l'innovation seraient des traits dominants.

Ces études ont reçu l'accueil d'un très large auditoire, tant au Canada qu'à l'étranger. Plusieurs pays ont d'ailleurs reproduit certains de nos travaux dans leur propre fonction publique.

5.9 Afin de stimuler la discussion et l'action, la présentation de nos constatations vise à renforcer la conviction de nos lecteurs que l'innovation est possible, voire nécessaire, dans la société; qu'il s'agit d'un processus dynamique, continu et incessant; que la plupart des gens peuvent être des partenaires actifs dans une société innovatrice - suivant les lignes que nous esquissons dans ce rapport et, sans doute, de manière nouvelle et encore plus novatrice.

5.10 Nous présentons nos résultats en quatre parties. Nous décrivons quelques pratiques innovatrices au Canada; nous constatons certains dilemmes et certaines absurdités dans lesquels nous nous trouvons comme société; nous discutons de la façon dont se produit l'innovation; nous suggérons enfin un certain nombre de points précis à l'égard desquels des mesures pourraient être prises pour rendre notre société plus innovatrice. Les grandes lignes de notre démarche sont exposées à la pièce 5.2.

Pièce 5.2

A propos de la présente étude

A la différence d'une vérification, qui est fondée sur des critères de vérification établis, l'étude peut recourir au mode exploratoire. Dans la présente étude, nous nous penchons sur un sujet difficile mais important, dans le but d'*élaborer* des critères qui pourront dans l'avenir contribuer à une vérification sur le sujet.

Les études antérieures qui composent la présente série ont été menées principalement dans la fonction publique. La majeure partie du travail a été effectuée au moyen d'entrevues et d'autres contacts personnels dans les organismes publics participants, et les hauts fonctionnaires ont eu connaissance des principaux résultats de nos études au fur et à mesure. L'objet de la présente étude est différent. Comme la société constitue une partie du thème, nous avons dû effectuer une bonne partie de notre travail en dehors de la fonction publique.

Les conclusions de cette étude reposent largement sur notre propre travail sur le terrain, plutôt que sur les écrits des autres. Nous avons procédé à l'examen habituel de la documentation pour nous renseigner sur la recherche déjà effectuée dans ce domaine.

Nous avons interviewé une soixantaine de personnes bien informées à différents niveaux et dans diverses parties du Canada. De plus, nous avons rencontré une quarantaine de personnes haut placées dans d'autres pays, soit l'Allemagne, l'Australie, les États-Unis, la France, le Japon, les Pays-Bas, Singapour et la Suède. Les entrevues et les rencontres ont souvent été combinées à des observations, à des visites sur le terrain, à des comparaisons et à d'autres échanges de lettres. La plupart des gens que nous avons rencontrés travaillent dans le secteur privé, mais certains sont fonctionnaires.

A l'occasion, des personnes éminentes que nous avons interviewées ont exprimé des points de vue contradictoires à propos des résultats auxquels nous sommes parvenus au cours de l'étude, dans notre analyse et notre synthèse. C'est pourquoi nous avons validé nos conclusions vers la fin de l'étude en les soumettant de nouveau à des praticiens et à des chercheurs.

L'équipe de recherche a travaillé avec un groupe de cinq conseillers, dont un spécialiste en méthodologie de l'Université de Cambridge, en Grande-Bretagne. Les quatre autres venaient du Canada; il s'agissait d'un cadre supérieur de l'industrie du savoir; d'un psychologue spécialisé en motivation et en réadaptation, président d'un centre de santé; d'un professeur de droit et de relations Nord-Sud qui a déjà été président d'un organisme de développement international; enfin, d'un consultant en renouveau économique, qui dirige maintenant une association internationale d'instituts de recherche.

Caractéristiques d'une société innovatrice

5.11 Pour survivre et prospérer, c'est-à-dire pour que ses membres parviennent à un niveau de vie élevé et le maintiennent, une société doit bien faire quatre choses. Premièrement, elle doit établir et maintenir des structures et des mécanismes sociaux, juridiques et économiques qui favorisent l'innovation, qui soient compétitifs tout en préservant la durabilité du milieu naturel et qui mènent au bien-être du plus grand nombre de personnes.

5.12 Deuxièmement, elle doit veiller à ce que tous ses membres développent et mettent constamment à jour les connaissances, les compétences et les habiletés requises pour fournir des produits et des

services novateurs.

5.13 Troisièmement, elle doit nourrir et supporter le potentiel affectif de ses membres - par exemple l'engagement envers un objectif commun, la confiance, la collaboration, l'enthousiasme, la bienveillance et la loyauté -, ce qui comprend la définition de rôles importants pour ceux et celles qui se trouvent en dehors des structures conventionnelles du travail.

5.14 Quatrièmement, elle doit établir et maintenir, en son sein et avec d'autres sociétés, des relations qui lui permettent une interaction productive, pour son propre avantage comme pour leur avantage mutuel, et elle doit le faire dans une perspective à long terme, en considérant la durée des générations.

5.15 De plus, une société innovatrice est disposée et apte à examiner toutes les questions et à en discuter ouvertement, même lorsqu'il s'agit de questions controversées et de «vaches sacrées»; elle conserve la souplesse voulue pour explorer et expérimenter; elle a la sagesse et la persévérance de poursuivre des options choisies dans sa recherche de résultats souhaitables.

5.16 Une société de ce genre prévoit l'avenir, comprend le concept de coûts de renonciation et fait des choix sages : avec une quantité donnée de ressources, devrait-elle construire un hôpital, une école ou un pont? Elle est capable d'envisager l'avenir qu'elle désire, d'en examiner les possibilités, de choisir les résultats qu'elle préfère et d'agir avec vigueur en fonction de ses choix.

5.17 Une société de ce genre favorise un environnement qui conduit à un comportement novateur, c'est-à-dire qu'elle favorise un climat de discussion franche et de défi, de confiance et de prise de risques de manière responsable. Elle cherche à réduire la crainte de l'échec, considère l'erreur comme une importante source d'apprentissage et reconnaît les avantages de la coopération, mais aussi de la concurrence. Elle encourage le maillage et l'interaction, et résout les paradoxes et les dilemmes de façon productive.

5.18 Le caractère novateur d'une société de ce genre repose, en grande partie, sur une vision cohérente qui mène à la cohésion, ce qui veut dire qu'une société innovatrice est plus qu'un groupe de personnes qui vivent dans le même pays. Ses innovations à l'échelle de la société sont fonction de la qualité et du caractère constructif des rapports au sein des collectivités qui la composent, fondées sur une vision commune qui domine. Au Canada, par exemple, le régime d'assurance-maladie universel est le fruit d'une telle vision cohérente de la société. Il a été une innovation majeure et nombreux sont ceux qui le considèrent encore comme l'un des meilleurs du monde.

L'innovation diffère de la créativité

5.19 L'innovation diffère de la créativité. L'innovation consiste à appliquer des idées nouvelles, créatrices, à mettre des inventions en pratique. Par opposition, la créativité consiste à produire et à

articuler des idées nouvelles. Il s'ensuit que des gens peuvent être créateurs sans être innovateurs - par exemple, ils ont des idées, font des inventions, mais ne les mettent jamais en pratique. Mettre des idées en pratique, cela signifie les faire accepter, les appliquer, les mettre en usage, les «exploiter», les transformer en produits et en services que d'autres gens utiliseront et pour lesquels ils paieront.

5.20 De même, les gens peuvent être innovateurs sans être créateurs. Si, par exemple, ils appliquent ou mettent en pratique des inventions qui ont été faites ailleurs, ils sont innovateurs, même si les inventions, les idées créatrices ne sont pas les leurs. Le baladeur de Sony, par exemple, a d'abord été une idée, une invention. Il est devenu une innovation le jour où il a été réalisé.

Cinq caractéristiques de l'innovation

5.21 Notre analyse a débouché sur une série de cinq caractéristiques de l'innovation. Premièrement, les innovations et les dilemmes ne se produisent pas d'eux-mêmes; ils sont produits et soutenus grâce aux efforts des individus. Deuxièmement, en période de changement rapide, des innovations conçues en fonction de situations statiques peuvent se transformer en absurdités et engendrer des dilemmes, des disparités ou des incompatibilités dans les valeurs. Troisièmement, il faut réfléchir beaucoup et travailler énormément pour produire des innovations dans la société, les stimuler, les diffuser et les soutenir. Quatrièmement, les innovations ne peuvent pas être produites par décret; elles sont le fruit de la créativité, de l'engagement et de la persévérance des gens et des collectivités. Enfin, certains comportements favorisent l'innovation; de tels comportements peuvent être définis, appris et appliqués.

5.22 Ces caractéristiques reposent sur deux grandes prémisses: premièrement, l'innovation est, pour la société, une aptitude essentielle pour survivre, surtout en période d'évolution rapide; deuxièmement, l'aptitude à innover se trouve chez les gens. Une société et ses institutions doivent donc tout faire pour mettre en valeur, attirer, appuyer et retenir les gens novateurs.

Le Canada est une société innovatrice à certains égards

5.23 Sur une base comparative, une société innovatrice est une société qui réussit au moins aussi bien que les autres - et mieux que d'autres - quand il s'agit d'appliquer de nouvelles idées à un contexte en évolution qui pose des défis. Une telle société est innovatrice non seulement sur le plan économique mais aussi sur le plan social, culturel, environnemental et politique, y compris en ce qui a trait à l'aptitude à vivre et à travailler ensemble de façon constructive.

5.24 Lorsque nous comparons le Canada à d'autres pays, nous constatons qu'il s'agit déjà d'une société innovatrice à bien des égards. Dans l'Indice de développement humain des Nations Unies, le Canada figure parmi les premiers pays du monde pour la qualité de vie. L'espérance de vie au Canada équivaut à celle de la Suède et de la Suisse et dépasse celle des États-Unis et de l'Allemagne. Pour ce qui

est du degré d'alphabétisation des adultes, le Canada est égal à la plupart des pays les plus développés. Le produit intérieur brut par habitant au Canada est inférieur au PIB des États-Unis et de la Suisse, mais supérieur à celui du Japon, de l'Allemagne et de la Suède. Sur le plan de l'innovation, nous sommes «voisins» de la Suisse, de la Suède, de l'Allemagne, du Japon et des États-Unis, comme l'indique la pièce 5.3.

Pièce 5.3

Le Canada par rapport à cinq autres pays

	Canada	**États-Unis**	**Japon**	**Allemagne**	**Suède**	**Suisse**
Indice de développement humain des Nations Unies	98	98	98	96	98	98
Espérance de vie des femmes (en années)	81	80	82	79	81	81
Degré d'alphabétisation des adultes (%)	99	99	99	99	99	99
PIB par habitant (É.-U. = 100)	90	100	82	85	79	97

Source : «World in Figures», *The Economist*, juin 1993.

Un changement de paradigme

5.25 Dans le passé, et depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale en particulier, le Canada est devenu innovateur au chapitre de l'extraction des ressources naturelles, parce que les matières premières étaient en grande demande. Les pays dépourvus de telles ressources ont vite appris à innover de diverses façons. Ils importent des matières premières, y ajoutent de la valeur et exportent des produits finis. Ce qui a toujours été une nécessité pour eux pourrait, tôt ou tard, s'avérer souhaitable pour le Canada. Il faudra pour cela procéder à un changement de paradigme, comme on peut le constater à la pièce 5.4**.**

Pièce 5.4

Un changement de paradigme : l'exportation par satellite

Pour la présente étude, nous avons interviewé dans divers pays des gens qui ont des idées. L'un d'eux est vice-président d'une grande société japonaise. Cette dernière appartenait autrefois à l'État, mais elle a été privatisée, il y a une demi-douzaine d'années environ et, depuis, elle est très innovatrice et connaît beaucoup de succès.

Au terme de l'entrevue, nous nous sommes sentis jaloux de ce succès. Aussi avons-nous demandé : «Avez-vous quelques suggestions que nous pourrions rapporter au Canada?» «Donnez-moi un exemple de ce que vous voulez dire», a répliqué notre interlocuteur. Nous avons alors décrit comment nous allons sur la côte ouest du Canada pour y abattre un arbre magnifique que nous transportons par bateau au Japon, moyennant un certain prix. Le Japon se sert de cet arbre pour fabriquer un piano qu'il nous renvoie, à un prix plusieurs fois supérieur à celui de l'arbre.

Sur ce, l'interviewé a fait un large sourire et déclaré : «Vous venez tout juste d'articuler la stratégie industrielle du Japon : importer par bateau et exporter par avion!»

Nous pourrions, au Canada, élever nos vues encore plus haut et décider d'«exporter par satellite» - le savoir, l'information, les idées, les renseignements et l'innovation. En plus de nous livrer à l'exploitation minière, nous exploiterions aussi nos cerveaux.

Passage d'une approche à faible contenu technologique / faible contenu humain (*low-tech/low-touch*) à une approche à fort contenu technologique / fort contenu humain (*high-tech/high- touch*)

5.26 Au cours du XXe siècle, les fabricants ont remplacé de nombreux emplois peu spécialisés par des machines simples afin de réduire les coûts et d'améliorer l'efficience. Voilà un exemple du remplacement de la main-d'oeuvre peu spécialisée par une technologie peu poussée, soit faible contenu technologique/faible contenu humain. Avec le temps, d'autres innovations ont exigé le remplacement des machines à faible contenu technologique par des robots complexes, ce qui a entraîné l'avènement d'un système à fort contenu technologique et

faible contenu humain. De nos jours, de nombreuses entreprises innovatrices font de nouveau appel à des ouvriers hautement qualifiés, qu'elles appuient avec une technologie de pointe, combinant ainsi un fort contenu technologique à un fort contenu humain. Pour les cycles de production au cours desquels on fabrique des produits de grande valeur, il s'agit là d'une combinaison efficace.

5.27 Les employés hautement qualifiés se révèlent être une précieuse source d'innovation additionnelle au sein de l'entreprise. De plus, les emplois exigeants qu'ils occupent les forcent à améliorer leurs compétences, ce qui accroît leur employabilité, même s'il n'existe peut-être aucune entreprise en particulier qui puisse leur garantir un emploi à vie.

5.28 Certains secteurs de l'industrie canadienne ont recours à cette approche «fort contenu technologique / fort contenu humain» pour produire et commercialiser dans le monde entier des produits qui comblent un créneau de marché. Ils fabriquent des produits spécialisés différenciés, à valeur ajoutée, pour lesquels des clients étrangers sont prêts à payer le prix fort.

5.29 Ils le font en se servant de l'approche à fort contenu technologique / fort contenu humain, tout en cherchant la collaboration grâce à l'interaction et au maillage. Parallèlement aux gens de métier hautement qualifiés, des spécialistes du marketing entretiennent régulièrement des contacts avec des clients à l'étranger, soit en personne à l'occasion de voyages, soit par télécopieur, par téléphone ou par courrier électronique. En combinant de cette façon novatrice production, maillage et interaction, certaines sociétés canadiennes donnent satisfaction à leur clientèle sur les marchés internationaux les plus exigeants. On trouvera à la pièce 5.5 un exemple d'entreprise de ce genre.

Pièce 5.5

Travail à fort contenu technologique / fort contenu humain dans une scierie de l'Ouest canadien

Au cours des dernières années, la scierie s'est modernisée, passant du travail traditionnel à un travail à fort contenu technologique / fort contenu humain. L'installation d'un four de séchage éconergétique a constitué un élément important de cette modernisation; elle permet à la scierie de sécher le bois sur place au lieu de l'expédier ailleurs pour le séchage. La scierie a absolument besoin de bois sec pour la fabrication de presque tous ses produits.

Le gérant rend souvent visite à ses clients à l'étranger pour déterminer exactement leurs besoins et obtenir des spécifications très précises pour les matériaux de construction spécialisés. La scierie produit ensuite des cadres de porte et de fenêtre sur mesure, qui se vendent beaucoup plus cher que les produits standard. Sur une production annuelle de 400000mètres cubes de produits en bois, 370 000 sont exportés vers l'Asie, l'Europe et les États-Unis.

La haute technologie combinée à une forte intervention humaine dans la fabrication de produits en bois ajoute de 100 à 125 emplois qualifiés à la scierie, ce qui a un effet positif important sur l'ensemble de l'économie locale.

Place à amélioration

5.30 Bien que le Canada innove de bien des façons, il pourrait s'améliorer sensiblement dans un certain nombre de domaines. Par exemple, le taux de chômage au Canada est extrêmement élevé à comparer à celui d'autres pays développés. Le taux de suicide chez les adolescents est l'un des plus élevés du monde. Par habitant, le Canada maintient plus de gens en prison que n'importe quel autre pays démocratique et industrialisé d'Occident, à l'exception des États-Unis.

5.31 Dans ces domaines comme dans d'autres, le Canada pourrait faire bien davantage, tant en éliminant les obstacles à l'innovation qu'en favorisant celle-ci. Dans bien des cas, la société crée involontairement des structures innovatrices qui, au fil du temps, perdent leur caractère novateur et deviennent désuètes, voire nuisibles. Elles deviennent des dilemmes ou des systèmes déséquilibrés.

Déséquilibres, dilemmes et absurdités

5.32 Le régime d'assurance-maladie peut servir d'illustration. Un tel système est au service de la santé des personnes et met à la disposition des gens les connaissances et les compétences des services médicaux en cas de maladie. En parallèle, le régime répond aux buts de la santé publique lorsqu'il contribue à réduire le nombre de personnes qui ont besoin de l'attention d'un médecin en premier lieu, c'est-à-dire lorsqu'il contribue à prévenir la maladie.

5.33 Les sondages continuent de démontrer que le régime d'assurance- maladie du Canada est une importante source de satisfaction et un objet de fierté national. Le régime a généralement réussi à donner libre accès aux soins selon les besoins des patients et à éliminer les risques financiers que la maladie fait courir aux gens. La sécurité qu'il procure est si précieuse que les gens résistent aux menaces qui pèsent sur son intégrité. Au niveau personnel, c'est un système qui a du sens.

5.34 Pourtant, à l'échelle de la société, le système est en difficulté. Le coût des soins de santé augmente; certains observateurs laissent même entendre que de nombreuses interventions médicales sont inappropriées. Le dilemme est que les structures et les incitations qu'elles comportent sont telles que les médecins et les patients ont tendance à pécher par excès de soins plutôt que par insuffisance. Pourtant, le niveau global de «maladie publique» n'a guère diminué. Le régime semble déséquilibré : il est plus efficace pour satisfaire les besoins individuels en matière de santé que pour répondre aux objectifs en matière de santé publique.

5.35 Le régime d'assurance-maladie est surtout axé sur les gens

une fois qu'ils sont malades, alors que les possibilités réelles d'améliorer la santé publique pourraient se trouver dans l'élimination des causes sous-jacentes de la maladie, lesquelles vont des bouleversements sociaux et du chômage à l'insalubrité de l'environnement. On sait depuis longtemps que les facteurs sociaux, environnementaux et comportementaux ont des effets déterminants sur la santé. En général, un niveau élevé de santé publique et de longévité est souvent attribuable non pas tant à des victoires sur la maladie qu'à des victoires sur le plan de l'hygiène et du mode de vie.

5.36 L'adoption de solutions vraiment novatrices à nos problèmes de soins de santé ne devrait pas entraîner l'abandon des caractéristiques du système auxquelles la société accorde tant de valeur. Les structures et les systèmes doivent être conçus de façon à pouvoir, en même temps, répondre aux vrais besoins et mettre un frein à la hausse des coûts, favoriser la santé et traiter la maladie, considérer à la fois les aspects économiques et faire preuve de compassion. Voilà un élément important de l'innovation : elle peut trouver des moyens de résoudre les dilemmes, de concilier, de manière équilibrée, des valeurs apparemment contradictoires.

5.37 Les systèmes complexes, dans lesquels la majorité de l'énergie disponible est dépensée, à la fin du processus, sur un remède, alors qu'au début, la prévention est appauvrie, sont d'autres structures sociales qui prennent la forme de dilemmes ou de déséquilibres. Les systèmes correctionnels en sont un exemple. Les sociétés qui se concentrent sur le respect de la loi et sur le châtiment, à l'exclusion de l'observation volontaire de la loi et de la prévention, constatent qu'elles font face à une escalade incessante des coûts. Les États-Unis gardent en prison ou dans d'autres établissements correctionnels une proportion plus élevée de leurs citoyens que n'importe quel autre pays démocratique et industrialisé d'Occident. Pourtant, dans cette société, la violence et le crime augmentent au lieu de diminuer, ce qui entraîne une montée en flèche des coûts.

5.38 Nous parlons d'absurdités lorsque les structures sociales semblent aller au-delà du stade des simples déséquilibres ou dilemmes. Elles sont habituellement si évidentes d'elles-mêmes qu'il n'est pas nécessaire d'en discuter. On trouvera à la pièce 5.6 un exemple d'absurdité, tiré d'un programme d'indemnisation des victimes des accidents du travail.

Pièce 5.6

Absurdité structurelle dans un programme d'indemnisation des victimes d'accidents du travail

Voici un exemple que donnait un consultant en réadaptation professionnelle qui travaille pour l'un des programmes d'indemnisation des victimes des accidents du travail existant au Canada.

Un travailleur, marié et père de deux enfants en bas âge, gagne environ 45 000 $ par année. Sa femme, qui prend soin des enfants à la

maison, touche deux ou trois mille dollars par année grâce à des emplois occasionnels.

L'homme a un accident de travail. La Commission des accidents du travail lui verse maintenant des prestations statutaires, non imposables. Comme ses paiements sur l'hypothèque et sur la voiture sont assurés et qu'il ne peut travailler, ces paiements sont faits pour lui. Il fait une demande d'allocation d'invalidité au Régime de pensions du Canada et celle-ci lui est accordée. Et puisqu'il demeure maintenant à la maison, c'est lui qui s'occupe des enfants, et sa femme est en mesure d'occuper un emploi à l'extérieur. Ainsi le couple gagne-t-il beaucoup plus maintenant qu'à l'époque où seul le mari travaillait.

L'homme suit un programme de réadaptation, reprend graduellement ses forces et recouvre ses capacités. Vient le jour où j'ai une bonne nouvelle à lui annoncer : «Vous êtes prêt à travailler de nouveau et il y a un emploi qui vous attend.»

A ce moment-là, mari et femme veulent tous deux m'expulser de chez eux. Lui ne veut absolument pas retourner travailler, parce que cela signifie pour eux la perte d'une partie importante du revenu familial.

Comme société, nous avons mis sur pied un système qui n'a pas de sens. Nous faisons continuellement face à des structures qui font que les gens comme lui ne sont plus motivés à retourner au travail, même s'ils sont qualifiés et qu'il y a du travail pour eux. C'est absurde.

Genèse de l'innovation

Qui innove?

L'innovation par les individus

5.39 Nombre d'innovations sont associées au nom de leurs auteurs : «le véritable McCoy», Einstein, Bell, Bombardier, Salk, Bethune et Banting. Connaître les noms de ces personnes, c'est connaître leur contribution novatrice - dans la technique de lubrification, la théorie de la relativité, le téléphone, la motoneige et les progrès de la médecine. Quel processus les gens suivent-ils lorsqu'ils innovent?

5.40 Dans certains cas, l'innovation est le fruit de la conception, le résultat d'efforts visant à surmonter une difficulté ou à profiter d'une occasion. L'innovation comporte plusieurs étapes. Les architectes qui doivent créer des concepts novateurs pour de nouveaux édifices publics étudient les activités qui vont se dérouler dans ces immeubles. Pour un palais de justice, par exemple, ils vont se plonger dans les questions de droit, de législation, de justice et d'histoire : quel genre de structure correspondrait à l'objectif? Ils vont aussi examiner l'emplacement sur lequel l'édifice sera construit : quel genre de structure sera le mieux adapté à cet endroit? Ensuite, ils iront peut-être dans un studio ou dans un endroit retiré pendant un

certain temps pour créer des modèles en argile des diverses structures qu'ils envisagent. A la fin, ils choisiront un modèle et se prépareront à le mettre au point. Le fil conducteur est l'immersion dans le travail.

5.41 Dans d'autres cas, les gens produisent une innovation presque par hasard, sans but déterminé; elle est le fruit de la réflexion et de la découverte au travail. Nous observons ce phénomène chez des gens qui sont devenus des experts dans leur domaine - des professionnels, des artisans, des artistes. Le processus suppose l'immersion dans les pratiques de travail, la prise de conscience des scénarios habituels et des habitudes, la réflexion à leur sujet et leur application de différentes manières. Un artisan découvre une meilleure façon d'accomplir une tâche, d'autres l'imitent et une pratique acceptée évolue pour devenir plus novatrice. Encore une fois, l'immersion dans le travail est l'élément clé dans la production de l'innovation.

5.42 Une partie de ce processus semble être un sentiment d'enjouement et de curiosité. Un travailleur peut éprouver une joie semblable à celle d'un enfant qui joue et, en faisant les choses de façon non conventionnelle, il peut découvrir des approches novatrices pour produire les résultats escomptés. L'enjouement au travail ne changera peut-être pas nécessairement le résultat du travail, mais il peut mener à un processus plus novateur pour parvenir à ce résultat.

5.43 Dans d'autres cas encore, les individus produisent une innovation en se demandant délibérément «pourquoi?» Comme le disait l'une des personnes que nous avons interviewées : «On n'accepte jamais les choses comme elles sont. On se demande toujours "Pourquoi? Pourquoi de cette façon? Pourquoi maintenant? Pourquoi ici? Pourquoi moi?" Et les réponses à ces centaines de "pourquoi" suscitent des approches plus novatrices.» Encore une fois, l'innovation est fondée sur l'immersion dans le processus de travail et, dans ce cas-ci, sur la remise en question des façons de faire traditionnelles.

5.44 Il y a plusieurs conclusions à tirer de ce que nous venons de dire. Les personnes innovent dans un but, fondé sur une difficulté qu'elles ont à surmonter; elles créent «quelque chose à partir de rien» en visualisant ce qui pourrait devenir une création nouvelle et en s'y plongeant. Les personnes innovent également en réfléchissant et en faisant des découvertes au travail, presque par inadvertance, sans but précis, simplement en essayant d'effectuer leur travail de façon différente. Et les gens innovent en remettant consciemment en question les pratiques et les habitudes de travail conventionnelles. Cette remise en question débouche sur la conception de pratiques plus novatrices.

5.45 En résumé, l'immersion intense dans le travail est une qualité commune chez les auteurs d'innovations. C'est cette immersion qui mène à la compréhension, à la découverte et à l'expérimentation sur lesquelles repose l'innovation. Sans cette absorption passionnée - mais aussi sans cet enjouement - dans le travail, l'innovation a peu de chances de se produire. En d'autres mots, les personnes qui ne font que suivre les règles ou qui travaillent superficiellement, avec

complaisance et sans engagement, risquent peu d'innover.

L'innovation par les groupes et les collectivités

5.46 Comme nous l'avons indiqué, l'innovation est le fruit de la réflexion et de l'immersion dans le travail. Les groupes, les collectivités et les sociétés produisent des innovations grâce à la communication et à l'interaction.

5.47 Les interactions au sein de la collectivité sont en grande partie régies par des structures officielles: lois, règles de comportement, étiquette, protocole et canaux de communication prescrits. Cependant, une partie des interactions dans la collectivité repose également sur un comportement pour lequel il n'y a pas de règles écrites en bonne et due forme. Cela comprend les normes, les attentes, les traditions et les conventions. Ce n'est que si les gens font partie de ces traditions communautaires qu'ils les suivront.

5.48 Dans une collectivité interreliée, on trouve habituellement de nombreuses activités communes, entre autres des associations sportives, des groupes de discussion, des activités récréatives, des fanfares, des chorales, des clubs de loisirs ainsi que des organisations municipales et politiques bien appuyées. Ces liens engendrent la cohésion sociale et une vision commune. Ils favorisent également l'innovation, ce qui, en retour, conduit au bien-être et à la prospérité. En revanche, une collectivité qui n'est qu'un lieu de résidence pour un groupe de personnes qui, autrement, n'ont pas de liens entre elles a peu de chances d'être une source d'innovation sociale importante.

5.49 Dans bon nombre de sociétés, dont le Canada, la tendance actuelle est aux agrégats de personnes qui vivent au même endroit mais qui n'ont rien d'autre en commun. La disparition des familles nombreuses, le déclin de la religion comme source de croyance commune, la grande mobilité et la nécessité pour les deux parents de travailler contribuent à cette tendance. Par conséquent, le milieu de travail devient pour bien des gens un substitut du milieu où ils habitent.

5.50 Les employeurs progressistes reconnaissent cette tendance et en profitent pour maximiser le potentiel d'innovation du milieu de travail. Par exemple, les analystes conçoivent des procédures que l'on demande aux employés de suivre. Avec le temps, les travailleurs transforment collectivement une procédure planifiée en une pratique évoluée, supérieure à la procédure : un processus d'innovation s'est déroulé grâce à la communication et à l'interaction entre les travailleurs. La direction est incapable de concevoir la pratique supérieure au départ; elle ne peut pas comprendre le processus d'innovation suffisamment bien pour le concevoir. Par conséquent, elle encourage le processus en créant les conditions qui le favorisent : un climat de travail dans lequel l'apprentissage est récompensé, l'expérimentation permise et la prise de risques encouragée, et où les erreurs servent à apprendre davantage.

5.51 Une société pourrait appliquer cette leçon en déterminant des

procédures uniquement pour une «période de maturation», au cours de laquelle les suggestions en vue d'améliorations seraient recueillies puis intégrées à un plan plus permanent.

5.52 Alors, les groupes et les collectivités qui innovent créent délibérément des environnements qui font largement place à la communication, à l'interaction et à l'expérimentation parce qu'en retour, cela tend à susciter l'innovation dans la société.

Comment l'innovation se produit-elle?

5.53 L'innovation se présente de diverses façons, chacune basée sur des circonstances et des pratiques distinctes. Dans cette section, nous exposons en détail certaines de ces façons. L'une d'entre elles se produit lorsque des choses entièrement nouvelles pénètrent dans une société - des concepts ou des pratiques qui n'existaient pas auparavant. Une autre consiste à rationaliser et à améliorer des choses existantes, par exemple en rendant une pratique beaucoup plus efficiente ou beaucoup plus utile. L'innovation survient également par la réorganisation et la transformation des pratiques sociales, ce qui se produit dans le cas du changement radical des approches traditionnelles grâce à un changement de paradigme. Enfin, l'innovation survient par l'abandon de pratiques qui ont déjà été considérées comme étant utiles, mais qui sont devenues désuètes, invalides ou même dangereuses.

L'innovation par l'introduction de nouvelles pratiques

5.54 L'introduction ou l'élaboration de concepts ou de pratiques entièrement nouveaux est l'une des voies qu'emprunte l'innovation. La cathédrale gothique en est un exemple. Après la construction des premières cathédrales, au XIIe et au XIIIe siècles, le concept est devenu la norme pour la construction des églises pendant plusieurs centaines d'années, d'un bout à l'autre de l'Europe. Au départ, seulement une poignée d'architectes envisageaient les choses de cette façon, mais bientôt, la plupart des autres constructeurs les ont imités.

5.55 L'introduction d'un régime universel de soins de santé au Canada en est un autre exemple. Quelques visionnaires en Saskatchewan ont été les premiers à adopter ce principe et, dans les années 60, le gouvernement fédéral et toutes les provinces ont convenu de le mettre en application à la grandeur du pays. Le régime a généralement été salué comme étant l'un des plus novateurs qui soient; même les États-Unis l'ont considéré comme un modèle à suivre éventuellement. Il est vrai que les gouvernements ont de plus en plus de mal à financer le coût du régime, mais cela ne diminue en rien le caractère novateur du concept.

5.56 En 1921, deux scientifiques canadiens, Banting et Best, ont découvert l'insuline, et Banting a par la suite obtenu le prix Nobel en raison de l'importance de ce produit pour le traitement du diabète. L'insuline a été découverte au Canada, mais c'est au Danemark et aux États-Unis qu'elle a été exploitée pour fins de commercialisation à

l'échelle internationale. Voilà donc un exemple d'innovation dans lequel l'invention a lieu dans une société et la mise en valeur aux fins de la réalisation, dans une autre.

5.57 Quelle conclusion pouvons-nous tirer? Les auteurs des inventions sont rarement ceux qui ont la haute main sur les ressources destinées à leur réalisation. De plus, les inventeurs n'ont habituellement pas les compétences nécessaires pour exploiter l'invention afin de la faire accepter largement ou de la commercialiser. En outre, il est rare que tous les aspects d'une innovation soient développés par une seule personne. Dans la plupart des cas, l'innovation se produit par étapes, grâce à un processus d'amplification qui se déroule sur une période de temps considérable; elle fait appel à de nouveaux types d'idées, qui n'ont pas de liens entre elles, et à une diversité de compétences que possèdent diverses personnes, dont certaines apporteront peut-être des améliorations à quelque chose longtemps après la conception originale de cette chose.

5.58 Pour favoriser ce genre d'innovation, il faut qu'il y ait interconnexion et collaboration entre diverses personnes dans la société. Il faut des gens créatifs qui soient enjoués et même qui croient passionnément à leurs inventions; il faut des gens qui possèdent ou qui contrôlent les ressources et qui soient disposés à soutenir la poursuite du développement; enfin, il faut des gens qui aient les compétences pour faire passer les inventions au stade de l'acceptation et de l'utilisation générales. Bref, les chances qu'une société innove n'existent que dans la mesure où elle est interconnectée et possède confiance et respect mutuels, de même que cohésion et vision commune.

L'innovation par l'amélioration des pratiques

5.59 L'introduction d'éléments nouveaux dans une société est une forme d'innovation; l'amélioration des éléments existants en est une autre. Cela veut dire que l'on prend un plan ou une pratique et qu'on en augmente la valeur, l'utilité ou l'attrait. Après son introduction, la cathédrale gothique a été améliorée par des générations successives d'artisans, pendant quelques siècles. Ces artisans en ont raffiné le plan, y ont ajouté des éléments décoratifs et intégré des oeuvres d'art religieux.

5.60 On fait actuellement des efforts d'une autre nature afin d'améliorer l'efficience du régime d'assurance- maladie au Canada, à cause de la montée en flèche des coûts. Les régimes canadien et américain sont ceux qui coûtent le plus cher dans le monde, par habitant; pourtant, les gens qui vivent dans des pays comme la France, la Suisse et le Japon vivent aussi longtemps que les Nord-Américains. Évidemment, il y a place à amélioration par l'innovation.

5.61 Les progrès dans la vitesse de calcul et dans le stockage des données électroniques constituent un exemple d'innovation par l'amélioration. La rapidité avec laquelle cette innovation progresse est également remarquable. Il a fallu des siècles pour améliorer la cathédrale gothique, des décennies pour améliorer le régime de soins de

santé et quelques années seulement pour faire progresser l'informatique. Le temps lui-même semble être devenu un instrument d'innovation.

L'innovation par la transformation des pratiques

5.62 La transformation et la réorganisation des pratiques grâce à une reformulation des approches traditionnelles est encore une autre façon d'amener l'innovation. Tout au long de l'histoire, les sociétés ont eu des idées novatrices qui les ont aidées à progresser, souvent pendant longtemps. Les livres, par exemple, n'ont guère changé depuis que Johannes Gutenberg a imprimé la première Bible il y a cinq cents ans, ce qui témoigne d'une conception particulièrement appropriée. En général, cependant, les avantages des idées finissent par s'épuiser, soit parce qu'on se rend compte que les anciennes façons d'aborder les choses ne conviennent plus, soit parce qu'il existe de nouvelles connaissances ou de nouvelles technologies. Si une société est innovatrice, cela conduit à un changement de paradigme, à la transformation des pratiques et à leur réorganisation.

5.63 Prenons par exemple le mode traditionnel de perception de l'impôt auquel recourent certains pays. On donne des ressources à l'organisme qui s'occupe de l'administration fiscale en échange de la promesse de soutirer plus d'argent aux contribuables. Pour chaque unité additionnelle de ressources, l'organisme s'efforce d'obtenir une certaine somme d'impôt, en s'appuyant sur l'hypothèse que certains contribuables trichent dans leur déclaration de revenu. Cette hypothèse est fondée sur de mauvaises expériences avec des contribuables qui trichent effectivement.

5.64 Si l'on se contente de se fier au respect forcé, on ne résoudra pas le problème, parce que les contribuables vont innover davantage sur le plan de l'évasion fiscale et de l'évitement fiscal.

5.65 Que les hypothèses soient fondées ou non, elles influent sur le comportement. Les percepteurs d'impôt s'efforceront de devenir plus innovateurs pour faire respecter la loi, et les contribuables, plus innovateurs pour éviter de payer. Le système s'engage dans un cercle vicieux.

5.66 Les administrations fiscales contemporaines procèdent autrement pour innover. Elles s'efforcent de découvrir si la pratique de l'autocotisation et de l'observation volontaire de la loi fonctionne bien. Les contribuables sont-ils généralement honnêtes, oui ou non? Pourquoi certaines personnes ne respectent-elles pas la loi? Quelles sont les tendances en matière d'observation? Si le système donne de meilleurs résultats, les administrations ne s'en occupent pas. Si les résultats se détériorent, les administrations renforcent le système pour favoriser une meilleure observation volontaire et lui ajoutent des mesures d'exécution sélectives. Elles créent un «cercle de vertu» au lieu d'un «cercle vicieux».

5.67 Une leçon à tirer de cela est qu'il faut éviter de se laisser prendre dans des cercles vicieux, et que, si l'on est pris, il faut se

déprendre. Par ailleurs, il est important d'innover dans la création de «cercles de vertu». Les cercles qui se renforcent d'eux-mêmes ont une dynamique puissante parce qu'ils se renforcent sans qu'on ait besoin de s'en occuper ou de les alimenter. Apprendre à les susciter et à s'en servir est l'un des outils les plus novateurs dont une société puisse se servir dans sa recherche du bien-être et de la prospérité.

5.68 Deuxième leçon à tirer : il est important d'observer les tendances. Prendre un instantané d'une situation donne une image exacte; on saisit ainsi les données du moment. L'observation d'une tendance permet par contre de voir si une situation s'améliore ou non. Par exemple, le Canada consacre actuellement environ 10p.100 de son produit intérieur brut à son régime d'assurance-maladie. Or, il y a vingt ans, ce pourcentage était de l'ordre de 7p.100. Il est souvent plus utile d'observer la tendance d'un processus que de connaître les détails de la situation actuelle.

5.69 Il y a lieu ici de faire une mise en garde. Aucun régime ne peut produire indéfiniment des résultats novateurs; personne ne peut y parvenir non plus. L'expérience démontre que, tôt ou tard, la quantité d'avantages diminue; il est alors temps de changer de paradigme et d'entreprendre une transformation. Voilà une troisième leçon. De nombreux effondrements financiers sont survenus au cours de l'histoire - entre autres celui du bulbe de tulipe dans les années 1630, celui de la South Sea Company dans les années 1720 et le krach boursier dans les années 1920 - et il est probable que même les cercles qui se renforcent d'eux-mêmes éclateront de la même manière avec le temps, surtout si le rythme d'évolution des sociétés s'accélère.

L'innovation par l'abandon de pratiques

5.70 Il est naturel que de nouveaux éléments ou de nouvelles pratiques fassent leur apparition dans une société innovatrice; la cathédrale gothique, par exemple, était une idée tout à fait nouvelle lorsqu'elle est apparue dans la société. D'après notre analyse, il est tout aussi naturel, dans une société innovatrice, que des pratiques disparaissent.

5.71 Au cours de la Seconde Guerre mondiale, l'usage du DDT comme insecticide s'est répandu largement en milieu agricole. Sans nuire à la croissance des plantes, ce produit chimique détruisait les insectes qui s'attaquaient aux feuilles; aussi a-t-il contribué à l'augmentation de la production d'aliments. C'est en partie à cause de ce succès que l'application de DDT s'est répandue presque universellement pour la lutte contre les insectes et pour des fins de confort - on en répandait sur l'herbe, les haies et les étangs dans le but de détruire les moustiques qui gênaient ceux et celles qui désiraient profiter des belles soirées d'été, à l'extérieur.

5.72 Au début des années 70, après avoir fait usage du DDT pendant un quart de siècle, la société s'est rendu compte qu'il avait des effets nocifs non seulement sur les insectes mais aussi sur les animaux et sur les êtres humains. Le DDT fait du tort à tous les êtres vivants

avec lesquels il entre en contact. Depuis qu'elle le sait, la société a cessé d'utiliser le DDT. Nous constatons que cela ne diminue en rien l'utilité du DDT pour protéger les plantes contre les insectes. Mais ses effets secondaires indésirables sont si graves que les gouvernements en ont banni l'usage. Voilà une forme d'innovation par abandon d'une pratique devenue dangereuse.

5.73 Il existe d'autres exemples d'innovation par abandon de pratiques devenues désuètes, non valides ou dangereuses : les chapeliers ont cessé d'utiliser du mercure, ce qui les a empêchés de «travailler du chapeau», car le mercure s'attaquait au cerveau; on a cessé de punir les enfants parce qu'ils écrivent de la main gauche; on a aussi cessé de coller des sangsues sur le corps humain, une pratique communément répandue autrefois à des fins médicales.

5.74 L'abolition d'organisations est l'une des mesures les plus spectaculaires qui permet d'innover en société grâce à la destruction créatrice. Ce type d'innovation se justifie du fait que même les systèmes bien conçus se détériorent avec le temps, s'ils «n'évoluent pas», c'est-à-dire s'ils ne s'adaptent pas à l'évolution de leur environnement. C'est ce qui arrive aux organisations qui n'arrivent plus à faire face à l'évolution de l'environnement, qui ont besoin de subventions injustifiables pour continuer de fonctionner. Elles commencent par devenir désuètes, puis non valides et, en fin de compte, elles épuisent les ressources de la société. Ce processus est monnaie courante dans certains secteurs de la société, en particulier dans l'industrie. L'abandon des affaires, les prises de contrôle par une nouvelle administration, les fusions et les faillites sont fréquents dans les organisations.

5.75 Dans les secteurs qui dépendent d'une clientèle pour obtenir des recettes en échange de produits et de services, ce processus d'élimination et de renouvellement se déroule naturellement. Si les clients cessent d'acheter, les recettes cessent de rentrer. Dans des secteurs comme l'éducation, les services publics et la santé, où le financement ne vient pas directement de la clientèle mais de bailleurs de fonds qui sont des tierces parties, le processus de «destruction créatrice» est plus laborieux. Dans ce cas, la société doit fournir un effort beaucoup plus intentionnel pour innover.

5.76 La principale leçon à tirer de ces exemples est qu'il faut se rendre compte que la disparition d'organisations est normale et que l'élimination de pratiques établies peut être une importante mesure novatrice. Autre leçon : il faut reconnaître que même les règles et les systèmes bien conçus vont se détériorer avec le temps, s'ils sont trop rigides et s'ils n'évoluent pas dans un environnement en évolution. Une société innovatrice s'efforcera d'élaborer des « règles d'apprentissage » et des « systèmes d'apprentissage ». Cette façon d'envisager les choses consiste en partie à faire en sorte que les artisans des politiques ne prescrivent que les orientations générales et demandent aux gens sur le terrain de se charger de la mise en oeuvre détaillée, et du maintien de systèmes de soutien avec capacités de réaction et de communication rapides.

5.77 Autre leçon : même les solutions novatrices peuvent devoir être mises de côté au bout d'un certain temps, parce qu'elles ont des effets secondaires graves, qui n'avaient pas été prévus. Cela signifie que les solutions devraient être considérées comme «expérimentales», parce que nombre d'entre elles peuvent comporter des erreurs.

Comment l'État pourrait-il intervenir?

5.78 Une société en quête de bien-être et de prospérité pour ses membres n'a plus le choix d'innover ou non. L'innovation est devenue une question de survie et une question essentielle. Il fut un temps où le pouvoir et la richesse d'une société reposaient largement sur la possession du sol et des richesses naturelles, et sur leur exploitation. Les richesses naturelles, et l'environnement lui-même demeurent des atouts importants, qu'il faut mettre en valeur, et dont il faut prendre soin de façon innovatrice, ce qui se fait de plus en plus par l'élargissement du volet «connaissances» des activités. Parallèlement, le succès des sociétés avancées est déterminé de plus en plus par le savoir lui-même et par l'exploitation de ce savoir. De nombreuses sociétés industrialisées «importent par bateau et exportent par avion». Elles ajoutent de la valeur. Les sociétés plus avancées «exportent aussi par satellite» - de l'information, des connaissances, des renseignements et de l'innovation. La leçon pour le Canada est claire : en plus d'exploiter ses mines, le pays doit aussi exploiter ses cerveaux.

5.79 L'innovation a tendance à ne pas se présenter d'elle-même; elle est produite et soutenue par les efforts des gens : elle se trouve là où il y a de l'énergie. Elle ne peut faire l'objet de mesures législatives ou être amenée par décret. Elle vient des personnes et des collectivités créatives et interactives. Comme le bonheur, l'innovation s'affaiblit dans un climat de critique et de répression, mais elle est florissante dans un climat d'encouragement et d'appui. La société dans son entier - et en particulier le Parlement et le gouvernement - ferait bien de s'efforcer de favoriser l'existence d'un tel climat propice à l'innovation. Voici des éléments que le gouvernement devrait envisager pour aider le Canada à devenir une société qui innove davantage.

Promouvoir l'ouverture, le maillage et un esprit communautaire

5.80 Le Parlement pourrait favoriser le principe selon lequel les personnes, les groupes, les organisations, le gouvernement et le Parlement lui-même sont des partenaires dans la société et non des adversaires, des contrôleurs ou des concurrents. Les concepts de collectivité, de maillage, de collaboration et d'objectif commun, d'enjouement, de plaisir et d'excitation devraient être nos principes directeurs, et ceux de saine concurrence, d'ouverture et d'obligation de rendre des comptes devraient l'être également. Nous sommes tous dans le même bateau; ou bien nous gagnerons tous ensemble ou bien nous perdrons tous ensemble et nous devrions nous accepter, nous encourager et nous appuyer les uns les autres, plutôt que de favoriser une culture qui fait place à la critique et à la controverse. Voilà ce qu'il nous faut apprendre.

Créer un contexte propice à l'innovation

5.81 La fiabilité et la prévisibilité des interventions de l'État est essentielle à l'innovation, parce que l'innovation elle-même est largement exploratoire, ambiguë et incertaine. Les pouvoirs publics doivent donc travailler fort à créer un climat prévisible et favorable à l'innovation, sinon, ou bien les innovateurs n'innoveront pas - ils ne prendront pas de risques - ou bien ils s'en iront dans des sociétés plus positives et plus encourageantes.

Faire des lois et des règlements qui s'adaptent et qui «évoluent d'eux-mêmes»

5.82 Lorsqu'il propose des lois et des règlements, le gouvernement doit toujours se rappeler que les règles statiques vont vite devenir désuètes dans un monde où les choses évoluent rapidement. Bon nombre des dilemmes auxquels fait face la société actuelle sont attribuables à des règles, à des structures et à des institutions qui ont été conçues à une époque où nous étions beaucoup plus stables et beaucoup plus riches. Idéalement, les règlements et les structures devraient être appuyés par des systèmes et des processus qui «évoluent d'eux-mêmes». Ils devraient s'adapter à l'évolution des circonstances, tout en continuant d'appuyer les principes sur lesquels ils sont fondés. Si l'État faisait cela, il pourrait consacrer moins d'énergie à gérer des crises et passer plus de temps à éviter qu'elles ne se produisent.

S'engager dans l'expérimentation à court terme alliée à une vision à long terme

5.83 La société d'aujourd'hui fait face à une évolution rapide et à des défis imprévus. Parallèlement, elle se trouve devant des tendances générales qui ne se mesurent qu'à l'aune des décennies. Par conséquent, pour faire avancer le pays, le gouvernement doit adopter une stratégie à deux volets : s'engager dans l'expérimentation et l'exploration à court terme afin de trouver des solutions novatrices aux problèmes urgents du moment et, en même temps, examiner les causes profondes, les tendances et les conséquences futures dans une perspective à long terme. Cette stratégie à deux volets serait poursuivie sous le couvert d'un but articulé pour la société canadienne. Un tel but pourrait consister à envisager la prospérité économique et le bien-être de la société canadienne à la manière d'une demi-douzaine d'autres sociétés avancées, ce à quoi s'ajouterait l'intention de faire du Canada le «numéro un» dans deux ou trois domaines particuliers.

5.84 Pour qu'une telle stratégie à deux volets soit couronnée de succès, il faut avoir la sagesse de savoir quand avoir recours à l'expérimentation à court terme et quand faire appel à des mesures à long terme afin d'obtenir les meilleurs résultats pour la société. En favorisant et en soutenant une telle société innovatrice, l'État doit innover dans sa propre façon de faire. Il ne doit pas seulement prêcher l'innovation, il doit aussi la pratiquer.

Ne pas ménager ses efforts pour préserver le milieu naturel du Canada comme fondement d'autres initiatives novatrices

5.85 De tous les pays de la Terre, le Canada est l'un de ceux qui occupent l'un des plus vastes et des plus magnifiques cadres naturels, et la société canadienne est devenue prospère en tirant profit de l'abondance des ressources naturelles du pays. Pendant longtemps, nous avons agi en fonction d'une hypothèse implicite : celle que le milieu naturel et les ressources étaient «illimités» et que nous pouvions nous approvisionner à l'entrepôt de la nature sans l'épuiser. Nous avons également agi suivant l'hypothèse que nous pouvions renvoyer les déchets de la société dans la nature, sans la contaminer. Il était inimaginable à nos yeux que cela mettrait la nature à l'épreuve, sans parler des problèmes que cela nous créerait.

5.86 Nous nous rendons maintenant compte que l'exploitation et la contamination de l'environnement mènent à la dégradation de la nature, de la qualité de vie et de la santé. Néanmoins, la tentation de dégrader le milieu naturel est toujours présente, même si, de plus en plus, les activités économiques s'articulent sur le savoir et sont axées sur les services. Or, si nous voulons innover et progresser dans d'autres domaines, il faut que nous vivions et travaillions de façon à préserver la qualité du milieu naturel du Canada.

Insister pour qu'on innove beaucoup plus en éducation

5.87 L'innovation est le fruit de la créativité et de la détermination de gens qui ont appris à faire une différence et à produire des résultats de façon novatrice plutôt qu'à mémoriser des textes et à subir des examens. Une bonne partie de notre système d'enseignement repose sur l'enseignement de la matière. Certes, l'enseignement de la matière et des techniques est essentiel, mais, dans un monde en rapide évolution, il est encore plus important d'enseigner la capacité d'**acquérir** des compétences. Comparativement aux autres pays, le Canada dépense beaucoup pour l'éducation. Pourtant, le niveau de réussite scolaire ne reflète pas le niveau des dépenses.

Insister sur l'employabilité plutôt que sur l'emploi

5.88 Dans le passé, on mettait l'accent sur la permanence et la continuité de l'emploi dans les rapports entre employeur et employés. La sécurité d'emploi et sa contrepartie - la loyauté et l'engagement - étaient des valeurs hautement prisées. Or, dans l'environnement actuel d'évolution rapide, d'innovation, de compression des effectifs et de réaffectations fréquentes, il faut faire preuve de plus de souplesse dans le travail. Les compétences qui ont permis à une personne ou à une organisation - voire à une société - de demeurer innovatrices évoluent rapidement et doivent être continuellement mises à jour.

5.89 Au cours d'un avenir prévisible, les administrations publiques continueront vraisemblablement de faire face à des réductions. Elles pourraient profiter de ce fait pour devenir très innovatrices, en insistant sur l'employabilité plutôt que sur l'emploi.

Leurs employés auraient très envie de rester parce qu'ils apprendraient davantage, mais ils seraient capables de partir parce qu'ils seraient en mesure de faire valoir leurs compétences ailleurs; leur salaire potentiel demeurerait élevé. De cette façon, l'expérience traumatisante de la séparation qu'ils connaissent actuellement ferait place à une expérience plus acceptable : celle du changement d'emploi ou même de statut. Vous ne trouvez pas d'employeur? Alors cherchez un client!

Se servir des programmes de réduction dans l'administration publique comme occasion d'innover

5.90 Les pressions financières obligent les pouvoirs publics à réduire l'ampleur de leurs programmes. Certaines tentatives en ce sens font penser au travail de bouchers obsédés : coupes arbitraires, réductions radicales et amputations, jusqu'à ce que le problème ait été réduit à des dimensions acceptables. Cela coûte moins cher, mais on a moins de services. Et en cours de route, certaines capacités ont été réduites et même handicapées pour des années à venir. Voilà un résultat bizarre, si nous considérons que le but devrait être de maintenir des fonctions essentielles tout en réduisant leurs coûts de manière importante. Les compressions radicales pourraient être vues comme une occasion d'innover, d'harmoniser des structures et des processus entre divers paliers de gouvernement ainsi qu'entre l'État et l'entreprise.

5.91 La réduction de la taille de l'État fournit une autre occasion d'innover pour rendre l'État moins coûteux : il s'agit de miser sur une main-d'oeuvre moins abondante mais beaucoup plus souple et beaucoup plus compétente. Dans une société en évolution rapide, comme le Canada, tant les tâches que la façon dont elles seront accomplies changeront au cours de la vie professionnelle d'une personne. Cela requiert des dispositions qui mettent l'accent sur l'apprentissage continu, un apprentissage qui s'entremêle largement avec le travail lui-même, pour assurer des niveaux de compétence élevés. Cela requiert également des efforts qui mettent l'accent sur l'engagement et les valeurs.

Prendre d'autres mesures pour progresser dans un genre d'innovation entièrement différent : aider les sociétés pauvres à accroître leur qualité de vie

5.92 L'innovation a pour but de permettre à une société de maintenir ou d'améliorer son niveau de vie, grâce à sa capacité d'entrer en concurrence avec d'autres sociétés. En pratique, cela signifie fabriquer des produits et fournir des services novateurs, que d'autres pays achèteront ensuite au lieu de les fabriquer eux-mêmes ou de les acheter ailleurs.

5.93 Pour parvenir à cet objectif, on avait l'habitude de s'efforcer de vendre des produits toujours plus complexes sur les marchés déjà saturés des pays riches, c'est-à-dire des pays occidentaux industrialisés. On se trouve de cette manière à ignorer les pays dans lesquels des milliards de gens vivent dans la pauvreté.

5.94 Le Canada pourrait songer à un type d'innovation tout à fait différent. En plus d'essayer de fabriquer des produits toujours plus raffinés pour les marchés complexes - et saturés -, nous pourrions également devenir des chefs de file novateurs dans la production de produits, de services et de connaissances qui vont aider les sociétés moins bien nanties à améliorer leur qualité de vie. Les populations défavorisées du Canada pourraient également profiter des leçons qu'on en tirerait.

Etre déterminé à faire du Canada «le pays de l'innovation»

5.95 C'est dans les gens et dans leurs pratiques que se trouvent le savoir et la capacité d'innover. Pour prospérer, la société contemporaine doit instruire, attirer et retenir des travailleurs du savoir hautement qualifiés, qui sont déterminés à faire une différence. Elle doit évaluer avec soin combien et quel genre de personnes elle gagne par immigration et combien et quel genre de personnes elle perd par émigration. L'État doit agir à partir du constat que le monde d'aujourd'hui est ouvert, qu'il n'y a plus de murs de Berlin, que les gens compétents et motivés vont s'en aller s'ils constatent que leurs efforts pour mener une vie qui en vaille la peine sont contrecarrés par l'État, par des groupes de pression ou par l'intransigeance.

5.96 Les gouvernements du Canada et leurs fonctions publiques respectives pourraient chercher à devenir des chefs de file mondiaux dans leurs pratiques, au point de pouvoir synthétiser et exporter leurs connaissances sur l'art de gouverner. Le Canada pourrait se tailler la réputation de «pays de l'innovation». En nous concentrant sur l'exportation de nos connaissances, nous serons davantage portés vers les réalisations, et le succès dans ce domaine aura des répercussions sur nous et nous encouragera à devenir encore meilleurs.

5.97 Dans tout cela, l'innovation ne devrait pas être considérée comme un jeu de concurrence à somme nulle. L'innovation ne signifie pas seulement mettre en oeuvre et exploiter des idées et des inventions maison; cela veut aussi dire apprendre des autres et mettre en application des idées et des pratiques créatives venues d'ailleurs. Cela veut même dire encourager l'innovation ailleurs, l'imiter et être disposé de la même manière à offrir aux autres nos innovations qui remportent du succès. Dans l'esprit d'une communauté mondiale, l'interaction dans l'innovation contribuera à augmenter la qualité de vie dans toutes les sociétés.

Conclusion

5.98 Si tout le monde dans la société avait exactement les mêmes capacités, les mêmes compétences, les mêmes perspectives et les mêmes préférences, chacun agirait et penserait comme les autres et il y a peu de choses qui pourraient être considérées comme novatrices. Les êtres humains, cependant, sont tous différents les uns des autres. Chacun de nous est unique sur le plan génétique; de plus, la mosaïque intellectuelle, affective et spirituelle est d'une variété et d'une diversité infinies.

5.99 En plus, le Canada est particulièrement fortuné en raison de son étonnante diversité culturelle due au large éventail d'antécédents de ses habitants. Le Canada a donc le potentiel d'être une société particulièrement novatrice. Si nous pouvions continuer à établir et à maintenir entre nous l'interconnexion qui est le fondement de l'innovation dans la société, nous pourrions bien nous tailler la réputation de «pays de l'innovation».

Chapitre 6

Étude des principaux programmes sociaux fédéraux

Table des matières

		Page
Avant-propos		6-5
Points saillants		6-6
Contexte		6-9
Objet de l'étude		6-9
Secteurs des programmes compris dans la Réforme de la sécurité sociale		6-9
Transitions au sein du marché du travail : « La réalité canadienne »		6-13
Aperçu national	6-13	
La Constitution	6-18	
Filet de sécurité sociale	6-18	
Part fédérale des dépenses des programmes sociaux		6-19
Propositions budgétaires récentes		6-23
Importance des programmes sociaux fédéraux		6-24
Tendances socio-économiques		6-26
Information sur les résultats des programmes		6-33
Activités des programmes examinées		6-34
Récents rapports d'évaluation de programme		6-34
Effets attendus	6-36	
Effets positifs des programmes	6-39	
Assurance-chômage		6-39
Régime d'assistance publique du Canada		6-41
Formation		6-43
Effets négatifs des programmes	6-44	
Liens entre les programmes		6-50
Questions relatives au financement de l'Assurance-chômage		6-55
Cotisants et prestataires	6-56	
Coût du financement du déficit de l'Assurance-chômage		6-58
Répercussions du déficit de l'Assurance-chômage sur le déficit du gouvernement du Canada		6-60
Lacunes en matière d'information		6-60
Conclusion	6-63	
Pièces		
6.1 Le contexte canadien	6-12	
6.2 Dépenses sociales publiques au Canada par juridiction		

et en pourcentage du produit intérieur brut 6-14
(Pièce 6.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.3 Filet de sécurité sociale canadien 6-16
6.4 Composition des recettes fédérales, 1993-1994 6-18
(Pièce 6.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.5 Comparaison des recettes fédérales, 1980 et 1992 6-19
(Pièce 6.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.6 Part du budget fédéral consacrée aux programmes sociaux, 1993-1994 6-20
(Pièce 6.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.7 Programmes sociaux fédéraux 6-21
6.8 Partage des recettes et des dépenses entre les paliers de gouvernement 6-22
(Pièce 6.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.9 Articles de dépenses du gouvernement fédéral exprimés en pourcentage du produit intérieur brut, 1967-1993 6-24
(Pièce 6.9 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.10 Accroissement des exigences sur le plan des compétences, des années de scolarité et de la formation 6-26
(Pièce 6.10 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.11 Croissance de la population et de la population active, 1961-2000 6-27
(Pièce 6.11 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.12 Proportion de jeunes dans la population active, 1966-2000 6-27
(Pièce 6.12 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.13 Population active d'âge mûr 6-27
(Pièce 6.13 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.14 Taux de chômage, 1961-1992 6-28
(Pièce 6.14 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.15 Croissance annuelle moyenne de l'emploi 6-28
(Pièce 6.15 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.16 Prestataires d'assurance-chômage en fonction du nombre de salariés par famille, 1989 6-29
(Pièce 6.16 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.17 Disparités régionales du chômage 6-29
(Pièce 6.17 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.18 Pourcentage d'immigrants trouvant de l'emploi par rapport à la croissance de l'emploi, 1986-1991 6-30
(Pièce 6.18 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.19 Taux de chômage et emplois disponibles dans l'économie - Années choisies 6-31
(Pièce 6.19 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.20 Comparaison des niveaux de soutien du revenu des chômeurs dans les pays industrialisés du G-7 6-31
(Pièce 6.20 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.21 Niveau réel de rémunération annuelle moyenne pour les personnes des deux sexes au Canada, 1950-1990 6-32
(Pièce 6.21 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.22 Disparités salariales au Canada avec et sans les programmes de transfert du revenu, 1971-1991 6-32
(Pièce 6.22 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.23 Pourcentage des revenus que représente le total des transferts du revenu gouvernementaux au Canada par

tranches de revenu, 1961-1992 6-33
(Pièce 6.23 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.24 Objectifs des programmes et effets positifs probables 6-36
(Pièce 6.24 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.25 Sources et énoncés choisis d'objectifs de l'Assurance-chômage 6-38
6.26 Effet de redistribution interprovinciale du Programme d'assurance-chômage 1992 6-40
(Pièce 6.26 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.27 Dépenses en prestations d'Assurance-chômage en pourcentage du produit intérieur brut et taux de chômage national 6-44
6.28 Prestations d'Assurance-chômage en pourcentage du produit intérieur brut, mesures actives et passives 6-45
6.29 Dépenses des programmes canadiens d'Assurance-chômage et d'aide sociale (en dollars constants de 1994) et taux de chômage national, 1966 à 1992 6-46
(Pièce 6.29 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.30 Analyse de risque, effets dissuasifs de l'Assurance-chômage et taux de chômage au Canada 6-49
6.31 Programmes fédéraux du filet de sécurité sociale 6-51
6.32 Effets incitatifs (et dissuasifs) par type de ménage 6-54
6.33 Situation financière du Compte d'assurance-chômage, 1989-1993 6-56
6.34 Rapport des prestations et cotisations d'Assurance-chômage par secteur d'activités, 1992 6-57
6.35 Taux de cotisation à l'Assurance-chômage et situation financière, 1972-1993 6-59
6.36 Mesure des résultats des programmes 6-62

Avant-propos

Le Gouvernement prenait la décision d'examiner la sécurité sociale au Canada au moment où le Bureau reconnaissait l'importance pour le Parlement d'obtenir de l'information sur les résultats des programmes sociaux et les problèmes qui s'y rattachent. Ceci présentait un dilemme pour nous.

Les questions politiques ne sont pas de notre ressort mais bien de celui du gouvernement qui seul peut réclamer que le Parlement apporte des modifications aux politiques sociales. Nous nous sommes penchés sur des questions qui préoccupaient, à juste titre, notre Bureau et nous ne voudrions pas que notre travail nuise de quelque façon que ce soit à l'étude des questions politiques qu'effectue en ce moment le gouvernement.

Cependant nous croyons que nous pouvons fournir au Parlement de l'information utile découlant de nos vérifications antérieures et des travaux que nous pourrions entreprendre. Voilà pourquoi nous avons décidé de publier cette étude qui reflète nos travaux antérieurs et les documents récents disponibles sur les programmes examinés.

C'est la première fois que le Bureau présente une étude qui ne découle pas de ses travaux de vérification courants. Toutefois, nous

croyons que le fait de regrouper les renseignements disponibles sur l'optimisation des ressources et les aspects financiers des programmes examinés avec des données historiques pourrait aider le Parlement à analyser les propositions du gouvernement. Nous croyons, après avoir analysé les résultats des programmes et découvert des lacunes dans l'information, que le Parlement pourrait bénéficier de ces renseignements.

Notre étude a été entreprise de façon à perturber le moins possible les travaux effectués par les ministères (Développement des ressources humaines et Finances) dans le cadre de l'examen des politiques gouvernementales. Les représentants compétents de ces ministères ont reçu une ébauche de cette étude. On leur demandait d'en prendre connaissance et de nous aviser s'ils n'étaient pas d'accord avec l'information contenue dans le document.

Il convient de souligner un dernier élément. Une partie importante des renseignements concernant les répercussions des programmes examinés était tirée d'études économiques et sociales. C'est donc dire qu'il peut exister une marge d'erreur dans des cas particuliers. Toutefois, puisque les conclusions sont confirmées par diverses sources, nous croyons que les documents cités donnent un aperçu raisonnable, quoiqu'approximatif, des domaines où des données existent quant aux effets des programmes. Par ailleurs, nous soulignons les domaines où d'autres renseignements et précisions sont nécessaires.

Étude des principaux programmes sociaux fédéraux

Vérificateur général adjoint : Richard. B. Fadden
Vérificateur responsable : Louis J. Lalonde

Points saillants

6.1 Le gouvernement a déterminé que huit secteurs de programmes seraient étudiés à fond dans le cadre de la réforme prévue de la sécurité sociale. Il s'agit de l'Assurance-chômage, de l'aide sociale, de la formation, de l'emploi, de la réglementation du marché du travail, des taxes, de la gestion ainsi que de l'administration des programmes. Notre étude porte sur trois secteurs importants de la politique sociale, à savoir : l'Assurance-chômage, l'aide sociale et la formation, et comprend un examen des mécanismes qui les régissent et de quelques-unes des questions importantes qui en découlent. Au total, ceux-ci représentent plus de 26 milliards de dollars des dépenses des programmes fédéraux en 1993-1994.

6.2 Dans le cadre de notre étude, nous nous préoccupons particulièrement du fait que le Parlement, dans son examen des propositions de réforme, ne dispose pas suffisamment de renseignements sur le rendement et les effets des programmes sociaux en place. Nous croyons que le Parlement devrait savoir si ces programmes produisent les résultats attendus, si l'on obtient l'optimisation des ressources et enfin, si les programmes sociaux n'ont pas, parfois, des effets négatifs sur l'économie.

6.3 Afin d'aider le Parlement nous avons tenté de décrire, à partir de sources officielles et publiques, en quoi consiste le « filet de sécurité sociale » au Canada, en tenant compte, plus particulièrement, des contributions versées par le gouvernement fédéral et du rôle que jouent les dépenses fédérales en matière sociale dans l'économie nationale. Nous avons examiné également certaines tendances économiques et sociales qui ont des répercussions sur la vie des Canadiens et qui influent sur la forme que prendront les nouveaux programmes sociaux.

6.4 Nous avons examiné la question de redistribution entre les secteurs industriels, ainsi que les difficultés liées à l'intégration des travailleurs saisonniers au Programme d'assurance-chômage. Nous nous interrogeons également sur l'opportunité et les répercussions des augmentations du taux de cotisation sur l'économie, sur le coût du financement du déficit de l'Assurance-chômage et sur les effets des dispositions actuelles de financement sur le déficit fédéral.

6.5 Nous avons constaté que les études sur les programmes sociaux définissent différemment les activités qui peuvent être regroupées sous l'appellation « dépenses sociales » et que ces différences occasionnent des écarts dans le calcul des dépenses réelles. Nous craignons que ces écarts posent des problèmes aux membres du parlement et aux autres intervenants, lors de l'examen des programmes actuels et à venir. De tels écarts rendent difficiles les comparaisons entre les programmes et l'analyse des tendances. Cet élément est important puisqu'il n'existe aucun consensus quant aux coûts de notre système de sécurité sociale ni sur la façon de le comparer aux systèmes d'autres pays.

6.6 Les chiffres montrent clairement que les dépenses sont énormes lorsqu'on les compare à l'ensemble du budget fédéral ou à l'économie canadienne.

6.7 Une proportion importante de ces sommes revient directement aux Canadiens même si plusieurs études soulignaient que ces dépenses ne servent pas toujours à redistribuer les revenus entre les divers groupes économiques.

6.8 Par ailleurs, des études démontrent que depuis 1975, le coût des dépenses sociales, lorsque combiné aux autres dépenses gouvernementales, a dépassé au fil des ans les recettes fiscales disponibles. Ainsi, il est devenu nécessaire d'emprunter.

6.9 Les changements économiques en cours créent des conditions propices à l'évaluation des programmes sociaux et des propositions de modifications. Selon les données disponibles, il semble que :

- le rythme de l'adaptation de l'industrie s'accélère et que les travailleurs auront besoin de niveaux plus élevés de scolarité et de compétences;

- la croissance de la main-d'oeuvre ralentit, le nombre de jeunes travailleurs diminue et de nouvelles pressions se font sentir

sur les employés qui ont de l'ancienneté afin qu'ils s'adaptent;

- les niveaux de chômage n'ont cessé d'augmenter depuis les années 1970;

- le nombre d'emplois temporaires ou précaires augmente.

6.10 Les études que nous avons examinées démontraient que les programmes sociaux, dans leur forme actuelle, donnaient de bons résultats. Par exemple :

- les paiements de transfert effectués dans le cadre de l'Assurance-chômage et du Régime d'assistance publique du Canada contribuent à tisser un filet de sécurité sociale solide pour les personnes dans le besoin;

- les programmes sociaux semblent avoir contribué à réduire de façon importante les disparités régionales dans les revenus;

- l'effet stabilisateur de l'Assurance-chômage est important pour l'économie;

- certains programmes de formation ont contribué efficacement à augmenter la rémunération et les perspectives d'emplois des participants.

6.11 Il y a également des effets défavorables liés aux programmes sociaux. Nous avons observé que la plupart, sinon tous, pouvaient comporter de tels effets. Ainsi, une analyse des modifications proposées aux programmes en place devrait comprendre un examen des effets défavorables qui pourraient résulter de la réforme. Les effets défavorables possibles liés aux programmes actuels comprennent :

- le recours accru aux programmes sociaux et le nombre élevé d'utilisations répétées laissent supposer que les programmes peuvent entraîner une dépendance à long terme chez certains bénéficiaires;

- la dissuasion de retourner au travail lorsque les prestations sociales et autres bénéfices se comparent avantageusement au revenu tiré d'un emploi;

- l'utilisation de l'Assurance-chômage par les employeurs et les employés comme stratégie de mise à pied temporaire;

- l'interaction des programmes sociaux peut engendrer des effets contradictoires;

- l'Assurance-chômage comme un facteur possible de la croissance du chômage au Canada et de la baisse du niveau de production qui en résulte.

6.12 Même si on peut essayer de tirer des conclusions sur les effets des programmes sociaux, les données disponibles sont

insuffisantes pour faire une évaluation convenable. Ce n'est que récemment que l'on a commencé à évaluer les répercussions et les effets des prestations ordinaires de l'Assurance-chômage sur la clientèle touchée et sur l'ensemble de l'économie. Il faut continuer à évaluer ce programme afin d'obtenir une vue d'ensemble. On dispose de moins de renseignements encore sur les programmes sociaux financés en partie par le Régime d'assistance publique du Canada et gérés par les provinces.

6.13 Afin de bien déterminer les besoins en information, nous dressons un tableau de nos conclusions sur les lacunes importantes dans les renseignements disponibles sur le fonctionnement et les répercussions des programmes étudiés. Nous nous rendons compte qu'il sera impossible de donner suite à toutes nos préoccupations à l'égard de ces lacunes en même temps. Il est donc important pour le gouvernement de déterminer celles auxquelles il doit s'attaquer en premier.

6.14 Le Parlement devrait avoir un aperçu des répercussions des programmes sociaux sur le bien-être des Canadiens et, plus particulièrement, de leur influence sur le comportement des travailleurs et des employeurs envers le marché du travail. La taille et la complexité de ces programmes et leur interaction rendent encore plus importante la nécessité d'une information fiable et exhaustive sur les résultats; surtout les résultats qui influenceraient le remaniement des politiques et des programmes sociaux du gouvernement fédéral. Nous croyons que cette démarche serait des plus utiles malgré les difficultés que cela pourrait engendrer.

Contexte

Objet de l'étude

6.15 Le Bureau du vérificateur général a entrepris une étude des programmes sociaux du gouvernement fédéral, en mettant l'accent sur les caractéristiques, les dépenses et les résultats atteints jusqu'à maintenant. Nous espérons ainsi pouvoir contribuer à un débat public éclairé sur le rendement des programmes sociaux fédéraux. En particulier, ce document :

- vise à établir le contexte de l'étude, soulignant la part du gouvernement fédéral dans les programmes sociaux, ainsi que les répercussions des dépenses sociales sur la dette fédérale;

- présente un examen de certaines tendances économiques et sociales pertinentes à l'analyse des programmes sociaux;

- utilise les données et les renseignements disponibles afin de déterminer le rendement des programmes compris dans trois secteurs clés de la politique sociale;

- relève, sous des rubriques distinctes, des questions sur le financement de l'Assurance-chômage et les principales lacunes en matière d'information;

- conclut en cernant plusieurs problèmes qui, selon nous, devraient être très importants pour le Parlement.

6.16 Nous reconnaissons que la Réforme de la sécurité sociale soulève d'importantes questions en matière de politiques, dont certaines sont communes à tous les programmes et niveaux de gouvernement et touchent la plupart des Canadiens. Nous ne prétendons pas dire au Parlement ce qu'il doit faire. Nous voulons toutefois que les membres du parlement aient une information suffisante pour prendre des décisions éclairées à l'égard des questions d'optimisation des ressources et d'information relatives aux programmes sociaux. Cependant, il faut se souvenir que dans toute réforme de cette envergure, il n'y a pas de certitude absolue.

Secteurs des programmes compris dans la Réforme de la sécurité sociale

6.17 La décision du gouvernement de procéder à une réforme du système de sécurité sociale au cours des deux prochaines années a été annoncée dans le discours du Trône du 18 janvier 1994 :

> « Le régime de sécurité sociale du Canada doit tenir compte des réalités économiques et sociales des années 1990. Le gouvernement annoncera un plan d'action en vue d'une réforme en profondeur du système d'ici deux ans. Il collaborera étroitement avec les provinces et consultera les Canadiens et Canadiennes pour moderniser et restructurer ce régime collectif. Des projets de loi seront alors déposés devant le Parlement. »

Dans le cadre de ce discours, le gouvernement a aussi annoncé son intention de parrainer, un peu plus tard cette année, un Forum sur la santé, de concert avec les provinces, en vue de se pencher sur le renouvellement du système de santé au Canada.

6.18 Dans une proposition déposée à la Chambre des communes le 31 janvier 1994, le ministre du Développement des ressources humaines (DRH) et de la Diversification de l'économie de l'Ouest a donné plus de détails sur la décision du gouvernement. Il a défini les programmes devant faire l'objet de la Réforme de la sécurité sociale : Assurance-chômage, aide sociale, formation, emploi, réglementation du marché du travail, taxes, gestion et administration des programmes. Le Ministre a aussi indiqué que les changements ne devaient pas se faire à la pièce, ni constituer des changements spontanés ou partiels. Il a ajouté que : « les programmes sont liés entre eux; ils se touchent et se rejoignent ». Il a en outre précisé que les Canadiens participeraient à la définition des enjeux.

6.19 Le ministre du DRH a par ailleurs annoncé que son plan d'action comporterait deux objectifs : s'attaquer aux problèmes auxquels les Canadiens font face et proposer des options de changement claires. Il a énoncé les enjeux et les objectifs sous-jacents dans les termes suivants :

Problèmes auxquels font face les Canadiens :

- un chômage structurel élevé et persistant, même en période de croissance économique;

- les répercussions de l'évolution toujours plus rapide de la technologie sur le marché du travail et sur les systèmes de formation;

- les taux beaucoup trop élevés de décrochage scolaire et d'analphabétisme et des pénuries importantes de main-d'oeuvre qualifiée;

- la nécessité de mieux utiliser le talent des travailleurs et de créer de nouveaux postes;

- la pauvreté, particulièrement chez les enfants;

- le manque de formation et de travail chez les jeunes;

- les tensions entre les nouvelles structures familiales et les exigences du marché du travail;

- le double emploi ou chevauchement des programmes gouvernementaux;

- la capacité financière limitée des gouvernements.

Stratégies et objectifs sous-jacents au plan d'action :

- répondre aux besoins fondamentaux du marché du travail en matière d'assurance et d'adaptation;

- restructurer des éléments du Programme d'assurance-chômage et du Régime d'assistance publique du Canada en vue de créer une nouvelle forme d'assurance-emploi;

- aider les gens à franchir l'étape critique de la transition entre l'école et le travail au moyen de nombreuses possibilités de formation, d'apprentissage, de service communautaire et de travail;

- améliorer l'aide à l'éducation et à la formation pour favoriser l'apprentissage tout au long de la vie active;

- augmenter les mesures d'aide et les soins accordés aux enfants;

- redéfinir la répartition du travail et les règles applicables en milieu de travail;

- assurer aux personnes handicapées la possibilité d'atteindre les objectifs d'égalité, d'autonomie et de pleine participation;

- chercher à établir un meilleur équilibre entre les mesures visant à encourager la création d'emplois et les charges sociales;
- assurer un minimum de sécurité aux personnes dans le besoin;

- redéfinir les responsabilités respectives des gouvernements et renforcer les ententes de coopération;

- réaliser des économies en adoptant des mesures plus efficaces;

- définir des façons plus intelligentes d'assurer la prestation des services et d'éviter les chevauchements.

6.20 Dans le cadre de cette proposition, le Ministre a aussi demandé à la Chambre de confier au Comité permanent du développement des ressources humaines la tâche de procéder à une vaste consultation, à une analyse, et de formuler des recommandations pour la modernisation et la restructuration du système canadien de sécurité sociale, en accordant une attention particulière aux besoins des familles avec des enfants, des jeunes et des adultes en âge de travailler.

6.21 Le gouvernement a en outre indiqué dans son plan budgétaire de février 1994 qu'il publiera un document portant sur les défis et les possibilités que crée le vieillissement de la population canadienne. Il a aussi précisé que le Régime d'assistance publique du Canada ainsi que les transferts au titre de l'enseignement postsecondaire feraient partie des programmes modifiés ou remplacés dans le cadre de la Réforme de la sécurité sociale. Les options relatives à la refonte des programmes de prêts aux étudiants feront l'objet d'un examen séparé.

6.22 Plusieurs mesures importantes ont été annoncées dans le cadre de ce plan budgétaire. Celui-ci prévoyait 400 millions de dollars en 1995-1996 et 1996-1997 pour l'élaboration de stratégies innovatrices en matière de sécurité sociale, ainsi que l'octroi de 1,7 milliard de dollars, au cours des cinq prochaines années, aux travailleurs déplacés de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique. Des mesures ont été adoptées immédiatement pour restreindre ou réduire les dépenses de l'Assurance-chômage et les transferts au titre de la sécurité sociale aux provinces et aux territoires. Ces restrictions sont décrites de façon plus détaillée aux paragraphes 6.62 à 6.66.

6.23 En mars 1994, le Comité permanent du développement des ressources humaines a publié un rapport provisoire sur l'opinion des Canadiens à l'égard du processus de réforme. Les nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité se sont dits préoccupés par :

- les modifications fondamentales touchant la nature et l'organisation du travail;

- l'interaction continue des changements économiques et des vastes transformations sociales et démographiques;

- les taux de chômage constamment élevés et une croissance économique sans création d'emplois;

- la situation financière au Canada.

6.24 Les opinions divergeaient quant à l'importance qui doit être

accordée au déficit dans le contexte de la Réforme de la sécurité sociale. Certains témoins étaient fermement convaincus que le déficit canadien est clairement une menace pour les programmes actuels de sécurité sociale et pour les programmes futurs. Pour d'autres, les coûts des programmes de sécurité sociale n'étaient pas la cause du déficit, mais plutôt la conséquence de la pénurie d'emplois qui entraîne l'obligation d'offrir un soutien financier. D'autres enfin étaient d'avis que la situation économique actuelle engendrait des dépenses sociales extraordinaires et entraînait d'importants déficits sociaux et humains.

Transitions au sein du marché du travail : « La réalité canadienne »

6.25 Plusieurs études ou rapports ont décrit les tendances démographiques et celles du marché du travail au Canada, tendances qu'il est important de connaître pour bien comprendre les besoins sociaux de l'heure. Un rapport de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre s'est attardé aux transitions qui se produisent au sein du marché du travail. Les caractéristiques démographiques de la population canadienne et sa répartition inégale ont d'énormes répercussions sur les transitions vers l'emploi. L'âge, le sexe et les facteurs ethniques ont de profondes conséquences pour la société canadienne et plus particulièrement pour la population active. Les effets combinés d'un taux de natalité faible, de l'augmentation de l'espérance de vie et de l'immigration modifient rapidement la structure de la population. La pièce 6.1 présente certains éléments de la réalité canadienne décrite dans le rapport de la Commission.

Pièce 6.1

Le contexte canadien

Diversité des situations individuelles

Vieillissement de la société canadienne. Les chiffres récents et les prévisions démontrent sans aucun doute que la population active vieillit. Le pourcentage de personnes de moins de 35 ans (groupes des 15 à 24 ans et des 25 à 34 ans) a diminué, passant de près de 60 p.100 de la population active en 1980 à moins de 50 p.100 en 1990, et devrait tomber sous la barre des 40 p.100 d'ici 2005. En fait, la tendance est axée vers «l'âge moyen» du fait que la proportion de personnes de 55 ans et plus a diminué et est aujourd'hui stable. Cette diminution du pourcentage de jeunes n'est pas simplement un phénomène relatif. Au début des années 1990, le nombre de travailleurs et travailleuses âgés de 15 à 24 ans est tombé sous la barre des 2,5 millions, alors qu'il se situait à plus de 3 millions en 1980. Il est certain que la forte diminution du taux de natalité dans les années 1960 et 1970 - bien en-dessous du taux de renouvellement des générations au cours de la première moitié des années 1970 - a eu des répercussions.

Immigration. Au Canada, l'immigration est un important facteur de croissance de la population. Elle représentait 24 p.100 de la croissance nette de la population au cours de la première moitié des années 1980, et se situe aujourd'hui à 50 p.100, ce pourcentage devant

probablement continuer à augmenter. Bien que le Canada ait compté sur l'immigration, de façons diverses au cours des décennies, pour augmenter sa population, la composition de la population immigrante a énormément changé.

Groupes d'action sociale et structure du marché du travail. Tous les groupes désignés - les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles - font face à des difficultés sur le marché du travail, comme en témoignent leur sous-représentation sur le marché du travail, ainsi que leur accès limité à l'emploi, à la formation et aux possibilités d'emplois. Les groupes désignés sont sous-représentés dans les emplois hautement qualifiés, bien rémunérés, de même que dans les métiers spécialisés.

État de la population active et niveau de scolarité. Bien que le taux d'abandon scolaire soit trop élevé, le niveau de scolarité de la population active canadienne augmente rapidement. Le pourcentage de membres de la population active ayant poursuivi des études post-secondaires a augmenté, pour passer de moins du tiers en 1975 à plus de la moitié en 1992. Le groupe des 15 à 24 ans est divisé en étudiants à temps complet et autres. Certains étudiants à temps complet (35 p.100) ont aussi un travail, habituellement à temps partiel.

Répartition géographique des groupes d'action sociale. Les problèmes qui se posent au Canada ne sont pas seulement liés aux tendances démographiques et à l'augmentation de la diversité de la population et de la population active, mais aussi à la répartition inégale de la population et de ses éléments à travers le pays. Les provinces situées à l'est de l'Ontario comptent un pourcentage inférieur à la moyenne de membres des minorités visibles et d'autochtones. Les autres provinces ont un pourcentage plus élevé de l'un ou l'autre de ces groupes. La répartition par âge des autochtones et des membres des minorités visibles par rapport à l'ensemble de la population est aussi importante. L'importance croissante et la répartition géographique de ces groupes d'action sociale au sein de la main-d'oeuvre font ressortir la nécessité de services de soutien appropriés.

Le marché du travail

Tendances de l'emploi par secteur. Dans les années 1990, le secteur tertiaire représentera près de 90 p.100 de la croissance de l'emploi, alors que moins de 10 p.100 proviendra du secteur manufacturier. Les perspectives d'emploi dans le secteur tertiaire seront importantes, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Tendances de l'emploi par profession. L'économie canadienne des années 1990 sera caractérisée par un mouvement vers des emplois exigeant des niveaux de scolarité et de formation plus élevés. Les plus récentes projections sur l'emploi, par profession, révèlent que bien qu'en 1986, 23 p.100 de la population active occupait des emplois exigeant plus de 16 années de scolarité ou de formation, ce sont 48,5 p.100 des nouveaux emplois dans les années 1990 qui exigeront ce niveau de scolarité et de formation. Par contre, 55 p.100 de la population active en 1986 avait 12 années ou moins de scolarité ou de formation (école secondaire) et

seulement 36 p.100 des nouveaux emplois dans les années 1990 exigeront ce niveau minimal. Bien que l'on s'attende à une importante croissance de l'emploi dans les professions qui exigent des compétences et de la formation, on envisage également une forte croissance dans certains domaines professionnels où 12 années de scolarité ou moins suffisent. Par exemple, l'emploi dans les services personnels et domestiques devrait augmenter de 2,8 p.100 par an.

Tendances vers l'activité indépendante. En 1971, 540 000 personnes travaillaient à leur compte, alors qu'en 1991 ce chiffre était de 1 109 000, traduisant une croissance supérieure à celle des travailleurs rémunérés (105 p.100 contre 70 p.100). Le taux de croissance était semblable à celui de l'ensemble de l'emploi dans les années 1970, mais beaucoup plus élevé dans les années 1980.

Changements dans le marché du travail. Les transitions futures vers l'emploi doivent être étudiées en tenant compte d'un certain nombre de forces qui prévalent sur le marché du travail des années 1990. Ainsi, l'internationalisation de l'économie canadienne et la refonte de procédés en raison des progrès dans les domaines de l'informatique et des communications ont entraîné des changements fondamentaux sur le marché du travail. Il est probable que ces changements seront encore plus nombreux à l'avenir. En raison de l'augmentation du nombre de femmes, de familles à deux revenus et de chefs de famille monoparentale dans la population active, les travailleurs et travailleuses sont confrontés à la difficulté d'équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales et exercent ainsi de plus en plus de pressions sur les employeurs pour qu'ils répondent à ces nouveaux besoins.

Personnes faisant des transitions

Difficulté de trouver un nouvel emploi. Les statistiques démontrent que les Canadiens moins éduqués sont plus susceptibles de vivre des interruptions d'emploi, prennent plus de temps pour trouver un emploi à temps plein, reçoivent une rémunération beaucoup plus faible et ont peu de possibilités de rattraper les Canadiens plus scolarisés sur ce plan.

Il ressort en outre clairement que les membres des groupes désignés sont désavantagés sur le marché du travail au Canada. Ils font face à une plus grande instabilité du point de vue de l'emploi et souffrent davantage du manque d'information et de reconnaissance de leurs compétences, de leur expérience et de leur scolarité. Ceci a pour effet de leur faire accepter des emplois de qualité inférieure.

Niveau de scolarité

Expérience des jeunes qui quittent les études. Deux variables relatives à la scolarité constituent des indicateurs clés du succès du processus de transition. Il s'agit du type de compétences et du domaine d'études. De façon générale, les étudiants les plus qualifiés font face plus facilement à la transition, et les diplômés dans des domaines spécialisés ont un avantage distinct dans le cadre du processus de transition.

Les personnes qui n'ont pas de diplôme d'études secondaires sont plus aptes à subir des interruptions d'emploi que les personnes ayant un plus haut degré de scolarité. Autrement dit, plus le niveau de scolarité est faible, plus les risques d'instabilité de l'emploi sont élevés. Le niveau de scolarité a de grosses répercussions sur la rémunération des nouveaux emplois à temps plein. Le niveau de scolarité constitue également un facteur important permettant une transition moins difficile financièrement de l'école au marché du travail.

Source : *Assembler les pièces du casse-tête : Pour un système cohérent de transition vers l'emploi au Canada,* rapport du Groupe de travail sur la transition vers l'emploi préparé pour la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre, avril 1994, Chapitre 2 : Le contexte canadien.

6.26 *La sécurité sociale au Canada* et les *Défis économiques du Canada*, deux brochures publiées respectivement par le ministère du Développement des ressources humaines et le ministère des Finances, contiennent d'autres renseignements sur les tendances au Canada.

Aperçu national

6.27 Dans les paragraphes qui suivent, nous donnons un aperçu de l'étendue des programmes sociaux et de la répartition des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces, aux termes de la Constitution. On présente également les programmes fédéraux créés au cours des 50 dernières années, qui constituent le filet de sécurité sociale tel qu'on le connaît. Enfin, on trace le tableau du financement des programmes sociaux et de leur importance par rapport à l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral.

6.28 Le Caledon Institute of Social Policy (une organisation privée à but non lucratif) a fourni au Bureau des estimations révisées des dépenses à caractère social, publiées dans son rapport de 1993 intitulé : « *Opening the Books on Social Spending* ». Le document nous permet de dresser un aperçu national puisqu'il couvre une grande variété de déboursés tels que les programmes de la sécurité du revenu et ceux du marché du travail, les services sociaux et les soins de santé assurés par les administrations fédérale, provinciales et municipales. La pièce 6.2 décrit les dépenses sociales publiques au Canada par juridiction ainsi que le total de ces dépenses exprimé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). En dollars constants de 1994, les dépenses totales en matière sociale sont passées de 26,3 milliards de dollars en 1966-1967 à 147,8 milliards en 1992-1993, soit respectivement 8,3 p. 100 et 21 p. 100 du PIB.

Pièce 6.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.29 Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de façon unique de décrire le filet de sécurité sociale au Canada. Les spécialistes ont

diverses opinions de ses composantes et arrivent à des conclusions différentes quant à son étendue et à ses coûts.

6.30 Le filet de sécurité sociale touche l'ensemble des citoyens. Il sert à protéger des millions de Canadiens, des enfants aux personnes âgées, des chômeurs aux personnes handicapées. Les perceptions de chacun diffèrent, jusqu'à un certain point, quant à ce qui peut être appelé politique sociale.

6.31 Nous avons consulté de nombreuses études et publications afin de pouvoir saisir la nature et l'étendue du filet de sécurité sociale. Les termes « programmes sociaux », « filet de sécurité sociale », « politique sociale », « bien-être social », « services sociaux » et « état-providence » sont souvent utilisés comme synonymes, bien que certains les considèrent comme ayant des significations différentes. Bon nombre d'études regroupent les programmes sous l'appellation « dépenses sociales », « sécurité sociale », ou simplement « programmes sociaux », mais, cependant, on doit faire une distinction pour pouvoir procéder à des comparaisons.

6.32 « Les dépenses sociales » comprennent généralement les dépenses à caractère social fédérales, provinciales et municipales, ainsi que les coûts des régimes d'assurance sociale (Assurance-chômage, Indemnisation des accidents du travail, Régime de pensions du Canada et Régime des rentes du Québec) qui reposent sur les cotisations des employeurs et des employés. Les dépenses sociales, comprennent également les coûts des programmes de transfert du revenu, des programmes d'emploi, des services sociaux et des soins de santé. Les « programmes sociaux » englobent tous les programmes destinés à améliorer le bien-être économique ou social de personnes ou de groupes de personnes, qui sont assurés par les gouvernements. La « sécurité sociale » selon Statistique Canada comprend une sous-catégorie des programmes sociaux, à savoir ceux destinés à assurer la sécurité du revenu.

6.33 Les dépenses à caractère social sont évaluées de façons différentes, tant au pays qu'à l'étranger. C'est donc dire que les estimations des dépenses à caractère social varient considérablement selon ce que l'on y inclut. Toutefois, aucune de ces estimations n'inclut les dépenses fiscales. Pour illustrer toute la variété des points de vue, nous présentons les positions prises par le Caledon Institute of Social Policy et celles du ministère des Finances et de Statistique Canada.

6.34 Le Caledon Institute of Social Policy estime, qu'en dollars courants, les dépenses brutes relatives au secteur social ont atteint 144 milliards de dollars au Canada en 1992-1993.

6.35 En janvier 1994, le ministère des Finances a publié un document explicatif sur les dépenses fédérales pour 1992-1993, qui fait état de la participation du gouvernement fédéral au secteur social et de ses dépenses à cet égard.

6.36 On y décrit les dépenses sociales du gouvernement fédéral

comme s'inscrivant « dans divers programmes visant à améliorer la qualité de vie des Canadiens et Canadiennes, notamment ceux et celles qui ont un revenu modeste ou qui sont défavorisés. » Pour le Ministère, ces dépenses comprennent notamment le soutien du revenu, plus particulièrement destiné aux personnes âgées et aux chômeurs; les transferts aux provinces en matière de santé, d'éducation et d'aide sociale; et les programmes à l'intention des Canadiens autochtones. Elles comprennent, en outre, les dépenses pour les logements sociaux, les prêts aux étudiants ainsi que la formation et l'adaptation de la main-d'oeuvre.

6.37 Selon les chiffres du ministère des Finances, les dépenses du gouvernement fédéral pour les programmes sociaux ont été de 49,6 milliards de dollars en 1992-1993, dont 42 milliards de dollars en paiements de transfert direct aux particuliers. Les provinces ont reçu des transferts de fonds totalisant 18 milliards de dollars pour l'éducation, les soins de santé et l'aide sociale, ce qui porte le total des dépenses à caractère social à plus de 67 milliards de dollars. Un montant supplémentaire d'environ 12 milliards de dollars a été versé aux provinces sous forme de transferts fiscaux. Ce montant correspond à des points d'impôt sur le revenu transférés aux provinces pour des secteurs de programmes particuliers et qui tiennent lieu de paiements de transfert direct de fonds.

6.38 « La sécurité sociale », selon Statistique Canada, comprend un total de 78 milliards de dollars en dépenses pour 1990-1991 aux niveaux fédéral, provincial et municipal.

6.39 Les divergences de définitions et de portée compliquent la collecte de données cohérentes en vue de faire des comparaisons et de procéder à une analyse des tendances. Les données sur les dépenses fiscales sont essentielles pour bien mesurer les dépenses à caractère social et devraient être incluses, car les gouvernements fédéral et provinciaux utilisent abondamment le régime de l'impôt sur le revenu des particuliers pour accorder des avantages sociaux. Par ailleurs, même si la plupart des programmes sociaux au pays sont financés et administrés par les gouvernements, des avantages sociaux importants sont assurés par les employeurs, les bénévoles, le secteur privé et les familles. Des données complètes, obtenues en temps opportun, ne peuvent qu'aider les responsables de la réforme des programmes sociaux en cours.

La Constitution

6.40 Le partage des compétences constitue la pierre angulaire du fédéralisme. Aux termes de la Constitution canadienne, et conformément à l'interprétation qui en a été faite par les tribunaux, les pouvoirs législatifs sont répartis entre le gouvernement fédéral et les provinces.

6.41 En vertu de la Constitution, le gouvernement fédéral gère trois programmes importants du soutien du revenu. Il s'agit de l'Assurance-chômage, de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

6.42 Les provinces, quant à elles, exercent leurs pouvoirs dans des domaines importants de la sécurité sociale comme la santé, le bien-être et l'éducation. Elles exercent également des pouvoirs, bien qu'il y ait des exceptions importantes, sur les questions relatives au travail.

6.43 Le gouvernement fédéral assume certaines responsabilités dans le domaine de la sécurité sociale en vertu de son pouvoir de dépenser. Cela signifie qu'il peut établir des conditions générales et fournir un soutien financier. Il ne peut toutefois administrer les programmes.

6.44 D'autres programmes relèvent d'une juridiction commune aux deux paliers de gouvernement. Il s'agit des pensions, pour lesquelles les provinces ont la primauté et de l'immigration, où la loi fédérale a préséance.

6.45 Aux termes de la *Loi constitutionnelle* de 1982, les deux paliers de gouvernement se sont engagés à poursuivre conjointement des objectifs d'équité au niveau national. La *Charte des droits et libertés* offre des garanties en ce qui a trait à la mobilité et à l'égalité. Par ailleurs, la Constitution, dans sa version modifiée de 1982, engage le gouvernement fédéral et les provinces à « promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être » et à « fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels. »

Filet de sécurité sociale

6.46 La pièce 6.3 présente les différents éléments élaborés par le gouvernement fédéral, de 1940 à 1993, pour mettre en place le filet de sécurité sociale au Canada. Jusqu'en 1978, on a tissé le filet, de nouveaux programmes ont été mis en place et les lois existantes ont pris plus d'ampleur. Après 1978, les programmes ont été révisés, restreints ou remplacés. Les changements préconisés dans le cadre du plan budgétaire de 1994 sont décrits aux paragraphes 6.62 à 6.66.

Pièce 6.3

Filet de sécurité sociale canadien

Description et changements aux lois fédérales importantes

Année	Loi	Descriptions/principaux changements
1940	*Loi sur l'assurance-chômage*	Nouveau régime d'assurance financé en partie par les cotisations des employés et des employeurs, servant à assurer un soutien temporaire du revenu en cas de chômage.
1944	*Loi sur les allocations familiales*	Assure un soutien à toutes les familles avec des enfants de moins de 18 ans.
1951	*Loi sur l'assistance-vieillesse et Loi sur la sécurité de la vieillesse*	Ont abrogé la *Loi des pensions de vieillesse* de 1927. Pension de retraite universelle versée, sans tenir compte des moyens financiers, à certains citoyens canadiens âgés de 70 ans et plus.
1957	*Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*	Contributions fédérales versées aux provinces pour couvrir le coût des services assurés.
1965	*Loi sur la sécurité de la vieillesse* révisée	L'âge d'admissibilité à la sécurité de la vieillesse est graduellement descendu à 65.
1965	Loi sur le régime de pensions du Canada	Nouveau régime d'assurance obligatoire pour les travailleurs rémunérés et indépendants. Prévoit le versement de prestations de retraite, de prestations aux survivants, de prestations d'invalidité et de prestations de décès.
1966	*Loi sur le régime d'assistance publique du Canada*	Dispositions législatives prévoyant la prise en charge par le gouvernement de 50 p. 100 des coûts de l'aide sociale et, pour la première fois, des dépenses liées au service social.
1966	*Loi sur les soins médicaux*	Début de la prise en charge par le gouvernement d'une partie des régimes provinciaux d'assurance pour les services médicaux, en complément du régime d'assurance-hospitalisation existant. Depuis 1972, toutes les dépenses de base des Canadiens en matière de soins de santé sont couvertes.
1966	Supplément de revenu garanti *(SRG)* institué par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*	Versement par le gouvernement de prestations additionnelles aux personnes âgées à faible revenu.
1971	*Loi sur l'assurance-chômage* révisée	Modifications visant à élargir les règles et à étendre la portée pour comprendre la plupart des employés; augmentation des prestations. Nouvelles prestations versées

pour les emplois perdus en raison de la maladie, d'une incapacité ou de la maternité. Les règles varient d'une région à l'autre.

1973 Nouvelle *Loi sur les allocations familiales* Remplace l'ancienne loi du même nom et la *Loi sur les allocations aux jeunes* de 1964.

1975 Avènement de l'allocation au conjoint dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* Loi prévoyant un soutien du revenu pour les personnes âgées de 60 à 64 ans, dans le besoin, mariées et vivant avec des bénéficiaires de la sécurité de la vieillesse. Prestations élargies aux veufs et aux veuves âgés de 60 à 64 ans.

1977 Loi sur les accords fiscaux fédéraux-provinciaux et sur le financement des programmes établis L'aide fédérale est versée sous forme de contributions globales au lieu d'un financement à frais partagés.

1978 Crédit d'impôt pour enfants introduit dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* Prestations pour les enfants des familles à faible et à moyen revenu s'ajoutant aux allocations familiales.

1978 *Loi sur l'assurance-chômage* révisée Réduction du taux des prestations de 66,67 p.100 à 60 p.100 de la rémunération assurable.

1979 *Loi sur les allocations familiales* révisée Les allocations familiales sont payées au niveau minimum prévu par la Loi.

Correspond à une réduction ou à des restrictions à l'égard du programme

1984 *Loi canadienne sur la santé* Abroge la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* et la *Loi sur les soins médicaux.* Les provinces doivent respecter des conditions -globalité, universalité, transférabilité, administration publique et accessibilité - pour être admissibles à recevoir les fonds fédéraux pour les services de santé assurés.

1990 Sécurité de la vieillesse/Supplément du revenu garanti/Allocation au conjoint

Sécurité de la vieillesse - ce programme n'est plus «universel». Même si toutes

les personnes âgées de 65 ans et plus sont admissibles, elles ne reçoivent pas toutes les mêmes prestations. Un impôt régressif spécial est appliqué à ces pensions. Ainsi, les bénéficiaires doivent payer un impôt de 15 p.100 sur leurs revenus nets au-delà d'un seuil de 53 215 $ en 1993.

Les personnes qui ont un revenu approximatif de 83 800 $ doivent rembourser entièrement les prestations de Sécurité de la vieillesse.

1990 Régime d'assistance publique du Canada
- Imposition d'un plafond Les augmentations annuelles du Régime d'assistance publique du Canada sont plafonnées à 5 p.100 en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique.

1990 *Loi sur l'assurance-chômage* révisée Utilisation de l'Assurance-chômage à des fins productives : davantage de fonds disponibles pour la formation, la création d'emplois et le travail partagé.

Augmentation des pénalités pour ceux qui quittent leur emploi sans motif valable, refusent un emploi ou sont congédiés pour mauvaise conduite.

Resserrement des conditions d'admissibilité et réduction de la période de prestations.

1992 Prestations fiscales pour enfants introduites dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* Crédits d'impôt en fonction du revenu: Crédits d'impôt pour enfants supprimés et *Loi sur les allocations familiales* abrogée.

1993 *Loi sur l'assurance-chômage* révisée Prestations réduites à 57 p. 100 de la rémunération assurable.

Nouvelles restrictions quant à l'admissibilité aux prestations. Exclusion complète des travailleurs qui quittent leur emploi volontairement et sans motif valable ou qui perdent leur emploi en raison de mauvaise conduite.

Part fédérale des dépenses des programmes sociaux

6.47 Nous discutons maintenant de la question de « Qui est responsable » du financement des programmes sociaux. Nous tentons d'éclaircir deux aspects des programmes sociaux au Canada, à savoir les sources de revenus et la façon dont les fonds sont distribués pour assurer un filet de sécurité sociale canadien.

6.48 La question du financement est sans contredit un facteur essentiel de tout examen sérieux des programmes sociaux canadiens puisqu'ils représentent des dépenses très importantes. C'est pourquoi nous examinons les sources de revenu et les secteurs où s'effectuent les dépenses sociales.

6.49 La plupart des fonds destinés aux programmes sociaux sont recueillis par deux paliers de gouvernement, fédéral et provincial, et dans le cas de certains programmes importants, les coûts sont partagés entre ces deux paliers. Dans certaines provinces, les administrations municipales assument une partie de la responsabilité des paiements de l'aide sociale. Toutefois, quel que soit le palier de gouvernement responsable, les fonds proviennent tous des mêmes contribuables.

6.50 Les recettes fédérales sont le produit des impôts et des taxes, notamment l'impôt sur le revenu des particuliers, la taxe de vente et la taxe d'accise, l'impôt des sociétés, ainsi que les charges sociales, comme les cotisations à l'Assurance-chômage. La pièce 6.4 présente la composition des recettes fédérales de 1993-1994, recettes qui représentent au total 116 milliards de dollars.

Pièce 6.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.51 Selon les données fournies par le ministère des Finances, les recettes publiques totales (y compris celles des administrations fédérales, des états et des provinces ainsi que des administrations locales), dans la plupart des pays industrialisés, ont augmenté à des degrés différents, en proportion du produit intérieur brut (PIB), depuis 1980. Au Canada, les recettes publiques sont passées de 31,6 p. 100 du PIB en 1980 à 37,3 p. 100 en 1991.

6.52 Tous les impôts ont augmenté, à l'exception de l'impôt des sociétés. La pièce 6.5 montre les modifications qui ont touché la composition des recettes du gouvernement fédéral entre 1980 et 1992, exprimées en pourcentage de l'ensemble des recettes. La part des recettes totales fédérales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers est passée de 40 p. 100 en 1980 à 48 p. 100 en 1992. La taxe de vente et la taxe d'accise sont passées, au cours de cette période, de 14 p. 100 à 18 p. 100 et les cotisations à l'Assurance-chômage de 6 p. 100 à 14 p. 100. De plus, les cotisations des employés à l'Assurance-chômage et au Régime de pensions du Canada sont passées de 1,8 p. 100 du revenu personnel en 1980 à 2,7 p. 100 en 1992. Si l'on tient compte de la contribution des employeurs, ces charges

sociales se sont accrues, au cours de la même période, de 5 p. 100 à 8,5 p. 100 du revenu personnel. Les impôts des sociétés sont passés de 15 p. 100 en 1980 à 7 p. 100 en 1992. Selon le ministère des Finances, cela est attribuable principalement aux répercussions de la récession au début des années 1990 sur les profits des entreprises.

Pièce 6.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.53 Le gouvernement fédéral peut poursuivre ses objectifs sociaux et économiques de multiples façons. La pièce 6.6 montre comment le gouvernement fédéral dépense son argent et la proportion de celui-ci qui va aux programmes sociaux.

Pièce 6.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.54 La pièce 6.7 présente les montants dépensés pour chaque programme social, ainsi que le nombre de bénéficiaires. Étant donné que le Régime de pensions du Canada (RPC) est administré conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux, il n'est pas inscrit aux états financiers du gouvernement fédéral. Il n'est donc pas compris dans les dépenses totales de celui-ci. Les dépenses totales au titre du RPC, qui ne comprennent pas le Québec, s'élevaient à environ 13,2 milliards de dollars en 1993.

6.55 Les paiements de transfert aux particuliers sont versés principalement aux chômeurs, aux personnes âgées, aux enfants et aux anciens combattants. Les transferts aux administrations autochtones visent le développement social, l'éducation, l'infrastructure communautaire, la gestion des bandes, le développement économique et la santé. Les fonds sont transférés par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et du ministère de la Santé.

6.56 Comme l'indiquait le ministère des Finances dans le document *Dépenses fédérales*, les transferts fédéraux aux provinces « aident ces dernières à fournir des services dans des domaines comme l'assurance-maladie, l'éducation et l'aide sociale ».

6.57 Dans le cas des transferts aux autres paliers de gouvernement, comme le démontre la pièce 6.8, le palier de gouvernement qui impose les taxes n'est pas toujours celui qui est responsable des dépenses. Les contribuables ne peuvent pas facilement lier les services fournis par un gouvernement aux impôts versés à ce gouvernement. Nous reconnaissons que les transferts intergouvernementaux constituent une part essentielle de tout système décentralisé de gouvernement, tel que le système canadien, et qu'ils servent à assurer une répartition efficace des ressources entre les provinces. Même s'ils permettent de poursuivre d'autres objectifs politiques louables, les transferts intergouvernementaux brouillent le rapport entre les programmes et les impôts. C'est donc dire que la reddition des comptes est plus confuse lorsque les gouvernements

dépensent des sommes qu'ils n'ont pas perçues eux-mêmes.

6.58 Le gouvernement peut aussi atteindre des objectifs politiques par l'entremise du système fiscal et exempter certaines personnes du paiement d'impôt par l'exclusion d'éléments du revenu imposable, des déductions, des crédits d'impôt ou des reports. Étant donné que ces mesures constituent souvent une autre forme d'aide gouvernementale, dont les répercussions financières sont les mêmes que celles des dépenses directes, elles sont désignées sous le nom de dépenses fiscales.

6.59 Il y a divergence d'opinions sur ce qui constitue une dépense fiscale relative aux programmes sociaux. Divers organismes ont produit des estimations différentes de ces dépenses fiscales à caractère social. Le Caledon Institute of Social Policy estime à 28,2 milliards de dollars pour 1991 (en dollars courants) les dépenses fiscales au titre des programmes sociaux du gouvernement fédéral et des provinces, y compris les pertes de revenu de ces dernières. L'Institut de recherches politiques estime que, pour 1989 seulement, les coûts pour le gouvernement fédéral de certaines dépenses fiscales liées au revenu des particuliers et correspondant à des objectifs sociaux s'élevaient à près de 34,4 milliards de dollars. Nous n'avons pas examiné le fondement de ces estimations.

6.60 Les dépenses fiscales posent certains problèmes quant à la mesure des dépenses au titre des programmes sociaux, problèmes qui dépassent les discussions entourant la définition d'un avantage social. De façon générale, les dépenses fiscales entraînent une réduction des ressources disponibles pour financer d'autres programmes ou pour réduire le déficit et peuvent donner lieu à une augmentation du taux d'imposition afin d'obtenir le même niveau de recettes. Il n'y a pas de données chronologiques sur les dépenses fiscales au titre des programmes sociaux pour compléter les données historiques sur les dépenses directes; on ne connaît donc qu'une partie des tendances de l'ensemble des dépenses au titre des programmes sociaux. Un exemple récent vient illustrer ce point.

6.61 Les prestations totales versées aux enfants ont dépassé 5 milliards de dollars en 1992-1993. A partir du 1er janvier 1993, les Allocations familiales et le Crédit d'impôt remboursable pour enfants ont été remplacés par un nouveau programme : la Prestation fiscale pour enfants. Étant donné que cette nouvelle prestation est versée dans le cadre du régime fiscal, elle ne fait pas partie des dépenses budgétaires. Il devient donc difficile de procéder à des comparaisons ou d'analyser les tendances des dépenses dans ce secteur.

Propositions budgétaires récentes

6.62 Étant donné que les déficits font pour ainsi dire partie intégrante des budgets du gouvernement fédéral depuis le milieu des années 1970, diverses mesures ont été prises pour restreindre les dépenses, dont certaines comprennent une réduction des prestations sociales. Les réductions et les restrictions qui ont touché les programmes sociaux sont exposées à la pièce 6.3. Dans le *Plan*

budgétaire de février 1994, le gouvernement a annoncé d'autres réductions au cours des prochaines années à l'égard du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), du Financement des programmes établis (FPÉ) et de l'Assurance-chômage.

6.63 Le Régime d'assistance publique du Canada a pour objectif principal d'aider les provinces à fournir des niveaux appropriés d'aide sociale et de soins en établissement aux personnes dans le besoin, ainsi que des services de bien-être qui visent à atténuer ou à supprimer les causes ou les effets de la pauvreté, des mauvais traitements infligés aux enfants ou de la dépendance à l'égard de l'assistance publique. Jusqu'à récemment, les paiements de transfert du RAPC étaient illimités, des subventions de contrepartie conditionnelles étant disponibles uniformément dans toutes les provinces. Le gouvernement fédéral a imposé une limite quant à l'augmentation annuelle des paiements de transfert à trois provinces, de 1990-1991 à 1994-1995, pour le partage des coûts des programmes de l'aide sociale et de services sociaux en vertu du RAPC. Dans le cas des autres provinces, le gouvernement fédéral rembourse la moitié des coûts de l'aide sociale et des services de bien-être social. Tel qu'il est illustré à la pièce 6.7, les dépenses du gouvernement fédéral pour le RAPC sont passées de 6,7 milliards de dollars en 1992-1993 à 7,2 milliards de dollars en 1993-1994, soit une augmentation de plus de 7 p. 100.

6.64 Les dispositions du RAPC demeurent les mêmes pour 1994-1995. A partir de 1995-1996, les paiements de transfert aux provinces en vertu du RAPC seront maintenus aux niveaux de 1994-1995, sous réserve des changements qui découleront de la Réforme de la sécurité sociale, dont la mise en oeuvre est prévue pour 1996-1997. Les restrictions relatives au RAPC sont maintenues pour la période de la réforme. Par ailleurs, selon le *Plan budgétaire*, la valeur des paiements de transfert effectués en vertu du RAPC, ou du régime qui le remplacera, ne dépassera pas la valeur de ceux de 1993-1994.

6.65 En ce qui a trait au Financement des programmes établis (FPÉ), le blocage actuel touchant le FPÉ sera maintenu pour 1994-1995 et 1995-1996. En 1996-1997, le volet enseignement postsecondaire du FPÉ sera rajusté afin que le total des paiements de transfert au titre de la sécurité sociale, y compris ceux du RAPC (ou du programme qui le remplacera), ne dépassent pas les niveaux de 1993-1994. Les mesures de restrictions ne s'appliquent pas au volet des soins de santé. C'est donc dire qu'il y aura une distinction claire à l'intérieur du FPÉ quant à ces deux volets et qu'une démarche différente sera adoptée à l'égard de chacun d'eux.

6.66 Le *Plan budgétaire* comprend les modifications suivantes à l'Assurance-chômage : réduction de la durée maximale des prestations, augmentation de la période minimale d'admissibilité et réduction possible du taux de prestations. Ces mesures devraient réduire les dépenses de l'Assurance-chômage de 725 millions de dollars en 1994-1995 et de 2,4 milliards de dollars par année ensuite. D'autres mesures ont été adoptées pour réduire le taux de cotisation pour 1995.

Importance des programmes sociaux fédéraux

6.67 Une part importante de l'augmentation des dépenses fédérales depuis 1975 a été attribuée aux programmes sociaux en général (c'est-à-dire les paiements de transfert aux particuliers) et aux paiements des intérêts sur la dette fédérale comme le montre la pièce 6.9. La proportion élevée et grandissante des dépenses au titre des programmes sociaux doit être prise en compte dans le cadre de la mesure des résultats de chacun de ces programmes (voir la rubrique Information sur les résultats des programmes).

6.68 Par rapport au PIB, la tendance depuis longtemps au titre des dépenses courantes et des dépenses en immobilisations du gouvernement fédéral était constante, avec des diminutions graduelles. Les transferts gouvernementaux aux entreprises ont fluctué considérablement par rapport au PIB au cours de la période de 1975 à 1985; depuis, ils déclinent rapidement. Les transferts aux entreprises constituent la catégorie de dépenses la moins importante que nous avons étudiée et, en 1992, ils représentent à peu près le même pourcentage du PIB qu'en 1966.

6.69 Par contre, les transferts aux particuliers et aux gouvernements se sont accrus très rapidement au cours de la deuxième moitié des années 1960. Même s'ils sont sujets à des fluctuations cycliques, les transferts aux particuliers ont enregistré une augmentation importante et constante. Exprimés en pourcentage du PIB, ils sont passés d'un maximum cyclique d'environ 6 p. 100 au milieu des années 1970 à environ 8 p. 100 en 1992. En général, les transferts aux gouvernements, exprimés en pourcentage du PIB, se sont stabilisés depuis le milieu des années 1970.

6.70 Dans l'ensemble, les transferts aux particuliers sont devenus l'un des plus importants articles de dépenses du gouvernement fédéral, depuis le début des années 1970, et sa progression à long terme a dépassé le taux de croissance de l'économie. En incluant les paiements effectués en vertu du Régime de pension du Canada (RPC), les dépenses au titre des transferts aux particuliers seraient encore plus importantes. Tel qu'il a déjà été mentionné, les paiements du RPC ne sont pas inclus dans les états financiers du gouvernement fédéral ni dans le total des dépenses relatives aux programmes sociaux. Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 6.54, les dépenses du RPC s'élevaient à 13,2 milliards de dollars en 1993. Il s'agit donc d'un montant important qui s'ajoute aux 50 milliards de dollars que nous avons identifiés comme paiements de transfert aux particuliers à la pièce 6.7.

Pièce 6.7

Programmes sociaux fédéraux

Programmes	1993-1994 Milliards de $		1992-1993 Milliards de $		Bénéficiaires
Paiements de transfert aux particuliers					
Assurance-chômage		17,6		19,1	3 200 000
Sécurité de la vieillesse, Supplément du revenu garanti, Allocation au conjoint		19,9		19,1	3 230 413
Allocations familiales		-		2,2	N/D
Anciens combattants		1,4		1,5	188 247
Total partiel		*38,9*		*41,9*	
Logements sociaux		1,9		2,0	
Planification de l'emploi	1,4		1,4		
Prêts aux étudiants		0,5		0,5	
Immigration - Aide à l'établissement	0,2		0,2		
Paiements de transfert aux administrations autochtones		4,2		3,9	N/D
Total partiel		*47,1*		*49,9*	
Paiements de transfert aux provinces/territoires					
Financement des programmes établis :					
• Santé		7,2		8,3	
• Enseignement postsecondaire		2,4		2,9	
Régime d'assistance publique du					

Canada			7,2	6,7	2 975 000
	Total partiel		*16,8*	*17,9*	
	TOTAL	**63,9**		**67,8**	

N/D : Non disponible

Sources : Ministère des Finances, Statistique Canada et *Les comptes publics du Canada*

6.71 Depuis le milieu des années 1970, l'augmentation du coût des programmes sociaux est attribuable principalement à la croissance des dépenses fédérales en matière de sécurité sociale. Les frais de la dette ont également augmenté de façon constante au cours de la même période et ces deux facteurs réunis ont entraîné une série ininterrompue de déficits pour le gouvernement fédéral. D'autres transferts, y compris ceux qui visent à soutenir les dépenses sociales des gouvernements provinciaux, ont connu une croissance contrôlée grâce à des mesures de plus en plus restrictives au cours de la dernière décennie et ont suivi la croissance économique du pays.

Pièce 6.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.72 Il est très important de tenir compte du rapport coût-efficacité de chacun des éléments des programmes sociaux au Canada, à cause du volume de dépenses qu'ils représentent et de leur importance quant au déficit et à la dette.

6.73 En résumé, comme nous l'avons vu sous la rubrique Contexte, les programmes sociaux fédéraux font partie intégrante de la vie au Canada et constituent une part très importante des dépenses publiques fédérales. Le filet de sécurité sociale a été mis sur pied au cours des quatre décennies qui ont séparé la grande crise de 1929 et la fin des années 1970. Les dépenses sociales fédérales représentent à l'heure actuelle environ 67 milliards de dollars soit, selon les estimations les plus conservatrices, plus de la moitié des recettes fédérales. Quelque 42 milliards de dollars sont ainsi remis directement aux citoyens canadiens.

Pièce 6.9 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.74 Le niveau de dépenses publiques au Canada a des répercussions importantes sur la valeur du crédit du pays et la place du Canada sur les marchés monétaires internationaux. Une analyse des dépenses au titre des programmes sociaux et des bénéficiaires fournit des données essentielles sur les tendances, qui aideraient les décideurs à mieux comprendre les facteurs sociaux et économiques qui touchent les demandes actuelles et futures du système de sécurité sociale. Toutefois, le Canada doit obtenir des renseignements exhaustifs sur les programmes sociaux afin de permettre une comptabilité plus complète, précise et cohérente des dépenses publiques.

6.75 Les tendances à long terme des dépenses du gouvernement fédéral indiquent qu'à partir de 1975, année pendant laquelle on se rendait compte pour la première fois de l'état du déficit, les coûts accrus des programmes sociaux combinés aux coûts des autres programmes

n'ont pu être compensés par les revenus d'impôt disponibles et ont nécessité des emprunts importants. Cela se reflète par la forte tendance à la hausse des paiements d'intérêts.

Tendances socio-économiques

6.76 Cette section vise à décrire les principales tendances économiques et sociales qui caractérisent tout particulièrement l'évolution des programmes sociaux.

6.77 Ces tendances servent à établir un cadre permettant d'évaluer l'information (paragraphes 6.80 à 6.101) sur le fonctionnement des programmes et les résultats atteints.

6.78 Un examen du contexte actuel fait ressortir clairement l'étendue des changements en cours. Même les tendances semblent se modifier; dans nombre de cas, elles semblent refléter des changements importants de la structure de l'économie et du marché du travail ainsi que des conditions sociales. Cela laisse croire que ces tendances ne sont pas temporaires et qu'elles ne se corrigeront pas d'elles-mêmes.

6.79 Au total, nous avons cerné dix tendances de base qui sont d'une importance particulière à l'égard des programmes sociaux. Ces tendances sont résumées ci-dessous.

6.80 L'adaptation de l'industrie au sein de l'économie s'est intensifiée et se poursuivra vraisemblablement à des niveaux élevés. Dans une publication de 1994 du ministère des Finances, *Les défis économiques du Canada*, on a noté deux genres de changement qui provoquent l'adaptation de l'industrie.

- la modification des rapports commerciaux (par exemple, l'Accord de libre-échange nord-américain et la mondialisation de l'économie);

- les changements technologiques et les innovations.

6.81 Ces changements ont deux effets : tout d'abord, une augmentation importante des compétences et de la scolarité requises (pièce 6.10); ensuite, un plus grand nombre de licenciements permanents et des problèmes croissants de réaffectation lorsque les entreprises procèdent à des réductions de personnel. Cela a des répercussions importantes sur les systèmes d'éducation et de formation au Canada.

Pièce 6.10 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.82 Les changements démographiques importants qui se produisent auront un effet sur l'utilisation et le coût des programmes sociaux. On s'attend à ce que la population active augmente à un rythme beaucoup plus lent dans les années 1990. On évalue à environ 180 000 le nombre des personnes qui entreront sur le marché du travail chaque année, comparativement à plus de 200 000 dans les années 1980, et 300 000

dans les années 1970 (pièce 6.11).

Pièce 6.11 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.83 Du fait de la faible croissance de la population, les jeunes âgés de 15 à 24 ans constitueront une proportion moins importante de la main-d'oeuvre disponible (pièce 6.12). Les travailleurs d'âge mûr, quant à eux, représenteront une proportion plus importante de la population et de la population active (pièce 6.13).

Pièce 6.12 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Pièce 6.13 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.84 Par le passé, on disposait d'un nombre important et sans cesse croissant de jeunes travailleurs pour répondre aux besoins de nouvelles compétences. Les jeunes travailleurs changent d'emploi plus fréquemment et ont plus de souplesse d'adaptation. Le vieillissement de la main-d'oeuvre signifiera que de plus en plus de travailleurs établis seront soumis au processus d'adaptation de l'industrie et de réaffectation. Cela augmentera davantage l'utilisation des programmes sociaux pour faciliter l'adaptation et la réaffectation, plutôt que pour simplement fournir un soutien du revenu.

6.85 On note une tendance à long terme vers l'augmentation des taux de chômage. Le chômage cyclique a constitué un élément important de l'augmentation du nombre de chômeurs depuis 1990. Toutefois, la tendance à long terme du chômage était déjà à la hausse dans les années 1970 (pièce 6.14). A la fin des années 1980, même lorsque la croissance économique était forte, le taux de chômage national n'est jamais tombé au-dessous de 7,5 p. 100, comparativement à un taux minimal de 4,5 p. 100 dans les années 1960.

Pièce 6.14 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.86 A long terme, la création d'emplois au Canada a dépassé celle de la plupart des pays industrialisés, mais la nature des emplois change. La croissance moyenne annuelle de l'emploi entre 1973 et 1988 se situait bien au-dessus de 2 p. 100 au Canada (pièce 6.15), comparativement à moins d'un pour cent dans la plupart des autres pays industrialisés.

Pièce 6.15 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.87 Il convient toutefois de souligner que bien que la croissance à long terme du taux d'emploi au Canada soit impressionnante, les emplois sont devenus moins stables. Le Conseil économique du Canada

estime que 44 p. 100 de la croissance de l'emploi au Canada dans les années 1980 était constitué d'emplois temporaires ou précaires.

6.88 Les familles à plusieurs revenus constituent maintenant la norme. Depuis 1989, environ 70 p. 100 des prestataires d'assurance-chômage vivent dans des familles à deux revenus ou plus (pièce 6.16). Même si les conditions générales de l'emploi peuvent s'être détériorées, les répercussions du chômage sur la plupart des familles ne seront pas nécessairement aussi graves que pendant les périodes précédentes de chômage élevé. Les familles à un seul revenu, par contre, continueront de faire face à de graves difficultés en cas de chômage.

Pièce 6.16 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.89 Il existe un problème bien ancré de disparités régionales du chômage. Les disparités régionales persistantes peuvent révéler un problème structurel de l'économie, qui implique entre autres un déséquilibre géographique dans l'offre et la demande de main-d'oeuvre.

6.90 Alors que le cycle économique est à son meilleur, donc lorsque la demande en main-d'oeuvre est forte, une comparaison des taux de chômage régionaux avec la moyenne nationale ne montre aucune amélioration quant aux disparités régionales; dans certains cas, elle fait même ressortir une aggravation de ces disparités (pièce 6.17).

Pièce 6.17 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.91 Des travailleurs immigrés répondent à d'importants besoins de main-d'oeuvre dans les régions où la croissance est forte. Les immigrants qui sont arrivés au Canada entre 1986 et 1991 représentaient 38 p. 100 de l'augmentation du niveau d'emploi en Ontario. En Colombie-Britannique, une autre région où la croissance de l'emploi est importante, ce chiffre s'est situé à près de 18 p. 100 (pièce 6.18).

Pièce 6.18 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.92 La grande dépendance des régions en croissance à l'égard de travailleurs immigrés soulève des questions quant à la mobilité géographique des travailleurs canadiens et à l'influence possible du programme d'Immigration sur l'endroit où s'établissent les entreprises. Les pénuries d'emploi dans les régions où le taux de chômage est élevé entraînent un plus grand recours aux programmes sociaux.

6.93 La tendance à la hausse du chômage s'est maintenue même lorsqu'il y avait davantage d'emplois disponibles. Cette tendance existe depuis déjà un certain temps (pièce 6.19). Une étude de la situation économique au Canada, effectuée par l'OCDE en 1991, démontre

que les taux de chômage qui prévalaient à la fin des années 1980 ont pratiquement doublé par rapport à ceux des années 1960, à un taux d'emplois disponibles donné. Au milieu des années 1960, le taux d'emplois disponibles était accompagné d'un taux de chômage inférieur à 4 p. 100. A la fin des années 1980, un taux sensiblement équivalent d'emplois disponibles s'accompagnait d'un taux de chômage de plus de 8 p. 100. Cette situation laisse supposer l'existence d'un problème d'ajustement dans l'offre de main-d'oeuvre.

Pièce 6.19 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.94 Cela soulève cette question essentielle : « Pourquoi des emplois demeurent-ils disponibles alors même qu'il y a des travailleurs en chômage? » Comme nous l'avons noté au paragraphe 6.85, une tendance à long terme de l'économie vers des taux de chômage plus élevés ressort clairement. Plusieurs facteurs entrent en jeu dont, entre autres, l'effet des changements structurels dans l'économie. La possibilité que le niveau de soutien du revenu accordé par les programmes sociaux (voir le paragraphe 6.96) dissuade les gens de retourner au travail et cause une forme de chômage volontaire peut être citée comme un autre facteur. Cela contribuerait à la tendance à la hausse du chômage et au taux de 8 p. 100 mentionné précédemment.

6.95 On peut définir le chômage volontaire comme le choix des travailleurs de profiter des avantages du filet de sécurité sociale, plutôt que d'occuper les emplois disponibles. Lorsque l'on connaît simultanément des taux de chômage et des taux d'emplois disponibles élevés, cela peut freiner la croissance économique. De plus, cela peut ajouter au fardeau des dépenses des programmes sociaux.

6.96 Dans son rapport de janvier 1994 intitulé : *Les défis économiques du Canada*, le ministère des Finances conclut que le Programme d'assurance-chômage au Canada est beaucoup plus généreux que celui des États-Unis et d'autres pays industrialisés. La pièce 6.20 présente l'analyse comparative du niveau de soutien du revenu accordé aux chômeurs dans les pays industrialisés du G-7. Le niveau de soutien du revenu, tel qu'il est présenté, tient compte aussi bien de la couverture et de l'admissibilité que du niveau des prestations. Le ministère des Finances lie la question de la générosité à celle des effets dissuasifs envers le travail. Même si le niveau de soutien du Programme d'assurance-chômage canadien a été réduit par suite des modifications apportées depuis 1990, il demeure encore un sujet important de préoccupations.

Pièce 6.20 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.97 La croissance du revenu d'emploi par habitant diminue et les disparités salariales s'élargissent. Au Canada, le salaire moyen a augmenté de façon importante jusqu'au début des années 1970. Dans les années 1980, on n'a noté qu'une très faible augmentation du niveau de

rémunération (pièce 6.21).

Pièce 6.21 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.98 Parallèlement, les disparités salariales s'élargissent. Toutefois, ceci est compensé pour une large part par l'ensemble des paiements de transfert du gouvernement (pièce 6.22).

Pièce 6.22 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.99 Les transferts gouvernementaux du revenu jouent maintenant un rôle plus important pour assurer le maintien des niveaux de revenu. Les effets des transferts du revenu sur les diverses tranches de revenu figurent à la pièce 6.23.

6.100 Le rôle des transferts gouvernementaux du revenu dans le maintien des niveaux de revenu s'est accentué à partir de 1981. Sauf pour la tranche des 20 p. 100 des revenus les plus bas, où les paiements de transfert constituaient déjà la principale source de revenu, le soutien assuré par ces programmes a plus que doublé depuis le début des années 1970. Cela soulève des questions à l'égard de la pertinence des programmes universels, par opposition à des programmes mieux ciblés et du niveau de soutien accordé par les divers programmes de transfert du revenu.

6.101 Nous n'avons pu trouver d'information complète sur le taux de récupération fiscale à l'égard des transferts du revenu pour les tranches figurant à la pièce 6.23. Ces données seraient importantes pour déterminer les effets nets des programmes de transfert du revenu et pour évaluer le rapport coût-efficacité de leur exécution.

Pièce 6.23

Pourcentage des revenus que représente le total des transferts du revenu gouvernementaux au Canada par tranches de revenu, 1961-1992

TRANCHES DE REVENU

Année	Toutes les tranches de revenu	Tranche de 20% des revenus les plus bas	Deuxième tranche des revenus les plus bas	Tranche de 20% des revenus moyens	Deuxième tranche des revenus les plus élevés	Tranche de 20% des revenus les plus élevés
1961	7,0	45,7	14,5	6,3	4,4	2,8
1971	6,6	53,3	18,2	5,7	3,4	2,0
1981	9,0	57,3	22,7	8,8	5,0	2,6
1986	11,5	60,2	32,2	13,1	6,8	3,3
1991	13,4	63,4	36,9	16,3	8,9	4,0
1992	14,0	66,8	38,2	17,6	9,3	4,0

Sources : Statistique Canada; Podoluk (1968); Vaillancourt (1985) (1994)

6.102 En résumé, il ressort de notre examen des tendances socio-économiques actuelles que l'économie traverse une période d'adaptation importante qui affecte autant l'industrie que la main-d'oeuvre. Cette adaptation économique coïncide avec une diminution importante de la croissance des revenus d'emploi et une augmentation des transferts gouvernementaux pour tous les niveaux de revenu.

6.103 Les données sur la croissance de tels transferts du revenu ainsi que des comparaisons des niveaux de soutien d'autres pays assurés par l'assurance-chômage, soulèvent des questions importantes quant au rapport coût-efficacité des programmes mieux ciblés, de leurs effets dissuasifs envers le travail et à leur générosité relative.

6.104 Dans ce contexte, nous examinerons maintenant l'information disponible sur les résultats des divers programmes sociaux par rapport à leurs objectifs respectifs.

Information sur les résultats des programmes

6.105 On peut obtenir de diverses sources des renseignements pertinents sur les résultats des programmes gouvernementaux. Dans cette section, nous examinons l'information obtenue de documents clés qui soulèvent des questions d'optimisation des ressources importantes quant aux dépenses des programmes.

6.106 En vertu de la politique du Conseil du Trésor, les ministères fédéraux devraient procéder à des évaluations périodiques de leurs programmes, « lorsqu'il est utile et efficace par rapport au coût de le faire ».

6.107 Les ministères recueillent de façon continue diverses données sur leurs programmes, dont certaines donnent une idée partielle des résultats des programmes. Ces données, ainsi que celles de l'extérieur, comme celles de Statistique Canada, sont parfois analysées dans le cadre d'examens plus exhaustifs des programmes des ministères.

6.108 En outre, les chercheurs procèdent périodiquement à des études techniques de l'ensemble des effets des programmes. De même, des commissions d'enquête ont analysé certains aspects de ceux-ci. Des organismes internationaux, comme l'Organisation de coopération et de développement économiques et le Fonds monétaire international, mènent des études abordant la productivité des programmes de pays membres, y compris le Canada, dans le cadre d'examens plus vastes ou d'analyses comparatives à l'échelle internationale.

6.109 Toutes ces sources nous permettent d'avoir un aperçu des résultats des programmes sociaux du gouvernement fédéral au fil des ans.

6.110 Comme nous le verrons dans certains cas, cet aperçu est très limité. Parmi nos principales observations se trouvent des lacunes

dans l'information des programmes en place, lacunes dont on devrait tenir compte dans le contexte de la Réforme de la sécurité sociale.

Activités des programmes examinées

6.111 Dans le cadre de cette étude, nous avons mis l'accent sur des programmes de trois principaux secteurs des politiques sociales, afin de déterminer l'information disponible sur les résultats de :

- l'Assurance-chômage;
- programmes d'aide sociale (bien-être) appuyés par le gouvernement fédéral dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada;
- la formation des travailleurs, en particulier des prestataires d'assurance-chômage et des bénéficiaires de l'aide sociale.

6.112 Au total, ces trois secteurs représentaient, en 1993-1994, plus de 26 milliards de dollars en dépenses fédérales. Des programmes qui constituent des postes de dépenses aussi importants devraient avoir des répercussions majeures, tant sur les populations visées que sur l'ensemble de l'économie.

6.113 Ces activités des programmes constituent les principales composantes fédérales du filet de sécurité sociale et se concentrent surtout sur les membres de la population en âge de travailler et leurs personnes à charge.

Récents rapports d'évaluation de programme

6.114 Comme nous l'avons souligné au chapitre 8 de notre Rapport de 1993, l'évaluation de programme des ministères revêt une importance particulière puisqu'il s'agit d'une « discipline permettant d'évaluer les activités et les programmes publics ». Elle se fonde sur des mesures et une analyse indépendantes et systématiques effectuées pour répondre aux attentes énoncées dans les politiques et les normes, et publiées. C'est donc dire que l'évaluation devrait être du domaine public et susciter un débat bien informé sur les résultats atteints par les programmes gouvernementaux.

6.115 La politique gouvernementale a reconnu, au fil des ans, l'importance de l'évaluation de programme comme principal outil de la mesure des résultats. Les sous-ministres sont responsables de la planification, de l'exécution des études d'évaluation de programme ainsi que des rapports qui en découlent.

6.116 Le ministère du Développement des ressources humaines a mis à notre disposition des rapports d'évaluation de programme qui examinent les résultats pour trois des quatre secteurs de programmes. Le Ministère nous a également transmis un rapport sur l'évaluation préliminaire des prestations ordinaires de l'Assurance-chômage.

6.117 En ce qui a trait à l'Assurance-chômage, nous avons souligné dans notre rapport de 1993 que jusqu'à maintenant ce secteur n'a fait l'objet que d'évaluations limitées.

6.118 Dans une évaluation préliminaire des prestations ordinaires de l'Assurance-chômage, le Ministère admettait que cette composante importante du programme n'avait jamais été évaluée, bien qu'il s'agisse du programme fédéral le plus important visant l'adaptation du marché du travail et que l'on se préoccupe de plus en plus ces dernières années de la croissance rapide et continue des dépenses.

6.119 Le Ministère est à compléter une évaluation importante des répercussions et des effets des prestations ordinaires de l'Assurance-chômage sur la clientèle visée et toute l'économie. Certains renseignements préliminaires sur les observations se retrouvent dans une série d'études portant sur les effets de ce genre de programme. D'autres études sont prévues cet automne et en 1995. Cette information pourrait servir à l'examen effectué par le gouvernement du système de sécurité sociale au Canada. Il est important que l'information découlant des études de l'évaluation de programme soit mise à la disposition du Parlement lors de prises de décisions importantes. Nous encourageons le ministère du Développement des ressources humaines à poursuivre ses activités d'évaluation comme prévu.

6.120 Même si les travaux actuels d'évaluation constituent un progrès important, ils peuvent être perçus, à certains égards, comme venant trop tard. Cela est particulièrement vrai compte tenu des questions majeures soulevées au fil des ans sur les effets négatifs possibles de l'Assurance-chômage, son importance et ses coûts. Ces éléments sont examinés aux paragraphes 6.164 à 6.200. Des études préalables du programme, y compris deux commissions d'enquête d'envergure, auraient sûrement bénéficié de la disponibilité d'information sur les résultats obtenus.

Effets attendus

6.121 La pièce 6.24 comprend un sommaire des activités de base prévues dans le cadre de trois programmes fédéraux, ainsi que des effets qu'on en attend. Comme il est indiqué dans la pièce, les programmes dans leur ensemble ont des objectifs à la fois économiques et sociaux.

Pièce 6.24 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.122 Dans le cas de l'Assurance-chômage, les objectifs incluent la réaffectation des chômeurs (grâce au soutien du revenu, au counselling, à la recherche d'emploi et à l'aide à la formation), ainsi qu'un filet de sécurité sociale (aide financière) pour les sans-travail. Toutefois, comme nous l'expliquerons ci-après, la portée du Programme d'assurance-chômage canadien n'a jamais été bien définie. Les différents points de vue des observateurs quant à son rôle en sont la preuve. Plusieurs critiques conviennent que le rôle approprié du programme est une forme particulière d'assurance, tandis que d'autres

le voient comme un outil pour la redistribution du revenu.

Titre du rapport	Date	Étape
Évaluation du Régime d'assistance publique du Canada	1991	Rapport final
Évaluation préliminaire des prestations ordinaires de l'Assurance-chômage	1992	Ébauche
Évaluation de la formation financée par l'Assurance-chômage	1993	Ébauche
Évaluation des initiatives d'amélioration de l'employabilité pour les bénéficiaires de l'aide sociale	1993	Ébauche

6.123 Dans le cas du Régime d'assistance publique du Canada et de la formation des bénéficiaires de l'aide sociale, les objectifs sont mieux définis. Le RAPC est axé sur le soutien du revenu fourni dans le cadre des systèmes de bien-être provinciaux, c'est-à-dire « une mesure de dernier recours ». Son objectif social est donc bien défini. Pour la formation des bénéficiaires de l'aide sociale, le principal effet attendu est l'amélioration de l'employabilité et la réduction de la dépendance à l'égard de l'aide gouvernementale.

6.124 Le Programme d'assurance-chômage n'a pas d'objectifs clairs. Conformément à la loi habilitante, le Parlement a énoncé l'objectif du Programme d'assurance-chômage en termes généraux. Cet énoncé général doit être traduit, autant que possible, en des objectifs clairs, cohérents et mesurables, servant de base à l'élaboration et à la gestion des programmes ainsi que pour rendre compte. Cela n'a pas été respecté, comme en font foi les divers énoncés des objectifs de l'Assurance-chômage figurant à la pièce 6.25.

Pièce 6.25

Sources et énoncés choisis d'objectifs de l'Assurance-chômage

Source	Énoncé
Partie III, *Budget des dépenses principal*, 1994-1995	• Le Régime d'assurance-chômage est un programme d'assurance sociale obligatoire et contributif qui permet de fournir un remplacement de revenu temporaire aux chômeurs qui sont à la recherche d'un emploi, qui suivent des cours de formation ou qui sont incapables de travailler pour cause de maladie,

	d'invalidité, de grossesse ou de naissance ou d'adoption.
Partie III, *Budget des dépenses principal*, 1994-1995	•L'objectif de l'activité appelée Assurance-chômage est de favoriser la croissance économique et la souplesse en fournissant un revenu d'appoint temporaire aux travailleurs qui y ont droit aux termes de la *Loi sur l'assurance-chômage* sans imposer de fardeau inutile aux particuliers, aux groupes ou aux régions.
Partie III, *Budget des dépenses principal*, 1993-1994	•L'objectif de l'assurance-chômage est de favoriser la croissance et l'adaptation de l'économie, sans que cela ne constitue un fardeau injustifiable pour les particuliers, les groupes et les régions, en fournissant un revenu d'appoint temporaire aux travailleurs admissibles.
Commission d'enquête sur l'Assurance-chômage (1986)	•L'Assurance-chômage est un programme d'envergure nationale qui vise les deux objectifs suivants :
	a)protéger le revenu des travailleurs qui se trouvent temporairement sans rémunération;
	b)assortir le mieux possible les emplois disponibles et les travailleurs en chômage.
Groupe de travail d'EIC sur l'Assurance-chômage, 1981	•Bien que ce ne soit pas un objectif explicite de l'Assurance-chômage, la redistribution du revenu est considérée comme un effet positif du Programme et découle du regroupement des coûts du chômage.
Rapports annuels du Ministère	•Les rapports annuels du Ministère pour 1991-1992 et 1992-1993 ne comprennent aucun énoncé des objectifs de l'assurance-chômage, mais décrivent la façon dont les crédits ont été dépensés.

6.125 Voici le plus récent énoncé des objectifs de l'Assurance-chômage :

« favoriser la croissance économique et la souplesse de l'économie en fournissant un revenu d'appoint temporaire aux travailleurs qui y ont droit aux termes de la *Loi sur l'assurance-chômage* sans imposer de fardeau inutile aux particuliers, aux groupes ou aux régions. »

6.126 L'expression « fardeau inutile » s'interprète de plusieurs façons. Par conséquent, l'équilibre voulu entre les objectifs de croissance économique et ceux de redistribution du revenu n'est pas évident.

6.127 De même, l'interprétation de l'expression « croissance économique » et de « souplesse » n'est pas claire quand on parle de l'assurance-chômage comme programme d'assurance ou comme mesure de redistribution du revenu. L'absence d'objectifs bien structurés et définis se démontre au fil des ans par l'élargissement de l'Assurance-chômage aux prestations de maladie, congés de maternité et parentaux, et dispositions spéciales pour les travailleurs autonomes de l'industrie de la pêche. On se pose les mêmes questions quand on parle « d'utilisation à des fins productives » de l'Assurance-chômage, dont la formation constitue l'élément le plus important, mais qui comprend également les dépenses relatives à la création d'emplois, l'aide à l'activité indépendante et au travail partagé.

6.128 Cela ne veut pas dire que ces activités ne sont pas légitimes. Toutefois, les exigences en matière de reddition des comptes qui s'appliquent aux fonds publics font en sorte que les objectifs de programmes doivent être mieux définis et la portée des activités déterminée clairement.

6.129 La situation est d'autant plus grave qu'il n'existe aucun énoncé cohérent et unique des objectifs de l'Assurance-chômage. Tel qu'il est indiqué à la pièce 6.25, des documents faisant autorité offrent divers points de vue quant aux attentes à l'égard du Programme. En outre, chacune de ces sources, la Partie III du *Budget des dépenses principal*, le rapport d'une commission d'enquête, des documents d'études ministérielles et d'autres documents similaires, le démontrent. En résumé, les objectifs de l'Assurance-chômage varient selon la source que l'on utilise. De plus, comme il est signalé dans la pièce, dans le Rapport annuel du Ministère, un document où l'on s'attendrait à ce que les objectifs de l'Assurance-chômage soient cités clairement et uniformément, il n'y avait aucune mention des objectifs du programme.

6.130 Pourquoi le manque d'objectifs clairs du Programme d'assurance-chômage est-il si important? Il y a plusieurs raisons.

6.131 Tout d'abord, la taille du budget global du programme, lequel s'est élevé à plus de 19 milliards de dollars au cours des dernières années, signifie que de larges sommes d'argent sont perçues et distribuées par l'entremise du programme. Les cotisants ont le droit de savoir clairement à quoi doit servir et à quoi sert leur argent ainsi que de connaître les résultats atteints.

6.132 En outre, lorsque des objectifs ne sont pas clairement formulés et communiqués par les cadres supérieurs, il est fort possible que la

gouverne et la gestion opérationnelle soient déficientes. Il en est ainsi lorsqu'on ne peut connaître le but exact du programme par rapport aux intentions énoncées par le Parlement lors de l'adoption de la législation pertinente.

6.133 Par conséquent, il est fort probable que les gestionnaires, les membres du Parlement, les clients et autres intervenants aient tous des perceptions différentes de ce que le programme doit faire. Cela réduira vraisemblablement le rapport coût-efficacité, étant donné qu'il devient difficile de mesurer les résultats et de prendre les mesures correctives nécessaires. C'est également plus difficile de tenir le gouvernement responsable des résultats.

6.134 Lorsqu'il y a absence d'objectifs clairs et de rétroaction globale sur les résultats atteints par rapport aux sommes dépensées, cela crée l'image d'un programme important qui, depuis un certain temps, fonctionne sans une reddition de compte adéquate.

6.135 La plupart des observateurs reconnaissent que l'Assurance-chômage ne peut pas fonctionner entièrement comme un régime d'assurance privé. Toutefois, il faudrait que le Programme évolue à l'intérieur d'un cadre clairement défini d'objectifs cohérents. Nous reconnaissons la difficulté d'établir des objectifs clairs et nous nous rendons compte que, dans certains cas, il peut y avoir contradiction entre eux. Dans ces cas, il est encore davantage nécessaire d'être clair et de mesurer les résultats atteints. Le Parlement pourrait décrire plus précisément dans des lois à venir ses intentions quant aux objectifs du programme, vu sa complexité.

Effets positifs des programmes

6.136 Des effets positifs ont été obtenus des programmes sociaux fédéraux, mais on pourrait faire mieux. Des études qui évaluent les mesures de sécurité sociale fédérales indiquent que les programmes ont eu plusieurs résultats positifs quant aux transferts du revenu. Certains avantages économiques ont pu être atteints, mais il existe encore des lacunes importantes quant à l'information disponible. Nous examinons dans cette section les renseignements sur les effets de l'Assurance-chômage, du Régime d'assistance publique du Canada et de la formation.

Assurance-chômage

6.137 L'Assurance-chômage a un dossier bien établi par rapport au soutien financier. Le Programme d'assurance-chômage couvre presque toute la main-d'oeuvre au pays, à l'exception de certains travailleurs à temps partiel et travailleurs autonomes. Le programme fonctionne de pair avec le placement, le counselling et la réaffectation des travailleurs, grâce à un large réseau de Centres d'emploi du Canada. Après une période d'attente de deux semaines, commencent automatiquement des versements réguliers et informatisés de chèques de prestations d'assurance-chômage assujettis à une preuve que les chômeurs tentent de trouver un emploi. Toutefois, la période d'attente de deux semaines peut être financièrement difficile. Une étude

d'évaluation ministérielle laisse prévoir que, pour certaines années, environ 75 000 prestataires pourraient provisoirement réclamer des prestations d'aide sociale.

6.138 L'Assurance-chômage comporte une série de mesures de contrôle pour déceler et prévenir les abus. Des études d'évaluation effectuées par l'ancien ministère de l'Emploi et de l'Immigration, à la fin des années 1980, indiquent que les contrôles ont entraîné des économies. Toutefois, la question se pose de savoir quelle serait globalement la méthode la plus efficace par rapport au coût dans un système d'assurance-chômage, dont les caractéristiques comprennent une accessibilité accrue (voir paragraphe 6.96) combinée à des contrôles administratifs variés et une complexité plus grande pour prévenir les abus.

6.139 La nécessité de recourir au système d'aide sociale des provinces et la complexité de l'exécution du programme exigent que le Ministère améliore son efficacité opérationnelle et qu'il optimise davantage ses ressources.

6.140 Les données sur le Programme indiquent qu'il donne de bons résultats comme mécanisme de transfert du revenu par rapport aux disparités régionales du chômage. L'Assurance-chômage a comme effet important d'assurer une bonne redistribution du revenu parmi les provinces. La pièce 6.26 illustre les effets de distribution interprovinciale de l'Assurance-chômage, ce qui confirme qu'il s'agit d'un instrument appréciable de transfert du revenu aux provinces où le taux de chômage est le plus élevé et où la croissance de l'emploi est la plus faible. En 1992, environ 3,2 milliards de dollars ont été transférés de cette façon. De tout temps, une part importante de ces transferts s'est effectuée entre l'Ontario et les provinces de l'Ouest vers le Québec et les provinces de l'Atlantique. Cette tendance découle des variations du chômage d'une province à l'autre et de l'uniformité des cotisations sans égard à la province de résidence, caractéristique importante du programme.

Pièce 6.26 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.141 Le programme semble, toutefois, être moins efficace comme mécanisme de redistribution entre les tranches de revenu. Par exemple, une analyse du Ministère indique qu'en 1990 seulement 7 p. 100 des prestations totales d'assurance-chômage ont été versées à des familles ayant un revenu annuel inférieur à 15 000 $, tandis que la moitié des prestations ont été versées à des familles avec des revenus annuels supérieurs à 40 000 $ et plus du tiers à des familles ayant des revenus supérieurs à 50 000 $.

6.142 L'analyse citée ci-dessus ne nous donne aucun renseignement sur les recettes générées par rapport aux dépenses du programme par tranches de revenu. Ce type de données, ainsi que des renseignements sur les dispositions plus générales de l'impôt sur le revenu, permettraient d'avoir un aperçu de l'effet net de redistribution des

revenus du programme. Il ressort en outre d'une étude d'évaluation du Ministère que l'adoption de dispositions plus restrictives de l'Assurance-chômage a limité encore davantage le rôle du programme comme outil de redistribution du revenu.

6.143C'est comme stabilisateur de l'économie que l'Assurance-chômage semble avoir eu ses répercussions positives les plus importantes. Une étude d'évaluation du Ministère conclut que les dépenses nettes de l'Assurance-chômage ont eu pour effet de réduire considérablement les répercussions du ralentissement économique sur l'emploi. C'est particulièrement vrai dans le cas des prestations d'assurance-chômage, mais un peu moins dans le cas des cotisations. Selon l'évaluation, le taux de cotisation a un cycle inverse de celui de l'économie, c'est-à-dire qu'il tend à augmenter en période de récession.

6.144L'étude conclut que les augmentations du taux de cotisation, qui semblent avoir été faites au cours de ralentissements économiques, ont réduit le potentiel de stabilisation économique du programme. Toutefois, si le gouvernement fédéral maintenait constants les taux de cotisation, cela entraînerait des déficits plus élevés qu'il devrait financer. Cela est expliqué davantage aux paragraphes 6.239 à 6.243.

6.145L'étude évalue l'effet stabilisateur moyen de l'Assurance-chômage à environ 10 à 12 p. 100. Cela signifie que le Programme d'assurance-chômage a permis d'éviter une réduction de 10 à 12 p. 100 du rendement, qui se serait sans doute produite au plus fort du repli cyclique. Du point de vue de l'emploi, cela se traduit par une réduction de 11 à 14 p. 100 du nombre de pertes d'emploi, grâce au maintien des revenus disponibles. Une deuxième étude commanditée par le Ministère en arrivait aux mêmes conclusions de base.

6.146Même si le soutien du revenu assuré dans le cadre de l'Assurance-chômage peut aider les travailleurs à trouver des emplois plus appropriés, ses effets *sont limités*. Une étude préliminaire effectuée par le Ministère sur l'intensité de la recherche d'emploi par les chômeurs conclut que l'Assurance-chômage permet aux travailleurs de procéder à une recherche d'emploi plus productive, ce qui donne lieu à un meilleur jumelage entre la demande et l'offre de main-d'oeuvre.

6.147 Aux termes de l'étude, on estime que grâce à cette amélioration, la rémunération obtenue par les prestataires d'assurance-chômage s'est accrue de 7 à 9 p. 100. Toutefois, on conclut que ces avantages pourraient ne pas être supérieurs aux coûts additionnels de plus longues périodes de prestations pour trouver un emploi plus approprié.

Régime d'assistance publique du Canada

6.148L'évaluation du Régime d'assistance publique du Canada a fait ressortir plusieurs résultats positifs. L'évaluation du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) effectuée en 1991 par l'ancien ministère de la Santé et du Bien-être social a porté sur l'ensemble des questions d'évaluation relatives à un programme de transfert fédéral. L'évaluation concluait que le programme avait réussi à verser des sommes fédérales aux personnes dans le besoin, grâce à un financement

conjoint avec les provinces. Ce genre d'aide en est une de dernier recours pour les personnes dans le besoin.

6.149 L'évaluation trouvait que les disparités interprovinciales de niveaux d'aide sociale se sont amoindries depuis l'avènement du RAPC. En outre, on notait que dans certaines provinces, particulièrement les plus pauvres, les autorités étaient d'avis que les services sociaux n'auraient pas évolué autant sans l'aide du RAPC.

6.150 Toutefois, il importe d'obtenir davantage de renseignements auprès des gouvernements provinciaux sur les programmes appuyés par le RAPC. Quelles sont les caractéristiques de ceux qui reçoivent de l'aide tel que l'âge, le sexe, la situation familiale, la scolarité et l'expérience de travail? Pourquoi une personne a-t-elle besoin d'aide? fréquence? durée? Les programmes ont-ils aidé à réduire la dépendance envers l'aide sociale? Il faudrait de meilleurs renseignements sur les causes, la durée et les effets de la pauvreté et les répercussions des programmes existants afin de permettre une évaluation de l'effet du coût de la coparticipation du Canada aux programmes du filet de sécurité. En outre, il n'y a aucune information sur les effets globaux de la redistribution du revenu au profit des Canadiens nécessiteux.

6.151 Bien que le gouvernement fédéral partage les coûts, les provinces sont responsables de l'élaboration et de la gestion de l'aide sociale dans leur juridiction. La flexibilité du RAPC lorsque combinée à la diversité régionale a créé un système unique de bien-être social dans chacune des 12 juridictions (les dix provinces et les deux territoires) au Canada. Bien entendu, les définitions des programmes fédéraux/provinciaux ne sont pas harmonisées et les catégories de bénéficiaires ne concordent pas nécessairement dans les dix provinces. Les données reçues des provinces sont donc fragmentaires et très difficiles à compiler sur une base nationale.

6.152 Le problème devient encore plus épineux du fait de décisions du gouvernement fédéral qui ont des répercussions directes sur les systèmes provinciaux d'aide sociale. Depuis les restrictions imposées en 1990 en vertu du RAPC, les trois provinces visées (Ontario, Alberta et Colombie-Britannique) ne donnent aucun renseignement au gouvernement fédéral une fois qu'elles atteignent leur niveau maximum de transfert. De plus, les récentes coupures de l'Assurance-chômage peuvent occasionner une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sans que les deux niveaux de gouvernement ne s'entendent sur sa portée. Les gouvernements provinciaux sont ainsi réticents à fournir plus d'information sur les activités de leurs programmes de bien-être social.

6.153 Il n'y a jamais eu, depuis le début, suffisamment de renseignements sur les programmes financés par le RAPC. L'obtention de renseignements sur les résultats de programme à tous les niveaux est devenue difficile à cause de la complexité des relations fédérale/provinciales combinée au problème du rassemblement des données de diverses sources. Cependant comme nous l'avons relevé dans nos rapports antérieurs, nous exhortons le gouvernement fédéral à

travailler avec les provinces pour régler ce problème de longue date.

6.154 Il est primordial de connaître les résultats atteints avec les fonds versés. Cela inclut les 7,2 milliards de dollars du RAPC en 1992-1993. A notre avis, ce genre d'information est essentiel avant de prendre des décisions sur toute modification des programmes du filet de sécurité. Sans ces renseignements le Parlement ne peut évaluer la pertinence du ciblage des programmes qui relèvent des systèmes de bien-être ou la limite à laquelle l'aide accordée crée une dépendance chez les bénéficiaires. Nous revoyons ces problèmes ci-après dans le contexte des initiatives de formation à l'endroit des récipiendaires d'aide sociale.

Formation

6.155 Les programmes de formation destinés aux prestataires d'assurance-chômage peuvent contribuer à augmenter leurs revenus et perspectives d'emploi. Selon une étude visant à mesurer les résultats de la formation, il ressort clairement que l'amélioration des compétences peut faciliter le redéploiement des travailleurs et augmenter leurs revenus. Toutefois, l'étude comprend d'autres renseignements indiquant que l'on n'obtient pas la pleine valeur des ressources utilisées dans le cas de l'aide fédérale à la formation des prestataires d'assurance-chômage.

6.156 De façon plus positive, même si ceux qui n'avaient pas eu de formation avaient des chances égales de trouver un emploi, les stagiaires ont pris en moyenne de 11 à 17 semaines de moins pour trouver un emploi. Pour certains groupes de stagiaires, les gains dans les revenus individuels ont atteint plus de 6 000 dollars par année.

6.157 Toutefois, les résultats varient considérablement selon le genre de formation. Dans certains cas, on a noté une augmentation modeste, mais qui a son importance, des demandes d'aide sociale chez les stagiaires, comparativement aux prestataires qui n'avaient pas suivi de formation. Autrement dit, la situation de ces stagiaires était *pire* que celle de travailleurs semblables qui n'avaient pas reçu d'aide gouvernementale pour développer leurs compétences. Nous nous expliquons mal cette situation.

6.158 La formation des bénéficiaires de l'aide sociale est efficace. Selon les renseignements disponibles, les bénéficiaires d'aide sociale ont augmenté considérablement leurs revenus et leurs possibilités d'emploi suite à la formation reçue. Ils sont en outre moins dépendants de l'aide sociale, comptent un nombre plus élevé de semaines d'emploi et participent davantage au marché du travail. Toutefois, il y a eu une hausse des recours à l'assurance-chômage à la fin des périodes d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale, les gains et les salaires reçus ayant contribué à augmenter l'admissibilité à l'assurance-chômage et à l'aide qui en découle.

6.159 L'accroissement de l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale, lorsqu'il mène à une utilisation accrue de l'Assurance-chômage, équivaut à un transfert d'un programme de soutien du revenu à un autre.

Le Ministère est d'avis cependant que la formation a profité de façon nette à l'économie nationale. Toutefois, la mesure du renvoi d'autres travailleurs et du recours de ces derniers au filet de sécurité sociale provoqué par le recrutement des travailleurs nouvellement formés n'est pas évidente. Cette question devrait être examinée par le Ministère.

6.160 Le rapport coût-efficacité de l'affectation des ressources doit être étudié. Il faut réévaluer l'affectation actuelle des ressources entre les mesures passives destinées au marché du travail, comme le soutien du revenu, et les mesures actives, comme la formation et d'autres programmes de redéploiement des travailleurs.

6.161 Les données recueillies par l'Organisation de coopération et de développement économiques montrent que parmi les sept pays les plus industrialisés, les dépenses du Canada au titre de l'Assurance-chômage ont représenté près de 2,3 p. 100 de son produit intérieur brut en 1992, ce qui situe notre pays au deuxième rang après la Suède. Même lorsque l'on considère les différences dans les taux de chômage, les dépenses consacrées à l'Assurance-chômage au Canada demeurent élevées en comparaison d'autres pays comme les États-Unis, le Japon, la France et le Royaume-Uni (pièce 6.27).

Pièce 6.27

Dépenses en prestations d'Assurance-chômage en pourcentage du produit intérieur brut et taux de chômage national

	Canada 1992-1993	France 1991	Allemagne 1992	Japon 1990-1991	Suède 1992-1993	Royaume-Uni 1992-1993	États-Unis 1991-1992
Prestations d'assurance-chômage	2,28	1,46	1,32	0,32	2,71	1,69	0,58
Taux uniformisé de chômage	11,20	10,20	4,80*	2,20	4,80	9,90	7,30

***** Allemagne de l'Ouest uniquement

Source : *Perspectives de l'emploi* OCDE, 1993

6.162 Par ailleurs, le pourcentage du produit intérieur brut du Canada consacré aux mesures actives destinées au marché du travail, comme la formation, se rapproche de celui des pays industrialisés avancés (pièce 6.28).

Pièce 6.28

Prestations d'Assurance-chômage en pourcentage du produit intérieur brut, mesures actives et passives

	Canada 1992-1993	France 1991	Allemagne 1992	Japon 1990-1991	Suède 1992-1993	Royaume-Uni 1992-1993	États-Unis 1991-1992
Mesures actives en % du PIB	0,68	0,88	1,64	0,13	3,21	0,59	0,25
Mesures passives en % du PIB	2,28	1,94	1,81	0,32	2,78	1,69	0,58
Rapport entre mesures actives/passives en % du PIB	0,30	0,45	0,91	0,41	1,15	0,35	0,43

Par mesures actives destinées au marché du travail on entend les programmes gouvernementaux comme ceux portant sur la formation de la main-d'oeuvre, les services publics d'emploi et les mesures pour rendre les handicapés plus autonomes.

Les mesures passives font référence au soutien du revenu uniquement.

Source : OCDE

6.163 Dans l'ensemble, et comparativement à d'autres pays, le Canada a le rapport le plus bas de dépenses pour des mesures actives par rapport aux dépenses pour des mesures passives. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les données disponibles sur les effets positifs du Programme d'assurance-chômage soulignent l'efficacité limitée du soutien passif du revenu, à titre de mesure unique, pour améliorer le redéploiement des travailleurs. Cela soulève une question importante quant à l'optimisation des ressources consacrées par l'Assurance-chômage au soutien passif du revenu.

Effets négatifs des programmes

6.164 On ne dispose pas de renseignements appropriés sur les effets négatifs possibles des programmes sociaux. Outre les résultats positifs, il est évident que les programmes ont aussi des effets négatifs importants. Ces effets sont jugés négatifs du point de vue de l'atteinte des objectifs et des résultats attendus. Le Ministère devrait s'attaquer en priorité à préciser et à mesurer ces effets.

6.165 Les effets négatifs soulèvent des questions importantes d'optimisation des ressources parce qu'ils peuvent saper ou neutraliser les résultats positifs des programmes, accroître leurs coûts et diminuer leur efficacité.

6.166 A partir des données limitées disponibles, nous sommes d'avis que les programmes sociaux fédéraux examinés peuvent entraîner des effets négatifs dans les domaines suivants :

- dépendance chronique à l'égard des programmes gouvernementaux;
- effets dissuasifs inhérents au système de bien-être par rapport à l'intégration de sa clientèle au milieu du travail;
- augmentation des licenciements des travailleurs par les employeurs, grâce à l'Assurance-chômage;
- possibilité d'augmentation des taux de chômage attribuable aux programmes sociaux;
- le chômage occasionné par le Programme d'assurance-chômage pourrait entraîner des coûts importants au-delà de ses ressources.

6.167 Déjà en 1981, une importante étude entreprise par le gouvernement

intitulée : *L'assurance-chômage dans les années 1980*, reconnaissait que le Programme d'assurance-chômage pouvait avoir une influence négative sur le taux de chômage au Canada. La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald) concluait en 1985 que certaines dispositions de l'Assurance-chômage touchaient la structure incitative et le mécanisme d'adaptation du marché du travail.

6.168 Il existe une dépendance chronique à l'égard des programmes gouvernementaux. Selon les données disponibles, il semble y avoir une dépendance importante et croissante à l'égard des programmes sociaux gouvernementaux.

6.169 Même si le recours aux programmes sociaux augmente en période de ralentissement économique, ceux-ci ne retournent pas complètement à leurs niveaux antérieurs même lorsqu'il y a reprise de l'économie et de l'emploi. Autrement dit, le recours aux programmes subit une escalade progressive établissant un nouveau seuil pour les activités à venir (Pièce 6.29).

Pièce 6.29 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

6.170 Le recours répété à l'Assurance-chômage a incité certains observateurs à définir une partie de l'aide comme une forme de supplément régulier du revenu. Selon le Ministère, en 1991, près de 1,3 million de prestataires ordinaires (environ la moitié) avaient eu recours à l'Assurance-chômage au moins une autre fois au cours des deux dernières années. Un tiers des prestataires ordinaires avaient présenté au moins trois autres demandes dans les sept années précédentes. Compte tenu de ces seuls chiffres, on peut s'attendre à ce que les coûts découlant de la dépendance à l'égard du Programme soient considérables.

6.171 L'information contenue dans une étude d'évaluation effectuée par le Ministère confirme la tendance vers une utilisation accrue. L'étude conclut qu'un premier recours à l'Assurance-chômage augmente de façon permanente la probabilité d'y recourir encore plus tard. La probabilité d'une utilisation future était de 12 p. 100 pour les travailleurs d'âge mûr et de 6 p. 100 pour les plus jeunes.

6.172 Le système de bien-être n'encourage pas ses clients à travailler. Dans les années 1960, la plupart des personnes qui demandaient de l'aide étaient des personnes âgées et des invalides qui n'étaient pas considérés aptes à recevoir un revenu d'emploi. Depuis les années 1980, des problèmes liés aux effets dissuasifs envers le travail sont apparus à cause d'un nombre croissant de personnes aptes à l'emploi qui devenaient bénéficiaires de l'aide sociale.

6.173 Chaque province possède des lignes directrices connues sous le nom de « rémunération exemptée ». Il s'agit de montants que les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent gagner sans voir leurs prestations réduites. Les revenus d'emploi qui dépassent les niveaux

établis entraînent généralement une réduction équivalente des prestations. Les bénéficiaires de l'aide sociale ne gardant qu'une petite partie de la rémunération, le gain net est donc minime.

6.174 Par ailleurs, la rémunération des bénéficiaires est assujettie à l'impôt sur le revenu et aux charges sociales, tandis que les prestations d'aide sociale ne le sont pas. C'est donc dire que l'effet combiné de la rémunération exemptée et de l'impôt sur le revenu gagné n'incite pas les bénéficiaires à abandonner l'aide sociale.

6.175 Les bénéficiaires de l'aide sociale qui intègrent ou réintègrent le marché du travail perdraient aussi des avantages non financiers, comme les indemnités d'assurance-maladie, le remboursement des soins dentaires et des médicaments et l'aide pour les dépenses liées au travail. Même si la valeur des avantages non financiers n'est pas connue, elle peut représenter des montants importants, particulièrement pour les ménages qui ont des besoins spéciaux, comme des problèmes de santé ou d'incapacité.

6.176 Selon une étude du Conseil économique du Canada, une proportion croissante de nouveaux débouchés se retrouvent dans des emplois non habituels (par exemple, des arrangements de travail qui diffèrent du modèle traditionnel d'emploi à temps plein et à longueur d'année). Environ 44 p. 100 de tous les nouveaux emplois créés entre 1981 et 1989 étaient des emplois à court terme ou à temps partiel. Ce genre d'emploi représentait environ 28 p. 100 de tous les emplois en 1989. Selon les données de Statistique Canada, le nombre d'emplois à temps partiel a augmenté de 211 000 entre 1990 et 1993, tandis que celui des emplois à temps plein a baissé de 400 000, démontrant que la tendance des années 1980 se continue dans les années 1990.

6.177 Les emplois non habituels offrent généralement, mais pas toujours, une faible rémunération, peu d'avantages et peu de sécurité. Selon l'étude du Conseil économique, la différence entre l'aide financière gouvernementale aux personnes dans le besoin et le revenu tiré d'emplois à temps partiel n'est peut-être pas suffisante pour encourager certaines personnes à travailler; la portée d'un tel effet dissuasif n'a pas été évaluée. Il est fort possible qu'une augmentation des niveaux de soutien du revenu encourage certains travailleurs à faible rémunération à quitter la population active (voir les paragraphes 6.214 à 6.218). Il faut beaucoup plus de recherche dans ce domaine.

6.178 L'assurance-chômage a pour effet d'entraîner un plus grande nombre de congédiements. Du point de vue des employeurs, les coûts de rémunération et de production à court terme peuvent être réduits en combinant les mises à pied temporaires et les rappels de travailleurs admissibles aux prestations d'assurance-chômage. Plus les dispositions de l'Assurance-chômage sont généreuses et plus les mises à pied sont acceptables par les travailleurs en réponse aux fluctuations commerciales des entreprises. Comme nous l'avons souligné précédemment, le Conseil économique du Canada a estimé que près de 44 p. 100 des emplois créés dans les années 1980 étaient précaires.

6.179 Des évaluations effectuées par le Ministère présentent des renseignements préliminaires sur les effets du Programme d'assurance-chômage qui permettent d'approfondir davantage la question.

6.180 L'information révèle que, selon le mouvement mensuel des travailleurs, le niveau de mises à pied dépasse celui des départs volontaires. Dans certains cas, on remarque un retour au Programme d'assurance-chômage du même groupe d'employeurs; plus de 40 p. 100 des travailleurs qui ont présenté cinq demandes ou plus de prestations avaient chacun été employés par trois employeurs ou moins. Cela signifie qu'il existe des pratiques établies de congédiement et de rappel chez certains groupes d'employeurs.

6.181 Une analyse commanditée par le Ministère indique en outre que lorsque les périodes pour être admissible à l'Assurance-chômage augmentent, ce sont les employeurs qui tendent à rajuster les périodes d'emploi à court terme afin de s'assurer que les travailleurs mis à pied seront admissibles aux prestations. C'est donc dire que l'adaptation à l'évolution des dispositions de l'Assurance-chômage engage autant les employeurs que les travailleurs.

6.182 Comme nous l'indiquons au paragraphe 6.227, le recours à l'Assurance-chômage diffère considérablement selon les secteurs d'activités. Cela signifie que les revenus de cotisations de certains secteurs servent à financer un recours plus important au programme dans d'autres secteurs. Cela soulève la question de la fixation de taux particuliers (abordée aux paragraphes 6.229 et 6.231). En outre, cette utilisation des ressources de l'Assurance-chômage pourrait maintenir un trop grand nombre de travailleurs dans certains secteurs, aux dépens des cotisants d'autres secteurs.

6.183 Selon l'information disponible, on doit se demander si les dispositions du Programme d'assurance-chômage contribuent à accroître le nombre d'emplois à court terme. Cet effet négatif probable mérite d'être examiné de façon plus approfondie par le Ministère.

6.184 **Les programmes sociaux pourraient entraîner une augmentation du taux de chômage.** Notre étude de deux programmes de transfert du revenu a soulevé des questions préoccupantes; l'Assurance-chômage aussi bien que le Régime d'assistance publique pourraient avoir des effets dissuasifs envers le travail.

6.185 Dans le cas des transferts du revenu et d'autres avantages sociaux financés par le Régime d'assistance publique du Canada, très peu de renseignements sont disponibles (paragraphes 6.148 à 6.154). On ne peut établir avec précision la portée des effets dissuasifs (paragraphes 6.172 à 6.177). Toutefois, il est extrêmement important d'avoir cette information si l'on veut optimiser les ressources qui sont consacrées aux programmes.

6.186 Dans le cas du Programme d'assurance-chômage, la situation est plus claire. Toutefois, les renseignements de base disponibles sont également très incomplets.

6.187 Il n'existe pas à l'heure actuelle de consensus clair quant aux effets de l'Assurance-chômage sur le taux de chômage global au Canada.

6.188 Toutefois, il est fort possible que les activités entreprises dans le cadre du Programme d'assurance-chômage comportent certains effets dissuasifs envers le travail, ce qui risque d'accroître le taux de chômage au Canada (pièce 6.30). Le Ministère devrait étudier cette question le plus rapidement possible.

Pièce 6.30

Analyse de risque, effets dissuasifs de l'Assurance-chômage et taux de chômage au Canada

Énoncé des principaux facteurs

1. Le Programme d'assurance-chômage au Canada a un niveau de dépenses élevé comparativement à celui d'autres pays (paragraphes 6.161).

2. Incidence du recours répété aux prestations d'Assurance-chômage (paragraphe 6.170).

3. Stabilité réduite de l'emploi (paragraphe 6.178).

4. Personnes qui ont épuisé leur droit aux prestations:

- se situent entre 23 et 29 p.100 des prestataires;

- après avoir épuisé leur droit aux prestations, plus de 50 p.100 des prestataires ont rapidement trouvé un emploi (deux mois) durant la période de 1988 à 1991.

5. La durée des prestations chez certains groupes est influencée par le niveau de soutien du revenu de l'Assurance-chômage.

6. L'augmentation de la proportion de courtes périodes de chômage s'explique en partie par l'accroissement du recours répété au programme (paragraphe 6.192).

6.189 Comme nous l'avons souligné, une étude effectuée en 1981, *L'Assurance-chômage dans les années 1980*, signalait la possibilité qu'une hausse du taux de chômage de l'ordre 0,5 à 1,3 p. 100 puisse découler d'une plus grande accessibilité et du niveau de soutien accru de l'Assurance-chômage après 1971.

6.190 Des études entreprises par la suite, pour la plupart à l'extérieur du gouvernement, ont présenté diverses estimations. Dans certains cas, on n'a trouvé aucun effet; dans d'autres, on a évalué l'augmentation du taux de chômage à 2 p. 100 et plus. Il est évident que c'est un domaine difficile à évaluer.

6.191 L'Organisation de coopération et de développement économiques a conclu, dans une étude effectuée en 1991, que les dispositions et l'accessibilité à l'Assurance-chômage au Canada ont contribué à

l'augmentation du taux de chômage de 2 p. 100, suite aux modifications du Programme au cours des années 1970.

6.192 Des modifications subséquentes à l'Assurance-chômage auraient causé une baisse du taux. Toutefois, il semble que l'effet net du chômage causé par le Programme d'assurance-chômage canadien demeurera toujours important, en tenant compte de la générosité continue du programme par rapport à ceux de plusieurs pays industrialisés et de la tendance à long terme vers le recours répété au programme qui explique une proportion croissante de courtes périodes de chômage. Le programme aurait donc des effets structurels sur le marché du travail, en raison du comportement des travailleurs et des employeurs par rapport à ses dispositions.

6.193 Le Programme d'assurance-chômage est tellement considérable que même un effet dissuasif minime sur le chômage peut avoir des répercussions importantes sur les coûts. Ainsi, l'ajout de 0,5 p. 100 au taux de chômage, en raison d'un recours accru au programme à cause des effets dissuasifs envers le travail, pourrait correspondre à plus de 500 millions de dollars en dépenses courantes. Il s'agit d'un effet important, négatif et inattendu. Le Ministère devrait s'assurer que son évaluation des effets de l'Assurance-chômage sur le taux de chômage soit présentée au Parlement et que les répercussions sur les dépenses du programme soient connues.

6.194 **L'augmentation du chômage causée par le programme peut entraîner des coûts importants, au-delà de ses ressources.** Comme nous l'avons dit sous la rubrique Tendances socio-économiques, l'augmentation du chômage, même en période de croissance économique, est une caractéristique frappante des changements du contexte. Plusieurs facteurs peuvent être en cause. Notre étude a souligné la possibilité que les effets dissuasifs envers le travail du Programme d'assurance-chômage entraîne du chômage volontaire. Même s'il y avait des débouchés, les travailleurs préféreraient profiter du filet de sécurité sociale et ceci augmenterait le taux de chômage.

6.195 Nous avons en outre souligné que les emplois disponibles semblent coexister avec des niveaux de chômage beaucoup plus élevés que par le passé. L'OCDE estime qu'au Canada le taux de chômage a fondamentalement doublé entre le milieu des années 1960 et la fin des années 1980, alors que le taux d'emplois disponibles était essentiellement le même.

6.196 Lorsque des niveaux importants d'emplois disponibles et de chômage existent en même temps, on peut se poser la question, à savoir s'il n'en résulte pas des contraintes sur la croissance économique. L'analyse de l'OCDE en 1991 sur les emplois disponibles et le chômage au Canada démontre une tendance à long terme et à la hausse vers de telles conditions au cours de périodes de croissance économique.

6.197 Selon les points de repère disponibles, si les effets dissuasifs envers le travail par le Programme d'assurance-chômage restreignaient la croissance de l'économie à cause du chômage volontaire et que cela augmentait le taux de chômage de 0,5 p. 100, des coûts additionnels de

7,5 milliards de dollars pourraient être encourus en perte de productivité, ce qui constitue un coût très élevé. Il ne s'agit pas d'une question urgente dans les conditions économiques actuelles. Cependant, il est important de cerner le mieux possible ces effets du programme.

6.198 Un taux de 0,5 p. 100 de chômage causé par le programme n'aurait pas nécessairement un tel résultat, puisque dans certains cas l'Assurance-chômage peut inciter certaines personnes, qui autrement ne feraient pas partie de la population active, à s'inscrire au chômage. Dans le cas des prestataires d'assurance-chômage, d'autres facteurs peuvent entrer en ligne de compte (comme les compétences et les secteurs industriels visés) et réduire l'impact de la perte de production.

6.199 Toutefois, notre analyse fait ressortir clairement (paragraphes 6.189 à 6.193) que les effets de la perte de production dans l'économie canadienne devrait nous inquiéter. Le Ministère devrait examiner et mesurer les répercussions réelles dans le cadre de l'évaluation de programme.

6.200 A notre avis, la possibilité de tels effets négatifs aurait dû être étudiée et mesurée il y a longtemps, au nom d'une saine gouverne et afin de rendre vraiment compte au Parlement des fonds votés.

Liens entre les programmes

6.201 Les programmes sociaux, décrits précédemment dans ce chapitre, sont fréquemment regroupés et connus comme filet de sécurité sociale. Cela veut dire que les différents programmes sont interdépendants. En plus des effets directs des programmes, il faut tenir compte des effets additionnels découlant des liens qui les relient.

6.202 Les liens entre les programmes peuvent parfois augmenter ou compliquer les effets particuliers d'un programme dans l'économie ou sur la clientèle. Les programmes peuvent être conçus pour se compléter en vue de produire conjointement des résultats. Dans certains cas, l'interaction entre les programmes peut entraîner des recoupements qui nuisent à l'atteinte des objectifs.

6.203 Nous avons examiné l'information disponible et limitée sur les liens entre les programmes et leurs effets. La pièce 6.31 présente certains liens possibles entre les programmes. Les conclusions les plus importantes sont résumées ci-dessous.

Pièce 6.31

Programmes fédéraux du filet de sécurité sociale

Exemples des principaux liens entre les programmes

Principaux secteurs où il peut exister des liens entre les programmes	**Preuve**

Systèmes de bien-être des provinces et Programme d'assurance-chômage	Une proportion importante de bénéficiaires de l'aide sociale touchent aussi des prestations d'assurance-chômage, à un moment ou à un autre.
	Une étude effectuée par le Ministère en 1992 conclut que l'Assurance-chômage est parfois utilisée comme substitut de l'aide sociale. Ces coûts pour l'Assurance-chômage sont estimés à 2,3 milliards de dollars pour 1991.
Immigration, Emploi et Assurance-chômage	En Ontario, entre 1986 et 1991, les travailleurs de l'étranger représentaient environ 38 p. 100 de l'augmentation de l'emploi. En 1992, les transferts interprovinciaux par l'entremise de l'Assurance-chômage, de l'Ontario vers les régions où le taux de chômage est plus élevé, étaient de 2,3 milliards de dollars.
Programmes fédéraux de formation, aide sociale et Programme d'assurance-chômage	Les évaluations effectuées par le Ministère démontrent l'effet positif de la formation chez les prestataires d'assurance-chômage et les bénéficiaires de l'aide sociale. On note parfois une augmentation de leur dépendance envers les programmes sociaux.
Aide sociale et salaire minimum	Une étude du Conseil national du bien-être social laisse entendre que certains bénéficiaires de l'aide sociale sont fortement incités à ne pas accepter un emploi au salaire minimum. La portée de cet effet dissuasif n'a pas été évaluée.

6.204 Nous savons que, dans certains contextes, les bénéficiaires de l'aide sociale alternent entre l'aide sociale et l'assurance-chômage. Une proportion importante de bénéficiaires de l'aide sociale touchent aussi des prestations d'assurance-chômage. Selon *L'Enquête sur l'activité* de Statistique Canada, environ 32 p. 100 des personnes en âge de travailler au Canada, qui ont reçu des prestations d'aide sociale à un moment ou à un autre entre 1988 et 1990, ont également touché des prestations d'assurance-chômage. Ce groupe représentait environ 9 p. 100 des prestataires d'assurance-chômage au cours de cette période. On pourrait donc croire que toute modification aux dispositions du Programme d'assurance-chômage pourrait avoir un impact sur les systèmes provinciaux d'aide sociale.

6.205 Une évaluation préliminaire ministérielle pour l'année 1993 révèle que dans les cinq premiers mois suivant un arrêt d'emploi, près de 6 p. 100 des prestataires d'assurance-chômage ont aussi touché des prestations d'aide sociale. Toutefois, dans plus de la moitié des cas, l'aide sociale a été versée pour des périodes de deux semaines seulement pour compenser la période d'attente de l'Assurance-chômage.

6.206 On s'attendrait à ce que les travailleurs en chômage prolongé ayant épuisé leurs prestations d'assurance-chômage se tournent en dernier recours vers l'aide sociale, s'ils y sont admissibles. Ce que l'évaluation ministérielle démontre est qu'un nombre important de prestataires d'assurance-chômage demande l'aide sociale avant de recevoir leurs prestations, étant donné les deux semaines d'attente exigées par le Programme d'assurance-chômage.

6.207 Une étude effectuée par le Ministère en 1992 a examiné la possibilité que des mesures adoptées par les gouvernements provinciaux contribuent à transférer les bénéficiaires de l'aide sociale à l'Assurance-chômage. Selon cette étude, les coûts d'Assurance-chômage provenant de telles mesures pourraient atteindre 2,6 milliards de dollars en 1991. On aurait le droit de s'inquiéter de l'existence d'un « recyclage » continuel entre les programmes sociaux, plutôt que des mesures efficaces par rapport au coût qui rehausseraient l'employabilité à long terme.

6.208 **Les programmes d'Immigration et d'Assurance-chômage se recoupent parfois.** Les travailleurs immigrés ont joué un rôle important comme source supplémentaire de main-d'oeuvre, entre 1986 et 1991, en Ontario et en Colombie-Britannique, deux régions où l'on a noté une croissance de l'emploi (pièce 6.18). En Ontario, l'apport d'immigrants était de beaucoup supérieur aux mouvements de main-d'oeuvre internes nets d'autres provinces, tandis qu'en Colombie-Britannique, ils étaient à peu près égaux.

6.209 La Commission Macdonald et l'OCDE soulignaient que l'un des effets non voulus de programmes sociaux comme l'Assurance-chômage était d'interrompre l'ajustement géographique de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre suite aux emplois créés par l'économie canadienne.

6.210 Il existe donc un paradoxe, à savoir que des disparités régionales importantes en matière de chômage (surplus de main-d'oeuvre) coexistent avec une dépendance importante à l'égard de la main-d'oeuvre supplémentaire en provenance de l'étranger (immigrants) pour répondre aux besoins canadiens de main-d'oeuvre. Les travailleurs, qui viennent au Canada par ce moyen qui mène principalement aux régions où il y a croissance de l'emploi, contribuent à des programmes comme l'Assurance-chômage et aident grandement à défrayer les transferts interprovinciaux de fonds aux régions où le taux de chômage est plus élevé. Autrement dit, cette main-d'oeuvre en provenance de l'étranger aide à compenser les coûts des programmes sociaux, alors que selon la Commission Macdonald et l'OCDE cette situation rend plus difficile l'appariement entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre. Cela pourrait donner lieu à un besoin plus grand de main-d'oeuvre supplémentaire de

l'extérieur du pays pour suffire à la demande là où il y a des perspectives d'emploi, alors qu'ailleurs au pays on continue à faire face à des surplus de main-d'oeuvre.

6.211 L'appariement de la demande et des excédents de main-d'oeuvre au Canada pourrait causer divers problèmes. Un de ces problèmes est le mouvement des travailleurs vers des régions où les emplois sont plus nombreux. Un autre serait que l'offre supplémentaire de main-d'oeuvre étrangère entraîne la concentration excessive d'industries dans les régions où la croissance économique est importante, alors que d'autres régions sont aux prises avec des taux de chômage élevés. Nous n'avons pu trouver de renseignements appropriés sur les effets possibles de cet élément de programme. Toutefois, il ressort clairement qu'il s'agit d'une question très importante qui devrait être étudiée de pair avec les répercussions du système canadien d'immigration.

6.212 Les programmes de formation fédéraux pour les bénéficiaires d'assurance-chômage et d'aide sociale influent sur leur rémunération, leurs possibilités d'emploi et leur dépendance à l'égard des programmes sociaux. Selon une étude ministérielle, certains genres de formation offerte aux prestataires d'assurance-chômage augmentent leur rémunération et leurs possibilités d'emploi. Tel qu'il est décrit au paragraphe 6.157, dans certains cas on notait une modeste, mais tout de même importante, augmentation dans les demandes d'aide sociale de stagiaires comparativement à des travailleurs n'ayant pas reçu de formation.

6.213 Tel qu'il est énoncé au paragraphe 6.158, la formation des bénéficiaires de l'aide sociale augmente leurs revenus et possibilités d'emploi. Le Ministère note que cela réduit la dépendance à l'égard de l'aide sociale. Cependant il semblerait que des mesures prises par les gouvernements provinciaux poussent les bénéficiaires de l'aide sociale vers l'Assurance-chômage. Aussi, on ne sait pas jusqu'à quel point les travailleurs nouvellement formés prennent la place d'autres travailleurs ou les poussent tout simplement vers l'aide sociale. Le Ministère devrait se pencher sur ces questions.

6.214 Les avantages financiers ne sont pas suffisamment élevés pour que les bénéficiaires de l'aide sociale acceptent un travail au salaire minimum. Les taux des prestations d'aide sociale sont généralement calculés en fonction de la taille de la famille. Le salaire minimum, par contre, correspond à un montant uniforme, que n'affecte pas la situation familiale. Selon la province de résidence, la taille de la famille et ses besoins, un ménage peut mieux vivre de l'aide sociale que d'un revenu au salaire minimum.

6.215 La pièce 6.32, préparée par le Conseil national du bien-être social, compare les prestations d'aide sociale, qui ne sont pas imposables, au salaire minimum. Un effet incitatif à retourner au travail est l'équivalent de la différence entre le salaire minimum (revenu brut moins les déductions d'impôt, les cotisations au Régime de pensions du Canada et les primes d'assurance-chômage) et la prestation d'aide sociale nette (prestation de base en plus de la rémunération permise sans réduction des prestations d'aide sociale). Un effet

dissuasif se retrouve là où les prestations d'aide sociale sont plus élevées qu'un revenu au salaire minimum.

Pièce 6.32

Effets incitatifs (et dissuasifs) par type de ménage

Comparaison entre l'aide sociale et le travail au salaire minimum, 1992 (en dollars)

	Type de ménage				
Province/Territoire	**Personne seule apte au travail**	**Personne handicapée**	**Parent seul**	**Couple à un revenu**	**Couple à deux revenus**
Terre-Neuve	4 270	(842)	(2 135)	(2 696)	5 022
Ile-du-Prince-Édouard	125	(967)	(2 697)	(8 080)	(312)
Nouvelle-Écosse	2 448	(1 548)	(2 853)	(3 717)	4 269
Nouveau-Brunswick	3 601	(771)	(789)	(3 003)	4 977
Québec	2 207	1 127	2 793	(574)	7 154
Ontario	1 788	(2 412)	(4 685)	(8 810)	735
Manitoba	(42)	478	(46)	(9 047)	(1 353)
Saskatchewan	3 327	(408)	(618)	(4 390)	2 467
Alberta	2 059	1 039	(1 815)	(7 407)	1 049
Colombie-Britanique	2 349	(1 199)	(2 556)	(5 572)	2 925
Yukon	2 901	1 821	(1 115)	(7 723)	1 766

Source : *Choisir de travailler ; incitatifs et désincitatifs*, Conseil national du bien-être social, automne 1993

6.216 Selon le Conseil national du bien-être social, il est avantageux de travailler pour les personnes seules aptes au travail et les couples ayant deux revenus, dans la plupart des provinces; par contre, pour les autres types de bénéficiaires il y a très peu d'encouragement au travail. La pièce montre dans quelle mesure l'importance des prestations d'aide sociale par rapport au salaire minimum a des effets incitatifs ou dissuasifs envers le travail (dans la pièce, les effets dissuasifs sont présentés entre parenthèses). Même si des écarts existent, il est impossible de déterminer à partir de quelle valeur monétaire l'écart peut encourager les travailleurs à retourner au travail.

6.217 Dans plusieurs cas, les niveaux de soutien de l'aide sociale dépassent de beaucoup les revenus possibles des personnes occupant des postes au salaire minimum. Cela pourrait ne pas être juste pour ceux, qui avec un emploi peu rémunéré, sont le seul soutien de famille. Cette possibilité d'iniquité est aggravée du fait que bon nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sont admissibles à des avantages non financiers : des logements subventionnés, de la formation, des soins dentaires. Étant donné les effets dissuasifs pour certains bénéficiaires de l'aide sociale, on devrait chercher des moyens de les aider à réintégrer le marché du travail.

6.218 En résumé, nous avons examiné sous cette rubrique trois grands programmes de dépenses publiques. Il s'agit du programme d'Assurance-chômage, des programmes d'aide sociale appuyés par le Régime d'assistance publique du Canada et de la formation des prestataires d'assurance-chômage et des bénéficiaires de l'aide sociale. Dans chaque cas, nous avons tenté de déterminer leurs objectifs et d'établir, à partir de l'information disponible auprès du Ministère et d'autres sources, les résultats atteints.

6.219 Les dernières évaluations de programme entreprises par le ministère du Développement des ressources humaines élargissent de façon importante les renseignements disponibles sur les effets de l'Assurance-chômage. La portée des évaluations doit inclure les effets additionnels résultant de l'interaction des programmes socio-économiques. Il n'y a pas de raccourci pour amasser toute l'information que les évaluations d'un programme peuvent offrir; cela demande du temps et un effort constant.

6.220 A notre avis, la mesure des résultats qu'effectue le Ministère en ce moment pourrait vraiment aider aux débats publics. Rendre les résultats de ces études disponibles en temps opportun améliorera la connaissance des résultats atteints par les programmes sociaux fédéraux.

Questions relatives au financement de l'Assurance-chômage

6.221 L'Assurance-chômage est financée par les cotisations des

employeurs et des employés. Le taux de cotisation est uniforme au Canada et correspond à un pourcentage de la rémunération assurable. Les déficits sont financés par des avances du Trésor portant intérêts. Par exemple, les avances au 31 décembre 1993 se situaient à 5,7 milliards de dollars. La pièce 6.33 présente un aperçu de la situation financière du Compte, de 1989 à 1993.

Pièce 6.33

Situation financière du Compte d'assurance-chômage, 1989-1993

(en millions de dollars)

	1989	1990	1991	1992	1993
Taux de chômage	7,5%	8,1%	10,3%	11,3%	11,2%
Coûts du Programme					
Prestations ordinaires	9 704	11 155	14 693	15 245	14 258
Utilisation à des fins productives	391	500	1 134	1 837	1 753
Prestations spéciales	1 008	1 118	1 573	1 737	1 704
Prestations de pêcheurs	269	264	291	291	257
Montant net des prestations	**11 372**	**13 037**	**17 691**	**19 110**	**17 972**
Coûts extérieurs au Programme					
Administration et autres	1 047	1 209	1 270	1 151	1 300
Intérêts nets (revenus)	(60)	(222)	5	255	405
Coûts nets	**12 359**	**14 024**	**18 966**	**20 516**	**19 677**
Revenus					
Part du gouvernement	2 748	2 416			
Cotisations	10 369	12 926	14 760	17 885	18 469
Revenus nets	**13 117**	**15 342**	**14 760**	**17 885**	**18 469**
Excédent annuel (déficit)	758	1 318	(4 206)	(2 631)	(1 208)
Excédent cumulatif ou (déficit)	**1 113**	**2 431**[1]	**(2 045)**	**(4 676)**	**(5 884)**

[1] Révisé à 2,161 millions de dollars afin de refléter la comptabilité d'exercice adoptée en 1991

Source : *États financiers du Compte d'assurance-chômage*

6.222 Des changements ont été apportés à la méthode de financement de l'Assurance-chômage, ainsi qu'aux prestations. Le gouvernement fédéral, qui se chargeait de plus du tiers des coûts de l'Assurance-chômage dans les années 1970, a procédé graduellement au transfert de ceux-ci, entre 1979 et 1990, aux employeurs et aux employés.

6.223 Les taux de cotisation à l'Assurance-chômage ont augmenté de 54 p. 100, entre 1989 et 1993, et le Compte d'assurance-chômage est passé d'un excédent cumulatif de 1,1 milliard de dollars à un déficit cumulatif de 5,9 milliards de dollars à la fin de 1993. Pour 1994, la Commission entrevoit un excédent de quelque 2 milliards de dollars, ce qui devrait réduire le déficit cumulatif à moins de 4 milliards de dollars.

6.224 Le financement de l'Assurance-chômage suscite plusieurs questions importantes qui devraient être examinées dans le contexte de la Réforme de la sécurité sociale, mais qui ne peuvent être traitées de façon exhaustive dans ce document, étant donné qu'elles touchent la politique. Plus particulièrement :

- Quels sont les rôles respectifs du secteur privé, par l'entremise des employeurs et des employés, et du gouvernement relativement au financement et à la gouverne de l'Assurance-chômage?

- La répartition actuelle des cotisations entre les travailleurs et les employeurs est-elle appropriée?

- Comment les taux de cotisation et le maximum de la rémunération assurable devraient-ils être déterminés?

- Le traitement de la rémunération devrait-il être modifié pendant les périodes de prestations pour réduire les effets dissuasifs envers le travail?

- La disposition prévoyant le remboursement des prestations par les prestataires à revenus élevés devrait-elle être modifiée pour changer le seuil de remboursement?

6.225 Notre étude met l'accent sur trois questions touchant le financement de l'Assurance-chômage qui, à notre avis, sont importantes. Il s'agit :

- des cotisants et des prestataires;

- du coût de financement du déficit de l'Assurance-chômage;

- des répercussions du déficit de l'Assurance-chômage sur le déficit du gouvernement du Canada.

Cotisants et prestataires

6.226 En 1992, quelque 12,9 millions d'employés contribuaient à l'Assurance-chômage, tandis qu'une moyenne de 1,4 million de personnes ont touché des prestations chaque mois. Cette proportion de prestataires par rapport aux cotisants varie d'une province à l'autre. Elle se situe entre 14 et 34 p. 100 au Québec et dans les provinces de l'Atlantique, et entre 7 et 10 p. 100 dans les Territoires, en Ontario et dans les provinces de l'Ouest.

6.227 Certains secteurs d'activités financent moins que leur part de prestations. Des données sur les secteurs d'activités, obtenues du Ministère, montrent qu'en 1992, les chômeurs des secteurs primaires et du secteur de la construction touchaient des prestations d'assurance-chômage représentant plus de trois fois le montant de leurs cotisations (voir la pièce 6.34). Ces deux secteurs représentaient plus de 20 p. 100 des prestations versées.

Pièce 6.34

Rapport des prestations et cotisations d'Assurance-chômage par secteur d'activités, 1992

Secteur d'activités	**Rapport**
Secteur primaire	4,03
Construction	3,81
Services alimentaires et boissons	1,64
Mines	1,23
Transport	1,18
Services commerciaux	1,10
Fabrication	,98
Commerce au détail	,94
Commerce en gros	,85
Finances	,58
Gouvernement	,53
Santé	,48
Communications	,44
Éducation	,42
Autres	1,33
Tous les secteurs	**1,00**

Source : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

6.228 Comme l'ont démontré de nombreuses études, les écarts importants quant au recours à l'Assurance-chômage entre les secteurs d'activités ont entraîné une situation où les industries qui offrent des emplois relativement stables pendant toute l'année sont perçues comme subventionnant les industries moins stables.

6.229 La fixation de taux particuliers est souvent proposée comme un moyen d'éliminer ou de réduire le financement entre les secteurs

d'activités. On prétend que, compte tenu des principes de l'assurance, les entreprises ou industries qui génèrent un taux disproportionné de chômage en raison de leurs pratiques de mises à pied devraient payer des cotisations plus élevées. La Loi de 1971 permettait à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada de réglementer la fixation de taux particuliers à certains employeurs. Cette disposition a été révoquée en 1977, sans qu'elle n'ait jamais été appliquée.

6.230 La Commission rejetait la fixation de taux particuliers dans les examens qu'elle a effectués (1977, 1980 et 1986). Le gouvernement prétendait, notamment, qu'il contribuait à rembourser une part importante des coûts de l'Assurance-chômage. Il maintenait que certains coûts échappaient au contrôle des employeurs et ne devaient, par conséquent, pas être financés par la fixation de taux particuliers. Il soutenait en outre que celle-ci pourrait éventuellement réduire les débouchés dans le cas des petites entreprises et des jeunes. Les coûts administratifs étaient aussi mentionnés comme inquiétants.

6.231 Dans le contexte actuel de compressions budgétaires, on étudie la possibilité de faire payer l'usager. Cet état de choses soulève des questions quant à la mesure dans laquelle le financement entre les secteurs d'activités paie le recours répété à l'Assurance-chômage des employés des industries saisonnières.

6.232 Dans une étude de Statistique Canada effectuée en 1993, on signalait que le travail saisonnier était responsable d'une grande partie de l'utilisation répétée de l'Assurance-chômage à court terme (c'est-à-dire les personnes demandant deux fois des prestations sur une durée de 14 semaines). Une analyse récente effectuée par le Ministère indique que les prestataires d'assurance-chômage qui font partie des travailleurs saisonniers occasionnent continuellement des coûts importants au programme. Par exemple, l'étude démontre qu'en 1989, les prestataires des secteurs saisonniers constituaient environ un tiers de tous les prestataires recevant des prestations ordinaires. Environ 80 p. 100 d'entre eux ont présenté des demandes répétées sur une période de deux ans.

6.233 Les règlements touchant les travailleurs saisonniers étaient adoptés pour la première fois en 1946. En 1956, on y a assujetti les pêcheurs ainsi que les pêcheurs autonomes. Les prestations saisonnières ont été intégrées aux prestations ordinaires à partir de 1957-1958 et ont prolongé la durée des prestations de cinq mois et demi environ.

6.234 En 1962, un comité d'enquête a proposé que les prestations saisonnières soient remplacées par un régime de prestations élargi, tenant compte des variations régionales de chômage et financé à partir des recettes générales. Les prestations saisonnières étaient perçues comme dérogeant de façon importante au principe de l'assurance sociale. L'objection venait non pas du fait que des personnes occupant un emploi assurable seulement une partie de l'année pouvaient être subventionnées pendant la période hors saison, mais plutôt que cette subvention était tirée d'un régime d'assurance et financée par les cotisations à ce régime.

6.235 En 1971, étant donné l'élargissement des exigences en matière d'admissibilité pour les prestations ordinaires et la prolongation de leur durée, les prestations saisonnières ont disparu. Le gouvernement assumait une plus grande part de responsabilités quant au financement des prestations de prolongation fondée sur des taux de chômage national et régionaux supérieurs à 4 p. 100.

6.236 Les modifications législatives apportées en 1990 simplifiaient la structure des prestations ordinaires et il n'est plus possible de déterminer le montant des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. La durée des prestations ordinaires demeure liée aux taux de chômage régionaux, toutefois, les coûts, comme nous l'avons indiqué précédemment, sont pris en charge par les employeurs et les employés.

Coût du financement du déficit de l'Assurance-chômage

6.237 La loi adoptée en 1971 modifiait le financement de l'Assurance-chômage, qui passait d'un financement cumulatif, c'est-à-dire avec une réserve pour compenser le passif, à un financement à court terme. Le concept de réserve avait pour but d'éliminer la nécessité de faire fluctuer le taux de cotisation, ce qui posait un problème aux employeurs. Avec la nouvelle méthode, l'Assurance-chômage était autorisée pour la première fois à accumuler des déficits. La Loi établissait un nouveau procédé pour établir le taux de cotisation, afin d'éliminer tout déficit cumulatif sur une période de temps relativement courte. Elle rendait obligatoire la modification des taux dans les deux ans suivant un déficit ou un excédent.

6.238 En l'absence d'une réserve, l'Assurance-chômage a été déficitaire pendant 14 des 22 années depuis 1972, occasionnant ainsi des frais d'intérêt de 3 milliards de dollars. Une autre somme d'un milliard de dollars est prévue en frais d'intérêt pour financer le déficit actuel. Cela a pris environ six ans pour rembourser le déficit cumulatif des années 1980 (voir la pièce 6.35).

6.239 Une des questions qui se pose lorsqu'on établit des taux de cotisation concerne leur instabilité au fil des ans et, plus particulièrement, l'à propos des rajustements par rapport aux cycles commerciaux. Ces rajustements semblent perturber l'économie.

6.240 Les effets de l'augmentation des taux sur l'économie peuvent être illustrés par les exemples suivants. Au début de 1983, après une période de récession tirant à sa fin, le taux combiné de cotisations des employeurs et des employés était passé de 3,96 p. 100 à 5,52 p. 100 de la rémunération assurable. Cela représentait une augmentation de quelque 2 milliards de dollars en cotisations d'assurance- chômage pour les employeurs et les travailleurs sur un an.

6.241 La même situation s'est produite au cours de la récession de 1990. Le taux combiné avait déjà été augmenté à 5,4 p. 100 en 1990. Encore une fois, après une période de récession tirant à sa fin, le taux combiné est passé en 1992 à 7,2 p. 100, soit une augmentation des

cotisations d'assurance-chômage de quelque 3 milliards de dollars pour l'année (voir la pièce 6.33).

6.242 Les augmentations de 54 p. 100 du taux depuis 1989 sont attribuables, pour une large part, à l'élargissement de l'utilisation à des fins productives de l'Assurance-chômage, au retrait du gouvernement du financement de l'Assurance-chômage et à la récession. Un déficit important et une augmentation subséquente des cotisations au début d'une période de reprise économique pourraient entraîner des pressions pour réduire les prestations.

6.243 Comme nous l'avons mentionné dans notre Rapport de 1988, une réserve raisonnable dans le Compte d'assurance-chômage pourrait être souhaitable. Cela diminuerait la nécessité d'emprunter, réduirait les coûts d'intérêts, assurerait une stabilité relative du taux de cotisation et protégerait contre les augmentations de coût imprévues. Instituer une réserve entraînerait toutefois des pressions pour élargir l'assujettissement ou diminuer le taux de cotisation. Cela soulève des questions quant à ce qui représente une réserve raisonnable et au délai nécessaire pour la constituer.

Pièce 6.35

Taux de cotisation à l'Assurance-chômage et situation financière, 1972-1993

Année	Taux de cotisation (% de la rémunération assurable Employé/ Employeur	Excédent/ (déficit) annuel (en millions de dollars)	Excédent/ (déficit) cumulatif (en millions de dollars)	Revenu d'intérêts/ (coûts)[1] (en millions de dollars)
1972	0,90/1,26	(388)	(152)	(1)
1973	1,00/1,40	(350)	(502)	(16)
1974	1,40/1,96	85	(418)	(27)
1975	1,40/1,96	321	(97)	(14)
1976	1,65/2,31	301	204	8
1977	1,50/2,10	210	414	12
1978	1,50/2,10	327	741	20
1979	1,35/1,89	(91)	650	25
1980	1,35/1,89	(656)	(6)	12
1981	1,80/2,52	337	331	26
1982	1,65/2,31	(2 728)	(2 397)	(89)
1983	2,30/3,22	(1 457)	(3 854)	(409)
1984	2,30/3,22	(692)	(4 546)	(453)
1985	2,35/3,29	101	(4 445)	(522)
1986	2,35/3,29	653	(3 792)	(463)
1987	2,35/3,29	1 424	(2 368)	(275)
1988	2,35/3,29	2 724	356	(104)
1989	1,95/2,73	758	1 113	60
1990	2,25/3,15	1 318	2 161[2]	222
1991	2,25/3,15[3]	(4 206)	(2 045)	(5)
1992	3,00/3,15[3]	(2 631)	(4 676)	(255)
1993	3,00/4,20	(1 208)	(5 884)	(405)

(1) Coûts des intérêts de 1972 à 1993 = 3 038 millions de dollars

(2) Au départ, 2 431 millions de dollars; montant rajusté pour tenir compte de la méthode de comptabilité d'exercice

(3) Le taux de cotisation de l'Assurance-chômage est passé à 2,80/3,92 pour la deuxième moitié de l'année 1991.

Source : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

Répercussions du déficit de l'Assurance-chômage sur le déficit du gouvernement du Canada

6.244 En 1986, avec la modification des politiques comptables du gouvernement, le Compte d'assurance-chômage a été consolidé à l'entité comptable du gouvernement du Canada principalement pour des raisons de contrôle et de responsabilité. Les dépenses et les recettes de l'Assurance-chômage figurent maintenant dans les états financiers du gouvernement et ses déficits ou excédents accumulés sont inclus dans le déficit global du gouvernement. C'est donc dire que le solde net de l'Assurance-chômage a des répercussions sur les résultats budgétaires annuels du gouvernement.

6.245 A court terme, cette interaction peut avoir des effets sur la gestion, par le gouvernement, de l'Assurance-chômage. Toutefois, puisque l'Assurance-chômage s'autofinance au fil des ans, ses répercussions sur le budget fédéral sont neutres à long terme.

Lacunes en matière d'information

6.246 L'examen que nous avons fait des renseignements disponibles sur les résultats atteints par les programmes sociaux a démontré un certain nombre de lacunes importantes du point de vue de l'information.

6.247 A notre avis, ces lacunes sont importantes. En effet, elles touchent des secteurs critiques du rendement et des effets des programmes existants. Les membres du Parlement ont besoin d'information afin de pouvoir examiner de façon plus approfondie et réaliste les propositions qui leur seront soumises. La pièce 6.36 résume nos conclusions à l'égard de ces lacunes. Nous encourageons le gouvernement fédéral à travailler avec les provinces afin de combler certaines des lacunes soulignées.

Pièce 6.36

Mesure des résultats des programmes

Principales lacunes en matière d'information

Programme	Lacunes	Mesures nécessaires
Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)	•Caractéristiques de la clientèle des programmes appuyés par le RAPC; durée des prestations; recours à l'aide sociale et abandon de celle-ci. (a) Perspectives d'emploi; (b) dépendance à l'égard des programmes; (c) recyclage à l'intérieur des programmes sociaux; (d) questions relatives à la clientèle visée.	
Régime d'assistance publique du Canada	•Étendue de la participation des bénéficiaires d'aide sociale à l'économie souterraine.	(a) Dépendance à l'égard des programmes; (b) coût des programmes.
Formation des bénéficiaires de l'aide sociale	• Perspectives d'emploi à long terme. • Déplacement d'autres travailleurs à faible revenu.	(a) Répercussions nettes de la formation des bénéficiaires d'aide sociale; (b) bénéfices nets par rapport aux coûts.
Assurance-chômage	•Manque de clarté des objectifs.	(a) Administration du Programme; (b) reddition des comptes du Programme; (c) coûts du Programme.

Assurance-chômage
(prestations ordinaires)

- Paiements versés, moins les cotisations, par tranche de revenus.
- Recettes du Programme, par rapport aux dépenses, par tranche de revenus.

(a) Effet de redistribution.

Assurance-chômage
(prestations ordinaires)

- Travailleurs saisonniers et utilisation fréquente par les prestataires.
- Effets dissuasifs envers le travail.
- Chômage causé par le Programme d'assurance-chômage.
- Participation de la main-d'oeuvre influencée par le Programme d'assurance-chômage.
- Perte de productivité.

(a) Effets négatifs probables;
(b) coûts du Programme;
(c) effet si le recours répété au Programme est découragé.

Assurance-chômage
(prestations ordinaires)

- Comportement des employeurs (augmentation des mises à pied).
- Degré de participation des prestataires à l'économie souterraine.

(a) Effets du programme sur l'instabilité de l'emploi.

Assurance-chômage
(prestations ordinaires)

- Effets entre les programmes : Assurance-chômage et Immigration.
- Assurance-chômage et mobilité

	géographique des travailleurs canadiens. • Immigration et contributions financières au Compte d'assurance-chômage. • Immigration et endroits où se trouvent les industries au Canada.	(a) Immigration-Assurance-chômage et adaptation structurelle, ainsi que développement régional.
Formation des prestataires d'assurance-chômage	• Première évaluation terminée (1993). • Évaluations plus fréquentes nécessaires.	(a) Surveillance des progrès en vue d'atteindre l'optimisation des ressources.

6.248 En 1994, Statistique Canada a estimé la valeur de l'économie souterraine à environ 3 p. 100 du produit intérieur brut, soit 21 milliards de dollars par année, incluant les emplois non déclarés. On ne sait pas dans quelle mesure la participation à l'économie souterraine s'accompagne d'une dépendance permanente à l'égard des programmes sociaux du gouvernement.

6.249 La pauvreté fait l'objet de nombreux débats au Canada. Pour comprendre la nature de la pauvreté, il faudrait avoir des indicateurs utiles, crédibles et acceptables pour tous les intervenants. L'estimation du nombre de gens pauvres et le taux de pauvreté sont deux exemples d'indicateurs sociaux clés. A l'heure actuelle, bien que de nombreuses études et recherches aient été effectuées à ce sujet, il n'existe pas de consensus pour définir ce qu'est la pauvreté. Comme la plupart des nations du monde, le Canada ne dispose pas de mesure officielle de la pauvreté.

6.250 Le seuil de faible revenu de Statistique Canada a été largement utilisé comme mesure de la pauvreté, en dépit du fait que l'agence ait clairement indiqué qu'elle ne le perçoit pas comme un indicateur ou une mesure de la pauvreté.

6.251 Outre le seuil de faible revenu, plusieurs autres mesures ont été suggérées pour évaluer la pauvreté. Les différences entre les méthodes utilisées donnent lieu à des écarts considérables quant à l'estimation du nombre de personnes qui vivent dans la pauvreté. C'est donc dire qu'avec les multiples définitions utilisées, il est actuellement difficile de déterminer précisément le nombre de personnes pauvres et de personnes au seuil de la pauvreté, de même que l'étendue de la pauvreté au Canada.

6.252 Pour avoir une idée juste de l'étendue de la pauvreté au Canada, les chercheurs doivent marcher au même rythme. L'utilisation d'une méthode qui permette des comparaisons crédibles est primordiale. Il est essentiel que le Parlement ait à sa disposition des renseignements cohérents et fiables sur la pauvreté, avant d'examiner toute proposition de modification des programmes.

Conclusion

6.253 Dans cette étude, nous avons examiné l'information disponible sur les résultats des programmes et les effets des liens entre les programmes, dans trois secteurs importants de politique sociale : les prestations ordinaires d'assurance-chômage, l'aide sociale appuyée par le gouvernement fédéral et la formation des prestataires d'assurance-chômage et des bénéficiaires de l'aide sociale. Nous avons soulevé des préoccupations sérieuses sur des questions d'information et d'optimisation des ressources.

6.254 Nous reconnaissons que la Réforme de la sécurité sociale porte sur d'autres programmes que ceux que nous avons examinés dans le cadre de cette étude. Nous comprenons en outre que les questions liées aux problèmes que nous avons soulevés ne puissent pas toutes être résolues

en même temps et que le Parlement ait la prérogative de décider ce qu'il doit examiner ou non.

6.255 Au cours des dernières années, des efforts spéciaux étaient déployés pour étudier nombre de facteurs socio-économiques au Canada. Ces efforts à la fois des secteurs privés et publics sont très encourageants. Plusieurs études devraient être publiées cet automne et au début de 1995. Leurs résultats devraient fournir des renseignements additionnels, combler certaines lacunes en information et peut-être soulever d'autres questions à examiner.

6.256 Comme nous l'avons vu, l'estimation des dépenses dans le domaine social varie considérablement selon les programmes qui sont compris dans la description. Les statistiques disponibles sur les programmes sociaux pourraient être améliorées : il existe des problèmes de définitions, d'estimation des dépenses ainsi que de disponibilité et de qualité des données. Étant donné que les programmes sociaux sont actuellement le point de mire, les lacunes quant au rapport des dépenses sociales ne sont pas purement académiques et ne se limitent pas au pays.

6.257 Nous avons tenté de situer les dépenses sociales fédérales dans le contexte des dépenses sociales globales au Canada. Cela devrait nous donner, nous l'espérons, un bon aperçu des dépenses sociales au Canada ainsi qu'une idée de l'apport fédéral, provincial et municipal. Après tout, ces trois niveaux de dépenses sont financés par les mêmes contribuables.

6.258 Nos discussions avec les principaux intervenants nous portent à croire qu'il n'est pas certain que l'Assurance-chômage doive fonctionner comme un régime d'assurance ou comme un programme de redistribution spéciale des revenus. On a la preuve du recours répété à l'Assurance-chômage par les employés qui occupent des emplois saisonniers, de l'augmentation du nombre de mises à pied par les employeurs et de l'utilisation de l'Assurance-chômage pour réduire les coûts des programmes de bien-être. C'est donc dire qu'il importe d'éclaircir les objectifs du Programme d'assurance-chômage, afin que les cotisants puissent avoir un aperçu plus juste de l'utilisation qui est faite de leur argent et des résultats qui sont atteints.

6.259 Notre examen a permis de relever des preuves suffisantes sur les avantages découlant des programmes sociaux. Ceux-ci ne doivent pas être négligés. Les prestations d'assurance-chômage fournissent un important filet de sécurité aux chômeurs, contribuent à affecter des ressources dans les régions les plus pauvres du pays et, en périodes de récession, jouent un rôle important comme stabilisateur de l'économie. Le Régime d'assistance publique du Canada, qui est appliqué par l'entremise des programmes provinciaux, a contribué à redistribuer les crédits fédéraux parmi les personnes dans le besoin et peut avoir joué un rôle dans l'établissement de services sociaux dans les régions les plus pauvres. Les crédits de formation pour les prestataires d'assurance-chômage et les bénéficiaires de l'aide sociale ont donné lieu à une augmentation de la rémunération et des possibilités d'emploi.

6.260 Toutefois, notre étude a permis de déterminer la possibilité d'effets négatifs de ces programmes; effets dont le gouvernement n'a pas suffisamment tenu compte. Ils comprennent :

- la dépendance à long terme à l'égard des programmes du gouvernement;

- les effets dissuasifs envers le travail de l'Assurance-chômage et des systèmes de bien-être;

- le nombre accru de mises à pied et l'utilisation de l'Assurance-chômage pour aider les entreprises à traverser les périodes de faible production;

- l'augmentation générale des taux de chômage combinée à des surplus chroniques de travailleurs dans certaines régions qui coexistent avec d'autres régions où il y a une dépendance importante à l'égard de la main-d'oeuvre supplémentaire en provenance de l'étranger.

Les solutions à certains de ces problèmes ne sont ni simples, ni rapides.

6.261 Une autre préoccupation serait la possibilité que le Programme d'assurance-chômage, par l'entremise de ses effets sur le chômage, entraîne un rendement inférieur de l'économie canadienne quant à l'emploi, comparativement à son potentiel de production en période de croissance économique.

6.262 Il existe aussi des préoccupations quant au financement de l'Assurance-chômage, au rajustement des taux, aux frais d'intérêts découlant de l'absence d'une réserve raisonnable dans le Compte d'assurance-chômage et des mises à pied temporaires en raison d'un taux uniforme de cotisation.

6.263 Il convient de souligner que, pour le moment, il existe davantage de questions que de réponses concernant les effets négatifs possibles. Toutefois, on dispose de suffisamment de renseignements pour savoir que ces questions ne doivent pas être prises à la légère et doivent être examinées par le gouvernement. Il faudrait trouver des réponses à ces questions, ne serait-ce que des réponses approximatives comportant des marges d'erreur données, et les soumettre à la discussion.

6.264 Compte tenu des renseignements disponibles sur les programmes, il est clair que l'Assurance-chômage et les mesures d'aide sociale provinciales soutiennent financièrement les mêmes personnes qui subissent des interruptions d'emploi. Alors que le Parlement envisage de modifier la politique sociale, les répercussions entre les programmes devraient être éclaircies.

6.265 La complexité, la taille, l'élaboration et les liens possibles des programmes sociaux, leurs effets sur le comportement des travailleurs sur le marché du travail et le fait que les programmes font intervenir deux paliers ou plus de gouvernement demandent une plus grande

obligation de rendre compte. Dans une large mesure, on pourra résoudre ce problème en comblant les lacunes en information quant à la portée des programmes et aux résultats atteints. Compte tenu de la dette et du déficit, les membres du Parlement doivent avoir une idée plus juste de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas.

6.266 Le gouvernement a devant lui la tâche difficile de formuler des politiques qui assureront une plus grande cohérence sans semer la confusion, dans les domaines économique, fiscal, social, éducatif, du marché du travail ainsi que les secteurs privés et publics. Il ne faudrait pas que les contraintes économiques puissent éclipser l'importance des objectifs sociaux et que les politiques sociales puissent ralentir le progrès économique. On devrait tenir compte du fait que les ressources sont limitées dans la formulation des politiques sociales.

6.267 Les questions ou problèmes soulevés dans cette étude ne sont pas de nature temporaire et ne se régleront pas d'eux-mêmes. L'enjeu est le bien-être de millions de Canadiens sans travail, qui vivent dans la pauvreté et qui désirent améliorer leurs compétences. Nous espérons que cette étude pourra être utile aux membres du Parlement dans leur examen des propositions gouvernementales.

Chapitre 7
Information destinée au Parlement

Rapports des ministères sur les activités sectorielles et suivi du chapitre de 1992 sur les rapports des ministères

Table des matières

		Page
Points saillants		7-5
Introduction		7-7
Suivi du chapitre de 1992	7-7	
Chapitre de 1992 sur les rapports des ministères		7-7
Observations formulées à des audiences du Comité des comptes publics		7-8
État du suivi assuré par le gouvernement	7-9	
Dans l'attente de directives du nouveau Parlement		7-9
Les lignes directrices relatives à la présentation de l'information ne sont plus obligatoires		7-10
Certaines Parties III sont actuellement sur disque compact - ROM	7-10	
Quoi de neuf dans les ministères cités en exemple en 1992		7-11
État sommaire du suivi		7-11
Rapports des ministères sur les activités sectorielles		7-12
Préoccupation du Parlement au sujet de l'information communiquée sur les activités sectorielles		7-12
Travaux du Bureau portant sur les activités sectorielles		7-13
Exemples de rapports des ministères sur les activités sectorielles		7-13
Ce qu'il faut pour qu'il y ait présentation de rapports sur les activités sectorielles		7-17
Une définition claire, par le gouvernement, de ce qu'est une activité sectorielle		7-17
La désignation d'un ministère directeur et l'établissement d'une obligation d'information	7-18	
Une politique en matière de rapports sur les activités sectorielles		7-19
Recommandations	7-20	

Information destinée au Parlement

Rapports des ministères sur les activités sectorielles et suivi du chapitre de 1992 sur les rapports des ministères

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Vérificateur responsable : Jeff Greenberg

Points saillants

7.1 Il y a deux ans, nous avons demandé au gouvernement, afin d'être plus transparent, de réformer les rapports des ministères. A notre avis, le Parlement est en droit d'attendre et de recevoir régulièrement des comptes sur l'ensemble des opérations du gouvernement, en d'autres mots, sur l'intendance globale. Cette année, nous reprenons cette idée de transparence dans le suivi de notre Rapport de 1992 et nous l'appliquons aux activités sectorielles du gouvernement.

7.2 Dans le cadre de notre processus de suivi habituel, nous avons examiné les mesures du gouvernement pour réformer les rapports des ministères, comme nous l'avions recommandé dans notre Rapport de 1992. Nous avons constaté que le gouvernement est en train d'élaborer des concepts et des propositions en vue d'une vaste réforme de ses systèmes de gestion, qui engloberait les rapports des ministères, mais qu'il n'a pas encore fait connaître ses plans. Pour ce qui est de la mise en oeuvre du projet pilote de présentation des Parties III sous forme électronique, les plans font actuellement l'objet d'un examen.

7.3 Cette année, nous avons fait plus qu'étudier les rapports des ministères; nous avons examiné la mesure dans laquelle le gouvernement présentait des rapports sur ses nombreuses activités sectorielles. Nous avons choisi d'examiner ces activités parce qu'une partie considérable de celles-ci relèvent de plus d'un ministère. En pareille occurrence, les rapports qui portent sur les activités d'un seul ministère ne brossent pas un tableau complet des activités sectorielles. Nous avons trouvé de nombreux exemples de cette situation lors des vérifications sectorielles dont nous avons fait rapport au cours des dernières années.

7.4 A notre avis, les rapports sur les activités sectorielles devraient être améliorés. Cela veut dire qu'à partir du moment où une activité sectorielle est définie comme telle, il faut charger un ministère de fournir au Parlement un rapport sommaire de l'activité pour l'ensemble du secteur.

7.5 Mais, en fin de compte, les rapports de toutes sortes ne changeront pas de sitôt à moins que le Parlement ne laisse clairement savoir au gouvernement que les rapports actuels sont insuffisants et qu'il veut les voir changer.

Introduction

7.6 Dans notre Rapport de 1992, nous avons jeté un regard neuf sur les rapports des ministères afin de déterminer si le cadre actuel, qui a été élaboré au début des années 80, répond aux besoins d'information des années 90. Les conclusions de l'étude étaient fondées sur les nombreux commentaires de députés, du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes et de hauts fonctionnaires. La première partie du présent chapitre résume les mesures prises par le gouvernement pour donner suite aux constatations et aux propositions présentées dans notre chapitre de 1992.

7.7 La seconde partie traite des rapports sur les activités sectorielles. Elle met l'accent sur les nombreuses activités du gouvernement - comme la salubrité des aliments, la recherche et le sauvetage, et l'immigration - qui relèvent de plus d'un ministère. Nous nous inquiétons du fait que les rapports qui sont axés exclusivement sur les activités d'un ministère ne présentent pas un tableau complet de ces activités sectorielles. Nous avons donc voulu faire porter notre examen sur l'actuelle politique du gouvernement en matière d'information sur les activités sectorielles et y proposer des améliorations.

Suivi du chapitre de 1992

Chapitre de 1992 sur les rapports des ministères

7.8 En préparant le chapitre de 1992, nous avons noté deux concepts prépondérants. D'abord, ce n'est pas au Parlement qu'il appartient de gérer, mais bien au gouvernement. Ensuite, les activités du gouvernement doivent être ouvertes et transparentes, peu importe l'utilisation que le Parlement fait de l'information fournie par le gouvernement. A la lumière de ces deux concepts prépondérants, nous avons fait trois recommandations au gouvernement en vue d'améliorer les rapports des ministères.

7.9 Premièrement, nous avons souligné que le gouvernement est chargé de la tâche complexe de servir l'intérêt public et que les instruments dont il se sert pour remplir sa mission sont variés et ne se limitent pas aux dépenses annuelles - il utilise, par exemple, des garanties d'emprunts et des programmes de réglementation. Nous avons introduit la notion de rapports sur l'« intendance globale » - c'est-à-dire la gamme complète des devoirs et des obligations des ministères, pas seulement les activités reflétées dans les dépenses annuelles.

7.10 Nous avons recommandé que la politique de préparation de la Partie III du *Budget des dépenses* soit modifiée de manière à faire ressortir l'importance des rapports sur l'intendance globale. Nous avons, à cet égard, proposé un cadre articulé autour de trois critères, à savoir la pertinence, la fiabilité et la compréhensibilité, et de quatre questions, à savoir :

- Quelles sont la mission et les activités du ministère?
- Comment le ministère s'y prend-il pour mener ses activités de

façon à remplir sa mission?

- Quels objectifs stratégiques le ministère s'est-il fixés pour remplir sa mission et quels plans a-t-il établis pour gérer les importantes ressources publiques placées sous son contrôle?

- Dans quelle mesure le ministère a-t-il atteint ses objectifs et combien cela a-t-il coûté?

7.11 Nous avons aussi proposé que les rapports des ministères sur l'intendance globale soient produits suivant un cycle pluriannuel et accompagnés d'examens cycliques approfondis par des comités parlementaires. Nous sommes d'avis que les activités des ministères et les intérêts généraux des comités parlementaires seraient mieux servis par la production cyclique d'un rapport sur l'intendance globale, qui serait fondé sur la Partie III. Nous croyions alors, et nous croyons encore aujourd'hui, que les Parties III doivent être utiles à d'autres moments qu'à celui du dépôt du *Budget des dépenses*. Un tel document redditionnel pourrait aider à trouver des solutions aux problèmes du déficit et de la dette et être utile aux députés durant les consultations prébudgétaires et la préparation du budget.

7.12 Nous avons aussi recommandé que les ministères élaborent des bibliothèques électroniques d'information supplémentaire. Cette information, qui serait mise à jour annuellement, serait facilement accessible sur demande et offerte soit sur support électronique, soit sur support papier. Nous avons également proposé qu'une bibliographie annotée de cette information supplémentaire soit déposée en même temps que le *Budget des dépenses*. L'idée est de faire en sorte que les documents imprimés soient moins volumineux et moins intimidants et qu'une information plus détaillée et plus abondante soit accessible par voie électronique de manière à répondre aux besoins précis des utilisateurs.

Observations formulées à des audiences du Comité des comptes publics

7.13 Les membres du Comité des comptes publics ont appuyé le concept de l'intendance globale lors des audiences concernant le chapitre de 1992 sur les rapports des ministères. L'un d'eux a dit ce qui suit : « Personnellement, je n'ai pas besoin de savoir combien ça a coûté pour acheter le papier, les plumes et les crayons dans chaque ministère. [J'ai besoin d'un rapport...] qui va me situer quant aux objectifs du départ, par rapport aux résultats. » C'est précisément ce que nous disons dans le chapitre.

7.14 Le contrôleur général s'est dit d'accord avec le concept de l'intendance globale, mais il a souligné que ce concept différait de celui de la Partie III du *Budget des dépenses* de par l'étendue des activités visées. Cela veut dire que l'intendance globale porte sur des activités financières qui ne se limitent pas nécessairement aux dépenses annuelles, par exemple, les garanties d'emprunts et les programmes de réglementation. Selon lui, les Parties III avaient été conçues pour appuyer les documents budgétaires et, même si elles doivent être changées, elles devraient évoluer dans le sens du concept

de l'intendance globale. Il a expliqué : « ce qui me cause sans cesse des difficultés à cet égard, c'est que les parlementaires n'exigent pas une amélioration de ces documents et n'en montrent pas l'importance. (...) J'ai besoin que les comités posent des questions brutales, lorsqu'un document budgétaire est insatisfaisant. En effet, j'ai pu constater que c'est alors, dans les rares cas où cela arrive, que les documents s'améliorent. »

7.15 D'après nous, notre chapitre de 1992, qui faisait état de façon précise et succincte des préoccupations et des frustrations des parlementaires à propos des rapports des ministères, pourrait être considéré comme la demande d'amélioration des rapports des ministères à laquelle le contrôleur général faisait allusion.

7.16 Le contrôleur général a également dit au Comité : « ... je m'intéresse beaucoup à la technologie de l'information. [J'aime beaucoup l'idée] de créer une base de données qui serait accessible aux parlementaires, ou à leurs recherchistes, parce que, pour dire vrai, plus je peux fournir l'information sous cette forme-là, moins j'aurai à faire imprimer [Partie III] et plus je vais pouvoir économiser aux contribuables canadiens. »

État du suivi assuré par le gouvernement

7.17 En juin 1993, le Bureau du contrôleur général a été fusionné avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette fusion englobait la responsabilité à l'égard de la présentation des documents du *Budget des dépenses*. En outre, le secrétaire du Conseil du Trésor est devenu contrôleur général du Canada.

Dans l'attente de directives du nouveau Parlement

7.18 Dans une lettre qu'il nous a envoyée sur l'état des suites données à notre chapitre de 1992 par le gouvernement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué en janvier 1994 que :

[Traduction]

> d'ici à ce que la 35e législature et le gouvernement nouvellement élu aient eu la chance de discuter de la réforme parlementaire et de déterminer la nature et l'étendue des changements, nous considérons qu'il est prématuré de donner suite à des recommandations qui non seulement impliquent une réforme des rapports, mais aussi une modification importante du rôle des comités parlementaires, du cycle et de la fréquence du processus des crédits et de la technologie de l'information dans l'ensemble du gouvernement.
>
> C'est pourquoi, nous n'avons procédé à aucune des réformes précises que vous avez recommandées dans le chapitre 6 de votre Rapport de 1992.

7.19 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a aussi souligné que l'ancien Comité des comptes publics avait omis de publier un rapport

sur les rapports des ministères avant la dissolution du Parlement.

7.20 A notre avis, même s'il n'y a pas de réforme parlementaire, comme la modification du rôle des comités ou du processus des crédits, il faut tout de même que les Parties III soient modifiées.

7.21 Par exemple, comme nous l'avons dit dans notre chapitre de 1992, il faudra toujours un document qui décrive l'intendance de chaque ministère et assure la transparence des activités du gouvernement. En cette période de difficultés économiques et d'inquiétudes à l'égard de la dette et du déficit, les parlementaires doivent disposer de bons rapports des ministères qui les aideront à considérer et à évaluer le rendement et les coûts à n'importe quel moment de l'année, pas seulement au moment de l'examen du *Budget des dépenses*.

7.22 En septembre 1994, le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que le gouvernement était en train d'élaborer des concepts et des propositions en vue d'une vaste réforme des systèmes de gestion des ressources, réforme qui engloberait les rapports des ministères. Toutefois, aucun détail ni calendrier n'ont été présentés jusqu'à maintenant.

Les lignes directrices relatives à la présentation de l'information ne sont plus obligatoires

7.23 Dans le cadre des audiences du Comité des comptes publics sur notre chapitre de 1992, le contrôleur général a déclaré que la Partie III appartient au ministère qui la prépare et que si certains d'entre eux se sentaient limités par la structure type, ils pouvaient restructurer leur document afin de présenter une information plus appropriée et plus précise. Il a ajouté que les lignes directrices relatives à la préparation de la Partie III ne seraient donc plus obligatoires. Toutefois, les ministères seraient encore tenus à six principes d'information : la pertinence, la fiabilité, l'objectivité, l'intégralité, l'importance et la comparabilité. Les ministères ont été informés de ces changements dans les lignes directrices relatives à la préparation des documents de la Partie III de 1994-1995. Toutefois, ils n'ont pas reçu d'autres orientations, comme des modèles de rapports. A notre avis, le contrôleur général devrait fournir des orientations aux ministères afin de les aider à s'acheminer vers des rapports sur l'intendance globale.

7.24 Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, seule une poignée de ministères ont laissé de côté les lignes directrices établies dans les rapports de cette année.

7.25 Les seuls changements apportés à l'actuel *Guide pour la préparation de la Partie III du Budget des dépenses* tiennent compte des circulaires déjà diffusées et des changements de responsabilités attribuables à la réorganisation du gouvernement. La plupart des révisions sont de nature technique et ne modifient en rien les principes généraux de présentation de l'information. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, le cadre actuel est fondé sur les besoins d'information du Parlement qui avaient été recensés par le

Comité des comptes publics il y a presque 15 ans et sur les diverses exigences d'information supplémentaire qui y ont été ajoutées en réponse à des demandes précises émanant de comités. A notre avis, les Parties III devront être modifiées plus en profondeur afin de pouvoir répondre aux besoins des utilisateurs au cours de la prochaine décennie.

Certaines Parties III sont actuellement sur disque compact - ROM

7.26 Dans sa lettre sur l'état du suivi, le Secrétariat du Conseil du Trésor déclare avoir expérimenté avec succès la technologie de l'information pour accéder aux renseignements de la Partie III. Un projet pilote visant à présenter un nombre donné de Parties III sur disque compact - ROM a été mené en 1993-1994. L'information a été présentée de la même façon que dans les Parties III publiées, mais elle a été assortie d'une capacité de recherche par mot et par expression. Il s'agit certes d'un pas dans la bonne direction, mais pas de la bibliothèque électronique plus exhaustive que nous avions proposée en 1992.

7.27 Le rapport d'évaluation de ce projet pilote indiquait que la fonction de recherche serait utile au Parlement et que des économies pourraient être réalisées du fait que les utilisateurs pourraient réduire leur temps de recherche. On y recommandait la poursuite, voire l'élargissement, du projet pour les Parties III de 1994-1995. Toutefois, les Parties III sur disque compact - ROM n'ont pas été beaucoup utilisées par les groupes cibles. Cela se comprend, puisqu'il s'agissait d'une base de données partielle qui avait été constituée principalement en vue de la mise à l'essai de la technologie existante. Si la base de données était élargie et si elle couvrait une période plus longue, elle deviendrait plus utile aux parlementaires et au gouvernement. Il faudrait tout de même que les utilisateurs soient convaincus de l'utilité et de la convivialité d'un tel outil. En septembre 1994, le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que le projet de présentation des Parties III sous forme électronique faisait actuellement l'objet d'un examen.

7.28 Nous appuyons la poursuite du projet de présentation des Parties III sur disque compact - ROM parce que, à notre avis, les gens se serviront de plus en plus de cette technologie. Nous sommes toutefois conscients que la meilleure technologie n'améliorera pas un texte qui a besoin de changements tant sur le plan de la forme que du fond.

Quoi de neuf dans les ministères cités en exemple en 1992

7.29 Dans le chapitre de 1992, nous avons choisi un certain nombre de ministères et d'organismes et nous avons évalué leurs rapports à la lumière des critères proposés à cet égard. Étant donné que nos observations devaient seulement servir d'exemples, nous n'avons pas fait de recommandations officielles aux ministères et organismes choisis. Dans notre examen de suivi, nous avons toutefois voulu voir si ces mêmes ministères avaient modifié leurs rapports en réponse au chapitre et à l'assouplissement des lignes directrices du gouvernement

en matière de présentation de l'information.

7.30 Dans l'ensemble, les résultats ont été mitigés. Dans certains cas, comme ceux de la GRC, des Ressources naturelles (alors Énergie, Mines et Ressources) et de la Défense nationale, on a donné suite à des observations précises soit en incluant l'information manquante, soit en modifiant ou en supprimant l'information fournie. Dans la plupart des autres cas, les rapports n'ont pas changé de façon appréciable.

7.31 Seulement un organisme, le Service correctionnel du Canada, a modifié la présentation type des Parties III pour y ajouter une section sur les résultats obtenus, par objectif général. Nous croyons que cette présentation constitue un pas dans la bonne direction et qu'elle pourrait aider le Parlement à mieux connaître l'organisme.

État sommaire du suivi

7.32 En résumé, le gouvernement a dégagé les ministères de la structure rigoureuse qui s'appliquait auparavant aux rapports. Toutefois, il ne leur a pas fourni de principes ou de structure de remplacement pour les aider à passer de l'ancien concept des rapports de programmes fondés sur les dépenses annuelles au nouveau concept des rapports axés sur l'intendance préconisé dans notre chapitre de 1992. A cet égard, le gouvernement n'a pas encore fait preuve de leadership comme il aurait dû le faire pour que les rapports soient plus utiles aux parlementaires dans les années à venir.

7.33 En outre, le projet de rapports électroniques en est toujours à l'état de projet pilote, bien que nous ayons été informés qu'il faisait actuellement l'objet d'un examen. A notre avis, le projet de rapports électroniques devrait se poursuivre et ne pas se limiter à la simple présentation de l'actuelle Partie III sur support électronique. Une foule de possibilités pourraient être prises en considération : elles vont du simple réaménagement de l'information de manière à tirer avantage de la technologie existante au développement d'une base de données avancée à l'échelle du gouvernement, doublée d'un accès électronique. Toutefois, il est certain que les avantages de toute solution envisagée doivent être comparés aux coûts qui s'y rattachent.

7.34 Enfin, les ministères que nous avons cités dans notre chapitre de 1992 ont fait des efforts en vue d'améliorer leurs rapports relativement aux observations précises que nous avions formulées. Cependant, en général, ils ont peu fait pour améliorer leurs rapports en adoptant des styles novateurs, y compris les principes que nous avions posés.

Rapports des ministères sur les activités sectorielles

Préoccupation du Parlement au sujet de l'information communiquée sur les activités sectorielles

7.35 Le Parlement actuel se préoccupe grandement du contrôle des déficits et de la dette. Le gouvernement en place a restructuré un

certain nombre de ministères et il procède actuellement à des examens de programmes en vue de faire le tour de questions fondamentales, comme le rôle du gouvernement dans certains secteurs, et de trouver des possibilités de réduire les coûts. De tels examens ne portent pas sur un ministère en particulier parce que de nombreux secteurs d'activités gouvernementales relèvent de plus d'un ministère. En outre, si le Parlement doit évaluer les efforts du gouvernement dans ces secteurs, il devra disposer d'information pertinente. La communication d'information sur les activités sectorielles suppose la présentation, en un seul et même point, d'une information sommaire sur l'ensemble d'une activité sectorielle et de renvois aux documents où il est possible de trouver de l'information supplémentaire.

7.36 Au fil des ans, les députés ont déclaré avoir de la difficulté à obtenir de l'information pertinente et compréhensible sur les activités sectorielles du gouvernement. Par exemple, lors d'une audience du Comité des comptes publics sur notre chapitre de 1992, un député a indiqué, au sujet des dépenses en agriculture :

> (...) je ne suis pas capable de dire, en tant qu'élu, comment le gouvernement intervient et combien on dépense dans ce domaine au Canada (...) car plusieurs ministères sont impliqués. Il me semble absolument nécessaire que nous soyons en mesure de déterminer ce qu'on dépense pour l'agriculture au Canada et où.

7.37 Le contrôleur général s'est dit d'accord sur la nécessité d'une telle information, mais il a donné un certain nombre de raisons administratives pour lesquelles il croit que cette information ne peut pas être fournie dans le *Budget des dépenses*. Il a dit, par exemple, que celui-ci n'est finalisé que tard dans le processus et qu'il est souvent difficile d'obtenir les chiffres pour un seul ministère, et que ce l'est encore davantage lorsqu'il s'agit de plusieurs ministères.

7.38 Récemment, une députée membre du Comité permanent des opérations gouvernementales a demandé où elle pouvait trouver de l'information sur le programme des travaux d'infrastructure. Le président du Conseil du Trésor, qui est le ministre responsable du programme, a répondu que l'information se trouvait dans la Partie III de chacun des organismes en cause. Ainsi, la seule façon, pour cette députée, de trouver l'information sommaire dont elle avait besoin était de la rassembler elle-même. A notre avis, une telle situation impose un fardeau indu aux députés et aux autres utilisateurs de l'information.

7.39 La réorganisation de juin 1993 a réduit le nombre de ministères et regroupé certaines activités connexes sous un même ministère. Il existe toujours des activités, comme celles que nous mentionnons ci-dessous, dont la prestation continue de nécessiter le savoir-faire de plus d'un ministère. Nous croyons qu'il doit y avoir une série de lignes directrices et de principes pour guider le gouvernement quant à l'information à présenter au Parlement sur ses activités sectorielles.

Travaux du Bureau portant sur les activités sectorielles

7.40 Ces dernières années, le Bureau a effectué des vérifications afin de voir à ce que les questions sectorielles soient examinées globalement, pas par bribes. Les vérifications de l'immigration (1990) et de la recherche et du sauvetage (1992) en sont deux exemples récents. D'après nos constatations, l'information sur les activités sectorielles était généralement insuffisante. En plus des activités sectorielles sur lesquelles nous avons déjà fait rapport, il y en a d'autres dont nous faisons état dans le rapport de cette année. Certaines font partie des vérifications décrites ailleurs dans le Rapport et d'autres ont été examinées aux fins du présent chapitre. Vous trouverez ci-après un résumé de nos constatations sur un ensemble d'activités sectorielles choisies.

Exemples de rapports des ministères sur les activités sectorielles

7.41 **Recherche et sauvetage**. En 1992, nous avons fait état de la gestion du programme de recherche et de sauvetage. Notre vérification a porté sur les aspects opérationnels du programme, pas sur l'information fournie au Parlement dans la Partie III ni sur la nécessité de faire rapport.

7.42 Le ministre de la Défense nationale est le principal responsable et le porte-parole en matière de recherche et de sauvetage. En 1987, le Conseil du Trésor a créé le Secrétariat national Recherche et sauvetage afin qu'il coordonne les activités de recherche et de sauvetage du gouvernement fédéral. Le Secrétariat constitue une entité administrative distincte au sein du ministère de la Défense nationale. Il lui incombe de coordonner les plans annuels consolidés, les décisions en matière de recherche et de sauvetage et les rapports connexes. Pour ce faire, il doit notamment préparer un plan opérationnel pluriannuel intégré. En outre, selon le mandat original, toutes les ressources gouvernementales consacrées à la recherche et au sauvetage doivent faire l'objet d'un compte rendu distinct dans la Partie III du ministère de la Défense nationale.

7.43 L'information consolidée dans la Partie III du ministère de la Défense nationale fournit un aperçu de tous les ministères participants, y compris de l'information sur chacun des trois secteurs d'intervention - aérien, maritime et terrestre. La section sur le rendement du programme ventile les coûts du programme par ministère et pour chacun des secteurs. Cependant, Parcs Canada et la GRC ne ventilent pas leurs coûts de recherche et de sauvetage par secteur d'intervention. Ainsi, tous les coûts de ces deux organismes au titre de la recherche et du sauvetage sont inclus dans le secteur d'intervention terrestre, simplement parce que la plupart de leurs interventions sont de nature terrestre.

7.44 Toutefois, l'information sur la recherche et le sauvetage que l'on trouve dans la Partie III des autres ministères est très limitée. Par exemple, le ministère des Transports fournit de l'information à ce sujet, mais seulement sur le secteur d'intervention maritime, c'est-à-dire sur sa principale responsabilité. Il ne fait pas mention des 875 000 $ qu'il dépense au titre des interventions aériennes, montant qui

figure dans la Partie III du ministère de la Défense nationale.

7.45 En outre, les ressources affectées aux activités de recherche et de sauvetage d'autres ministères sont présentées dans la Partie III de la Défense nationale, mais pas dans leur propre Partie III. De plus, aucun autre rapport, excepté celui de Patrimoine canadien - Parcs Canada, ne fait mention de l'information sommaire contenue dans la Partie III de la Défense nationale.

7.46 **Enveloppe de l'aide internationale**. Au début de sa Partie III, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) présente une introduction sur l'enveloppe canadienne de l'aide internationale. L'Agence y décrit la raison d'être du programme, la formule globale de financement et le rôle qu'elle joue au niveau de la gestion et de la prestation de conseils stratégiques. Elle y explique aussi que des activités d'aide internationale relèvent d'autres ministères et que de plus amples informations sont fournies dans leurs Parties III respectives. Mention y est faite du document d'orientation général du gouvernement *Partageons notre avenir*. Les deux premiers montants dans la Partie III font état (sous forme numérique et graphique) des besoins financiers pour l'ensemble du programme d'aide internationale, y compris les dépenses des autres ministères. Il s'agit d'un exemple de la façon dont l'information peut être consolidée et présentée dans le document du ministère directeur.

7.47 **Immigration**. En 1990, nous avons signalé que l'information fournie au Parlement sur l'ensemble du programme d'immigration était incomplète et fragmentaire. Bien qu'Emploi et Immigration Canada ait été responsable de la plupart des aspects de l'immigration, les anciens ministères des Affaires extérieures et de Santé nationale et Bien-être social s'occupaient d'activités d'immigration à l'étranger. Les Parties III des différents ministères en cause fournissaient de l'information sur les diverses composantes du programme, mais aucun document ne contenait de sommaire.

7.48 Depuis cette vérification, les activités d'immigration à l'étranger ont été confiées au nouveau ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Résultat : l'information sur la majeure partie du programme d'immigration est maintenant présentée dans la Partie III d'un seul ministère. Toutefois, certaines responsabilités importantes en matière d'immigration relèvent toujours d'autres ministères, principalement de Revenu Canada (inspection aux points d'entrée), de la GRC et du SCRS (poursuite des contrevenants) et des Affaires étrangères (prestation de services administratifs communs dans les missions à l'étranger). La Partie III de Citoyenneté et Immigration Canada ne fournit toujours pas d'information sommaire sur ces aspects de l'immigration, pas plus qu'elle ne contient de renvoi précis à l'information sur l'immigration qui se trouve dans la Partie III des autres ministères.

7.49 **Relations multilatérales**. Notre Rapport de 1991 contenait un chapitre sur les cotisations versées aux organisations internationales. On y signalait que l'obligation de rendre compte des relations multilatérales incombait à plusieurs ministères. Les Affaires

étrangères (alors appelées Affaires extérieures) en assumait la responsabilité principale, mais, selon nos constatations, son rôle de coordination avec les autres ministères devait être clarifié. Nous avons aussi indiqué que ses rapports au Parlement ne traçaient pas un tableau approprié de l'ensemble des activités multilatérales du Canada. Les ressources totales utilisées par les Affaires étrangères et les autres ministères n'étaient pas compilées ni communiquées, et peu d'information significative était fournie sur les conséquences et les résultats des activités. Dans le suivi de 1993, le Ministère a annoncé qu'en raison des ressources limitées dont il disposait, il demandait des indications au Parlement sur ses besoins en information avant de produire de nombreux autres documents.

7.50 Pensions des employés. En 1991, le Bureau a fait un rapport sur les pensions des employés. Les trois principaux régimes de pension du gouvernement sont administrés par des ministères ou organismes distincts : le ministère de la Défense nationale administre le fonds de retraite des Forces canadiennes, la Gendarmerie royale du Canada, celui de ses membres, et le Secrétariat du Conseil du Trésor, celui de la fonction publique. Les dépenses d'intérêt relatives aux comptes de pensions qui relèvent du ministère des Finances sont incluses dans l'ensemble des frais de la dette publique. Nous avons conclu que les rapports sur les coûts et le passif du programme des pensions des employés étaient insuffisants. Par exemple, il est estimé que le coût des pensions totalise plus d'un milliard de dollars par année. Toutefois, les coûts du programme des pensions de la fonction publique sont attribués à chaque ministère et communiqués dans leur propre Partie III du *Budget des dépenses*, ce qui veut dire que le total cumulatif ne se trouve dans aucun document budgétaire. Cependant, on trouve tous les détails à propos des totaux cumulatifs dans les *Comptes publics*. En outre, les Parties III de la GRC et de la Défense nationale incluent peu d'information sur les coûts de leurs régimes de pension, lesquels représentent une partie considérable des coûts de leurs programmes.

7.51 Salubrité des aliments. Dans le chapitre 13 du présent Rapport, nous faisons état de nos constatations sur la gestion, par le gouvernement fédéral, du programme de salubrité des aliments. Comme nous l'expliquons dans ce chapitre, la vérification sectorielle a permis de conclure que l'information contenue dans les Parties III des différents ministères ne permet pas aux députés de se faire une idée générale des activités fédérales en matière de salubrité des aliments ni des résultats obtenus.

7.52 Par exemple, selon la Partie III de Santé Canada, c'est à ce ministère qu'incombe la principale responsabilité à l'égard de l'innocuité, de la salubrité et de la valeur nutritive des aliments. D'autres ministères jouent un rôle important dans ce secteur, à savoir Agriculture et Agro-alimentaire Canada (inspection et réglementation), Pêches et Océans Canada (inspection) et Industrie Canada (consommation). Un comité interministériel de sous-ministres, présidé par le sous-ministre de la Santé, coordonne les activités fédérales de réglementation et d'inspection des aliments. Le Comité est tenu de faire rapport périodiquement au Cabinet. Toutefois, à l'exception de

quelques mentions d'initiatives communes, cette obligation constitue le seul rappel du caractère sectoriel de la salubrité et de l'inspection des aliments dans la Partie III du ministère directeur. Les autres ministères ne fournissent pas d'information sur le rôle de direction de Santé Canada ni n'indiquent clairement que la salubrité des aliments est une activité sectorielle.

7.53 Parmi les secteurs examinés, le secteur de la salubrité des aliments était unique en ce sens qu'un ministère directeur a été désigné et qu'une obligation d'information a été imposée. Toutefois, aux termes de cette obligation, c'est le comité interministériel qui est tenu de présenter un rapport interne au gouvernement; ce n'est pas au ministère directeur de présenter un rapport externe au Parlement.

7.54 **Sciences et technologie**. Selon les estimations de Statistique Canada, le gouvernement fédéral dépense annuellement plus de sept milliards de dollars pour la recherche et le développement des sciences et de la technologie, et ce, avec la participation d'environ 60 ministères et organismes. D'après le budget de février 1994, cette activité fera l'objet d'un examen approfondi axé sur les résultats. Toujours d'après le budget, le ministre de l'Industrie était en train de préparer un document sur la politique canadienne en matière de sciences et de technologie qui devait servir de point de départ à l'examen. Comme le ministre des Finances l'a dit dans son exposé budgétaire, l'idée est de mettre en place une stratégie fédérale de recherche et de développement plus efficace qui comporte un « véritable examen des résultats ». Le chapitre 9 fait état de nos constatations dans ce domaine.

7.55 Dans le chapitre, on signale qu'il n'existe, pour le moment, aucun résumé consolidé des dépenses, des objectifs, des plans et des résultats de la recherche et du développement des sciences et de la technologie. Les ministères et organismes qui engagent des dépenses de recherche et de développement présentent des rapports distincts sur leurs propres activités. Même si c'est généralement le ministre de l'Industrie qui répond aux questions posées en Chambre sur la recherche et le développement, il n'y a pas de ministère qui ait été officiellement désigné responsable de la collecte et de la publication de l'information sur les dépenses en recherche et en développement des sciences et de la technologie.

7.56 **Programme des travaux d'infrastructure**. Le programme des travaux d'infrastructure constitue l'un des principaux leviers économiques du gouvernement dont l'objectif est d'injecter six milliards de dollars dans l'économie canadienne au cours des prochaines années. La participation fédérale s'établit à deux milliards de dollars. Le programme fut l'une des premières mesures mises en oeuvre par le gouvernement. Le budget de 1994 faisait aussi amplement mention du programme. La responsabilité du programme a été confiée au président du Conseil du Trésor. Le financement du programme est assumé par les trois organismes de développement régional, par Industrie Canada et par Affaires indiennes et du Nord Canada.

7.57 Pourtant, la Partie III du Secrétariat du Conseil du Trésor

ne fait pas mention du programme des travaux d'infrastructure. Durant l'examen du *Budget des dépenses* du Conseil du Trésor, le Comité permanent des opérations gouvernementales s'est fait dire que l'information sur le programme des travaux d'infrastructure se trouvait dans la Partie III des différents organismes de développement. Toutefois, l'information fournie dans ces documents était aussi limitée.

7.58 En résumé, les exemples précédents montrent que, dans la plupart des cas, les rapports sur l'ensemble des activités sectorielles sont insuffisants.

Ce qu'il faut pour qu'il y ait présentation de rapports sur les activités sectorielles

7.59 Pour qu'il y ait présentation de rapports sur les activités sectorielles, les quatre conditions suivantes doivent être remplies : premièrement, le gouvernement doit déterminer les secteurs sur lesquels il veut communiquer de l'information au Parlement; deuxièmement, il faut que la responsabilité principale d'une activité sectorielle soit confiée à un ministère directeur; troisièmement, il faut demander explicitement au ministère directeur de présenter un rapport externe sur le secteur et quatrièmement, il doit y avoir un cadre de communication de l'information qui comporte une série de principes.

Une définition claire, par le gouvernement, de ce qu'est une activité sectorielle

7.60 L'une des premières mesures à prendre est de déterminer ce qui constitue une activité sectorielle. Dans certains cas, il peut s'agir d'un seul et même programme qui est assuré par plus d'un ministère ou organisme. Autrement dit, les objectifs sont communs, mais divers ministères ou organismes participent à la prestation d'aspects précis du programme. On peut de nouveau donner l'exemple de l'immigration où le traitement et le règlement des demandes d'immigration relèvent de divers ministères comme Citoyenneté et Immigration, Affaires étrangères, Revenu Canada (Douanes et Accise), Solliciteur général (GRC et SCRS) et Justice. Dans d'autres cas, plusieurs ministères et organismes s'occupent d'activités connexes; la recherche et le développement scientifique en est un exemple.

7.61 Le gouvernement actuel utilise aussi le mot « secteur » pour désigner les regroupements généraux des dépenses dans la Partie I du *Budget des dépenses*. A notre avis, cette désignation, qui regroupe les ministères ou programmes d'un même secteur d'activité en général, est peut-être utile pour la Partie I, mais elle est trop étendue pour fournir de l'information utile sur la prestation d'un ensemble de services communs. Par exemple, les programmes patrimoniaux et culturels constituent un secteur qui regroupe Patrimoine Canada, la Société Radio-Canada, plusieurs musées, l'Office national du film et la Commission de la capitale nationale. Ces entités offrent des activités diverses qui vont des communications aux parcs nationaux en passant par le sport et qui visent toutes des objectifs distincts. En outre, l'information sur un secteur peut ne pas englober toutes les dépenses

liées à un programme particulier. Par exemple, dans le *Budget des dépenses*, l'information sur le secteur des programmes sociaux inclut les dépenses directes en immigration engagées par les ministères de ce secteur, comme Citoyenneté et Immigration Canada, mais pas les dépenses connexes des ministères et organismes d'autres secteurs, comme Revenu Canada (Douanes et Accise), les Affaires étrangères, la Justice, la GRC et le SCRS.

7.62 Pour ce qui est de l'information destinée au Parlement, nous croyons que, pour tout groupe d'activités définies comme activité sectorielle par le gouvernement et exécutées par plus d'un ministère ou organisme, le Parlement devrait recevoir un rapport sommaire d'intendance sur le secteur tout entier. Un tel rapport devrait constituer un seul document et contenir des renvois aux rapports des autres ministères et organismes qui s'occupent de composantes précises de cette activité sectorielle.

La désignation d'un ministère directeur et l'établissement d'une obligation d'information

7.63 Certaines activités sectorielles, comme la recherche et le sauvetage, font l'objet de rapports; d'autres, comme le programme des travaux d'infrastructure, n'en font pas. Dans le cas de la recherche et du sauvetage, la décision du Conseil du Trésor de créer le Secrétariat national Recherche et sauvetage obligeait ce dernier à soumettre annuellement un plan opérationnel pluriannuel et à faire rapport des activités de recherche et de sauvetage dans la Partie III du ministère directeur.

7.64 En comparaison, même si le président du Conseil du Trésor est le ministre responsable du programme des travaux d'infrastructure, les coûts de ce programme sont supportés par les trois organismes de développement régional, par Industrie Canada et par Affaires indiennes et du Nord Canada. Toutefois, rien n'exige que l'information sur ce programme soit regroupée dans un seul document. Résultat : la Partie III du Secrétariat du Conseil du Trésor ne fait pas mention du programme des travaux d'infrastructure.

7.65 Ces exemples et d'autres exemples nous permettent de déduire qu'il faut désigner officiellement un ministère directeur et le doter du pouvoir de demander de l'information à d'autres ministères. Il faut aussi établir officiellement une obligation d'information. Sans cette obligation, les ministères n'ont pas de raison de fournir au Parlement une information supplémentaire sur les activités sectorielles, information qui, selon nous, est essentielle pour boucler la boucle de la reddition de comptes.

7.66 Dans certains cas, comme celui du programme des travaux d'infrastructure, un ministre responsable peut être désigné comme porte-parole du gouvernement pour l'activité sectorielle - le cas échéant, le président du Conseil du Trésor. Mais, lorsqu'on crée un secteur, on oublie souvent de créer une obligation d'information sur l'activité, ce qui fait que l'information est limitée et éparpillée dans les documents de nombreux ministères.

7.67 Les responsabilités d'un ministère directeur peuvent différer. Dans le cas d'un programme bien défini, comme l'immigration, le ministère directeur peut avoir à rendre des comptes sur l'objectif général, mais le Cabinet peut déléguer certains aspects de l'activité à d'autres ministères par l'intermédiaire de protocoles d'entente par exemple. Dans d'autres cas, comme les dépenses au titre de la recherche et du développement scientifique, les ministères individuels fixent leurs propres objectifs et le ministère directeur peut n'avoir qu'à consolider et à communiquer l'information sur l'ensemble de l'activité.

7.68 A notre avis, il appartient à chaque ministère de rendre compte de la composante dont il est responsable et de communiquer de l'information à ce sujet dans son propre document budgétaire. Mais, peu importe la façon dont les liens redditionnels sont fixés, il faut que le gouvernement désigne un ministère directeur qui sera chargé de réunir l'information sur l'activité sectorielle et d'en faire rapport au Parlement.

7.69 A cet égard, nous entendons une information sommaire sur l'ensemble de l'activité, pas une information détaillée sur les opérations. Comme nous l'avons dit dans notre chapitre de 1992 sur les rapports des ministères, l'information détaillée sur les opérations devrait être facile à obtenir sur demande, mais ne devrait pas nécessairement faire partie du document d'information sur l'intendance.

7.70 Idéalement, une telle information sommaire devrait être mise à la disposition du Parlement au moment du dépôt du *Budget des dépenses*. Si, comme le contrôleur général l'a laissé entendre, cela n'est pas faisable, le gouvernement devrait envisager d'autres moyens de fournir une telle information au Parlement.

Une politique en matière de rapports sur les activités sectorielles

7.71 Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, il n'existe pas de lignes directrices concernant les rapports sur les activités sectorielles. Le *Guide pour la préparation de la Partie III du Budget des dépenses* contient des lignes directrices sur les rapports qu'un ministère doit présenter sur ses propres activités, mais rien en ce qui concerne les services assurés par plus d'un ministère. Lorsqu'il y a communication d'une telle information, c'est qu'une obligation en ce sens se trouve dans la loi habilitante, le règlement ou l'autorisation visant l'activité.

7.72 A notre avis, le cadre et les principes de communication de l'information par les ministères, que nous avons publiés en 1992, s'appliquent aussi aux rapports sur une activité sectorielle. La principale différence tient au concept de ministère directeur. Le cadre proposé reposait sur quatre questions. Les questions, qui ont été modifiées pour s'appliquer aux activités sectorielles, sont les suivantes :

- Quelle est l'activité sectorielle et quelle mission vise-t-

elle?

- Comment l'activité sectorielle est-elle exécutée de façon à remplir la mission visée?

- Quels objectifs stratégiques a-t-on fixés pour remplir la mission visée par l'activité sectorielle et obtenir les résultats escomptés?

- Dans quelle mesure les objectifs de l'activité sectorielle ont-ils été atteints et combien cela a-t-il coûté?

7.73 Nous avons aussi indiqué que l'information destinée au Parlement devait respecter trois critères simples : pertinence, fiabilité et compréhensibilité. Pour être pertinente, l'information doit être significative, complète et fournie en temps opportun. De plus, elle doit répondre à nos quatre questions. Pour être fiable, l'information doit être uniforme d'une source d'information à une autre et doit pouvoir passer l'épreuve de la validation. Pour être compréhensible, l'information doit être comprise par quiconque ne connaît pas le jargon de la fonction publique ou les détails de l'activité sectorielle. Cela veut dire utiliser un langage simple et rendre l'information accessible. Les quatre questions, combinées aux trois critères, pourraient constituer un cadre qui permettrait de déterminer si le gouvernement fournit aux députés de l'information utile sur les activités sectorielles.

Recommandations

7.74 Le secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général devrait informer le Parlement du calendrier de la réforme des rapports des ministères. Cette réforme devrait tenir compte des concepts mis de l'avant dans notre rapport de 1992, et partant, faire en sorte que les rapports reflètent toutes les activités des ministères et organismes et tirent profit de la nouvelle technologie.

7.75 Après l'établissement ou la désignation d'une activité sectorielle par le gouvernement, le secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général devrait voir à ce qu'un ministère directeur soit nommé et officiellement tenu de faire rapport sur l'ensemble de l'activité sectorielle.

7.76 Le secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général devrait élaborer un cadre de communication de l'information pour les rapports des ministères sur les activités sectorielles.

7.77 Pour ce qui est de la communication de l'information, il est clair que le gouvernement répond aux demandes précises du Parlement et de ses comités. A notre avis, le Parlement pourrait contribuer de façon significative à la réforme des rapports en laissant savoir au gouvernement que l'information actuellement fournie est insuffisante. Le gouvernement a besoin de l'appui du Parlement pour réviser l'information qu'il communique actuellement tant sur les activités des ministères que sur les activités sectorielles et pour y proposer des

changements.

Chapitre 8

Les technologies de l'information : Profiter des avantages et gérer les risques

Table des matières

	Page
Points saillants	8-5
Contexte	8-7
L'évolution rapide du milieu	8-7
Introduction	8-8
Comment nous percevons le monde des technologies de l'information	8-8
Initiatives du BVG	8-8
Symposium sur les meilleures pratiques	8-8
S'organiser	8-10
Une vision centrale et une stratégie	8-10
Le Conseil du Trésor définit la vision	8-11
Le Dirigeant principal de l'informatique	8-12
Le Plan directeur	8-12
L'autoroute électronique au Canada : construire l'infrastructure	8-15
Choisir les bons projets	8-17
Justifier son choix	8-17
Le commerce électronique	8-17
Les partenariats	8-19
Remaniement des processus et changement culturel	8-20
Bien gérer le projet	8-22
La gestion du changement	8-22
Les plans de vérification dans l'avenir	8-24
Pièces	
8.1 Infrastructure informatique du gouvernement	8-13
(La pièce 8.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)	
8.2 L'autoroute électronique	8-15
(La pièce 8.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)	
8.3 Un décollage réussi pour le projet Silver Dart	8-20
(La pièce 8.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)	

Les technologies de l'information : Profiter des avantages et gérer les risques

L'évolution rapide du milieu requiert des méthodes nouvelles pour profiter des avantages des technologies de l'information

Vérificateur général adjoint : David Roth
Vérificateur responsable : John Adshead

Points saillants

8.1 Bien utiliser les technologies de l'information pour assurer des services adaptés aux besoins changeants de la population constitue une priorité pour le gouvernement. Ces technologies lui permettent d'offrir plus de services qu'auparavant, plus rapidement et ce, au même coût ou à un coût inférieur. Ces technologies dotent par ailleurs l'État de moyens importants grâce auxquels il pourra fournir de nouveaux services ou assurer les services existants d'une manière qui procure une plus-value au public.

8.2 Afin de profiter des avantages qu'offrent les nouvelles technologies de l'information, le gouvernement doit changer la façon dont il voit et utilise l'information et la technologie. Il lui faut évaluer les processus actuels, chercher de nouvelles approches, puis modifier la façon dont il fournit l'information et les services. Le gouvernement doit se doter de systèmes souples qui facilitent la transmission des informations entre les ministères et au public. Cela contribuera à rationaliser la répartition et le nombre de points d'accès pour les citoyens et à modifier l'image que la population se fait du gouvernement, qu'elle perçoit comme étant un ensemble d'organisations disparates.

8.3 De nos jours, la mise en oeuvre des technologies de l'information comporte de nombreux risques et défis. Vu l'évolution rapide de ces dernières et du milieu dans lequel elles sont mises en oeuvre, il est essentiel que le gouvernement joue le rôle de chef de file pour ce qui est de gérer les risques, tant internes qu'externes, inhérents à cette évolution. Ces risques ont trait aux obstacles organisationnels, à la complexité des technologies mêmes, aux changements qui transforment le cadre législatif et le contexte économique et aux conséquences de tous ces phénomènes pour les fonctionnaires. Tant la direction que les employés ont la responsabilité de faire leur part. Afin de modifier le rôle des technologies de l'information dans l'appareil gouvernemental, une action concertée, une vision et des pouvoirs appropriés s'imposeront, de manière que l'on puisse profiter des avantages tout en réussissant à gérer les risques.

8.4 Un des défis qui se posent au BVG consiste à trouver des moyens plus efficaces et efficients pour vérifier le secteur nouveau des technologies de l'information. Nous avons recensé les pratiques que d'autres organisations utilisent pour gérer les risques allant de pair avec l'évolution technologique et pour se servir plus efficacement des technologies. Avec ces pratiques comme instrument de base, le BVG évaluera dans quelle mesure le gouvernement a su profiter de ces technologies.

Contexte

L'évolution rapide du milieu

8.5 Le mot « révolutionnaire » décrit bien l'incidence que les technologies de l'information (TI) ont eue sur les entreprises et les individus au cours des dix-sept années écoulées depuis la date de notre premier rapport sur l'évaluation des systèmes d'informatique et d'information en 1977. Chaque jour, de nouveaux produits de plus en plus nombreux arrivent sur le marché. On a calculé qu'en moyenne chaque Canadien est touché quotidiennement par l'action de dix ordinateurs différents. La technologie informatique influe d'une façon ou d'une autre sur presque toutes les activités humaines. Que ce soit pour programmer un magnétoscope, retirer de l'argent à un guichet automatique, recevoir un chèque du gouvernement par virement automatisé, conduire un véhicule ou aller faire des achats, la technologie a profondément modifié notre façon de vivre.

8.6 Jusqu'à très récemment, on acceptait passivement les technologies de l'information, mais aujourd'hui, les individus et les entreprises créent et exploitent leurs propres systèmes et babillards électroniques à accès direct; il suffit d'un ordinateur personnel et d'une ligne téléphonique pour y arriver. Comme l'accès aux réseaux et à d'autres grands systèmes en direct dans d'autres secteurs est facile et peu coûteux, les gouvernements se sentent de plus en plus pressés d'offrir un accès électronique à leurs services et informations. En outre, on s'attend à ce que les technologies de l'information engendrent des services nouveaux et améliorés et à ce qu'elles contribuent à réduire les coûts.

8.7 Le gouvernement fédéral continue d'investir des sommes considérables dans le domaine des technologies de l'information. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), les dépenses directes pour les activités liées aux technologies de l'information s'élèvent à plus de trois milliards de dollars chaque année. Mais comme les systèmes du gouvernement ne sont pas conçus pour recueillir et consolider l'information sur les coûts des projets ou des produits, les dépenses réelles, incluant les coûts directs et indirects, pourraient fort bien être deux fois plus élevées. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, plus de 20 000 fonctionnaires, dont le total des salaires dépasse un milliard de dollars, travaillent dans ce domaine; ils mettent au point, installent, entretiennent et gèrent plus de 200 000 postes de travail, plus de 500 mini-ordinateurs et ordinateurs principaux, une multitude de systèmes administratifs et financiers différents installés sur ordinateur, et des centaines de projets concernant les TI.

8.8 Les milieux des TI prennent rapidement de l'ampleur comparativement au reste de l'appareil gouvernemental. L'effectif des services de TI s'accroît d'environ six pour cent par année, et les dépenses se rapportant directement à ce secteur, de près de neuf pour cent par année. Pour bien situer le phénomène, disons que, si l'on regroupait toutes les activités fédérales relatives aux technologies de l'information en un seul ministère, celui-ci aurait le quatrième budget en importance de toute la fonction publique, après ceux des Finances (qui inclut le service de la dette publique), du Développement des

ressources humaines et de la Défense nationale.

8.9 Avec un investissement aussi énorme et aussi diversifié dans le secteur des technologies de l'information, il n'est pas surprenant que nous ayons signalé dans le passé des dépassements de coûts, de longs retards et des cas aux avantages discutables. C'est à cause de pareilles faiblesses que le public en vient à douter du leadership du gouvernement et de sa volonté de gérer les investissements faits dans le secteur et de guider la mise sur pied des systèmes. La difficulté des nouvelles solutions que l'on met en oeuvre dans des milieux complexes et décentralisés ajoute encore aux risques d'échec. L'importance grandissante et la croissance continue du secteur des technologies de l'information dans le gouvernement vont, elles aussi, hausser la visibilité de la gestion dans ce domaine.

8.10 Afin de conserver la confiance du public, il faudra opérer des changements radicaux aux plus hauts niveaux du gouvernement et dans la fonction publique. Seuls des dirigeants possédant une vision claire des immenses possibilités des TI pourront créer et mettre en oeuvre une stratégie puissante et réaliste pour l'avenir. Les risques sont grands, mais compte tenu des occasions qui s'offriront dès lors de réduire les dépenses, de rationaliser les opérations et d'assurer des services de concert avec tous les paliers de gouvernement et le secteur privé, on s'exposera à des risques beaucoup plus considérables, si l'on ne sait pas relever le défi.

Introduction

Comment nous percevons le monde des technologies de l'information

8.11 Le présent chapitre décrit comment le Bureau du vérificateur général (BVG) perçoit le monde des technologies et il expose certaines des pratiques que nous, vérificateurs, comptons trouver au cours de nos vérifications dans le secteur des technologies de l'information ainsi que les principes sous-jacents. Nous évaluerons ces pratiques en regard des possibilités d'amélioration des services au public et d'accroissement de leur valeur, tant actuelle que future.

8.12 Les consommateurs ont toujours jugé de la valeur d'un produit en fonction de sa qualité et de son prix. Aujourd'hui, ils prennent en compte d'autres paramètres, dont la commodité, le service après-vente et la fiabilité. Le gouvernement sait depuis longtemps que les technologies peuvent contribuer à réduire les frais ou aider à en éviter l'augmentation. Pour le gouvernement, le défi consistera à obtenir ces avantages tout en acquérant ces plus-values : commodité accrue et amélioration du service qui vont de pair avec la technologie. Afin de relever le défi, il lui faudra remettre en question les hypothèses fondant sa conception actuelle des technologies.

Initiatives du BVG

Symposium sur les meilleures pratiques

8.13 Des craintes ayant été exprimées par le Comité permanent des

comptes publics de la Chambre des communes, le vérificateur général du Canada s'est engagé, dans son Rapport de 1992, à procéder « à une série d'examens sur l'élaboration des principaux systèmes informatiques au sein du gouvernement. » Dans tout le gouvernement, les ministères planifient ou élaborent des projets de grands systèmes administratifs et opérationnels pour la comptabilité et les finances, les voyages, le matériel, la gestion des stocks et la réalisation des programmes. Au fil des ans, nous avons exprimé nos inquiétudes au sujet du coût élevé des systèmes en développement. Les membres du Comité des comptes publics s'inquiètent des dépassements de coûts et de l'efficacité des systèmes gouvernementaux. Cependant, il n'est guère utile, selon nous, de ne présenter au Parlement que les conséquences et le coût de ce qui n'a pas bien fonctionné. En cette époque de compressions budgétaires, le BVG compte offrir une plus-value en soulevant des questions et en définissant les problèmes avant que l'État ait engagé d'autres frais, ou qu'il soit devenu impossible de modifier les décisions prises.

8.14 De concert avec le Conseil du Trésor, le BVG a tenu, en septembre 1993, un symposium intitulé « Systèmes en développement - Meilleures pratiques ». Ce symposium, qui a réuni 125 cadres supérieurs des secteurs public et privé, a servi de tribune à des chefs de file du domaine et nous a permis de présenter nos conclusions préliminaires sur les meilleures pratiques appliquées dans les systèmes en développement. Le BVG a par la suite publié le compte rendu du Symposium sur les meilleures pratiques; le document décrivait ce qui, à notre avis, constitue les trente meilleures pratiques, que nous avons répertoriées après des recherches exhaustives dans des ouvrages spécialisés, après une centaine d'entrevues dans des ministères, des organismes fédéraux et des sociétés privées et après l'analyse de mémoires sur l'élaboration de systèmes présentés par des intégrateurs de grands systèmes.

8.15 On peut établir un lien entre chacune de ces trente meilleures pratiques (qu'il faut adopter dans la mise au point de tout système) et l'une des trois grandes étapes à suivre dans tout projet gouvernemental dans le domaine des technologies de l'information :

- **S'organiser.** La première étape consiste à adopter une vision pour l'ensemble du gouvernement, à s'assurer que les stratégies ministérielles correspondent à cette vision et que les cadres supérieurs sont résolus à soutenir la réalisation des plans et enfin, à obtenir la coopération des divers intéressés à tous les niveaux du gouvernement.

- **Choisir les bons projets.** La deuxième étape, c'est de déceler les projets qui favoriseront la réalisation de la stratégie du ministère, d'en justifier le choix au moyen de dossiers étayés, et d'opter pour ceux qui aideront le mieux l'organisation à exécuter ses plans d'ensemble et qui procureront les avantages nets maximaux aux parties concernées.

- **Bien gérer les projets.** Enfin, la troisième étape, c'est d'adopter et de suivre de bonnes méthodes de gestion qui permettront de répondre aux besoins des utilisateurs, de s'assurer, à chaque étape,

que le projet est toujours justifié, et de le terminer à temps et dans les limites du budget établi.

8.16 Le symposium a confirmé que ces meilleures pratiques relèvent du bon sens et se fondent sur des principes de gestion éprouvés que l'on juge nécessaires pour mettre en oeuvre et gérer avec succès les projets du gouvernement dans le domaine des technologies de l'information. On a également établi qu'il n'existe aucune « formule magique » pour garantir le succès des systèmes. Faute d'une « règle d'or » unique, la qualité des communications, la transparence, le bon sens et l'expérience constituent les meilleurs outils qui soient.

8.17 Les projets gouvernementaux dont on parle dans le présent chapitre montrent comment les meilleures pratiques sont employées et comment les technologies de l'information peuvent servir à résoudre des problèmes et à produire des avantages. Les projets en question n'ont pas fait l'objet d'une vérification. Ils illustrent certes la gamme des possibilités, mais ils ne sont pas cités comme des idéaux, ni comme des cas où l'on s'est conformé à toutes les meilleures pratiques.

S'organiser

Avant le lancement de grands projets, nous nous attendons à trouver dans les organisations gouvernementales certains éléments critiques propres aux TI, dont les suivants :

- Un environnement organisationnel qui comprenne un ensemble de stratégies, de plans, de politiques, de méthodes et de normes propres à l'organisation; au niveau le plus élevé, cela suppose l'adoption d'une vision gouvernementale que tous les ministères épouseront.

- Une philosophie de gestion qui favorise une perspective « commerciale » plutôt qu'une optique purement technique pour l'élaboration des systèmes.

- Une capacité manifeste de l'organisation d'adapter sa philosophie au changement.

- Une méthode souple d'élaboration des systèmes qui convienne aux projets de toute taille et à toutes les démarches.

- Une haute direction « engagée », qui soutient avec vigueur les projets de TI, attribue judicieusement les ressources et sait quand il convient de prendre des risques en appliquant des technologies non éprouvées, ou, au contraire, de s'en tenir à des technologies connues.

Une vision centrale et une stratégie

8.18 Pour que de nouveaux systèmes d'envergure permettent de profiter des possibilités qu'offrent les technologies de l'information, il faut une vision centrale et une stratégie pour intégrer cette vision à toute l'organisation. Le gouvernement de Singapour possède une telle vision et une stratégie allant de pair. Dans ce pays, le gouvernement, jouant un rôle de chef de file, montre la voie et met à contribution

tant le secteur public que le secteur privé. Il s'agit d'une vision nationale, et la stratégie consiste pour l'État à collaborer avec le secteur privé.

En 1984, **Singapour** a reconnu que l'échange de données informatisées (EDI), c'est-à-dire la transmission des informations par voie électronique, rendrait plus efficiente la manutention des marchandises et des conteneurs dans son port. L'administration des mouvements des cargos exigeait une paperasserie très lourde. Aujourd'hui, 80 p. 100 de toutes les informations nécessaires pour gérer le port sont acheminées par EDI, et environ 60 p. 100 de toutes les lignes maritimes y sont abonnées. Les frais de livraison et les périodes d'attente ont été considérablement réduits, et il faut des effectifs moindres pour faire l'administration courante.

En même temps que Singapour a implanté l'échange de données informatisées dans le port, elle s'est aussi dotée du premier EDI pour le traitement des documents relatifs aux échanges internationaux. Aujourd'hui, presque toutes les déclarations d'importation et d'exportation de biens se font par voie électronique. Les commerçants peuvent obtenir tous les permis et approbations nécessaires en 15 minutes; auparavant, les visites aux services gouvernementaux nécessitaient un jour ou deux! Les systèmes d'EDI du port et des échanges commerciaux sont reliés entre eux, de sorte que les abonnés profitent des deux. Au port, les systèmes permettent de suivre les mouvements des cargos et des conteneurs et fournissent les informations sur l'arrivée et le départ des navires. Ces initiatives ont grandement amélioré la capacité du port : en 1984, il manutentionnait 1,4 million de conteneurs par an pour le compte de 68 sociétés de transport maritime, alors qu'il en manutentionne maintenant 8,5 millions pour le compte de 134 sociétés.

Tout en travaillant de concert avec le secteur privé, Singapour s'est activement employée à utiliser davantage les technologies au sein du gouvernement. La République de Singapour s'est engagée à fond dans le projet d'informatiser le pays et estime qu'il est important pour elle d'attester sa volonté d'y arriver. Il y a plus d'une décennie, le gouvernement a créé la Commission nationale d'informatique (CNI) et l'a chargée de promouvoir l'informatisation du secteur public dans tout le pays et de lui assurer des services d'experts-conseils en TI, dont les suivants : aider à définir la mission, les objectifs et les stratégies; déceler les systèmes d'application stratégiques essentiels pour améliorer l'efficacité et l'efficience; gérer et exploiter les systèmes d'informatique de tous les ministères; élaborer des normes et des méthodologies nationales. La Commission nationale d'informatique met l'accent sur la collaboration entre les secteurs public et privé afin que, par les TI, le pays arrive à devancer la concurrence.

La Commission nationale d'informatique a donné un nom évocateur à la prochaine étape qu'elle doit franchir : *TI-2000 - Vision d'une île intelligente*. Le programme TI-2000 résulte d'une étude rigoureuse que l'on a menée sur les onze principaux secteurs économiques de l'île afin de voir comment les technologies de l'information peuvent servir à améliorer le rendement des entreprises et la qualité de vie. A la fin

du processus, le programme TI-2000 prévoit que les citoyens feront presque toutes leurs transactions avec le gouvernement ou le secteur privé par voie électronique. Citons ici quelques exemples : régler des factures, présenter des demandes d'emploi et faire des achats courants, ou encore réserver des billets, accéder à de vastes vidéothèques et bibliothèques, « visiter » les musées et les galeries d'art du monde entier et communiquer avec des amis et des membres de sa famille.

8.19 Bien que le Canada n'ait pas encore de plan national comparable dans le domaine des technologies de l'information, un certain nombre de projets en cours déboucheront sur des plans d'utilisation des TI au sein du gouvernement et dans le cadre d'entreprises réalisées conjointement par les secteurs public et privé. Tous ces projets pourraient finir par faire partie intégrante d'un plan national.

Le Conseil du Trésor définit la vision

8.20 Tout comme les entreprises ont reconnu la nécessité d'harmoniser leurs activités en matière de TI et leurs orientations stratégiques, le Conseil du Trésor a constaté que le gouvernement devait faire concorder ses activités en ce domaine avec ses activités opérationnelles. En publiant en 1992 le document intitulé *Améliorer les services en utilisant l'information et les technologies de façon novatrice*, le Conseil du Trésor a imprimé une nouvelle orientation à la démarche du gouvernement dans le secteur des TI. Appelée *Perspective 2001*, l'orientation stratégique quinquennale constitue la pierre d'assise des TI au gouvernement. Deux aspects de cette vision retiennent particulièrement l'attention, à savoir la nécessité :

- de gérer les biens dans le domaine de l'information dans un environnement de TI (par exemple, la refonte des processus et la mise sur pied de l'infrastructure fondamentale);

- de concevoir des systèmes communs et intégrés et les normes essentielles à leur réalisation (par exemple, les systèmes partagés).

8.21 Le Conseil du Trésor considérait *Perspective 2001* tant comme l'énoncé de sa vision que comme un document devant s'accompagner d'un plan qui exposerait plus en détail comment la stratégie serait mise en oeuvre. Il reste encore à élaborer une stratégie et une vision nationales qui vaillent en même temps pour les secteurs public et privé.

Le Dirigeant principal de l'informatique

8.22 Quand les technologies de l'information ont commencé à jouer un rôle clé dans les affaires, les entreprises du secteur privé ont reconnu qu'il fallait confier à une personne spécialiste le soin de gérer l'utilisation de cette ressource critique et de recourir intensément aux technologies pour soutenir les efforts de l'entreprise. D'habitude, c'est au Dirigeant principal de l'informatique (DPI) qu'il incombe d'élaborer la stratégie relative aux TI et de s'assurer qu'elle s'harmonise avec la stratégie générale de l'organisation. Le DPI prend

en compte les orientations stratégiques de cette dernière dans les plans de TI et dans l'utilisation des technologies pour automatiser le réaménagement des lieux et des méthodes de travail.

8.23 En 1993, le Conseil du Trésor, imitant en cela le secteur privé, a créé le poste de Dirigeant principal de l'informatique en confiant au titulaire la mission de mettre en oeuvre *Perspective 2001*. En instituant le poste, le gouvernement signalait son intention d'ouvrir la marche dans le domaine des technologies de l'information.

8.24 L'établissement du bureau du DPI ne représente qu'une étape dans cette voie et le DPI compte parmi de nombreux autres cadres supérieurs du gouvernement qui doivent manifester leur engagement envers les technologies de l'information; cela signifie qu'ils doivent les promouvoir sans relâche et avec visibilité, leur réserver, dans les limites du raisonnable, les ressources humaines et financières qu'exigent l'échéancier et la portée des projets entrepris et donner aux fonctionnaires les pouvoirs dont ils ont besoin pour s'aider eux-mêmes. S'engager, c'est également devoir personnellement rendre compte du succès ou de l'échec des projets relatifs aux TI.

8.25 En créant le bureau du DPI, le gouvernement s'est doté d'un centre de coordination des technologies de l'information et des remaniements des procédés. Il faut simplifier les opérations, refondre les méthodes et concevoir une approche globale des travaux sur les systèmes; et c'est à ces besoins que ce bureau cherche à répondre. Une série de comités aide le DPI dans ses travaux (voir la pièce 8.1). Nous avons bon espoir que le bureau du DPI aidera à définir et à mettre en oeuvre une structure claire et souple qui permettra au gouvernement fédéral de faire en sorte, de concert avec d'autres paliers de gouvernement et le secteur privé, que les technologies de l'information portent pleinement leurs fruits.

Pièce 8.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Le Plan directeur

8.26 Le *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information*, que le président du Conseil du Trésor a publié en février 1994 à des fins de discussion, constitue un élément important de la stratégie générale du gouvernement. Le document présente l'ébauche d'un programme détaillé sur l'utilisation des technologies de l'information pour favoriser le renouvellement de tous les services gouvernementaux. Il s'inspire des orientations définies par le Conseil du Trésor dans *Perspective 2001* et il décrit le plan du gouvernement pour ce qui concerne les technologies de l'information. La vision et les principes exposés dans le *Plan directeur* ont été approuvés par le Conseil du Trésor en juin 1994, après une analyse fouillée des observations énoncées par les ministères, d'autres ordres de gouvernement et des entreprises du secteur privé.

8.27 Le Plan prend en compte les économies qui, selon le DPI, résulteront du développement coopératif de systèmes communs et partagés, notamment dans le domaine de l'administration, où les modes fondamentaux de fonctionnement se ressemblent d'un ministère à l'autre. Jusqu'ici, le DPI a approuvé onze systèmes communs dans les domaines des finances, du personnel et de la gestion du matériel; on estime à plus de 200 millions de dollars les sommes ainsi épargnées.

8.28 Pareille démarche fait contraste avec la méthode pratiquée jusqu'ici, chaque organisation élaborant son propre système et en assurant la maintenance. Voilà qui nuisait au partage de l'information et qui empêchait l'adoption d'une stratégie gouvernementale intégrée en la matière; cela favorisait alors l'émergence d'« îlots d'information » isolés dans les ministères et les organismes, ce qui augmentait les frais généraux engagés pour la maintenance des systèmes, la collecte des données et provoquait le dédoublement de l'information, du fait que les usagers ne pouvaient les échanger entre eux. Dans l'ensemble du gouvernement, l'information est stockée dans de gros systèmes informatiques « antiques ». En ce qui concerne ces derniers, le défi consiste à trouver des moyens de convertir l'information sous des formes permettant de la transférer facilement à d'autres applications et, ce faisant, à améliorer le partage de l'information à l'échelle du gouvernement, tout en respectant les éléments confidentiels et le droit d'accès à l'information.

Pièce 8.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

8.29 Le *Plan directeur* fait aussi valoir l'idée que les secteurs public et privé doivent avoir accès à toute la gamme des services gouvernementaux par le truchement d'un « guichet unique ». En bout de ligne, les citoyens pourraient obtenir tous les services ou toute l'information dont ils ont besoin de diverses façons, entre autres en se rendant à un seul bureau gouvernemental, en communiquant avec ce bureau au moyen d'un ordinateur personnel, d'un téléphone à clavier ou de la télévision interactive, ou encore en passant par un kiosque libre-service dans un centre commercial. Ce plan est donc lourd de conséquences pour maintes activités, qu'il s'agisse de la conception des systèmes à l'échelle du gouvernement, de la mise en place d'un réseau commun de communications, de la nécessité d'un accord entre les ministères sur la manière de partager les informations, de l'organisation de la prestation des services dans tous les ministères fédéraux et avec d'autres ordres de gouvernement.

8.30 L'adoption du *Plan directeur* dans toute la fonction publique vise à améliorer les services assurés au public et à réduire les frais généraux et le coût de prestation des programmes. Le directeur principal de l'informatique s'est engagé à faire réaliser au gouvernement des économies de deux milliards de dollars au cours d'une période de cinq ans. Sur ces deux milliards de dollars, il estime qu'environ 700 millions de dollars seront épargnés grâce à une prestation plus efficiente des programmes et que le reste, soit 1,3 milliard de dollars, proviendrait de la réduction des frais

administratifs généraux. Selon le DPI, sur ce montant de 1,3 milliard de dollars, le gouvernement épargnerait 800 millions à ce dernier égard si les ministères adoptaient des systèmes communs ou, à tout le moins, s'ils choisissaient parmi une gamme limitée de systèmes approuvés.

8.31 Le Dirigeant principal de l'informatique assume un rôle des plus difficiles. Il lui incombe de susciter la coopération nécessaire pour énoncer une vision claire de ce qui convient au gouvernement et au pays. Les politiques, les procédures, la sécurité et les normes importent toutes, certes; mais le rôle premier du DPI, à notre avis, est d'aider les ministères à réaliser leurs programmes, plutôt que de contrôler le respect des normes en matière de technologie.

L'autoroute électronique au Canada : construire l'infrastructure

8.32 L'autoroute électronique joue le même rôle que les chemins de fer ont joué à la fin du XIXe siècle. La voix, les données ainsi que les signaux de radiodiffusion et de télédistribution circulent sur la même autoroute, ce qui offre à chaque foyer et à chaque bureau partout au Canada la possibilité de bénéficier d'un accès multimédias, interactif et polyvalent. La convergence des industries de l'informatique, des télécommunications et de l'« information » dans les domaines du spectacle, de l'éducation, de la santé et de l'édition ainsi que dans le secteur public pourrait bien transformer la société canadienne.

8.33 La vision canadienne d'une infrastructure nationale en est encore au stade embryonnaire. Le Comité consultatif de la gestion de l'autoroute électronique d'Industrie Canada a annoncé qu'elle envisageait de « placer le Canada au premier rang mondial en ce qui a trait à l'établissement et à l'utilisation de l'autoroute électronique, afin de donner à tous les Canadiens un avantage substantiel au plan de l'économie, de la vie sociale et de la culture».

Le Réseau canadien pour l'avancement de la recherche, de l'industrie et de l'éducation (CANARIE) représente le principal instrument dont Industrie Canada se sert pour assurer la mise en place d'une vaste infrastructure qui desservira un réseau d'information et de communications. Exploité et géré par le secteur privé, CANARIE formera l'épine dorsale d'un réseau électronique national à grande vitesse qui facilitera la collaboration entre les ingénieurs et les scientifiques canadiens et qui leur donnera accès à un vaste éventail de services d'information. Il associera des participants de nombreuses organisations des secteurs public et privé. Relié aux réseaux régionaux et locaux, il offrira l'accès à de vastes bases de données, à des logiciels, au courrier électronique et à des informathèques. Le plan d'affaires prévoit des dépenses supérieures à un milliard de dollars d'ici l'an 2000. La part fédérale, en sus des 26 millions de dollars approuvés pour la période allant jusqu'au 31 mars 1995, fait maintenant l'objet d'une étude.

Au cours des deux premières années du projet, le Ministère, par le biais de CANARIE, s'est surtout soucié d'accroître et de promouvoir l'utilisation de réseaux ultra-rapides par les scientifiques, de

construire des installations d'essai pour faire valoir les produits canadiens et d'encourager le secteur privé à mettre sur le marché des applications et des produits novateurs se rapportant aux réseaux. CANARIE vise à mettre à profit les atouts du Canada dans les domaines des télécommunications et de l'éducation, et à se préparer à exploiter les occasions qui se présenteront dans l'avenir.

8.34 D'autres pays ont des plans ambitieux en vue de mettre en place leur infrastructure dans le domaine des communications. Le gouvernement des États-Unis a réservé deux milliards de dollars américains par année à des travaux de R-D et à la mise au point d'applications pour une infrastructure nationale de l'information qui est censée relier entre eux tous les hôpitaux, écoles, universités, cliniques et bibliothèques du pays d'ici l'an 2000. La Communauté européenne compte dépenser 3,8 milliards de dollars américains en quatre ans pour constituer une autoroute électronique. Le Japon veut dépenser 200 milliards de dollars américains d'ici 2015 pour relier entre eux tous les bureaux, les écoles et les résidences privées au moyen de câbles à fibres optiques.

8.35 On considère que le Canada possède l'un des meilleurs réseaux de télécommunications au monde. Grâce à l'expérience qu'il a acquise dans le domaine des techniques de pointe propres à la téléphonie et à la câblodiffusion, il est bien placé pour offrir les nombreux services que promet un monde multimédias. Avec la mondialisation des marchés et le libre-échange, de nombreux experts pensent que la création, la circulation et l'utilisation de l'information engendreront de nouveaux emplois et la prospérité. Si le Canada ne met pas à profit ses acquis en matière de télécommunications, il pourrait perdre sa place de chef de file, car d'autres grandes puissances commerciales investissent énormément dans la mise au point d'une nouvelle infrastructure et de nouvelles technologies.

8.36 La protection de la vie privée est mise en péril par l'autoroute électronique. Cependant, la loi oblige déjà le gouvernement à assurer la sécurité de l'information qu'il détient. Dans sa perspective nationale, le Canada va devoir se pencher sur cette question tant en ce qui concerne le secteur privé que le secteur public. De récentes enquêtes ont révélé que la plupart des Canadiens et des Canadiennes favorisent la création d'une telle autoroute, mais que la grande majorité ont des inquiétudes quant au respect de la confidentialité et à l'accès à l'information. Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada a fait une mise en garde : à moins qu'un « code de la route » ne soit adopté pour protéger les renseignements personnels, la vie privée et la dignité de chaque citoyen et citoyenne du pays seront les premières victimes de l'autoroute.

8.37 L'initiative et le soutien de tous les paliers de gouvernement seront nécessaires pour construire l'autoroute électronique et en garantir la sécurité. Il leur incombera d'élaborer ensemble une vision nationale, de concert avec le secteur privé.

Choisir les bons projets

Voici certains critères essentiels qui doivent guider les gestionnaires fédéraux quand ils choisissent des projets :

- Préparer un dossier qui prenne en compte tous les coûts de mise en oeuvre, depuis la formation jusqu'à l'achat de meubles ergonomiques. Il faut constamment y revenir et le réévaluer tout au long de la durée du projet, et confirmer si les motifs de l'automatisation sont toujours justifiés et opportuns. Cela importe particulièrement dans le cas des projets de longue durée.

- Il faut définir le lien entre le dossier, d'une part, et la stratégie générale et les objectifs énoncés dans le programme ministériel, d'autre part; il convient d'inclure les études de faisabilité, une analyse coût-avantages, une analyse des risques et un examen postérieur à la mise en oeuvre.

- Il faut envisager le recours aux partenariats, aux alliances stratégiques et à la sous-traitance.

- L'informatisation d'un processus offre l'occasion d'en envisager le remaniement.

Justifier son choix

8.38 Afin de classer et de choisir des projets relatifs aux technologies de l'information en fonction de solides critères axés sur l'avancement de l'organisation, il faudra disposer d'information raisonnablement précise sur le coût. Les systèmes actuels de comptabilité du gouvernement ne sont pas conçus pour saisir facilement les coûts de chaque projet ni pour enregistrer les investissements en immobilisations comme dans le secteur privé. Certains systèmes ministériels saisissent effectivement de l'information sur les coûts, mais la plupart des données actuelles se présentent sous des formes incompatibles, et il n'est pas facile de les consolider. Comme bien des coûts sont cachés, il est d'autant plus difficile, tant dans le secteur public que privé, d'estimer les investissements faits au titre des TI. Par exemple, si l'on dépense 5 000 $ pour acheter un ordinateur personnel, cette somme est bel et bien saisie, mais les autres frais, tels que ceux afférents à la formation, aux services de soutien et au réaménagement du bureau, ne le sont à peu près jamais dans l'estimation du coût total. En admettant l'existence de ces coûts supplémentaires, les cadres supérieurs pourront prendre de meilleures décisions et se préparer plus tôt à supporter ces dépenses.

Le commerce électronique

8.39 Le commerce électronique devient une réalité avec l'autoroute électronique. Depuis des années, le secteur privé s'adonne à deux genres de transactions de cet ordre : l'échange de données informatisées (EDI) et le transfert électronique de fonds (TEF).

8.40 Grâce aux guichets automatiques où l'on fait les TEF, les clients ont accès aux fonds de leurs comptes bancaires ou de leurs

cartes de crédit n'importe quand, presque n'importe où dans le monde. Les programmes de virement automatique éliminent la production coûteuse des chèques de paie, de pension et d'assistance sociale. De plus, ils ont déjà procuré d'énormes économies au gouvernement.

8.41 Le sigle EDI désigne l'échange électronique de données entre ordinateurs, sous une forme structurée et au moyen d'une ligne de communications. Dans son *Orientation stratégique pour les années 90*, le gouvernement précise qu'il compte utiliser les échanges électroniques pour transformer fondamentalement ses affaires; en effet, il voudrait que, d'ici la fin de la décennie, tout se fasse par voie électronique, sans aucun support papier. L'EDI permet une réduction estimative d'environ 28 dollars sur le coût total de chaque transaction qu'effectue le gouvernement; les économies possibles sur les 17 millions de transactions annuelles du gouvernement sont énormes! L'EDI améliore le stockage et l'extraction des données, et de nombreux utilisateurs peuvent avoir accès à la même information en même temps.

Grâce au **Système automatisé d'échange des données** (SAED), instauré à Douanes et Accise Canada en 1988, les courtiers et les importateurs peuvent transmettre les données d'entrée au Ministère pour accélérer le dédouanement des marchandises à la frontière. Le SAED permet aussi aux Douanes de transmettre des relevés comptables aux importateurs. Pour ces derniers, les délais sont passés de dix jours à 30 minutes, et le gouvernement n'introduit les données qu'une seule fois. Aujourd'hui, les courtiers et les importateurs présentent huit millions de documents électroniques par année au moyen du SAED. Revenu Canada a estimé que la période de recouvrement de l'investissement du système a été inférieure à deux ans.

8.42 En outre, l'échange de données informatisées (EDI) permet d'accroître sensiblement la productivité sur trois plans : le temps, la qualité, et les coûts. Les secteurs public et privé ont besoin de plus de données et de meilleurs moyens pour exécuter des couplages plus complexes entre elles et ce, afin d'appuyer leurs activités. C'est en manipulant les données que l'on ajoute à leur valeur, qu'on les transforme en information, et que l'on en fait une ressource utile. Mû par la nécessité de soutenir la concurrence, le secteur privé est en train de changer sa perception de l'information. Le gouvernement fédéral doit faire de même, lui qui subit des pressions financières et à qui le public demande une amélioration des services et de l'accès à l'information. Depuis toujours, le gouvernement voit l'information comme étant un poste de dépenses. Des outils tels que l'EDI peuvent lui permettre d'utiliser l'information à son avantage stratégique, non seulement pour réduire les frais, mais aussi pour offrir de nouveaux services et améliorer ceux qui existent déjà.

La transmission électronique des déclarations (TED), à Revenu Canada, montre comment le gouvernement a changé sa façon de fonctionner et comment, ce faisant, il a réduit le coût du service tout en l'améliorant. Pendant des années, les contribuables du secteur privé ont utilisé des programmes informatiques pour faire leurs déclarations d'impôt, puis ils envoyaient un exemplaire imprimé à Revenu Canada. Aujourd'hui, celles-ci sont acheminées par voie électronique grâce à la

TED.

Les contribuables qui se servent de la TED reçoivent leur avis de cotisation et leur remboursement d'impôt plus rapidement. Les déclarations faites par voie électronique sont traitées dans les 14 jours environ, tandis qu'il faut habituellement de trois à huit semaines dans le cas des exemplaires imprimés. Si le contribuable utilise la TED et demande un virement automatique de son chèque de remboursement, la période de traitement peut se faire en huit jours. Dans la deuxième année de fonctionnement du système à l'échelle du pays, environ 3,2 millions de contribuables ont eu recours à la TED (soit à peu près 16 p. 100 des particuliers déclarants).

L'administration fiscale coûte beaucoup moins cher grâce à la TED, qui permet au Ministère de rationaliser ses modes de fonctionnement, d'abaisser le coût de la saisie des informations contenues dans les déclarations d'impôt, de diminuer le nombre d'erreurs de calcul et de saisie au clavier, et de réduire l'espace d'entreposage dont le Ministère a besoin. Les ressources humaines peuvent être affectées à d'autres activités et la paperasserie s'en trouve réduite.

Le cas de la TED illustre certains des éléments importants dont il convient de tenir compte quand on choisit un projet. Ce projet répondait à un besoin : la plupart d'entre nous doivent remplir une déclaration d'impôt, et c'est plus facile par voie électronique. Des réaménagements ont eu lieu : par exemple, dorénavant plus nécessaire de fournir les reçus, et l'ordinateur examine les déclarations. Le Ministère a mis la TED sur pied avec la coopération d'organismes du secteur privé, dont l'industrie des télécommunications, des concepteurs de logiciels spécialisés (impôt) et des fiscalistes.

8.43 Les avantages que peuvent procurer au gouvernement l'EDI et d'autres genres de systèmes électroniques pour les échanges commerciaux sont énormes. En dépit de certains progrès, le gouvernement a mis du temps à profiter des avantages de l'EDI, particulièrement dans les domaines de l'approvisionnement, des paiements ainsi que de la perception des recettes. Il importe aussi de tenir compte d'une autre dimension. La mise au point de certains types de TI coûte trop cher pour que le secteur privé puisse s'en charger, si le marché n'est pas assez vaste pour rentabiliser l'investissement. Comme il compte parmi les plus grands utilisateurs possibles des systèmes d'EDI au Canada, le gouvernement fédéral peut, en fixant une norme pour le traitement EDI, contribuer à établir une norme nationale pour les échanges électroniques dans tout le pays et à inciter le secteur privé à investir dans ce domaine.

Les partenariats

8.44 Le projet CANARIE a pour objet de mettre en place l'infrastructure de l'autoroute électronique. Le projet Silver Dart constitue un exemple du genre de projet pour lequel le gouvernement ou le secteur privé se serviront de l'autoroute.

Le **projet Silver Dart** a été lancé par le Musée national de l'aviation

en novembre 1993; il porte le nom de l'avion qui, en 1909, a exécuté le premier vol motorisé au Canada. Il attire l'attention des étudiants, du grand public et d'autres musées du monde entier. Il s'agit d'un système-kiosque multimédias s'apparentant à une encyclopédie électronique qui permet aux utilisateurs de regarder des images d'aéronefs tirées de la collection du Musée, de voir des vidéoclips montrant des aéronefs en action, et d'entendre le vrombissement de leurs moteurs. Un réseau à grande distance (RGD) rendra possible la téléconsultation de la collection; ce sera la première fois en Amérique du Nord qu'un système multimédias avec vidéo animée fonctionnera sur un RGD ultrarapide.

Le projet s'est distingué par le nombre de partenaires des secteurs public et privé qui ont collaboré à son développement. On a réduit le temps et le coût de cette étape, ainsi que les risques qui en découlaient, en employant du matériel et des logiciels normalisés de l'industrie à chaque étape de la conception. En quatre mois, le Musée disposait d'un système dont la construction, autrement, aurait été trop coûteuse pour ses moyens. L'intérêt que des entreprises du secteur privé ont manifesté pour un système utilisant des serveurs de vidéos numériques et des technologies propres aux bases de données a engendré un partenariat entre des organismes des secteurs public et privé, qui ont collaboré pour « donner vie » à la collection (voir la pièce 8.3).

Pièce 8.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Remaniement des processus et changement culturel

8.45 L'expression « remaniement des processus » évoque tout de suite des changements radicaux aboutissant à la conception de procédures entièrement nouvelles. En fait, on examine tout simplement les procédures existantes et l'on décide si elles ont nécessaires, ou s'il vaut mieux éliminer tout le processus en entier. Si une procédure n'est pas nécessaire, on remanie le processus sans la conserver. Si le processus est nécessaire, on le refond de manière à en accroître l'efficacité.

8.46 L'analyse comparative (c'est-à-dire l'établissement de critères d'évaluation du rendement) constitue un élément essentiel du remaniement des processus. En tant que vérificateurs, nous nous attendons à ce que de tels critères soient mis au point et expliqués à la direction, car c'est par eux qu'elle voit si les projets progressent comme prévu et si ces derniers procurent effectivement les avantages escomptés.

8.47 Il faut repenser les processus opérationnels connexes, avant d'automatiser les méthodes manuelles ou de moderniser un système. La révolution s'opérant dans le domaine des TI se définit, du moins en grande partie, par l'évolution des mentalités : pour le gouvernement, il s'agit de changer son attitude en réexaminent sa façon de fonctionner et en réévaluant le caractère et les besoins de ses clients. Le concept du « guichet unique » représente un des thèmes du

remaniement opérationnel. Le Centre de services aux entreprises du Canada correspond à des mesures que le gouvernement a prises pour concrétiser le concept du « guichet unique ».

Le Centre de services aux entreprises du Canada (CSEC) illustre en quoi consiste le remaniement des processus : des organismes travaillant ensemble et assurant un service unique, intégré et commun. C'est là le fruit d'une collaboration entre de nombreux ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux et le secteur privé.

L'existence d'un guichet unique aisément accessible facilite les transactions entre les entreprises et le gouvernement. Cette formule répond aux critiques des entreprises clientes qui se plaignaient du nombre des programmes, services, règlements et autres éléments d'information des gouvernements fédéral et provinciaux, et de leur chevauchement les uns par rapport aux autres. A l'été 1994, il y avait déjà un réseau qui comptait au moins un centre dans une grande ville de chaque province.

Les centres offrent divers produits et services conçus pour aider les clients à obtenir rapidement de l'information précise et complète directement ou par l'intermédiaire d'agents. Grâce à un service d'appel automatisé, les clients peuvent, avec leur téléphone à clavier, accéder sept jours par semaine et 24 heures sur 24 aux informations condensées contenues dans le Système d'information des entreprises. On y décrit les services, programmes et règlements et on y indique les ministères ou organismes responsables avec lesquels ces clients voudront peut-être communiquer. Certains bureaux sont munis d'un répondeur vocal automatisé qui fournit une gamme d'informations sur des questions fréquemment posées. Afin de répondre aux demandes de renseignements plus précises, les Centres de services aux entreprises envisagent de constituer des collections d'informations sur des produits et des moyens de recherche, collections qui prendraient diverses formes : logiciels interactifs de diagnostic, vidéos, publications, répertoires d'entreprises, manuels pratiques, produits CD-ROM et bases de données externes.

Le partage d'installations avec les provinces permet de faire des économies; les entreprises peuvent ainsi éviter le dédale bureaucratique du gouvernement et trouver en un seul endroit toutes les informations dont elles ont besoin.

8.48 Le remaniement des processus présente des défis particuliers dans le secteur public. Comme c'est le Parlement qui définit le mandat des programmes fédéraux, on ne peut les modifier sans consulter de nombreux groupes d'intérêts différents. La nécessité de suivre une procédure de passation des marchés ouverte et équitable, laquelle semble comporter un échéancier beaucoup plus long dans le contexte gouvernemental, représente un autre obstacle. Entre temps, la technologie sur laquelle repose le projet de remaniement risque de devenir désuète ou dépassée, surtout si le projet doit s'étaler sur plusieurs années. En outre, si l'on ne procède pas à une consultation adéquate des bureaucrates, ils risquent d'opposer de la résistance. Pour surmonter toutes ces difficultés, il faut savoir comprendre les

problèmes et faire montre d'un leadership qui encouragera le personnel à se renseigner et à se perfectionner.

Bien gérer le projet

Voici certains des éléments clés de bonne gestion que nous comptons trouver dans les projets de TI :

- Expérience de la conduite de projets semblables.

- Des méthodes garantissant la rapidité à trois égards : le processus décisionnel, l'obtention des fonds et la passation des marchés.

- Un échéancier d'exécution court (s'il faut cinq ans pour mettre le système en oeuvre, il sera fort probablement déjà dépassé).

- Diviser les grands projets en volets pouvant être réalisés rapidement.

- Une équipe possédant la gamme voulue de compétences pour mener le projet à bien.

- La continuité au sein de l'équipe, tout au long de la réalisation du projet, surtout au niveau du chef et du gestionnaire de projet.

- Des plans de gestion du changement.

- Des plans pour répondre aux besoins du personnel en formation et en perfectionnement.

8.49 Le gouvernement passera entièrement à la « technologie de pointe », c'est inévitable; toutefois, il n'est pas certain que les avantages promis se concrétiseront. L'évolution rapide des technologies de l'information crée un environnement de plus en plus complexe où les risques abondent. En effet, en voulant intégrer maints logiciels dans un réseau vaste et compliqué, on se heurte à de nouveaux genres de problèmes et de risques. Le gouvernement doit mettre l'accent sur la gestion des risques allant de pair avec les technologies de l'information.

8.50 On s'attendra à ce que les risques et les incidences de tous les projets de TI soient évalués et à ce que ceux-ci fassent l'objet d'une surveillance continue. L'évaluation et la surveillance sont deux des outils dont le gouvernement a besoin pour mettre en oeuvre des projets qui répondront aux attentes des utilisateurs à temps et dans les limites du budget fixé. Ces outils doivent aussi lui procurer l'information nécessaire pour savoir s'il convient de poursuivre le projet ou, au contraire, s'il faut y mettre fin s'il n'est plus profitable.

8.51 Vu l'éventail des projets gouvernementaux, depuis les petites applications sur micro-ordinateurs jusqu'aux réseaux de

télécommunications et aux ordinateurs centraux qui coûtent des millions de dollars, il est irréaliste d'établir un seul ensemble de règles. Cependant, il faut accorder une attention particulière au développement des grands systèmes informatiques présentant des risques élevés. Il n'existe aucune « formule magique » garantissant le succès des systèmes. Toutefois, en adoptant des lignes directrices reconnues reposant sur des principes de gestion éprouvés, on aura des chances raisonnables de réaliser les grands projets à temps et dans les limites budgétaires établies, tout en répondant aux besoins des utilisateurs. Si, dans le cas de petits projets pilotes ou de projets de taille moyenne, il est acceptable d'opter pour une démarche adaptative faisant appel à certains éléments d'une méthodologie d'élaboration des systèmes, dans celui des grands projets d'investissement, tout ce qui concerne la gestion et le contrôle des enjeux revêt une importance cruciale.

La gestion du changement

8.52 Concrétiser les avantages de la technologie de l'information pour accélérer le remaniement des processus exige un plan des ressources humaines afin de gérer le changement dans les lieux de travail. Voici quels en sont les éléments : transmettre en permanence de l'information complète et transparente sur les objectifs poursuivis et sur les résultats escomptés; consulter le personnel et le conseiller; examiner les cheminements de carrière des employés et planifier le perfectionnement de chacun grâce à l'acquisition de nouvelles compétences; adopter des méthodes ouvertes et tenir compte des idées et des craintes du personnel. La plupart des employés acceptent le changement, mais ils mettent du temps à s'y adapter s'ils n'ont pas l'impression d'en être partie intégrante. Souvent, ils s'adapteront à une vitesse surprenante s'ils constatent que leur travail présente plus d'intérêt. Chacun veut être convaincu qu'il peut faire une différence. Avoir vent du changement par le biais de rumeurs ou sur les ondes des médias nuit énormément au moral du personnel. Il incombe à la direction de présenter l'évolution technologique sans détour, honnêtement et avec transparence, de manière à prévenir les conséquences souvent négatives des informations véhiculées par le « bouche à oreille ».

8.53 Dans le monde d'aujourd'hui, le changement est la seule constante. Dans le passé, la stabilité des processus garantissait la sécurité d'emploi aux fonctionnaires. Maintenant, il faut toujours évaluer l'utilité et la valeur des processus existants, ce qui fait changer le milieu de travail et les compétences que chacun doit posséder pour réussir. Les fonctionnaires doivent constamment parfaire leur connaissances et leurs compétences et se perfectionner pour demeurer à la hauteur des exigences de leur milieu professionnel. Il est essentiel que les employés participent au processus du changement, et ils doivent reconnaître qu'il leur incombe personnellement d'acquérir de nouvelles compétences avec l'aide de l'employeur.

8.54 Comme les technologies de l'information peuvent souvent entraîner des changements profonds, le gouvernement doit reconnaître l'importance de bien gérer les effets que ces changements auront sur

ses employés. A cet égard, le défi consiste à s'assurer qu'il existe des méthodes et des systèmes de soutien appropriés pour faciliter la transition. En tant qu'employeur, le gouvernement doit donner de l'information claire et fréquente sur les changements à venir, fournir de la formation et du soutien, et faire montre de leadership pour aider les employés à opérer la transition. Il lui faut aussi reconnaître la mesure dans laquelle le changement a déjà influé sur les attitudes et les attentes des employés et sur le niveau de leurs compétences techniques.

Le projet de **remaniement des programmes de la sécurité du revenu** (RPSR), à Développement des ressources humaines Canada, est l'un des plus vastes du genre qui soient en cours dans la fonction publique. Les objectifs précis du remaniement sont les suivants : maintenir et améliorer les services assurés à la clientèle; garantir la sécurité et l'exactitude des informations; s'assurer de la souplesse et de la célérité des processus de réalisation des programmes, voir à l'efficience opérationnelle. Les méthodes et outils utilisés actuellement pour verser les prestations dans le cadre du Régime de pensions du Canada et des programmes de la sécurité de la vieillesse, du supplément de revenu garanti et de la prestation fiscale pour enfants ne permettent plus aux employés de fournir la qualité de services que la clientèle exige déjà, ou de se préparer à affronter l'accroissement (40 p. 100) de la demande prévu au cours des 15 prochaines années. Les employés traitant directement avec les clients à l'heure actuelle peuvent accepter les demandes de prestations et de renseignements et les données, mais ils peuvent rarement fournir une réponse immédiate. Les documents passent entre de nombreuses mains et sont parfois traités plusieurs fois, et il arrive que le traitement final exige plusieurs semaines. De plus, les programmes sont installés sur divers systèmes informatiques dont certains ont environ vingt-cinq ans. Le manque d'intégration ainsi que l'âge et la conception des programmes en rendent la maintenance difficile et l'utilisation coûteuse; en outre, il est quasi impossible aux utilisateurs d'y accéder directement.

Le remaniement concerne les ressources humaines, les organisations, les structures, les processus, les systèmes et les communications. Seulement 30 p. 100 des coûts de cette transformation se rapportent à la technologie. En ce qui regarde la gestion du projet, on se soucie tout particulièrement de fournir des résultats à la clientèle, de « bien faire » dès la première fois en assurant un service de qualité et de doter les employés des outils dont ils ont besoin pour exécuter leur travail.

Les gestionnaires du projet n'ont pas sous-estimé la nécessité de gérer les changements résultant du remaniement. Ils ont reconnu qu'il est tout aussi important, tant pour les employés que pour les clients, d'accepter le projet et de le faire leur. On a donc accordé la priorité à l'amélioration des systèmes de communication et à la diffusion, en temps opportun, de bulletins et de brochures pour informer le personnel sur le processus et pour susciter sa participation. Il existe des plans détaillés pour évaluer les besoins de perfectionnement et pour mettre en oeuvre des programmes de

formation. Le nouveau système est conçu de façon à habiliter davantage les employés à prendre des décisions et à assumer plus de responsabilités, ce qui accélérera le service à la clientèle.

La mise en place du système se fait par étapes, et l'on compte l'avoir terminée en 1997. A mesure que le service à la clientèle s'améliorera, on s'attend à ce que les coûts annuels de fonctionnement diminuent et à ce que la réduction du nombre de paiements incorrects se traduise par des économies importantes. Selon le Ministère, l'évitement des coûts (par ce mot, on entend la différence entre ce que les nouvelles façons de faire coûtent par rapport aux anciennes) s'établira à environ 1,8 milliard de dollars en quinze ans; or, le coût total du projet atteindra 285 millions de dollars.

8.55 Pour réussir dans ses efforts, un gouvernement évolutif doit avoir l'audace d'essayer de nouvelles méthodes, tout en assurant une gestion novatrice des ressources humaines.

Les plans de vérification dans l'avenir

8.56 Pendant une période d'évolution, toutes les organisations, y compris les gouvernements, doivent s'adapter de manière à exploiter les possibilités et les avantages qu'engendre le changement. Un leadership engagé et dynamique est essentiel au gouvernement, s'il veut prendre les choses en main et gérer les technologies de l'information pour en concrétiser le vaste potentiel. Faute d'un tel leadership, le gouvernement ne parviendra pas à relever les nombreux défis qui se poseront à lui.

8.57 En cette période de mutation, notre rôle consiste, selon nous, à aider le gouvernement à réduire au minimum les effets négatifs du changement et à optimiser ses investissements dans le personnel, le matériel et les logiciels. Nous établirons nos priorités en nous appuyant sur les « meilleures pratiques » que nous avons recensées. Nous comptons bien qu'elles permettront de repérer les projets qui, une fois mis en oeuvre avec succès, procureront à l'État et aux citoyens les plus grands avantages nets possibles.

8.58 Afin de remplir notre rôle, il nous faut modifier notre méthode de vérification des systèmes. Au lieu de vérifier les systèmes à la toute fin d'un projet informatique, nous examinerons l'intégrité des données, le contrôle, la sécurité et la gestion, pendant la mise au point; ainsi éliminera-t-on le coûteux processus qui consiste à se pencher sur ces aspects une fois l'élaboration et la mise en oeuvre des systèmes complètement achevées.

8.59 Dans cet ordre d'idées, nous avons amorcé une étude des grands systèmes en cours d'élaboration au sein du gouvernement, ceux qui coûtent des millions de dollars. Nous avons mis à jour et révisé nos critères et nos méthodes de vérification pour prendre en compte les résultats du Symposium sur les meilleures pratiques et les opinions des spécialistes des technologies de l'information. Pendant les prochains mois, nous utiliserons les méthodes et les critères révisés afin d'évaluer un certain nombre de grands systèmes en développement, à

divers stades du processus. En 1995, nous ferons paraître un rapport sur les constatations de notre vérification.

8.60 Notre projet vise les grands systèmes dont le budget se chiffre à des millions de dollars. Nous continuerons par ailleurs de vérifier les systèmes moins coûteux et de moindre envergure, dans le cadre des travaux annuels courants que nous réalisons dans les ministères, car les dépenses totales afférentes aux petits systèmes dépassent celles consacrées aux grands projets. Les systèmes en développement feront partie intégrante de nos vérifications annuelles de l'optimisation des ressources et de leur méthodologie. Nous comptons assurer le suivi en ce qui a trait à la gestion de ces projets et à l'ampleur des risques auxquels ils exposent le gouvernement.

8.61 Au cours des prochaines années, nous compterons sur le Dirigeant principal de l'informatique pour coordonner les efforts déployés afin de réaliser les économies promises et d'améliorer les services. Nous pensons aussi que le rôle de la vérification interne au gouvernement va changer. De nombreuses organisations estiment déjà qu'il incombe à leurs vérificateurs internes de les aider à éviter les échecs, au lieu de les signaler après coup. Vu la nature consultative de ce rôle, il faut que les vérificateurs internes participent à chaque étape importante de tout grand projet. Dans cette perspective, la clé du succès consiste à faire intervenir les vérificateurs internes assez tôt dans l'élaboration du projet de manière à leur permettre de communiquer leurs principales constatations à temps pour que des mesures correctives puissent être prises.

8.62 Dans tous nos travaux, nous mettrons l'accent sur le recours à la technologie comme instrument efficace pour améliorer la prestation des services et réduire les coûts de fonctionnement ou le coût des programmes. L'emploi des meilleures pratiques, l'efficacité de la gestion des projets, les critères de sélection de ces derniers, et la mesure dans laquelle les objectifs et les résultats escomptés auront été atteints, voilà autant d'éléments que nous évaluerons dans le cadre de notre programme permanent de surveillance et de rapport. Nous saurons dans l'avenir que ce programme aura été efficace et que le BVG aura fait une différence si nous pouvons alors affirmer que les risques ont diminué pour le gouvernement et que les avantages attendus de la mise en oeuvre des technologies de l'information se concrétisent dans tout le gouvernement.

Chapitre 9

Sciences et technologie

La gestion globale des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie

Table des matières

		Page
Points saillants		9-5
Introduction		9-7
Contexte		9-7
Des ressources considérables sont affectées aux activités scientifiques et technologiques	9-7	
Qui dépense les fonds fédéraux et où vont-ils?	9-8	
Quelle place occupe la recherche et développement au Canada comparativement à d'autres pays?		9-9
Objectif et étendue de la vérification		9-10
Observations et recommandations		9-12
Décider des mesures à prendre : un défi de longue date		9-12
Le gouvernement s'est engagé à gérer son portefeuille des sciences et de la technologie de manière plus stratégique		9-12
Les efforts déployés antérieurement en vue d'appliquer une stratégie scientifique et technologique ont échoué		9-13
Les leçons du passé : certaines conditions à remplir pour réussir à l'avenir		9-17
L'établissement de véritables priorités s'impose de toute urgence		9-17
Il ne suffit pas d'établir des priorités - il faut également une orientation	9-18	
L'examen actuel des sciences et de la technologie doit permettre d'établir un plan d'action axé sur les résultats		9-19
Les parties intéressées doivent conjuguer leurs efforts		9-19
Il pourrait être nécessaire d'établir une structure révisée pour gérer le portefeuille des sciences et de la technologie	9-20	
Une volonté politique et un leadership soutenus sont nécessaires pour susciter le changement		9-21
Le gouvernement doit connaître la nature des réalisations		9-22
Évaluer les résultats constituera un défi	9-22	
Ce qu'un cadre d'évaluation des résultats		

devrait comprendre 9-23
Les députés et le public doivent être mieux informés des activités et du rendement 9-24
Il n'y a pas de rapport exhaustif sur les activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie 9-24
Les députés ne disposent pas de l'information nécessaire pour obliger le gouvernement à rendre compte de ses dépenses en matière de sciences et de technologie 9-25

Orientations futures pour le Parlement 9-26
Les députés pourraient jouer un rôle important dans l'examen en cours des activités scientifiques et technologiques 9-26

Pièces

9.1 Ventilation des dépenses fédérales au titre des sciences et de la technologie pour 1993-1994 9-8
(Pièce 9.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
9.2 La recherche et développement au Canada, 1993-1994 9-9
(Pièce 9.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
9.3 Dépenses fédérales en sciences et technologie, par ministère et organisme, 1993-1994 9-10
(Pièce 9.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel_
9.4 Dépenses intérieures brutes au titre de la recherche et développement, en pourcentage du produit intérieur brut pour les pays de l'OCDE 9-11
9.5 Principaux examens et initiatives dans le domaine des sciences et de la technologie, 1963-1994 9-14

Sciences et technologie

La gestion globale des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie

Vérificateur général adjoint : Robert R. Lalonde
Vérificateur responsable : Richard Flageole

Points saillants

9.1 Le gouvernement s'est engagé récemment à gérer son portefeuille des sciences et de la technologie de manière plus stratégique; en effet, il a annoncé son intention de « mettre en place une véritable stratégie, une stratégie qui présente de véritables priorités, une véritable orientation et un véritable examen des résultats ». Les efforts déployés à cette fin au cours des trente dernières années ont échoué.

9.2 Il y a eu beaucoup d'activités, mais peu de résultats. Nous avons observé que les examens de portée générale antérieurs n'ont pas permis de produire des plans d'action axés sur des résultats et indiquant les priorités à établir pour répondre aux besoins économiques

et sociaux des Canadiens et tirer parti des possibilités qui s'offrent. Le peu de progrès peut être attribué en partie au manque de leadership, d'orientation et de responsabilisation dans l'ensemble de l'administration fédérale, en vue de mettre en oeuvre les changements souhaités.

9.3 Bien qu'il soit difficile d'établir de véritables priorités, il est nécessaire de le faire. Il n'y a pas suffisamment de ressources pour répondre à tous les besoins. Les dépenses publiques au titre des sciences et de la technologie doivent être affectées aux secteurs où les besoins, les débouchés et les retombées éventuelles sont les plus importants. Le défi consiste à préciser de quels secteurs il s'agit, puis à apporter les modifications nécessaires.

9.4 Pour favoriser l'élaboration et l'application d'une véritable stratégie, les ministères fédéraux, les provinces, l'industrie et les universités devront conjuguer leurs efforts, et le Cabinet devra faire preuve de persévérance et de leadership. A cette fin, il faudra peut-être réviser la structure de gestion des sciences et de la technologie au sein de l'administration fédérale.

9.5 Le gouvernement a besoin d'un cadre et d'indicateurs afin de suivre l'évolution de la performance globale du Canada en matière de sciences et de technologie et d'évaluer le succès des efforts qu'il déploie dans ce secteur d'activité. Les indicateurs doivent traduire à la fois les objectifs du gouvernement fédéral à l'égard de son propre plan d'action et les objectifs nationaux plus généraux qui tiennent compte de toutes les parties intéressées aux sciences et à la technologie des secteurs public et privé.

9.6 Les députés ne disposent pas de l'information nécessaire pour évaluer si les dépenses de l'État au titre des sciences et de la technologie tiennent compte des besoins des Canadiens et des possibilités qui s'offrent à eux et pour obliger le gouvernement à rendre compte des résultats.

9.7 Les députés peuvent jouer un rôle de premier plan pour établir et mettre en oeuvre une stratégie adéquate, équilibrée et pratique en matière de sciences et de technologie.

Introduction

9.8 Il n'y a pas longtemps, le développement économique des pays était fondé sur les avantages comparatifs qui leur étaient propres, comme les ressources naturelles. Dans le monde d'aujourd'hui, le progrès économique se mesure par la capacité d'offrir, à des prix concurrentiels, les divers produits et services courants et nouveaux qui sont en demande sur les marchés mondiaux. A cette fin, il faut avoir la capacité de s'adapter ainsi que de commercialiser les applications de la recherche scientifique et de l'innovation technologique.

9.9 La technologie contribue dans une large mesure à l'atteinte d'objectifs économiques acceptables aux yeux de la société. Les gens

sont plus conscients aujourd'hui du développement durable. On s'attendra bientôt à ce que les entreprises se conforment aux normes environnementales afin de soutenir la concurrence sur le marché mondial, tout comme on s'attend déjà à ce qu'elles observent les normes en matière de qualité. Les sciences et la technologie peuvent les aider à respecter les normes environnementales régissant, par exemple, les résidus miniers, les méthodes d'exploitation forestière et les déchets industriels.

9.10 La croissance économique est un facteur clé du maintien et de l'amélioration de notre niveau de vie. Toutefois, les sciences et la technologie font plus que contribuer à la croissance économique; elles contribuent à notre qualité de vie. Par exemple, les méthodes servant à tester les aliments, à accroître la sécurité des modes de transport et à améliorer la qualité des soins de santé relèvent toutes de diverses activités scientifiques et technologiques, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

9.11 Dans de nombreux cas, il faut des années avant que les résultats de la recherche puissent être suffisamment au point pour être commercialisés ou faire l'objet de règlements. Une foule de nouvelles connaissances peuvent rester inutilisées, peut-être pendant des décennies, avant de pouvoir servir à l'avancement de la technologie et de devenir un facteur essentiel du progrès technologique.

9.12 Le gouvernement fédéral affecte des ressources considérables aux activités scientifiques et technologiques. Ses politiques et le déploiement de ses ressources influent sur la capacité du Canada de prospérer grâce à l'innovation. Une interaction efficace entre les milieux de la recherche (y compris les universités) et le secteur privé contribuera au mieux-être économique des Canadiens. Étant donné les avantages éventuels et les coûts énormes en jeu, une saine gestion des activités fédérales en matière de sciences et de technologie revêt une importance considérable.

Contexte

Des ressources considérables sont affectées aux activités scientifiques et technologiques

9.13 En 1993-1994, le gouvernement fédéral a consacré environ six milliards de dollars aux activités scientifiques et technologiques. De plus, des entreprises privées réclament environ un milliard de dollars en crédits d'impôt chaque année pour la recherche et développement. Les dépenses de six milliards représentaient 11 p. 100 du total des dépenses publiques, excluant les dépenses à des fins comme les frais de la dette publique et les paiements aux particuliers et aux autres ordres de gouvernement.

Qui dépense les fonds fédéraux et où vont-ils?

Pièce 9.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

9.14 Les fonds fédéraux affectés aux sciences et à la technologie sont versés en grande partie aux organismes fédéraux, à l'industrie et aux universités. La pièce 9.1 présente une ventilation des dépenses au poste des sciences et de la technologie pour 1993-1994, selon le secteur d'activité. Les organismes fédéraux, qui emploient environ 35 000 personnes, se sont vu octroyer environ 59 p. 100 des sommes prévues.

9.15 Les activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie servent à remplir divers mandats et missions, dont la santé et la sécurité, la protection de l'environnement, les communications et le développement économique et social. Ces activités se répartissent en deux volets principaux : la recherche et développement et les activités scientifiques connexes.

9.16 La recherche et développement se rapporte aux travaux de création entrepris de manière systématique afin d'accroître la quantité de connaissances scientifiques et techniques et d'utiliser ces connaissances dans de nouvelles applications. Les activités scientifiques connexes complètent ou élargissent le champ de la recherche et développement en produisant, en diffusant et en appliquant de nouvelles connaissances scientifiques et technologiques. Citons, entre autres, la collecte de données scientifiques par des moyens comme les levés géologiques, l'inventaire des ressources halieutiques et les relevés météorologiques.

Pièce 9.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

9.17 Des six milliards de dollars affectés aux sciences et à la technologie en 1993-1994, le gouvernement fédéral a consacré environ 3,5 milliards, soit 59 p. 100, à la recherche et développement. De ce montant, 1,7 milliard a été octroyé aux organismes fédéraux et le reste, à des organismes extérieurs. Le gouvernement fédéral joue donc un rôle de première importance dans les activités canadiennes de recherche et développement. La pièce 9.2 présente les intervenants qui effectuent et qui financent la recherche et développement au Canada.

9.18 Même si près de 60 organismes fédéraux distincts se livrent à des activités qui relèvent des sciences et de la technologie, 17 d'entre eux dépensent plus de 90 p. 100 des ressources. Parmi les organismes fédéraux qui dépensent le plus à ce poste figurent les trois conseils subventionnaires (860 millions de dollars), Environnement Canada (666 millions), le Conseil national de recherches (512 millions), Ressources naturelles Canada (476 millions) et l'Agence spatiale canadienne (422 millions). La pièce 9.3 présente une ventilation des dépenses fédérales des 17 organismes les plus importants au titre de la recherche et développement et des activités scientifiques connexes pour 1993-1994.

Pièce 9.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Quelle place occupe la recherche et développement au Canada comparativement à d'autres pays?

9.19 Le niveau des dépenses nationales au titre de la recherche et développement en pourcentage du produit intérieur brut est largement reconnu comme un indicateur important de l'effort relatif de création d'un pays. La pièce 9.4 présente une comparaison établie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) des dépenses de recherche et développement de ses pays membres pour 1991. En pourcentage du produit intérieur brut, le Canada se classait au quatorzième rang parmi les 24 pays membres de l'OCDE; ses efforts au titre de la recherche et développement étaient inférieurs à ceux de tous les pays du G-7, sauf l'Italie.

Pièce 9.4

Dépenses intérieures brutes au titre de la recherche et développement, en pourcentage du produit intérieur brut pour les pays de l'OCDE

Dépenses internationales de R et D, 1991

	DIRD Millions $ US*	DIRD/PIB Pourcentage
Suède	4 186	2,90
Japon	67 349	2,87
Suisse	3 849	2,86
États-Unis	154 348	2,75
Allemagne	35 563	2,66
France	25 033	2,42
Royaume-Uni	18 735	2,08
Finlande	1 617	2,02
Pays-Bas	4 750	1,91
Norvège	1 315	1,84
Danemark	1 535	1,69
Belgique	2 752	1,69
Autriche	2 043	1,51
Canada	7 783	1,50
Australie	3 671	1,34
Italie	12 899	1,32
Irlande	420	1,04
Islande	420	1,04
Nouvelle-Zélande	399	0,88
Espagne	4 337	0,87
Portugal	502	0,61
Turquie	884	0,47
Grèce	369	0,46
Luxembourg	**	**

DIRD-Dépenses intérieures brutes au titre de la recherche et développement

PIB - Produit intérieur brut
OCDE - Organisation de coopération et de développement économiques

***ajusté par l'OCDE pour obtenir ce qu'on appelle la parité des pouvoirs d'achat (PPA)**
****données non disponibles**

Source : Manuel de référence pour les consultations sur les sciences et la technologie - Industrie Canada (1994)

Objectif et étendue de la vérification

9.20 L'objectif global de la vérification était d'évaluer si le gouvernement fédéral a clairement établi ses buts au chapitre des sciences et de la technologie et s'il gère ses activités dans ce domaine de manière à produire le rendement maximal.

9.21 Dans notre vérification de 1981 des activités de recherche et développement, nous nous en étions tenus à la gestion des activités dans certains ministères et organismes. Pour la présente vérification, nous avons adopté une approche plus générale, dans le cadre de laquelle nous avons également examiné le mécanisme central servant à assurer l'orientation et la coordination générales des efforts de l'administration fédérale, la gestion du personnel scientifique et les encouragements fiscaux offerts à l'industrie au titre de la recherche et développement. Nous n'avons pas examiné les méthodes d'administration des subventions et contributions aux sciences et à la technologie en vigueur au sein des trois conseils subventionnaires ainsi que des ministères et organismes.

9.22 Les résultats de notre vérification sont présentés dans quatre chapitres interdépendants. Dans le présent chapitre, nous exposons nos conclusions sur la gestion globale des activités fédérales en sciences et en technologie et nous examinons certaines questions de portée générale. Le chapitre 10 décrit notre vérification de la gestion de ces activités dans un échantillon de ministères et organismes fédéraux. Le chapitre 11 porte sur la gestion du personnel scientifique. Enfin, nos observations et recommandations sur le programme des encouragements fiscaux pour la recherche scientifique et le développement expérimental sont présentées au chapitre 32.

9.23 Dans le présent chapitre, nous faisons état des mécanismes servant à établir les priorités et l'orientation, à coordonner les activités entre les diverses parties intéressées, à mesurer les résultats et à informer le Parlement du rendement global du gouvernement en ce qui concerne la gestion de son investissement annuel de sept milliards de dollars au titre des sciences et de la technologie. Au niveau général, nous nous attendions à observer une orientation, des priorités et une coordination stratégiques des activités fédérales en matière de sciences et de technologie. Nous nous attendions également à ce que les résultats de ces activités fassent l'objet d'une évaluation et qu'ils soient communiqués au Parlement le plus rapidement possible. Les observations et les recommandations découlant de notre vérification et contenues dans ce

chapitre s'adressent donc à l'administration fédérale dans son ensemble et non pas à des ministères ou organismes en particulier. Comme aucun ministère ou organisme n'est responsable de l'orientation globale des politiques et de la coordination des activités dans le domaine des sciences et de la technologie, nous n'avons pas obtenu de réponses à nos recommandations. Nous nous attendons à ce que l'examen en cours des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie, tel que mentionné aux paragraphes 9.24 à 9.27 de ce chapitre, réponde à nos recommandations.

Observations et recommandations

Décider des mesures à prendre : un défi de longue date

Le gouvernement s'est engagé à gérer son portefeuille des sciences et de la technologie de manière plus stratégique

9.24 La relance économique et la création d'emplois étaient au premier plan des débats lors de la dernière élection fédérale. A ce chapitre, le retard du Canada dans les domaines scientifique et technologique ainsi que l'absence d'orientation stratégique et de concentration des efforts du gouvernement étaient au centre des discussions.

9.25 Dans le discours du budget de février 1994, le gouvernement s'est engagé à gérer son portefeuille des sciences et de la technologie de manière plus stratégique; en effet, il a annoncé son intention de « mettre en place une véritable stratégie, une stratégie qui présente de véritables priorités, une véritable orientation et un véritable examen des résultats ». Le ministre de l'Industrie a été invité à présenter un document sur les sciences et la technologie indiquant clairement les priorités du gouvernement et à ouvrir la voie à un grand débat national menant à une nouvelle stratégie nationale.

9.26 Le 28 juin 1994, le ministre de l'Industrie et le secrétaire d'État aux Sciences, à la Recherche et Développement ont entrepris un examen en profondeur des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie. Cet exercice a pour but de « servir à déterminer la meilleure façon d'utiliser l'investissement fédéral dans les sciences et la technologie afin de créer plus d'emplois et de susciter la croissance économique dans le contexte du développement durable et d'améliorer la qualité de vie et l'avancement des connaissances. »

9.27 L'examen compte trois grands volets : un examen interne des activités des ministères et organismes fédéraux; une évaluation indépendante par le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie et la consultation des Canadiens intéressés. Un secrétariat interministériel a été créé au sein d'Industrie Canada et est chargé de coordonner le processus. Trois groupes de travail sont chargés de l'examen interne; ils se penchent respectivement sur la relance économique et la création d'emplois en vue d'un développement viable, d'une meilleure qualité de vie et de l'avancement des connaissances. Les groupes de travail comptent des représentants des

ministères et organismes fédéraux qui se livrent à des activités scientifiques et technologiques dans ces domaines. L'examen devrait être terminé au début de 1995.

Les efforts déployés antérieurement en vue d'appliquer une stratégie scientifique et technologique ont échoué

9.28 Les questions de stratégie, de priorités, d'orientation et de résultats des activités dans le domaine des sciences et de la technologie ne sont pas nouvelles, et ce n'est pas la première fois que le gouvernement tente de les résoudre. En fait, elles ont fait l'objet de discussions et de controverses depuis plus de trois décennies. La pièce 9.5 présente un bref aperçu des nombreuses études et initiatives antérieures qui portaient sur les questions que le gouvernement continue de soulever aujourd'hui. Compte tenu de ses réalisations antérieures, le gouvernement, à notre avis, fait face à un défi de taille en cherchant à élaborer et à mettre en oeuvre une nouvelle stratégie en matière de sciences et de technologie.

Pièce 9.5

Principaux examens et initiatives dans le domaine des sciences et de la technologie, 1963-1994

1963 Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco)
1964 Création du Secrétariat des sciences au sein du Bureau du Conseil privé
1966 Création du Conseil des sciences du Canada
1968 Publication par le Conseil des sciences du document *Vers une politique nationale des sciences au Canada*
1969 Création du Conseil de recherches médicales (CRM) en tant qu'organisme autonome
1970-77 Rapports du Comité sénatorial de la politique scientifique (Lamontagne)
1971 Création du ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie (MEST)
1978 Création du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG)
1978 Création du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH)
1984 Rapport Wright
1985 Publication par le gouvernement du rapport du groupe de travail Nielsen sur les sciences et la technologie
1987 La Politique nationale en matière de S-T est approuvée par le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires
1987 Création du Conseil des ministres des Sciences et de la Technologie (CMST)
1987 Approbation de la stratégie et du cadre décisionnel en matière de S-T par le gouvernement fédéral
1987 Création du Conseil consultatif national des sciences et de la technologie (CCNST)
1988 Le MEST devient une direction du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie
1989 *La Déclaration d'Halifax - Il faut agir* est rendue publique par le

Forum national des conseils consultatifs des sciences et de la technologie

1990-94 Le CCNST fait paraître une série de rapports, dont les suivants :

- Rapport Lortie (1990) -- sur la gestion des laboratoires fédéraux
- Rapport Nicholson (1991) -- sur la nécessité pour le Canada de changer
- Rapport Janson (1993 et 1994) -- sur les priorités en matière de S-T

1991-92 Parution de rapports sur l'Initiative de la prospérité - les défis en matière de S-T

1992 Le gouvernement met fin aux activités du Conseil des sciences du Canada

1993 La « Direction du MEST » est entièrement intégrée au nouveau ministère de l'Industrie

1994 Le gouvernement a annoncé l'examen des activités en matière de S-T dans le discours du budget de février 1994

9.29 Dans son rapport paru en 1963, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco) a procédé à un examen approfondi de l'orientation générale, des priorités et de la coordination des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie. La Commission a relevé le manque de vision du gouvernement à l'égard de ces activités et a critiqué le mécanisme central chargé d'élaborer la politique en la matière à ce moment-là. Elle a soulevé de sérieuses préoccupations au sujet du manque de coordination et de l'accroissement sporadique de l'activité scientifique fédérale après la fin de la Seconde Guerre mondiale et a conclu que la politique scientifique du Canada à ce moment-là était le résultat, et non la cause, de l'essor des nombreuses activités scientifiques de l'État.

9.30 En réponse aux recommandations de la Commission Glassco, le Secrétariat des sciences du Bureau du Conseil privé était formé en 1964, suivi, en 1966, par la création du Conseil des sciences du Canada. En 1968, celui-ci a publié un document de travail intitulé *Vers une politique nationale des sciences au Canada*, où il proposait une série d'objectifs nationaux et un projet de structuration des initiatives scientifiques au Canada. Le débat sur la politique scientifique s'est poursuivi.

9.31 En 1967, sous la présidence du sénateur Maurice Lamontagne, le Comité sénatorial de la politique scientifique a entrepris une évaluation et un examen approfondis des sciences et de la technologie au Canada. Le Comité s'est penché sur plusieurs des questions examinées aujourd'hui. Il a formulé 45 recommandations concernant les objectifs et les stratégies et 27 recommandations supplémentaires pour l'organisation des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie.

9.32 En bref, le Comité a préconisé à la fois des politiques scientifiques sectorielles et une politique scientifique globale pour encourager l'innovation industrielle et contribuer à résoudre les problèmes sociaux. De plus, il a insisté sur la nécessité d'évaluer la recherche scientifique fédérale afin de permettre au gouvernement de maximiser le retour sur son investissement et d'affecter des ressources pour répondre aux nouveaux besoins et tirer parti des occasions qui se présentent. Il a conclu qu'un système organisationnel cohérent devait remplacer la structure conflictuelle de responsabilités alors en place.

9.33 Au cours des années 70, on a donné suite à un certain nombre des recommandations formulées par le Comité Lamontagne en matière d'organisation. En 1971, le gouvernement a nommé un ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie, responsable de formuler une politique globale et de coordonner les activités. Au cours de cette période, le gouvernement a également créé deux organismes distincts : le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et le Conseil de recherches en sciences humaines.

9.34 De 1971 à 1983, le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie a tenté sans succès à diverses reprises d'élaborer une politique des sciences et de la technologie. Toutefois, aucune politique scientifique claire n'a été avancée et les efforts du gouvernement sont demeurés sporadiques.

9.35 Au cours des années qui ont suivi l'élection de 1984, on a assisté à un effort concerté visant l'élaboration d'une politique et d'une stratégie en matière de sciences et de technologie. Nombre d'examens et de consultations ont eu lieu de 1984 à 1991. En mars 1987, un grand pas a été franchi alors que le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires en arrivaient à une entente sur la Politique nationale en matière de sciences et de technologie. Un Conseil des ministres des Sciences et de la Technologie a également été créé pour servir de mécanisme de consultation et de coordination entre les deux ordres de gouvernement.

9.36 Le gouvernement fédéral a également fait paraître en 1987 un document intitulé *InnovAction - La stratégie canadienne en matière de sciences et de technologie*, qui a défini cinq secteurs clés d'action gouvernementale. Il a également fait paraître le *Cadre décisionnel en matière de sciences et de technologie*, qui exposait les principes, les objectifs et les lignes directrices concernant la gestion des activités fédérales, le rôle des joueurs fédéraux et un processus de présentation de rapports annuels au Cabinet sur les activités dans le domaine des sciences et de la technologie.

9.37 C'est aussi en 1987 que le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie (CCNST) a été créé pour conseiller le Premier ministre sur l'ensemble des politiques et des priorités gouvernementales en matière de sciences et de technologie. Siègent à ce conseil des chefs de file des milieux d'affaires, des établissements d'enseignement et des syndicats. Le Conseil était, et est encore, présidé par le Premier ministre. En 1988 un nouveau ministère, Industrie, Sciences et Technologie Canada, a été créé par suite de la

fusion du ministère de l'Expansion industrielle régionale avec le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie. Une autre décision organisationnelle datant de la fin des années 80 a été la formation du Comité permanent de la recherche, de la science et de la technologie de la Chambre des communes.

9.38 Soulignons également la publication, en août 1989, d'un document intitulé *La Déclaration d'Halifax - Il faut agir*. Préparé par le Forum national des conseils consultatifs des sciences et de la technologie, ce document faisait état de cinq grands enjeux où une action commune s'imposait. Le Conseil des ministres des Sciences et de la Technologie a ensuite publié en 1991 un *Plan d'action national pour les sciences et la technologie*. Ce document visait à présenter une orientation pour faire face aux impératifs scientifiques et technologiques et proposait un plan d'action à long terme contenant les objectifs spécifiques et les principes fondamentaux devant guider les efforts du gouvernement. En outre, on y mentionnait qu'il fallait mettre en place divers indicateurs pour évaluer ces efforts et mesurer les progrès accomplis, et il proposait des indicateurs précis des intrants et des extrants.

9.39 Parallèlement à ces initiatives, le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie a fait paraître une série de rapports portant sur diverses questions stratégiques et organisationnelles. Dans un de ces rapports, *Pour revitaliser les activités fédérales de science et de technologie* - (rapport du Comité des dépenses fédérales en sciences et technologie, connu sous le nom de rapport Lortie), 40 recommandations concernant l'organisation, le financement et l'évaluation des laboratoires fédéraux ont été formulées.

9.40 Compte tenu de tous les efforts qu'a déployés le gouvernement au cours des trente dernières années afin de veiller à l'orientation générale et de rationaliser la gestion de ses activités dans le domaine des sciences et de la technologie, il serait raisonnable de s'attendre à ce qu'il puisse énoncer clairement les objectifs visés dans le cadre de ces activités et orienter ses efforts de manière à obtenir un rendement maximum. Malheureusement, tel n'est pas le cas.

9.41 Dans un rapport présenté cette année sur les priorités fédérales en matière de sciences et de technologie, le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie a signalé qu'il n'y avait aucune preuve d'une justification explicite de la répartition des dépenses aux postes des sciences et de la technologie entre les ministères et organismes. Le Conseil était incapable de trouver une explication rationnelle des niveaux particuliers de certains budgets ou de l'importance plus grande du budget d'un organisme par rapport à celui d'un autre. On a mentionné au Conseil que les budgets de certains ministères et organismes avaient bénéficié d'une augmentation progressive avec le temps. Les constatations faites au cours de notre vérification appuient clairement la conclusion du Conseil. L'affectation actuelle des fonds entre les divers secteurs scientifiques et technologiques est davantage le fruit du hasard que le résultat d'une stratégie bien formulée.

9.42 Il y a eu beaucoup d'activités, mais peu de résultats, même si la stratégie et le cadre décisionnel de 1987 ont permis d'obtenir certains résultats souhaitables. Par exemple, les ministères et organismes fédéraux ont collaboré plus étroitement avec l'industrie et ont accru leurs niveaux de recettes. De nombreux conseils consultatifs formés de représentants de l'industrie ont également été créés.

9.43 Cependant, les ministères et organismes n'ont pas donné suite à bien des décisions avancées en 1987. Par exemple, l'un des objectifs du cadre décisionnel était de confier l'exécution interne des activités scientifiques et technologiques au secteur privé et aux universités. Or, nous observons que la proportion des ressources fédérales au titre des sciences et de la technologie dépensées à l'interne a très peu diminué, passant de 60 p. 100 en 1987-1988 à 59 p. 100 en 1993-1994; à notre avis, cette situation ne reflète pas l'esprit de changement exprimé dans le cadre décisionnel de 1987.

9.44 Le peu de progrès peut être attribué en partie au manque de leadership, d'orientation, d'attention aux résultats et de responsabilisation dans l'ensemble de l'administration fédérale en vue de mettre en oeuvre les changement souhaités. Comme nous le soulignons plus loin dans le présent chapitre, Industrie Canada n'est pas bien placé pour assurer un leadership efficace parmi les ministères à vocation scientifique et technologique.

Les leçons du passé : certaines conditions à remplir pour réussir à l'avenir

9.45 Nous souscrivons sans réserve à l'intention du gouvernement, telle que précisée dans le discours du budget de février 1994, de mettre en place une véritable stratégie de recherche et de développement, une stratégie qui présente de véritables priorités, une véritable orientation et un véritable examen des résultats. Les gouvernements de plusieurs pays industrialisés font face au même défi. Tous les indicateurs économiques, tant au pays qu'à l'étranger, montrent qu'il faut agir vite. Pour assurer le mieux-être économique des Canadiens, le gouvernement doit, après trente ans d'essais, réussir cette fois. Les efforts déployés par le passé ont permis de tirer plusieurs leçons pour l'examen en cours des activités dans le domaine des sciences et de la technologie et la mise en oeuvre future d'une stratégie - leçons qui, à notre avis, sont importantes et que nous présentons dans la présente section de ce chapitre.

L'établissement de véritables priorités s'impose de toute urgence

9.46 Comme nous le mentionnons au paragraphe 9.19, le Canada n'a que de modestes ressources à investir dans les sciences et la technologie comparativement à bien d'autres pays industrialisés. Avec la venue de nouveaux joueurs économiques, comme les pays du Pacifique, le Canada est sans doute appelé à voir son rôle diminuer sur la scène internationale au chapitre de la recherche. C'est pourquoi il lui est essentiel d'investir ses ressources de manière à obtenir un rendement maximal. Nous avons constaté que tel n'est pas le cas à l'heure

actuelle.

9.47 Nous croyons qu'il est temps de se pencher sur des questions et des enjeux précis. Par exemple, si le gouvernement veut recourir aux sciences et à la technologie pour relancer l'économie et créer des emplois, il devrait envisager de concentrer son investissement dans les secteurs de l'économie qui permettent de tirer le meilleur parti de l'éventuelle valeur ajoutée des activités fédérales en matière de sciences et de technologie. Le gouvernement devrait comprendre clairement les rouages de l'innovation au pays, les défis que nous devons relever pour soutenir la concurrence ainsi que les besoins qu'il peut combler et les possibilités qu'il peut exploiter, compte tenu de ses points forts et de ses compétences particulières. Il doit donc choisir les moyens les plus rentables de faire la différence souhaitée et démontrer clairement leur incidence économique.

9.48 Même si l'on reconnaît le bien-fondé de cette démarche depuis longtemps, le gouvernement n'a pas pu prendre les mesures qui s'imposent. Toutefois, nous croyons que, s'il réussit à faire preuve de leadership et de discipline et à établir le cadre approprié, il pourrait instaurer des méthodes et des processus servant à opérer les choix difficiles nécessaires tant au sein que parmi les divers ministères et organismes fédéraux.

9.49 Pour faire des choix judicieux, le gouvernement doit énoncer clairement ses objectifs. L'absence de vision à l'échelle de l'ensemble de l'administration fédérale engendre l'absence de vision dans les ministères et organismes. Comme nous le signalons au chapitre 10, notre vérification de certains organismes à vocation scientifique et technologique a fait ressortir la nécessité de mieux comprendre les besoins et les possibilités des secteurs. Cet effort de compréhension doit être partagé par les milieux scientifiques et non scientifiques des ministères et organismes offrant des programmes de sciences et de technologie et par tous les ministères, y compris le ministère des Finances et les directions sectorielles d'Industrie Canada. Les sciences et la technologie ne sont qu'un moyen d'atteindre des objectifs sociaux et économiques plus généraux. Au chapitre 10, nous signalons également que les organismes à vocation scientifique et technologique doivent avoir des priorités et des buts plus clairs. Nous croyons que l'établissement de priorités touchant l'ensemble de l'administration fédérale contribuerait à leur réalisation au sein des ministères et organismes.

9.50 En résumé, pour établir les véritables priorités en matière de sciences et technologie, il faudra se pencher sur des questions fondamentales comme les suivantes : Quels sont les possibilités et les besoins les plus importants? Où le gouvernement doit-il agir et pourquoi? Où le gouvernement pourrait-il et devrait-il agir et pourquoi? Quelle pourrait être et quelle devrait être l'action du gouvernement? Sans réponse à ces questions, il est peu probable que l'examen en cours permette au gouvernement de parvenir à une véritable stratégie. En outre, nous escomptons que la stratégie détermine les priorités à l'échelle de toute l'administration fédérale ainsi qu'aux niveaux sectoriels.

Il ne suffit pas d'établir des priorités - il faut également une orientation

9.51 Une véritable stratégie permettra également de déterminer qui fera quoi, comment les résultats escomptés seront obtenus et à quel moment. Bien que cela concerne le mandat des ministères, il faut que l'orientation vienne de haut en bas à l'échelle de l'administration fédérale. Par exemple, si l'on établit que la technologie environnementale est un domaine prioritaire sur le plan de la relance économique et de l'action gouvernementale, il faut indiquer comment celui-ci entend réunir les experts et les ressources nécessaires dans les ministères et organismes comme Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, le Conseil national de recherches et Ressources naturelles Canada. On ne saurait supposer un effort collectif sans une orientation centrale du gouvernement.

9.52 Par le passé, on a émis des directives en matière de sciences et de technologie sans donner d'orientation suffisante au sujet de leur application. Par exemple, au chapitre 10, nous formulons des observations sur les recettes et sur la volonté des ministères de conclure des accords de collaboration. L'absence de lignes directrices et de critères de portée générale à l'échelle du gouvernement a contribué à faire en sorte que les ministères participent à des activités qu'ils devraient, à notre avis, remettre en question.

9.53 L'absence d'orientation adéquate par le passé a également ralenti la mise en oeuvre du changement. Au chapitre 10, nous signalons que les ministères s'efforcent d'améliorer la pertinence et l'incidence de leurs programmes. Cependant, il y a encore beaucoup de progrès à accomplir. Il faut une stratégie assortie d'une orientation véritable pour hâter les améliorations et les changements souhaités. Il faut continuer d'examiner la situation comme l'a fait le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, mais des mesures de suivi et une orientation s'imposent pour produire des résultats.

L'examen actuel des sciences et de la technologie doit permettre d'établir un plan d'action axé sur les résultats

9.54 La stratégie et le cadre décisionnel de 1987 ont permis d'établir plusieurs objectifs généraux, comme le transfert à l'industrie et aux universités des travaux scientifiques et technologiques effectués à l'interne. Cependant, on n'y trouvait pas d'objectifs explicites. Comme nous le signalons au paragraphe 9.43, les résultats réels obtenus jusqu'à maintenant ne font pas justice à l'esprit du cadre décisionnel. Nous croyons que l'absence d'objectifs explicites a contribué à cette situation.

9.55 Comme nous le soulignons au chapitre 10, nous avons rencontré de nombreux cas où les résultats escomptés des programmes scientifiques et technologiques sont définis dans des termes si généraux qu'ils ne créent pas de sentiment d'urgence chez les responsables et ne peuvent servir de base à la reddition de comptes. Nous signalons également au

chapitre 32 que le ministère des Finances n'a pas encore mesuré l'impact du milliard de dollars en crédits d'impôt qu'il accorde annuellement au titre des encouragements à l'industrie pour la recherche scientifique et le développement expérimental. Quant aux priorités, le fait de se concentrer sur les résultats à l'échelle de l'ensemble de l'administration fédérale se répercutera sur les résultats au niveau des ministères.

9.56 Nous concluons que s'il entend obtenir de véritables résultats de son investissement dans les sciences et la technologie, le gouvernement doit établir des objectifs axés sur les résultats à l'échelle de l'ensemble de l'administration fédérale. Cela doit être l'un des résultats de l'examen en cours des activités dans le domaine des sciences et de la technologie. Par exemple, si le gouvernement souhaite mettre l'accent sur le développement et l'exportation de produits et services issus de la technologie environnementale, il doit établir des objectifs réalistes et mesurer les progrès réalisés par rapport à ces objectifs. Les efforts déployés par le passé ont porté sur les intrants (dépenses), les processus et les activités.

Les parties intéressées doivent conjuguer leurs efforts

9.57 Les parties intéressées doivent conjuguer leurs efforts; cela n'est pas nouveau. Au début des années 70, le Comité Lamontagne a recommandé au gouvernement d'instaurer un mécanisme central fondé sur un modèle d'« action concertée », unissant dans un effort commun les organismes centraux et les ministères et organismes responsables.

9.58 A notre avis, l'une des raisons pour lesquelles l'initiative de 1987 a échoué tenait au fait que les ministères et organismes ne l'ont pas appuyée parce qu'ils n'en faisaient pas partie intégrante. Cette initiative ne traduisait pas leurs idées et leurs préoccupations; il s'agissait plutôt du produit d'un organisme central. Cette fois-ci, on a demandé aux ministères et organismes de participer au processus d'examen. Pour que celui-ci réussisse, les ministères et organismes doivent conjuguer leurs efforts pour répondre aux besoins généraux au lieu de satisfaire leurs intérêts propres.

9.59 La politique énoncée en 1987 reconnaissait clairement la nécessité de tenir compte également des priorités du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires en matière de sciences et de technologie. Elle reconnaissait le fait que les gouvernements devaient travailler davantage à harmoniser et à coordonner plus étroitement leurs efforts. La création du Conseil des ministres des Sciences et de la Technologie constituait un mécanisme important de coordination; or, celui-ci ne s'est pas réuni depuis près de deux ans. On nous a informé que l'examen fédéral actuel s'étendra au plan national et qu'on consultera officiellement les provinces à ce moment-là. Nous croyons que la consultation et la coordination avec les provinces sont des conditions essentielles à l'élaboration d'une politique pour éviter un risque sérieux de désaccord et de double emploi.

9.60 En ce qui concerne les efforts déployés en matière de sciences et de technologie, la collaboration entre les ministères

fédéraux et avec les provinces ne suffit pas. L'industrie et les universités doivent dans une large mesure apporter leur contribution. Les consultations doivent comprendre la discussion des possibilités et des besoins sectoriels si le gouvernement s'attend à mettre en place une stratégie prévoyant une orientation et des priorités véritables.

9.61 Tous conviennent qu'il est essentiel de travailler en équipe. A notre avis, le gouvernement ne peut supposer que les parties intéressées travailleront ensemble sans un effort concerté et soutenu au niveau le plus élevé.

9.62 Le gouvernement fédéral devrait s'assurer que :

- **la nouvelle stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie est le résultat d'un effort concerté de toutes les parties intéressées;**

- **la stratégie prévoit un mécanisme pour encourager la concordance des politiques, des objectifs et des stratégies de toutes les parties intéressées et réduire au minimum le double emploi.**

Il pourrait être nécessaire d'établir une structure révisée pour gérer le portefeuille des sciences et de la technologie

9.63 Il importe d'instaurer un mécanisme efficace de gestion du portefeuille des sciences et de la technologie. Ce mécanisme est nécessaire pour remplir diverses fonctions comme l'élaboration des politiques gouvernementales, les examens de portée générale et les activités visant à établir des priorités, la préparation d'un rapport annuel au Parlement et l'examen des tendances, du rendement et des résultats globaux.

9.64 Le mécanisme à établir doit être crédible aux yeux des organismes centraux ainsi que des ministères et organismes responsables et doit être relié aux processus de prise de décisions et d'affectation des ressources. Il doit aussi prendre en compte le pouvoir hiérarchique que les ministres exercent sur les activités de leur ministère. Il y a peut-être un certain bien-fondé dans la conclusion du Comité Lamontagne selon laquelle l'exécution des programmes scientifiques et technologiques devrait continuer de relever des ministères et organismes au lieu d'être centralisée dans un « super-ministère des Sciences et de la Technologie ».

9.65 Le gouvernement canadien a tenté à plusieurs reprises d'établir des mécanismes de coordination des politiques et des priorités en matière de sciences et de technologie dans l'ensemble de l'administration fédérale. Les inconvénients inhérents à ces mécanismes tiennent au fait qu'ils ne font pas partie des processus de prise de décisions et d'affectation des ressources du gouvernement ou qu'ils relèvent d'un ministère comme Industrie Canada, qui est chargé lui-même de l'exécution de programmes scientifiques et technologiques. Il en a résulté que les organismes centraux chargés des sciences et de la technologie n'ont pas été tenus en haute estime.

9.66 D'autres pays ont adopté divers modèles. Il n'appartient pas au Bureau du vérificateur général de dire au gouvernement comment il doit s'organiser pour assurer la gestion. Cependant, la question revêt de plus en plus d'importance alors que le gouvernement fait des sciences et de la technologie une priorité et que les pressions financières qui s'exercent sur lui continuent de s'accroître.

9.67 Le gouvernement doit mettre en place un cadre efficace de coordination des activités des ministères et organismes pour obtenir les résultats escomptés de sa nouvelle stratégie en matière de sciences et de technologie.

Une volonté politique et un leadership soutenus sont nécessaires pour susciter le changement

9.68 Nous avons constaté que des dirigeants persévérants, qui font preuve de leadership, constituent l'un des principaux facteurs de succès des laboratoires et des programmes scientifiques et technologiques de l'État. La persévérance des dirigeants favorise l'amélioration et encourage les initiatives visant à cibler et à rendre pertinentes les activités de recherche et développement, et non seulement à établir des mécanismes de reddition de comptes, mais aussi à les mettre en pratique et à les faire valoir. Le leadership des dirigeants débouche sur une vision et une orientation. En outre, nous croyons que les politiciens qui surveillent les activités du gouvernement dans le domaine des sciences et de la technologie doivent également faire preuve de persévérance et assurer le leadership.

9.69 Le gouvernement canadien a certainement démontré sa ferme intention d'accroître l'efficacité et la pertinence de ses activités dans le domaine des sciences et de la technologie, intention qui n'a toutefois pas été soutenue au fil des ans. Les examens et les consultations publiques sont annoncés à grand renfort de publicité. Il en est de même au moment de la parution des rapports officiels. Malheureusement, ce phénomène ne se produit qu'au début du processus. Les résultats se font encore attendre.

9.70 Tel que mentionné précédemment, les examens des activités scientifiques et technologiques de portée générale n'ont pas permis de produire des plans d'action axés sur des résultats et indiquant les priorités à établir pour répondre aux besoins économiques et sociaux du Canada et ouvrir des perspectives d'avenir à cet égard. Le fait qu'il n'y a pas eu de suivi concerté des examens a exacerbé la situation.

9.71 En 1994, le gouvernement s'est engagé à atteindre des objectifs précis en matière de sciences et de technologie. Le Cabinet devra persévérer s'il veut que le résultat de l'examen en cours corresponde à ces objectifs. Il faut faire preuve d'un leadership qui transcende les mandats des ministères.

9.72 Nous souscrivons au point de vue selon lequel un examen de portée générale des activités scientifiques et technologiques et l'établissement des priorités devraient avoir lieu régulièrement. Cependant, il faudra encore une fois faire preuve d'un leadership qui

transcende les mandats des ministères. Les changements doivent être apportés en fonction d'une perspective à long terme. On ne peut entreprendre des travaux de recherche et de développement et y mettre fin instantanément. La mise sur pied d'équipes compétentes, le transfert des découvertes et leur mise en application par l'industrie et les organismes de réglementation peuvent nécessiter des années.

Le gouvernement doit connaître la nature des réalisations

9.73 Pour donner suite à l'engagement qu'il a pris d'établir une stratégie fondée sur de véritables priorités, une véritable orientation et un examen axé sur les résultats, le gouvernement devra disposer d'une meilleure information sur les résultats prévus et réels que celle disponible actuellement.

9.74 L'information disponible actuellement à l'échelle de l'administration fédérale comprend les données sur les dépenses et les activités figurant dans la Partie III du *Budget des dépenses* présenté au Parlement, et des statistiques d'ensemble importantes comme les dépenses, le nombre de scientifiques et le nombre d'ententes de collaboration. Cette information ne permet pas d'évaluer le rendement et d'établir de véritables priorités.

Évaluer les résultats constituera un défi

9.75 L'établissement d'objectifs de rendement significatifs et l'évaluation des résultats en matière de sciences et de technologie constitueront un défi. Bon nombre des résultats souhaités pourraient ne devenir évidents qu'après un certain nombre d'années. Il est souvent difficile d'établir le lien entre les résultats d'un projet de recherche et, par exemple, la création d'emplois. D'autres pays font face au même défi.

9.76 Notre vérification a révélé que les nombreux travaux analytiques réalisés au fil des ans par divers organismes fédéraux ont servi à évaluer les résultats dans le domaine des sciences et de la technologie. Au niveau des ministères, des organismes comme CANMET à Ressources naturelles Canada et le Centre de recherches sur les communications à Industrie Canada ont entrepris des travaux pour obtenir certains indicateurs de rendement, même si des processus complets ne sont pas encore en place pour permettre de recueillir et de compiler l'information.

9.77 A l'échelle de l'administration fédérale, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est engagé, de concert avec certains ministères et organismes, à établir des cadres de surveillance et d'évaluation des résultats. Un groupe consultatif de Statistique Canada chargé des statistiques sur les sciences et la technologie a proposé d'élaborer un cadre national devant servir à évaluer les résultats de l'investissement fédéral. Le succès de ces initiatives dépend finalement de la capacité des ministères et organismes à fournir l'information qui, comme nous le soulignons au chapitre 10, n'est pas disponible actuellement.

9.78 Il faut commencer à élaborer certains indicateurs et mesures clés et à présenter des rapports sur cette question. L'évaluation des activités de recherche et développement constitue une tâche complexe. Elle ne peut jamais être réellement exhaustive et d'ailleurs, techniquement, on ne pourrait pas se le permettre. Il faut se limiter à évaluer les éléments les plus importants.

Ce qu'un cadre d'évaluation des résultats devrait comprendre

9.79 A la lumière de notre vérification, nous formulons les suggestions suivantes en vue d'établir un cadre d'évaluation des activités de l'administration fédérale dans le domaine des sciences et de la technologie. Le cadre de portée générale devra comprendre de l'information axée sur les résultats sur divers sujets comme :

- l'incidence des politiques applicables à toute l'administration fédérale, par exemple, la politique visant à transférer au secteur privé et aux universités, lorsqu'il est prudent et possible de le faire, les activités scientifiques et technologiques menées à l'interne;

- les progrès et les résultats de l'action gouvernementale dans certains secteurs, c'est-à-dire dans les laboratoires de l'État où sont menés des travaux de recherche et de développement destinés à des secteurs comme l'aquaculture, les mines, les forêts, la biotechnologie, l'environnement, les produits pharmaceutiques et la santé;

- l'incidence des initiatives comme le programme de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental.

9.80 Le cadre d'évaluation des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie devra fournir de l'information sur les liens entre les activités de divers ministères et organismes qui ont une incidence sur les mêmes secteurs. Par exemple, plusieurs laboratoires publics effectuent des travaux de recherche et développement qui s'appliquent aux industries de la transformation des aliments, de l'aquaculture et des mines. Le programme d'encouragements fiscaux du ministère des Finances touche également ces secteurs. Afin de disposer d'une base solide pour évaluer les résultats et adapter les priorités, le gouvernement devra obtenir de l'information sectorielle en plus de l'information habituellement présentée par chaque ministère et organisme.

9.81 Étant donné la nature des sciences et de la technologie, l'évaluation des résultats devra comprendre à la fois les progrès accomplis et les résultats réels. Les entreprises fondent leurs décisions d'affecter des ressources supplémentaires ou de mettre fin à des projets de recherche et développement sur les progrès réalisés jusqu'à ce jour et sur le fait que les résultats escomptés continuent de répondre aux conditions du marché. De même, le gouvernement a besoin d'information sur les progrès de ses initiatives scientifiques et technologiques afin de pouvoir prendre des décisions.

9.82 L'évaluation des résultats devra tenir compte des extrants et de la contribution de ceux-ci aux résultats obtenus. Par exemple, l'évaluation objective des résultats prendra en considération l'ampleur et l'importance de la contribution de la technologie mise au point dans un laboratoire de l'État aux résultats obtenus, comme les emplois, les exportations et les recettes fiscales. Les mesures du rendement engloberont un ensemble d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Les sources d'information comprendront des réussites reconnues, des renseignements sur l'évolution de la technologie et des connaissances spécialisées, la réaction des clients, l'examen et l'établissement des priorités, les recherches sectorielles, les systèmes de mesure et les évaluations indépendantes.

9.83 Le gouvernement se doit de prendre des décisions dans le domaine des sciences et de la technologie. Cependant, tant qu'il ne disposera pas de meilleures informations sur les résultats de son portefeuille des sciences et de la technologie, il lui sera difficile de prendre des décisions éclairées de même que d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, soit d'établir de véritables priorités en matière de sciences et de technologie, de présenter une véritable orientation et de mettre l'accent sur les résultats.

9.84 Le gouvernement devrait définir, concevoir et mettre en oeuvre un cadre d'évaluation de sa politique et de ses programmes en matière de sciences et de technologie. L'information devrait établir un lien entre les résultats prévus, les progrès, les réalisations, les dépenses et le manque à gagner au titre des recettes.

Les députés et le public doivent être mieux informés des activités et du rendement

9.85 Dans le chapitre de notre Rapport de 1992 consacré aux rapports des ministères, nous avons signalé que les activités du gouvernement doivent être transparentes, quel que soit l'usage que fait le Parlement de l'information qui lui est communiquée. Nous avons recommandé que l'information communiquée au Parlement comprenne des rapports sur l'intendance globale. Le chapitre 7 du présent rapport aborde ces notions dans le contexte des activités sectorielles comme les sciences et la technologie. Les paragraphes qui suivent portent sur nos observations concernant les rapports sur les sciences et la technologie.

9.86 Compte tenu de l'importance de l'investissement fédéral dans les sciences et la technologie et de la dispersion des activités entre de nombreux organismes, nous croyons que l'information sur les activités et les résultats globaux de ces organismes constitue un facteur important pour assurer une meilleure reddition des comptes.

Il n'y a pas de rapport exhaustif sur les activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie

9.87 L'information communiquée au Parlement sur les activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie figure dans la Partie III du *Budget des dépenses principal* pour chacun des

ministères. En ce qui concerne les dépenses au titre des sciences et de la technologie, la Partie III présente généralement les intrants des programmes et des activités et ne permet pas de rendre compte des résultats.

9.88 Au niveau global, Industrie Canada et Statistique Canada publient des statistiques sur les dépenses et les ressources humaines affectées aux activités scientifiques et technologiques, mais ils ne présentent pas de données sur la nature de ces activités et leurs résultats.

9.89 Dans le document intitulé *Cadre décisionnel en matière de sciences et de technologie*, on a tenté en 1987 de faire valoir un mécanisme d'information sur l'ensemble des activités fédérales dans ce domaine. Ce document, approuvé par le Cabinet en janvier 1987, préconisait la présentation d'un aperçu annuel de toutes les activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie par le ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie. L'aperçu devait porter sur les questions suivantes :

- les progrès réalisés en vue de faire correspondre ces activités aux lignes directrices et aux priorités du Cabinet;

- les questions clés, les lacunes ou le double emploi dans l'effort global de l'administration fédérale, compte tenu du contexte régional, national et international;

- les examens périodiques approfondis des programmes ou des questions;

- les rapports spéciaux des groupes consultatifs créés par les ministères, par exemple, selon la Politique visant les centres de technologie;

- l'incidence éventuelle ou réelle sur les sciences et la technologie des initiatives en matière de politique dans d'autres domaines (fiscalité, investissements, brevets, approvisionnements, adaptation de la main-d'oeuvre, libre-échange);

- les changements institutionnels importants ou les exigences en matière de financement pour la gestion et le soutien des sciences et de la technologie.

9.90 En outre, le cadre décisionnel stipulait que l'aperçu devait être soumis à l'examen du Conseil consultatif national des sciences et de la technologie et du Comité permanent de la recherche, de la science et de la technologie qui devaient ensuite faire part de leurs commentaires. Un rapport annuel devait être présenté au Cabinet et servir à l'élaboration d'orientations et de priorités stratégiques. Le ministère des Finances, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor devaient également utiliser ce rapport pour la préparation des plans opérationnels pluriannuels et l'établissement du cadre financier et du budget ainsi qu'au cours de la réunion de planification d'automne du Comité du Cabinet chargé des priorités et de

la planification. Enfin, un rapport public devait également paraître. L'aperçu publié le plus récent s'appliquait à l'année 1989-1990.

Les députés ne disposent pas de l'information nécessaire pour obliger le gouvernement à rendre compte de ses dépenses en matière de sciences et de technologie

9.91 En conclusion, les rapports actuels ne permettent pas de présenter aux députés l'information dont ils ont besoin pour évaluer si l'investissement du gouvernement dans les sciences et la technologie tient compte des besoins des Canadiens et des possibilités qui s'offrent à eux. L'information disponible n'aide pas les députés à poser au gouvernement des questions sur ses stratégies et ses priorités, le mode d'affectation des fonds aux ministères et organismes, les résultats des mécanismes d'action du gouvernement et les activités de recherche entreprises. Les députés ne reçoivent pas d'information sur la coordination avec les autres parties intéressées ou sur les problèmes actuels auxquels font face les gestionnaires d'activités scientifiques.

9.92 Nous croyons que les députés doivent recevoir de l'information sur les programmes et les activités de l'administration fédérale en matière de sciences et de technologie qui répondraient à quatre questions fondamentales en ce qui concerne ces programmes :

- Quels sont la mission et les secteurs d'activité du gouvernement?

- Comment le gouvernement mène-t-il ses activités pour s'acquitter de sa mission?

- Quels sont les objectifs stratégiques que vise le gouvernement pour s'acquitter de sa mission et quels sont ses plans de gestion des ressources publiques d'envergure dont il a le contrôle?

- Dans quelle mesure le gouvernement a-t-il atteint ses objectifs, et combien cela a-t-il coûté?

9.93 Comme nous l'avons signalé, le gouvernement a annoncé dans son budget de 1994 qu'il « mettra en place une véritable stratégie de recherche et développement, une stratégie qui présente de véritables priorités, une véritable orientation et un véritable examen des résultats ». Lorsque ces mesures seront en place, des mécanismes de reddition de comptes devront également être instaurés. Un mécanisme de ce genre serait un rapport bref, mais pertinent et complet, sur l'ensemble des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie. Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 9.66, il devrait incomber au gouvernement de déterminer qui sera chargé de préparer ce rapport.

9.94 Le gouvernement, de concert avec le Parlement, devrait établir un cadre de présentation de rapports efficace par rapport au coût, relié à sa structure de reddition de comptes, pour communiquer régulièrement au Parlement des informations sur son rendement en

matière de gestion de l'ensemble de ses activités dans le domaine des sciences et de la technologie.

Orientations futures pour le Parlement

Les députés pourraient jouer un rôle important dans l'examen en cours des activités scientifiques et technologiques

9.95 Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, l'initiative en cours du gouvernement fait suite à trente années de tentatives infructueuses en vue d'établir une stratégie nationale en matière de sciences et de technologie. Le Canada doit décider ce qu'il veut faire. Notre vérification a montré qu'une stratégie nationale efficace et bien ciblée en matière de sciences et de technologie est essentielle à la survie et à la croissance, dans le contexte économique actuel axé sur la technologie de pointe. L'un des rôles les plus importants des députés dans un proche avenir pourrait être de s'assurer que les propositions que doit avancer le ministre de l'Industrie ouvrent la voie à une telle stratégie canadienne.

9.96 Le premier défi que devront relever les députés et le comité parlementaire concerné consistera à s'assurer qu'il existe une véritable stratégie scientifique et technologique axée sur les résultats, qui présente les véritables priorités et une véritable orientation. Le deuxième défi sera de faire en sorte qu'il y ait un effort concerté en vue de mettre en oeuvre la stratégie et d'obtenir les résultats escomptés. Le troisième défi consistera à veiller à la mise en place d'une infrastructure de reddition de comptes adéquate.

Chapitre 10

Sciences et technologie

La gestion des activités scientifiques et technologiques dans les ministères et organismes

Table des matières

	Page
Points saillants	10-5
Introduction	10-7
Contexte	10-8
Les ministères et organismes fédéraux exécutent un nombre important d'activités scientifiques et technologiques	10-8
La gestion des activités scientifiques et technologiques au sein de l'appareil fédéral constitue un défi de taille	10-8
La gestion des laboratoires fédéraux a fait l'objet d'études antérieures	10-9
Objectif et étendue de la vérification	10-9
Observations et recommandations	10-11
Évaluation générale	10-11
Décider de ce qu'il faut faire - Définir les buts et les priorités de la recherche	10-12
On s'efforce actuellement de préciser l'orientation des activités scientifiques et technologiques	10-13
Il est urgent de fixer des buts clairs et de se concentrer sur les résultats	10-13
Les priorités doivent être fondées sur la reconnaissance complète des débouchés sectoriels et des besoins des clients	10-16
Les établissements de recherche doivent améliorer leurs capacités de développement commercial	10-18
Il faut établir clairement le cadre de responsabilisation pour amener le changement souhaité	10-21
La gestion des programmes et des projets de recherche - un facteur clé de succès	10-22
Il est nécessaire d'exercer une plus grande rigueur dans la sélection des projets de recherche	10-23
Lors de la sélection de projets, on a tendance à accorder trop d'importance aux recettes qu'on peut en tirer	10-23

Les méthodes de gestion de projet comportent de graves lacunes 10-26

Démontrer l'efficacité des activités scientifiques et technologiques 10-28
L'évaluation de l'efficacité est une tâche importante et complexe 10-28
Il est nécessaire de disposer de meilleures données et méthodes 10-29

Pièces

10.1 En quoi diffère la gestion de la recherche? 10-8
10.2 Établissements de recherche examinés lors de la vérification 10-10
10.3 Ressources servant à financer les activités scientifiques et technologiques des organismes vérifiés, 1993-1994 10-12

Sciences et technologie

La gestion des activités scientifiques et technologiques dans les ministères et organismes

Vérificateur général adjoint : Robert L. Lalonde
Vérificateur responsable : Richard Flageole

Points saillants

10.1 Depuis notre dernière vérification de la recherche et développement à l'échelle du gouvernement en 1981, le milieu dans lequel doivent évoluer les gestionnaires de qui relèvent les activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie a changé. Ceux-ci font face maintenant à un défi de taille : chercher à accroître la pertinence et les avantages économiques de leurs activités et ce, dans un contexte de compressions budgétaires.

10.2 D'importants efforts sont consentis pour établir l'orientation des activités scientifiques et technologiques, mais, à ce chapitre, la plupart des organismes de recherche que nous avons examinés devront se fixer des buts clairs et se concentrer davantage sur les résultats visés. Ils auront aussi à établir des priorités, résolument fondées sur les besoins de leurs clients et les débouchés propres à leurs secteurs d'activité. A l'heure actuelle, rien ne permet de conclure que les activités qu'ils déploient à l'aide des moyens qu'ils ont choisis sont de l'ordre de ceux qui procureraient les plus grands avantages à la population canadienne.

10.3 Il faut accorder une plus grande importance aux activités de développement commercial. La plupart des établissements examinés devraient chercher davantage à trouver diverses applications aux fruits de leurs recherches ainsi que d'éventuels utilisateurs des résultats de leurs travaux. Il est difficile de savoir comment, dans le cadre de leurs activités scientifiques, les ministères et organismes peuvent

s'acquitter de leur mission et satisfaire aux besoins des clients lorsqu'ils ne savent pas précisément qui sont ces clients et en quoi consistent exactement ces besoins.

10.4 Les ministères et organismes devront consentir plus d'efforts pour renseigner les divers niveaux opérationnels au sujet des nouvelles lignes de conduite et des nouveaux objectifs. Il faut établir clairement le cadre de responsabilisation pour amener le changement souhaité, ce qui, à la lumière de l'examen fédéral des sciences et de la technologie qui est en cours, revêt la plus grande importance.

10.5 Dans la plupart des ministères et organismes que nous avons vérifiés, le processus de sélection et d'examen des projets manque de rigueur. Lors de la sélection de projets, on a tendance à accorder trop d'importance aux recettes qu'on peut en tirer. En outre, les méthodes de gestion de projet comportent de graves lacunes.

10.6 Le degré d'engagement face à l'évaluation des activités scientifiques et technologiques varie sensiblement d'un ministère ou organisme à l'autre. Il y a beaucoup à faire avant que ces derniers ne puissent démontrer l'efficacité de leurs activités.

Introduction

10.7 Les activités scientifiques et technologiques des ministères et organismes fédéraux revêtent une grande importance pour toute la population canadienne et influent grandement sur son quotidien. Certains établissements de recherche fédéraux, par exemple, ont pour but de veiller à la qualité des aliments et de l'eau que nous consommons et du milieu dans lequel nous vivons. D'autres activités ont pour but la relance économique, la création d'emplois de même que la compétitivité accrue des entreprises canadiennes. Soulignons enfin que les organismes fédéraux contribuent à l'avancement des sciences pour le bénéfice des générations actuelles et futures.

10.8 Tel que le précise le chapitre 9, notre vérification portait sur quatre aspects importants des activités scientifiques et technologiques au gouvernement fédéral : l'appareil central qui sert à orienter et à coordonner tous les efforts de l'administration fédérale; la gestion des activités scientifiques et technologiques dans les ministères et organismes; la gestion du personnel scientifique; et la mise en place d'encouragements fiscaux aux fins de la recherche et développement dans l'industrie. Le présent chapitre expose les résultats de notre travail sur le deuxième sujet à l'étude, à savoir la gestion des activités scientifiques et technologiques menées dans les ministères et organismes.

Contexte

Les ministères et organismes fédéraux exécutent un nombre important d'activités scientifiques et technologiques

10.9 Comme l'indique le chapitre 9, en 1993-1994, le gouvernement fédéral a dépensé environ six milliards de dollars pour le financement

d'activités scientifiques et technologiques, sans compter les encouragements fiscaux à l'industrie. Ces activités visent, entre autres, la santé et la sécurité, la protection de l'environnement, l'amélioration des télécommunications et le développement économique. Il y a deux grandes catégories d'activités : la recherche et développement et les activités scientifiques connexes. Voir les précisions sur ces deux genres d'activités au paragraphe 9.16 de ce rapport.

10.10 Le gouvernement a affecté environ 3,5 milliards de dollars de ses dépenses totales à la recherche et développement, dont 1,7 milliard à plus de 150 établissements de recherche fédéraux et le reste, à des organismes extérieurs. La pièce 9.3 (chapitre 9) présente la répartition des dépenses aux postes de la recherche et développement et des activités scientifiques connexes, par ministère et organisme.

La gestion des activités scientifiques et technologiques au sein de l'appareil fédéral constitue un défi de taille

10.11 Les particularités des activités de recherche et développement posent des défis particuliers aux gestionnaires de programmes scientifiques. La pièce 10.1 décrit certaines caractéristiques qui font de la recherche et développement une activité difficile à gérer.

Pièce 10.1

En quoi diffère la gestion de la recherche?

Non seulement une saine gestion de la recherche représente la principale différence entre un organisme de recherche prospère et un autre qui se situe dans la moyenne, mais de toutes les activités fonctionnelles, c'est la plus difficile à mener.

Il y a trois raisons principales qui expliquent cette difficulté particulière. La première est le degré d'incertitude sur les résultats escomptés, qui est plus grand que pour toute autre activité d'un organisme.

La deuxième source de difficultés est le fait que le personnel scientifique et les ingénieurs diffèrent des autres travailleurs par leurs ambitions, leurs systèmes de valeurs, leur attitude et leurs motivations.

La troisième est la difficulté d'évaluer les résultats ou les incidences de la recherche alors que chaque recherche est unique.

Même lorsque les résultats peuvent être mesurés, le délai entre la conclusion d'un projet de recherche couronné de succès et les incidences peut-être si considérable qu'il est difficile de fonder une planification sur la connaissance issue des résultats.

Rapport Lamontagne, 1972, vol. 2

10.12 Le contexte fédéral offre également des défis qui lui sont

propres. Depuis notre dernière vérification de la recherche et développement à l'échelle du gouvernement en 1981, ce milieu a changé. Au début des années 80, les gestionnaires responsables de la recherche et développement avaient pour principaux défis d'appuyer la mission des ministères et de contribuer à l'avancement des connaissances.

10.13 Aujourd'hui, ils font face à de nouveaux défis. Le gouvernement a demandé à ces gestionnaires d'accorder plus d'importance à la dimension économique des activités scientifiques et, par conséquent, à leur incidence sur la relance économique. Pour cette raison, nombre d'entre eux dirigent leur service à la façon d'une entreprise, en se tournant vers l'extérieur pour trouver des associés et des sources de financement dans le but d'encourager le transfert de la technologie et, de là, de stimuler l'économie. Bon nombre des ententes ainsi conclues avec des organismes extérieurs s'accompagnent de leurs propres objectifs, conditions, calendriers et responsabilités.

10.14 Nous avons aussi été témoins ces dernières années de l'instabilité résultant des compressions budgétaires au sein de certains établissements de recherche fédéraux. Alors que la période d'incertitude financière se poursuit, les organismes ont tendance à fonctionner au jour le jour plutôt qu'à tenter de prévoir ou de planifier pour l'avenir.

10.15 Comme nous l'avons indiqué au chapitre 9, les ministères n'ont pu étayer leurs décisions stratégiques en sciences et technologie ni sur une ligne de conduite ni sur des priorités bien définies pour l'ensemble de l'administration publique. Par conséquent, chaque organisme a dû faire appel à ses propres capacités pour orienter ses activités à long terme.

La gestion des laboratoires fédéraux a fait l'objet d'études antérieures

10.16 Nombre d'études et d'examens ont porté sur la gestion des laboratoires fédéraux. En 1990, le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie a fait paraître un important rapport intitulé *Pour revitaliser les activités fédérales de sciences et technologie* (connu sous le nom de rapport Lortie). Les auteurs de ce rapport ont fait état de nombreuses observations et recommandations sur l'organisation, le financement et l'évaluation des laboratoires fédéraux. Nous en avons tenu compte au moment de planifier et d'effectuer notre vérification.

Objectif et étendue de la vérification

10.17 Notre vérification avait pour objectif de déterminer si, dans le cadre de leurs activités scientifiques et technologiques, les ministères et organismes fédéraux se sont fixé des buts précis, s'ils veillent à la gestion de ces activités de façon à en tirer le meilleur parti et enfin s'ils évaluent le produit et les conséquences de leurs efforts.

10.18 Dans le cadre de notre vérification, l'accent portait sur les

activités de recherche et développement d'un échantillon de cinq ministères et organismes : Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Industrie Canada (le Centre de recherches sur les communications), le Conseil national de recherches du Canada et Ressources naturelles Canada. Nous avons mené des travaux au bureau central et dans les bureaux régionaux de ces ministères et organismes ainsi que dans dix établissements de recherche choisis. La pièce 10.2 présente une liste des établissements de recherche retenus pour fins de vérification.

10.19 A notre avis, ces ministères et organismes sont représentatifs des activités fédérales de recherche et développement à plus d'un titre : mission, mandat, disciplines scientifiques, nature de la recherche, secteurs économiques apparentés, envergure et emplacement. Il convient de souligner que notre but n'était pas de comparer ces organismes entre eux, mais plutôt d'évaluer les systèmes et les méthodes de gestion qu'ils ont appliqués à un vaste éventail d'activités de recherche et développement. Les lacunes que nous avons relevées ne discréditent aucunement l'opportunité des investissements publics dans un secteur donné. Comme nous le précisons au chapitre 9 de ce rapport, c'est au gouvernement qu'il revient de déterminer ses priorités et les activités qu'il désire entreprendre.

Pièce 10.2

Établissements de recherche examinés lors de la vérification

Pêches et Océans Canada
Station biologique du Pacifique, Nanaimo, West Vancouver (C.-B.)
Direction générale des sciences physiques et chimiques, Dartmouth (N.-É.)

Environnement Canada
Direction générale de la recherche climatologique et atmosphérique, Downsview (Ont.)
Institut national de recherche sur les eaux, Burlington (Ont.)

Ressources naturelles Canada- CANMET
Laboratoires de recherche sur l'énergie, Nepean (Ont.)
Laboratoires des sciences minérales, Ottawa (Ont.)

Industrie Canada
Centre de recherches sur les communications, Nepean (Ont.)

Conseil national de recherches du Canada
Institut de recherche aérospatiale, Ottawa (Ont.)
Institut des sciences de microstructures, Ottawa (Ont.)
Institut des biosciences marines, Halifax (N.-É.)

10.20 Nous avons d'abord examiné les méthodes de planification des organismes; nous étions à la recherche de priorités, de buts et d'objectifs clairs. Nous nous sommes ensuite intéressés à la concrétisation de leurs plans, c'est-à-dire les systèmes et les méthodes de gestion mis de l'avant pour organiser, administrer et

contrôler les activités. Compte tenu de leur importance croissante, nous avons accordé une attention particulière à la gestion d'activités rémunératrices et des ententes conclues avec des organismes extérieurs. Enfin, nous avons examiné les mécanismes d'évaluation et de rapport. Au cours de notre vérification, nous avons également rencontré des membres de la haute direction d'entreprises privées et d'universités qui mènent des travaux de recherche et développement afin de nous familiariser avec leurs méthodes de gestion. Mentionnons enfin que nous avons fait rapport en 1993 sur les activités de recherche et développement du ministère de l'Agriculture (maintenant Agriculture et Agro-alimentaire Canada) et de Forêts Canada (qui fait maintenant partie de Ressources naturelles Canada). Nous ferons référence à ces vérifications dans le présent chapitre.

10.21 Les organismes que nous avons examinés ont leurs caractéristiques propres et mènent divers genres de travaux de recherche, s'échelonnant sur des périodes plus ou moins longues. Par exemple, certains projets de recherche fondamentale peuvent prendre de dix à quinze ans alors qu'il faut généralement moins de temps pour mener à bien les projets de recherche appliquée. Nous en avons tenu compte lors de l'application des critères d'examen et de l'évaluation des systèmes et méthodes de gestion des cinq organismes qui ont fait l'objet de notre vérification et dont voici une brève description.

10.22 Environnement Canada. Le Ministère dirige des activités scientifiques et technologiques visant un développement durable ainsi que la protection des Canadiens et du milieu dans lequel ils vivent. Ses programmes de recherche et développement sont axés sur l'avancement des connaissances et la collecte de données nécessaires à l'élaboration de politiques et de règlements, à la surveillance de l'environnement et à la bonne marche des services environnementaux offerts à la population canadienne.

10.23 Pêches et Océans Canada. La gestion des ressources hydriques et d'autres ressources connexes sont au premier plan des activités du Ministère. Celui-ci s'occupe de tous les dossiers qui ont trait à l'océan et qui, aux termes de la loi, ne relèvent pas d'un autre ministère. Sur le plan scientifique, le Ministère veille à ce que le gouvernement du Canada dispose de données scientifiques de premier plan, qui lui permettront d'élaborer des politiques, des règlements et des lois dans ce domaine.

10.24 Industrie Canada - Le Centre de recherches sur les communications. Le Centre de recherches sur les communications mène des recherches sur les techniques de radiodiffusion, les dispositifs et les composantes de communication, les communications radio, les communications par satellite ainsi que les réseaux et les systèmes de communication. Le Centre a obtenu le statut d'institut de recherche en 1992 à la suite des recommandations du rapport Lortie.

10.25 Conseil national de recherches du Canada. Le Conseil appuie les activités nationales de sciences et de génie, exécute et cherche à promouvoir les activités de recherche et développement par des investissements et d'autres mesures; il s'occupe aussi de constituer et

de fournir une expertise et des connaissances scientifiques et technologiques. Il mène des travaux dans des domaines comme les technologies de l'information, la fabrication automatisée, les transports, les matériaux de pointe, la biotechnologie, les ressources naturelles et l'environnement.

10.26 Ressources naturelles Canada - Le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET). CANMET est le principal centre canadien de développement de la technologie dans les secteurs des minéraux, des métaux et de l'énergie. CANMET effectue et parraine principalement des activités de recherche et développement et de transfert de technologies ayant un caractère commercial et suivant des modalités de partage des coûts, en association avec l'industrie et d'autres clients. Son mandat consiste à favoriser la compétitivité de l'industrie canadienne des minéraux, des métaux et de l'énergie, à améliorer et à mettre au point des techniques visant une efficacité énergétique accrue ainsi que des énergies de remplacement, et enfin à améliorer la santé, la sécurité et la surveillance de l'environnement chez ses industries clientes et à appuyer les initiatives du gouvernement en matière de politique.

10.27 La pièce 10.3 présente les ressources servant à financer les activités scientifiques et technologiques des cinq organismes vérifiés.

Observations et recommandations

Évaluation générale

10.28 Tel que mentionné au chapitre 9, le gouvernement fédéral s'est engagé à gérer le portefeuille des sciences et technologie de façon plus stratégique. Il a annoncé son intention d'établir des priorités de recherche et développement, de proposer une orientation et de mettre à exécution un examen réel des résultats. Il a donc amorcé dernièrement un examen majeur des activités fédérales en matière de sciences et de technologie.

Pièce 40.3

Ressources servant à financer les activités scientifiques et technologiques des organismes vérifiés, 1993-1994

(en milliers de dollars)

	R-D	ASC	TOTAL R-D et ASC INTERNES	TOTAL R-D et ASC EXTERNES	TOTAL
Environnement Canada	103 522	496 748	600 270	65 566	665 836
Pêches et Océans Canada	132 818	113 944	246 762	13 578	260 340
Industrie Canada - CRC	40 100	-	40 100	-	40 100
Ressources naturelles Canada	201 941	193 418	395 359	80 637	475 996
Conseil national de recherches du Canada	334 932	59 593	394 525	118 007	512 532

Source : Statistique Canada et le CRC

10.29 Le succès de cette initiative dépend fondamentalement de la capacité des ministères et organismes à vocation scientifique de veiller à l'application des nouvelles lignes de conduite qui pourraient résulter de cet examen.

10.30 Notre vérification nous a permis de conclure que les établissements de recherche fédéraux doivent améliorer leurs systèmes et méthodes de gestion afin de mieux répondre aux exigences qui découleront de cette initiative touchant l'ensemble de l'administration fédérale. Mais d'abord, ces établissements devront clarifier le rôle qui leur incombe au sein de leur propre secteur d'activité et établir des priorités et des buts clairs en ce qui a trait à leurs activités de recherche et développement. A cette fin, l'établissement de priorités à l'échelle du gouvernement leur sera fort utile.

10.31 En second lieu, nous avons trouvé que, dans le choix de programmes et de projets de recherche, les organismes de recherche doivent porter plus d'attention aux incidences et aux résultats escomptés. Certains organismes font de très bons progrès dans ce domaine et nous encourageons tous les organismes à vocation scientifique à poursuivre leurs efforts dans ce sens.

10.32 Troisièmement, les ministères et organismes doivent améliorer leurs méthodes de gestion de projet. Tel que mentionné au chapitre 11, il faut veiller davantage à développer une véritable capacité de gestion efficace dans les établissements de recherche fédéraux.

10.33 Enfin, la capacité du gouvernement fédéral de mener un examen approfondi des résultats repose sur la capacité des organismes à vocation scientifique de fournir l'information exigée. Pour répondre à cette demande, ils devront accroître leur capacité d'évaluer l'efficacité de leurs activités.

Décider de ce qu'il faut faire - Définir les buts et les priorités de la recherche

10.34 Nous nous attendions à ce que chaque ministère et organisme fonde ses activités scientifiques et technologiques sur des objectifs, des buts et des priorités clairement formulés en fonction de son mandat et de sa mission. Nous nous attendions également à ce que les résultats escomptés des programmes de recherche et développement soient clairement définis, lorsqu'il est possible et raisonnable de le faire, tant sur le plan des produits et des résultats que des incidences. Dans ce dernier cas, nous avons reconnu la difficulté inhérente de définir les résultats escomptés de certains genres de travaux de recherche.

10.35 Dans l'ensemble, bien qu'ils s'efforcent d'établir l'orientation des activités scientifiques et technologiques, les ministères et organismes ont encore beaucoup à faire pour investir leurs ressources de manière à ce que le Canada en tire le meilleur parti. L'absence d'une stratégie et de priorités bien définies à l'échelle du gouvernement est au nombre des facteurs qui contribuent à cette situation.

On s'efforce actuellement de préciser l'orientation des activités scientifiques et technologiques

10.36 Notre examen des méthodes de planification et les rencontres que nous avons eues avec la direction et le personnel des ministères et organismes nous ont révélé que ces derniers s'étaient engagés à donner une orientation à leurs activités scientifiques et technologiques. Diverses initiatives antérieures ou en cours visent à définir clairement la vision de chaque ministère et à élaborer les stratégies scientifiques et technologiques destinées à la longue à assurer que les décisions prises dans le cadre de programmes et de projets soient conformes aux objectifs ministériels et aux besoins des clients. A cet égard, certains organismes ont fait plus de progrès que d'autres.

10.37 Par exemple, depuis quelques années, CANMET réussit mieux à orienter et à cibler ses activités. Les cadres ainsi que le personnel de la direction et des opérations organisent fréquemment des séances de planification visant l'élaboration et la mise à jour d'un plan stratégique global, appelé CANMET 2007, et d'un plan d'entreprise triennal. Les autres organismes vérifiés ont aussi déployé plus d'efforts pour préciser leur plan d'action. Récemment, dans le cadre de quelques-unes de ses activités, le Centre de recherches sur les communications a formulé de nouvelles lignes de conduite stratégiques et il a également mis au point un plan d'entreprise qui contribuera à la convergence des efforts. Le Conseil national de recherches du Canada s'emploie actuellement à redéfinir ses lignes de conduite, ses stratégies et ses objectifs futurs et à mettre à jour son plan à long terme. Il est aussi à revoir ses buts et programmes actuels afin qu'ils puissent contribuer davantage à la relance économique au Canada.

10.38 Environnement Canada déploie aussi des efforts pour mieux orienter ses activités scientifiques. Le Ministère a retenu six grandes lignes de conduite pour orienter ses travaux et il a mis au point un plan global d'entreprise à long terme. Enfin, le Secteur des sciences de Pêches et Océans Canada a préparé en 1993 un énoncé de ses activités de base, mettant en évidence les secteurs clés tout en dégageant les principaux domaines susceptibles d'amélioration.

Il est urgent de fixer des buts clairs et de se concentrer sur les résultats

10.39 Le niveau d'orientation à fournir aux gestionnaires de programmes de recherche et aux scientifiques repose sur un équilibre délicat et doit tenir compte des caractéristiques inhérentes aux travaux de recherche et développement. Le rapport Lortie affirme que :

La planification stratégique, telle qu'on la pratique dans les organisations les plus performantes, implique en permanence une tension saine entre les processus décisionnels ascendant et descendant. La tension entre les processus décisionnels ascendant et descendant assure par ailleurs un équilibre entre la liberté de recherche et les travaux dirigés. Aucun laboratoire chargé d'une mission spécifique ne peut laisser à ses scientifiques et ingénieurs l'entière liberté de choix

dans leurs travaux. Mais il ne peut pas non plus s'attendre à ce que des scientifiques hautement qualifiés et créatifs se contentent d'exécuter des projets de recherche définis par des cadres ou des clients non scientifiques.

10.40 Les lignes de conduite stratégiques ont pour but d'aider à la prise de décisions au sujet des programmes de recherche et, en fin de compte, au choix des projets que dirigeront les gestionnaires de projets en laboratoire. En l'absence d'un ensemble clair de buts, de priorités et de résultats escomptés, il y a de plus fortes chances que les projets de recherche retenus ne contribuent pas à la réalisation des objectifs des ministères. Compte tenu de l'équilibre délicat à atteindre au niveau de l'orientation à fournir, nous avons constaté que les lignes de conduite stratégiques ne sont pas assez précises en ce moment pour réduire ce risque à un niveau acceptable.

10.41 Dans les cinq organismes vérifiés, la plupart des documents de planification stratégique que nous avons examinés ne donnent qu'un aperçu très général des lignes de conduite et des intentions de l'organisme en matière de recherche. Nous avons noté que ces documents sont souvent axés sur les activités et que les buts de la recherche sont souvent définis sous forme d'actions, par exemple, « étudier les effets », « créer de nouveaux regroupements stratégiques » et « fournir de l'information scientifique ». Même s'il contribue à l'orientation générale de la recherche, ce genre d'énoncé ne fournit aucun point de convergence adéquat des efforts et ne précise ni les incidences ni les résultats escomptés.

10.42 Nous nous attendions donc que ces lignes de conduite générales se traduisent par des buts et priorités plus spécifiques et que les programmes et projets de recherche soient définis chacun par rapport à des résultats liés au domaine en question. Les cinq organismes étudiés ne satisfont à ces critères que dans des proportions variées qui, bien souvent, sont limitées.

10.43 Il s'agit d'un malaise à l'échelle du gouvernement. Nous avions d'ailleurs fait les mêmes observations à l'égard de deux autres ministères fédéraux dans notre Rapport de 1993. En effet, au chapitre 16 de ce rapport, nous indiquions que le ministère des Forêts n'avait pas, à ce moment-là, formulé de priorités ou de buts clairs de recherche et qu'il lui fallait de toute urgence dresser un nouveau plan stratégique pour expliquer comment il entendait gérer ses efforts de recherche pour promouvoir le développement durable. Au chapitre 13, nous avions noté que même si la Direction générale de la recherche d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada avait demandé à ses scientifiques de cibler leurs efforts de recherche pour favoriser la compétitivité, il était difficile de savoir, à partir de l'information contenue dans la Base de données sur les projets de recherche du Ministère, de quelle façon ces projets appuyaient les objectifs ministériels et favorisaient la compétitivité.

10.44 La présente vérification nous permet de conclure que les ministères et organismes doivent consentir beaucoup plus d'efforts pour veiller de manière plus efficace à la planification et à l'affectation

de leurs ressources. Comme nous le signalons plus loin dans le présent chapitre, il est essentiel d'énoncer clairement les buts, les priorités et les résultats escomptés pour évaluer le succès des programmes et responsabiliser les gestionnaires à l'égard des ressources qu'ils utilisent.

10.45 Faute d'un tel énoncé clair, nous avons constaté des lacunes dans les procédés de planification des établissements de recherche. Les gestionnaires et le personnel de nombreux instituts et laboratoires examinés planifient leurs activités dans le cours normal de leurs activités et dressent divers genres de plans pour expliquer de quelle façon ils entendent agir et contribuer à la réalisation des objectifs de l'organisme. Or, ces objectifs sont vagues. Par conséquent, les plans qui en résultent représentent des énoncés d'intention généraux offrant peu de précisions. Dans bien des cas, les gestionnaires ne pouvaient prouver que les choix qu'ils avaient faits (nature de la recherche, client ou domaine d'activité) reposaient sur une analyse approfondie des besoins, des débouchés, des risques et des solutions de rechange.

10.46 Nous avons remarqué que les décisions de financement de programme sont souvent fondées sur le désir de garder et d'utiliser les ressources actuelles plutôt que d'en tirer profit à meilleur escient, dans un effort rationnel pour combler les besoins au pays. Nous avons aussi constaté que, dans certains cas, les ressources financières n'étaient pas toujours réparties selon les objectifs et les priorités des programmes. Comme nous l'expliquons ultérieurement dans le présent chapitre, lors du choix de projets de recherche et développement, on a tendance à accorder trop d'importance aux recettes qu'on peut en tirer.

10.47 Nous avons noté que l'absence de priorités et de buts clairement définis, à laquelle s'ajoutent les compressions budgétaires, était à l'origine d'une attitude qui nous semble alarmante et improductive chez les gestionnaires et les scientifiques de laboratoire. Nos rencontres avec le personnel de certains établissements de recherche ont révélé que les employés accordaient peu de valeur au processus de planification. Cette perception repose sur des réalités opérationnelles. En effet, les ressources sont rares et les conditions régissant l'utilisation de ces ressources sont restrictives. Certains gestionnaires croient que leur horizon de planification est limité à une année budgétaire, alors qu'il faut souvent bien des années avant que les objectifs d'un projet de recherche ne se concrétisent. Ils croient aussi qu'ils doivent se cantonner uniquement dans des domaines où il existe déjà une expertise de recherche scientifique interne. Si les nouvelles tendances ou occasions commandent des installations ou du matériel nouveaux, le délai nécessaire pour les acquérir selon le processus actuel dépasse probablement l'opportunité anticipée de la recherche en question. Tel que mentionné au chapitre 11, le manque de souplesse dans la gestion du personnel scientifique et l'incertitude liée au financement des établissements de recherche représentent d'autres facteurs importants qui ont contribué à cette situation.

10.48 Certaines des préoccupations soulevées par les gestionnaires sont bien réelles. Par exemple, nous avons constaté que certains

ministères, en l'absence de priorités, avaient imposé des réductions budgétaires générales. Nous avons aussi observé que du matériel de laboratoire tombe en désuétude et que des navires de recherche sont restés amarrés parce qu'il n'y avait pas, selon la direction, assez de ressources pour les envoyer en mer. Ainsi, des choix difficiles s'imposent-ils afin de concentrer les efforts dans un moins grand nombre de domaines au lieu d'essayer de maintenir un effectif de scientifiques dans tous les secteurs d'intérêts sans leur donner des ressources suffisantes pour leur permettre de travailler efficacement.

10.49 Comme nous le signalons au chapitre 11, l'absence d'une orientation ministérielle précise représente aussi un obstacle sérieux pour les établissements de recherche qui désirent adopter des principes stratégiques aux fins de la gestion de leur personnel scientifique. L'énoncé clair des buts, des priorités et des résultats escomptés est essentiel aux décisions de planification concernant les besoins à long terme en matière de ressources humaines. Nous sommes préoccupés de savoir si nous aurons, au moment voulu, le personnel nécessaire, possédant les compétences et les connaissances scientifiques requises pour permettre aux ministères à vocation scientifique d'exercer leur mandat.

Les priorités doivent être fondées sur la reconnaissance complète des débouchés sectoriels et des besoins des clients

10.50 Notre examen des méthodes de planification stratégique nous amène à conclure que la plupart des ministères et organismes que nous avons examinés doivent fonder leurs priorités sur la reconnaissance complète des débouchés sectoriels et des besoins des clients. Dans l'ensemble, ces organismes devraient clarifier les rôles qu'ils entendent jouer dans leurs secteurs d'activité propres. Ils devraient effectuer des évaluations environnementales et des analyses d'incidence pour mieux appuyer et faire davantage ressortir la pertinence de leurs programmes en fonction des besoins du moment. Il est essentiel d'établir la priorité des programmes et de rationaliser l'affectation des ressources.

10.51 Par exemple, nous avons constaté que le Centre de recherches sur les communications a préparé des analyses détaillées pour étayer sa participation dans ses trois secteurs d'activité : la recherche sur le spectre, les travaux effectués pour d'autres ministères fédéraux et les projets novateurs. Cependant, la raison d'être des niveaux d'affectation des ressources pour chacun de ces trois secteurs demeure ambiguë. La direction du Centre nous a indiqué que l'affectation actuelle des ressources repose sur les activités passées et l'usage.

10.52 Des organismes fédéraux, notamment CANMET, le Conseil national de recherches du Canada et le Centre de recherches sur les communications, réalisent nombre d'activités destinées à stimuler l'économie, activités qui les obligent à travailler en étroite collaboration avec le secteur privé. Environnement Canada et Pêches et Océans Canada dirigent aussi ce genre d'activités, dans une proportion moindre. L'objectif de la relance économique pose des défis importants à ces organismes lorsqu'ils doivent établir leurs priorités et justifier la pertinence

des programmes en fonction des besoins réels. Pour jouer un rôle de premier plan dans le cadre de la relance économique, il faut pouvoir compter sur d'importantes capacités à l'interne, tant sur le plan stratégique et économique qu'opérationnel et technique.

10.53 S'ils veulent contribuer à la relance économique et à la création d'emplois, les établissements de recherche fédéraux doivent investir leurs ressources dans les secteurs les plus prometteurs de l'économie et cerner les domaines où le besoin de technologies de pointe est plus grand. Pour ce faire, les organismes fédéraux doivent évidemment comprendre les rouages de l'innovation au Canada, le rôle qu'ils peuvent jouer ainsi que les besoins et les débouchés possibles dans chaque secteur, compte tenu de leurs forces et de leurs capacités particulières. Il leur faut donc choisir le moyen le plus rentable d'amener le changement souhaité. Or, le meilleur choix n'est peut-être pas nécessairement d'exécuter des activités de recherche et développement à l'interne, mais peut-être de fournir des stimulants au secteur privé ou aux universités pour les encourager à entreprendre de telles activités.

10.54 CANMET a réussi jusqu'à un certain point à se doter des capacités nécessaires pour relever ces défis. Cependant, notre examen nous a amenés à conclure que les connaissances et la capacité analytique actuelles de CANMET pour évaluer les débouchés et les risques dans le milieu scientifique et technologique canadien et international ne lui fournissent pas encore l'assurance qu'il exerce les choix les plus rentables.

10.55 S'il comprenait mieux les besoins stratégiques des entreprises et les grandes tendances scientifiques et technologiques, CANMET pourrait jouer un rôle central et de premier plan afin d'appuyer et de favoriser l'avancement des sciences et de la technologie dans ses divers secteurs d'activité. Il aiderait aussi à éviter le double emploi et la concurrence avec les fournisseurs privés qui font partie du milieu scientifique et technologique.

10.56 Nous tenons à louer les efforts qu'a déployés CANMET depuis quelques années pour intégrer ses méthodes de planification et d'élaboration de priorités et pour cibler ses activités. Cependant, même s'il est en activité dans son secteur de compétence depuis longtemps, CANMET doit développer davantage sa connaissance analytique de base. Par exemple, il semblerait que certaines activités de CANMET concurrencent de manière inopportune celles de ses propres clients. CANMET doit remettre en question les travaux de recherche menés dans des domaines où il existe déjà une forte capacité industrielle et une vive concurrence. Quelle que soit l'orientation de leur programme de recherche, tous les ministères et organismes font face aux mêmes défis.

10.57 Entre autres, les organismes qui mènent des travaux de recherche dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'environnement font face à des défis similaires lorsqu'ils ont à établir des priorités et à démontrer la pertinence des programmes pour répondre aux besoins présents. Ils doivent pouvoir compter sur une capacité semblable pour mener à bien ces activités. Notre examen a révélé qu'Environnement

Canada et Pêches et Océans Canada ont pris part à diverses rencontres pour avoir un aperçu général des occasions qui se présentent et des connaissances nécessaires à l'exercice du mandat de leur ministère. Cette information contribue à l'élaboration des lignes de conduite de l'organisme ainsi qu'à préciser l'ensemble des exigences de recherche et développement. Cependant, nous avons trouvé peu d'indications que l'étude des débouchés, des besoins et des risques contribue à une analyse du bien-fondé de la sélection des projets et aux choix les plus rentables.

10.58 Par ailleurs, les occasions en recherche et développement et les besoins des clients dépassent souvent les frontières et les objectifs d'un ministère. Nous avons constaté, par exemple, que certains objectifs du Conseil national de recherches du Canada au chapitre de la biotechnologie étaient semblables à ceux de Pêches et Océans Canada. On note aussi la même chose entre le Conseil et d'autres ministères et organismes comme Industrie Canada (le Centre de recherches sur les communications) et Ressources naturelles Canada. Ces organismes font donc face à de nouveaux défis afin de comprendre les besoins et les occasions qui se présentent et choisir le moyen le plus rentable pour en tirer le meilleur parti.

10.59 Nous croyons que les analyses menées dans le cadre de l'examen fédéral des sciences et de la technologie procureront de l'information utile aux ministères et organismes pour identifier les occasions et les besoins propres à leurs divers secteurs d'activité.

Les établissements de recherche doivent améliorer leurs capacités de développement commercial

10.60 Trouver diverses applications aux fruits de leurs recherches ainsi que d'éventuels utilisateurs des résultats de leurs travaux, être à l'affût pour saisir les occasions et chercher à en tirer le meilleur parti sont autant d'activités de développement commercial qui sont à la portée des établissements de recherche. Ces activités peuvent avoir une incidence des plus favorables, tant au chapitre de la pertinence des travaux de recherche et développement, de la conclusion d'ententes de collaboration fructueuses et du transfert de la technologie que pour l'obtention de recettes. Nous nous attendions que les établissements de recherche disposent déjà d'une capacité interne pour trouver d'éventuels clients et partenaires, repérer les besoins et les occasions propres à leurs secteurs d'activité et enfin promouvoir leurs propres services.

10.61 Il faudrait accorder en général une plus grande importance aux activités de développement commercial. Il est difficile de savoir au juste comment, dans le cadre de leurs activités scientifiques, les ministères et organismes peuvent s'acquitter de leur mission et satisfaire les besoins des clients lorsqu'ils ne savent pas précisément qui sont ces clients et en quoi consistent exactement leurs besoins. A notre avis, les méthodes officieuses de collecte de données sur le marché sont susceptibles d'entraîner la prise de décisions stratégiques fondées sur des informations et des renseignements moins pertinents au sujet des applications et des utilisateurs possibles des produits de la

recherche. Pourtant, une telle analyse est essentielle dans les domaines scientifiques, caractérisés par l'éternel changement et où les connaissances et les technologies tombent rapidement en désuétude.

10.62 Puisque les ministères et organismes que nous avons examinés ont des missions, des mandats et des programmes de recherche différents, l'orientation de leurs activités de développement commercial varie sensiblement de l'un à l'autre. Comparativement à Environnement Canada et à Pêches et Océans Canada, par exemple, CANMET, le Centre de recherches sur les communications et le Conseil national de recherches du Canada accordent une plus grande importance à la conclusion d'ententes de collaboration et à l'établissement de liens de travail plus étroits avec le secteur privé. Il est donc normal que ces trois organismes aient développé de meilleures infrastructures et méthodes pour leurs activités de développement commercial.

10.63 Les trois ont également mis en place une fonction de marketing et de développement commercial. Ainsi, le bureau de l'expansion commerciale du Centre de recherches sur les communications est chargé de la gestion de la propriété intellectuelle, de l'expansion des marchés, de la communication et de la promotion, de la coordination avec les principaux clients et enfin des services de bibliothèque et d'information. CANMET et le Conseil national de recherches du Canada disposent aussi de services centraux de développement commercial et de gestion de la propriété intellectuelle, qui fournissent des renseignements et des conseils sur les marchés.

10.64 Certains des établissements de recherche que nous avons examinés n'ont pas recours aux renseignements ou aux analyses sur le marché pour cerner et chercher à combler les besoins de la clientèle en mettant à profit leurs capacités actuelles ou éventuelles. Dans le cadre de projets de recherche menés en collaboration, rares sont les occasions où l'on cherche à définir qui serait le partenaire extérieur le plus indiqué et peu de mécanismes sont en place pour se renseigner à fond au sujet des candidats possibles. Des progrès ont toutefois été enregistrés. CANMET a cherché à établir des liens plus étroits avec ses clients afin d'être davantage en mesure de saisir les occasions et de cerner les besoins. Nous avons aussi remarqué que le Centre de recherches sur les communications accorde une grande place aux liens tissés avec d'autres organismes ainsi qu'au marketing de sa propriété intellectuelle.

10.65 S'ils désirent contribuer davantage à la relance économique du pays, Environnement Canada et Pêches et Océans Canada devront consentir d'importants efforts pour améliorer leurs capacités de développement commercial. Les deux ministères collaborent à peine avec l'industrie. Pour recueillir de l'information sur les possibilités de partenariats, ils se contentent du bouche à oreille, de contacts personnels et de la participation des scientifiques à des ateliers.

10.66 Dans nombre des secteurs de spécialisation scientifique d'Environnement Canada, plusieurs applications de la recherche se prêtent maintenant à la commercialisation. Mentionnons, entre autres, les logiciels, les données, les essais, les instruments et les procédés

propres au domaine environnemental. Par ailleurs, dans le cadre de ses travaux plus théoriques ou de recherche fondamentale à long terme, le Ministère est en bonne position sur le plan technique pour occuper une place de choix dans un secteur considéré comme ayant un bon potentiel commercial.

10.67 A l'heure actuelle, on encourage les scientifiques à l'emploi d'Environnement Canada à faire avancer le dossier de la commercialisation de certains de leurs travaux. Ceux-ci reconnaissent l'importance de cet effort. Or, il serait possible de tirer le meilleur parti d'éventuelles activités de commercialisation de technologies, de procédés, de produits et de services environnementaux grâce à des liens plus étroits avec le secteur privé. A notre avis, on pourrait faire davantage appel à la participation des industries canadiennes pour la commercialisation et la mise en marché de produits environnementaux.

10.68 Enfin, Pêches et Océans Canada déploie très peu d'efforts pour s'adjoindre d'autres partenaires et semble n'avoir établi que peu de critères manifestes pour évaluer et retenir les services de partenaires de l'extérieur. La sélection a tendance à s'effectuer principalement en réponse à des initiatives provenant de l'extérieur.

10.69 Les ministères et organismes devraient :

- **établir clairement les buts, les priorités et les résultats escomptés de leurs activités de recherche et développement;**

- **procéder à l'analyse du milieu et du marché pour cerner précisément les besoins, les occasions et les risques propres à leurs secteurs d'activité;**

- **tisser des liens plus étroits avec les clients des laboratoires grâce à des activités de développement commercial accrues.**

Réponse d'Environnement Canada : *Au fil des ans, Environnement Canada a établi des lignes de conduite générales et des priorités pour la recherche liée à sa mission. Lorsque c'était possible, il a déterminé les résultats escomptés. Le plan d'entreprise d'Environnement Canada pour la période de 1994 à 1999 favorise ce processus.*

Les établissements d'Environnement Canada qui effectuent de la recherche liée à la mission dirigent continuellement des analyses afin d'identifier les problèmes environnementaux et de déterminer les besoins en recherche pour la politique ministérielle, la réglementation, les négociations et la prestation de services. Une nouvelle série de tribunes en sciences a été instaurée où les scientifiques et les gestionnaires discutent des questions soulevées et prennent une décision sur les priorités de recherche.

Les laboratoires d'Environnement Canada qui effectuent de la recherche liée à la mission servent d'abord les clients internes, mais obtiennent de l'information du secteur privé et des provinces à travers une variété de comités de planification et des consultations continues.

Environnement Canada accroît ses efforts pour identifier les occasions de commercialisation en ce qui concerne tous ses secteurs d'activité et ses établissements de recherche. Pour ce faire, le Ministère s'assurera que tout le personnel peut s'appuyer sur une politique de commercialisation qui définit le champ des ententes commerciales qui est acceptable et disponible.

Réponse de Pêches et Océans Canada : *Les buts, les priorités et les résultats escomptés des activités de recherche et développement font actuellement l'objet d'une révision qui fait partie intégrante de l'examen de programme du Ministère. Cet examen comprend tous les aspects de l'activité du Ministère, y compris l'interaction avec le secteur privé.*

Réponse d'Industrie Canada - Centre de recherches sur les communications : *Le CRC est d'accord avec ces énoncés quoique ces recommandations augmenteraient sensiblement le coût des frais généraux aux dépens de la recherche que doit effectuer le laboratoire. Le CRC a adopté comme stratégie de consacrer une quantité importante de ses ressources à cette activité.*

Réponse du Conseil national de recherches du Canada : *Le CNRC est un organisme orienté sur la clientèle avec des programmes de recherche centrés sur les secteurs industriels stratégiques. Les processus de planification et de responsabilisation du CNRC font valoir le besoin d'obtenir des comptes rendus sur les résultats escomptés. Les modifications aux méthodes de planification vont améliorer la définition des indicateurs de rendement. Les services en marketing de l'administration centrale du CNRC exécutent des analyses du secteur industriel et les établissements ont des services de liaison industrielle.*

Réponse de Ressources naturelles Canada (CANMET) : *RNCan est d'accord avec l'importance de bien connaître les secteurs économiques qu'il sert et il est engagé à établir des buts, des priorités et des résultats escomptés clairs pour ses activités de recherche et développement. Le Ministère continuera à améliorer son processus actuel de planification stratégique.*

Il faut établir clairement le cadre de responsabilisation pour amener le changement souhaité

10.70 Nous avons conclu que les ministères et organismes devront consentir plus d'efforts pour renseigner les divers niveaux opérationnels au sujet des nouvelles lignes de conduite et des nouveaux objectifs. Dans quelques organismes vérifiés, il est difficile de voir le lien entre les plans qui sont dressés et les travaux qui sont effectivement menés dans les laboratoires.

10.71 En période de réorganisation et de changement de programme, la haute direction doit se maintenir au fait des progrès enregistrés par l'organisme pour atteindre les buts nouveaux ou modifiés qui ont été fixés. Ceci est particulièrement important pour assurer l'adoption des nouvelles priorités et lignes de conduite pouvant découler de l'examen

fédéral des sciences et de la technologie. Les ministères et organismes devront établir des mécanismes d'information rentables, offrant aux gestionnaires les renseignements dont ils ont besoin au sujet du rendement et en matière de responsabilisation pour les aider à prendre des décisions et à veiller à l'application des nouvelles stratégies et lignes de conduite. Il faut accorder plus d'importance aux rapports de rendement périodiques et annuels des instituts et des établissements de recherche. Notre examen a révélé que les rapports de rendement étaient souvent très généraux, peu opportuns et non orientés vers les résultats. Cependant, tant que les gestionnaires de laboratoires ne disposeront pas d'un énoncé clair des résultats et du rendement escomptés, il sera très difficile d'évaluer les progrès enregistrés par chaque organisme pour atteindre les nouveaux buts et se conformer aux nouvelles lignes de conduite.

10.72 Il y aurait lieu que les ministères et organismes établissent des mécanismes d'information rentables, offrant aux gestionnaires les renseignements dont ils ont besoin au sujet du rendement et en matière de responsabilisation pour veiller à la matérialisation des nouvelles stratégies et priorités ainsi que des résultats escomptés.

Réponse d'Environnement Canada : *Environnement Canada s'est servi de plans de travail, des rapports sur ces plans et de contrats de gestion pour aborder le rendement et la responsabilisation durant la dernière décennie. Le plan d'entreprise d'Environnement Canada pour la période de 1994 à 1999, communiqué récemment, propose six grandes lignes de conduite au niveau de l'administration centrale avec des objectifs à long terme, des mesures de succès, des résultats sur cinq ans, de même que des indicateurs de rendement. Le Ministère s'affaire déjà à rencontrer ces objectifs et améliorera son système d'information de gestion afin d'offrir de l'information améliorée et accessible sur le rendement et la responsabilisation.*

Réponse de Pêches et Océans Canada : *Au cours des quelques dernières années, le Ministère a développé un inventaire informatisé de programme sur les activités du Secteur de la science. L'inventaire procure de l'information simple, détaillée et orientée vers les résultats. Cette information est utilisée efficacement par les gestionnaires de programme.*

Réponse d'Industrie Canada - Centre de recherches sur les communications : *On ne peut pas discuter la théorie qui sous-tend cette recommandation. Un organisme bien géré doit saisir l'information qui explique son succès ou son échec dans l'atteinte de ses buts, de ses objectifs et de ses priorités. Cependant, le coût pour développer des systèmes d'information de gestion perfectionnés en période d'importantes compressions budgétaires doit être mesuré en rapport avec une occasion perdue de faire de la recherche. En période de difficultés financières, des compromis doivent être faits, et on doit s'appuyer sur des moyens moins perfectionnés pour la collecte de l'information afin de répondre aux exigences de l'information. Un bon gestionnaire s'assurera que de nouvelles stratégies sont mises en oeuvre, que les priorités sont respectées et que les résultats escomptés sont atteints et ce, sans avoir à développer des mécanismes*

d'information. Il est évident que cette question devra être soulevée au cours de l'examen des sciences et de la technologie.

Réponse du Conseil national de recherches du Canada : *Les établissements du CNRC ont rédigé des critères de rendement et de responsabilisation en réponse à de nouveaux plans à long terme. Les critères de rendement de l'administration centrale liés à son nouveau plan à long terme sont en voie de développement pour aider à la réalisation des plans.*

Réponse de Ressources naturelles Canada (CANMET) : *RNCan reconnaît le besoin de mécanismes d'information rentables et améliore continuellement les outils mis en place pour obtenir un contrôle approprié.*

La gestion des programmes et des projets de recherche - un facteur clé de succès

10.73 Pour que les établissements de recherche entreprennent et réalisent les projets et les programmes de recherche les plus intéressants pour le Canada, nous nous attendions que des procédés de sélection de projet soient formellement mis en place; que des critères clairs, correspondant aux objectifs et aux résultats escomptés des établissements de recherche, soient établis pour la sélection des programmes et des projets; que des documents à jour sur les projets et les programmes soient disponibles; et que les propositions de recherche s'appuient sur des données objectives relativement aux occasions, aux défis et aux risques. Enfin, nous nous attendions que les projets soient bien gérés et qu'ils fassent l'objet d'un examen périodique rigoureux pour suivre les progrès enregistrés et veiller à la pertinence des projets.

10.74 Tel que mentionné précédemment, il faut maintenir un équilibre délicat dans la gestion des programmes et des projets de recherche et développement. D'une part, les chercheurs et leurs projets ont besoin d'une liberté et d'une souplesse qui favorisent la créativité et la motivation et qui correspondent aux défis auxquels ils font face. D'autre part, l'engagement de ressources importantes à ces projets nécessite un niveau de contrôle axé sur l'optimisation des résultats. Nos conclusions sont fondées sur un examen des projets réalisés à l'interne et avec des organismes extérieurs.

Il est nécessaire d'exercer une plus grande rigueur dans la sélection des projets de recherche

10.75 Dans l'ensemble, les méthodes et les critères utilisés pour la sélection de projets dans la plupart des organismes examinés ne permettent pas toujours aux gestionnaires responsables de la recherche de s'assurer que les projets retenus se conforment aux objectifs fixés et ce, comme nous l'avons mentionné, en raison de l'absence de buts, de priorités et de résultats escomptés qui soient clairs.

10.76 CANMET et le Centre de recherches sur les communications ont établi des procédés officiels de sélection des projets ainsi que des

critères de sélection clairs. Cependant, dans d'autres établissements de recherche, la sélection des projets est souvent informelle et se résume à poursuivre de façon ininterrompue les activités de l'année précédente.

10.77 La plupart des établissements de recherche n'étayent pas leurs propositions internes de recherche par une analyse objective des occasions, des risques et des solutions de rechange, elle-même fondée sur des consultations en règle avec les parties intéressées et les experts-conseils. Cette absence d'analyses complètes et objectives compromet fortement la capacité des laboratoires de choisir les programmes et les projets qui procureront un rendement maximal. Même si la direction prend en considération différents facteurs dans la sélection des projets, la raison pour laquelle certains projets ont été choisis plutôt que d'autres n'était pas bien documentée.

10.78 Dans la majorité des établissements de recherche, on n'accorde pas suffisamment d'importance lors de la sélection des projets aux résultats escomptés ou à l'incidence des projets. Les organismes de recherche et développement ont tendance à vouloir se concentrer sur l'objectif louable de produire des projets de recherche de haute qualité. On insiste très peu sur les objectifs tout aussi importants de s'assurer qu'il existe des applications possibles des résultats de la recherche, d'examiner d'autres façons d'acquérir les connaissances ou la technologie souhaitées et d'obtenir la participation d'intervenants scientifiques et non scientifiques pour atteindre les résultats visés.

Lors de la sélection de projets, on a tendance à accorder trop d'importance aux recettes qu'on peut en tirer

10.79 Les ministères et organismes fédéraux accordent de plus en plus d'importance à la création de partenariats, d'ententes de collaboration et de liens avec les provinces, les universités et l'industrie. Les laboratoires publics opèrent actuellement sous divers accords de collaboration, consortiums et ententes de rémunération des services. Ces dernières peuvent donner lieu à une récupération complète des coûts, tandis que dans le cadre des accords de collaboration et des consortiums, les parties peuvent y participer aussi bien financièrement qu'en nature, en proportions variables. Dans le présent chapitre, nous les désignons par l'expression « ententes conclues avec des organismes extérieurs ».

10.80 Les fonds provenant d'ententes conclues avec des organismes extérieurs représentent un apport important aux activités de certains établissements de recherche publics, surtout parce qu'ils complètent souvent les maigres budgets de fonctionnement et d'immobilisations. Par exemple, les services rémunérés ont rapporté au Conseil national de recherches du Canada environ 34 millions de dollars en 1993-1994. Les fonds provenant d'ententes de collaboration et les fonds en fiducie que les partenaires extérieurs ont mis à la disposition de l'organisme sont passés à plus de 9 millions cette année-là, exception faite des contributions en nature. CANMET a également conclu un nombre important d'ententes avec des organismes extérieurs.

10.81 Les ententes conclues avec des organismes extérieurs peuvent rapporter des avantages substantiels aux établissements de recherche fédéraux et à d'autres parties intéressées. Ainsi, les organismes peuvent répartir les risques et regrouper leurs talents et leurs ressources lorsqu'ils doivent aborder des questions complexes. Ces ententes créent un milieu dans lequel les organismes peuvent apprendre les uns des autres et adopter les meilleures méthodes pour la direction et la gestion de leurs projets. Elles peuvent aussi fournir des indications directes de la pertinence des projets selon les besoins des clients et ainsi accroître largement la rentabilité des recherches effectuées par les laboratoires fédéraux. Les connaissances et les technologies issues de ces ententes sont plus susceptibles d'être transférées et appliquées avec succès. Enfin, bon nombre d'ententes conclues avec des organismes extérieurs procurent des fonds aux laboratoires fédéraux et peuvent contribuer à accroître les dépenses totales au poste de la recherche et développement au Canada en incitant les partenaires du secteur privé à injecter des fonds.

10.82 Cependant, ces ententes posent aussi des risques et des défis aux gestionnaires de laboratoire. Mal gérées, elles peuvent entraver la matérialisation des priorités ministérielles et drainer le financement de base affecté à la recherche scientifique. Elles nécessitent souvent des mécanismes particuliers de gestion et de responsabilité. La provenance diversifiée des fonds et les exigences de responsabilité tout aussi variées imposent également un important fardeau administratif et financier aux ministères et organismes.

10.83 Il est difficile de connaître le nombre total d'ententes conclues entre le gouvernement et des organismes extérieurs. Dans quelques-uns des organismes vérifiés, nous n'avons pu déterminer avec précision le nombre total d'ententes. De plus, nous avons noté que bon nombre d'ententes n'étaient pas documentées. Qui plus est, nous avons constaté que la classification des types d'ententes manquait beaucoup d'uniformité d'un organisme à l'autre.

10.84 Dans l'ensemble, nous avons trouvé que les projets de collaboration avec les organismes extérieurs sont un peu mieux gérés que les projets menés à l'interne. Cependant, la plupart des établissements de recherche examinés doivent encore améliorer sensiblement leurs méthodes de gestion des ententes conclues avec des organismes extérieurs.

10.85 Certains laboratoires n'ont pas énoncé clairement les objectifs et les résultats à atteindre dans le cadre des ententes conclues avec des organismes extérieurs. Nos entrevues avec les gestionnaires ont révélé une certaine confusion entre le principe de la relance économique au pays et les activités rémunératrices pour leur organisme. En autant que les recettes provenant de ces activités ne servent que d'indicateur de la pertinence des travaux par rapport aux besoins des clients, il s'agit d'un critère légitime parmi tant d'autres pour la sélection de projets. Cependant si elles constituent une fin en soi, alors elles deviennent contre-productives.

10.86 Nous reconnaissons que des progrès ont été enregistrés; il existe de bonnes méthodes qui serviront de base pour l'avenir. Cependant, lors de la sélection de projets, on a tendance à accorder trop d'importance aux recettes qu'on peut en tirer. Dans bien des cas, nous avons trouvé que l'incitation à participer à des projets de collaboration rémunérateurs influe sur le choix des projets de recherche et développement d'une manière qui pourrait procurer des avantages à court terme à certains clients de l'industrie et à d'autres parties intéressées plutôt qu'une valeur à long terme à l'industrie canadienne et à l'ensemble de l'économie. Cette insistance sur la récupération des coûts peut aussi éroder la recherche fondée sur l'avancement des connaissances, un facteur essentiel pour quiconque veut se maintenir à la fine pointe dans les secteurs scientifiques clés.

10.87 A notre avis, les organismes fédéraux qui privilégient outre mesure les projets de recherche à court terme ou destinés à résoudre des problèmes peuvent être perçus comme étant en concurrence ou comme subventionnant d'autres parties. Enfin, en période de ressources limitées, la poursuite d'objectifs élevés en matière de récupération des coûts entraîne des priorités qui risquent d'amener certains ministères et organismes à se détourner de leurs autres fonctions, par exemple l'élaboration de politiques, l'amélioration de la santé et de la sécurité et les activités de surveillance environnementale.

10.88 Les ministères et organismes devraient :

- **énoncer et communiquer clairement aux membres de leur personnel les objectifs à poursuivre et les résultats escomptés vers lesquels ils devraient tendre dans les ententes de recherche conclues avec des organismes extérieurs;**

- **mettre en place des mécanismes visant à assurer que de telles ententes n'altèrent pas leurs activités scientifiques à long terme.**

Réponse d'Environnement Canada : *La recherche liée à la mission effectuée par Environnement Canada sert d'abord aux fins internes et aux clients. Néanmoins, lorsque les ententes de recherche conclues avec des organismes extérieurs sont entreprises, les objectifs sont clairs et sont très bien connus du personnel de la recherche. Les activités à long terme de la recherche liée à la mission effectuée par Environnement Canada n'ont pas, jusqu'ici, été altérées par les ententes de recherche conclues avec des organismes extérieurs. Cependant, on peut s'attendre à ce que le nombre élevé de travaux de recherche exécutés à l'aide de ressources temporaires, combiné à des compressions budgétaires, aient des répercussions défavorables sur la recherche à long terme qu'effectue Environnement Canada.*

Réponse de Pêches et Océans Canada : *La question des ententes de recherche conclues avec des organismes extérieurs a été abordée dans l'Énoncé des principales activités en science en 1993. La revue actuelle du programme du Ministère précise ses liens structuraux avec d'autres organismes fédéraux-provinciaux et examine les questions liées au recouvrement des coûts. Les résultats provisoires et finaux seront*

ensuite communiqués au personnel.

Réponse d'Industrie Canada : Centre de recherches sur les communications : *Le CRC est entièrement d'accord avec cet énoncé. En fait, le CRC est fier d'avoir énoncé et communiqué ses objectifs à tout le personnel du CRC par divers moyens. En ce qui concerne spécifiquement les ententes de recherche conclues avec des organismes extérieurs, le CRC a un bureau de l'expansion commerciale et une division de développement corporatif bien établis et tout le personnel scientifique est pleinement conscient que cette expertise doit être utilisée lors des discussions, des négociations ou de la conclusion d'ententes de recherche avec des organismes extérieurs. De plus, des mécanismes sont en place pour assurer que les ententes de recherche conclues avec des organismes extérieurs n'altèrent pas les activités scientifiques à long terme par une délégation financière restreinte aux gestionnaires.*

Réponse du Conseil national de recherches du Canada : *Le CNRC a des politiques en matière de recherche qui guident les membres du personnel à l'égard des résultats escomptés concernant les ententes de recherche conclues avec des organismes extérieurs. Les plans du CNRC tracent des buts qui équilibrent la recherche stratégique et conjointe à moyen et à long terme avec les contrats et les ententes de rémunération de services.*

Réponse de Ressources naturelles Canada (CANMET) : *RNCan s'est engagé à énoncer et à communiquer clairement à son personnel les objectifs à poursuivre et les résultats escomptés par les ententes de recherche conclues avec des organismes extérieurs. En conséquence, le Ministère examinera sa stratégie de communication pendant la prochaine année financière. RNCan reconnaît l'incidence des ententes de recherche conclues avec des organismes extérieurs sur les opérations de l'organisme. Par conséquent, le Ministère examinera son portefeuille de projets pour assurer qu'un équilibre approprié est maintenu.*

Les méthodes de gestion de projet comportent de graves lacunes

10.89 Dans certains établissements de recherche, la fonction de définition des projets sert à répondre à une exigence de la haute direction et à justifier des ressources, plutôt qu'à contribuer à une saine gestion des activités. Ainsi, dans nombre de cas, les documents servant à définir les projets ne reflètent pas exactement la réalité opérationnelle et sont d'usage restreint pour les gestionnaires responsables de la recherche et les niveaux hiérarchiques supérieurs.

10.90 Dans la plupart des organismes que nous avons examinés, il est nécessaire d'améliorer la gestion continue des projets. La gestion et le compte rendu des projets sont souvent ad hoc et informels et il y a peu de collecte et de regroupement de données sur le rendement. En outre, nous avons noté que plus de rigueur s'impose pour terminer les projets dans les délais fixés. Il existe aussi des lacunes dans le contrôle financier des projets.

10.91 Enfin, nous avons trouvé de sérieuses lacunes dans les méthodes

d'établissement des coûts et des prix. Les établissements de recherche fédéraux ont besoin de données sur les coûts pour une diversité de raisons, par exemple pour affecter des ressources, choisir ou annuler des projets, surveiller l'efficience ou récupérer les coûts auprès d'organismes extérieurs. Le genre de données sur les coûts et le niveau de détail dont on a besoin varient selon l'utilisation prévue de l'information.

10.92 Nous pensions que les ministères et organismes disposaient des données sur les coûts dont ils avaient besoin pour gérer leurs activités. Nous nous attendions aussi qu'ils incluent les coûts directs, ainsi qu'un pourcentage approprié de frais généraux, dans les analyses qui étayent leurs décisions et leurs activités.

10.93 En général, nous exprimons de sérieuses réserves au sujet de la qualité des données sur les coûts dont disposent les gestionnaires de laboratoire pour gérer à la fois les projets internes et de collaboration. L'absence de données complètes sur les coûts crée un sérieux risque de subventionner sans le savoir les partenaires externes. Les gestionnaires scientifiques peuvent aussi vouloir s'accrocher à des installations de recherche marginales puisqu'à l'occasion, on peut en tirer des revenus.

10.94 Comme nous l'avons signalé précédemment, les établissements de recherche fédéraux s'orientent de plus en plus vers la récupération des coûts. Pour établir des taux qui couvrent les coûts, un organisme doit connaître ces coûts. La plupart des laboratoires que nous avons examinés ne connaissent pas tous les coûts de leurs activités. Même si certains organismes ont établi des taux normalisés pour les services externes, ils excluent quelquefois d'importants éléments de coût comme le matériel, les installations informatiques et d'autres installations. Même lorsqu'il y a un tarif des services externes, on ne le respecte pas toujours. Ainsi, nous n'avons pu trouver au Conseil national de recherches du Canada aucun critère justifiant les écarts à l'égard des taux établis. Dans certains cas, les rajustements de prix reposent sur le consentement du client à payer plutôt que sur le coût de l'activité pour l'organisme. La justification de cette pratique n'est pas toujours fournie ni évidente.

10.95 Dans le cas des projets internes, les gestionnaires ne disposaient pas de données sur les coûts qu'ils pouvaient contrôler. Par exemple, le temps que les scientifiques et d'autres employés consacrent à des projets n'était pas toujours consigné adéquatement. L'absence de données fiables sur les coûts des activités restreint la capacité des gestionnaires d'évaluer les coûts et les avantages de diverses solutions de rechange.

10.96 Toutefois, il existe de bonnes méthodes dont on peut s'inspirer. CANMET, par exemple, continue de réviser et de normaliser ses méthodes d'établissement des coûts et d'évaluation afin d'accroître l'efficience des projets exécutés avec des clients externes. En outre, il utilise un indice de récupération des coûts dans le but d'aider les gestionnaires et les scientifiques à comprendre jusqu'à quel point ils sont efficaces à recouvrer les coûts des activités dont on tire des

revenus.

10.97 Les ministères et organismes devraient s'assurer que :

- **tous les projets de recherche comportent une définition appropriée des résultats escomptés;**

- **un examen régulier des projets ait lieu pour en déterminer la pertinence et en justifier les coûts;**

- **des renseignements requis sur les coûts soient disponibles aux fins de la gestion des activités.**

Réponse d'Environnement Canada : *Dans bien des cas, il est impossible ou injustifiable de définir les résultats escomptés en ce qui concerne la recherche liée à la mission effectuée par Environnement Canada. Ceci est particulièrement vrai dans le cas d'une recherche exploratoire de l'écosystème. Lorsqu'il est raisonnable et justifiable de le faire, les résultats escomptés sont définis. Ce processus continuera d'être amélioré par l'entremise du nouveau processus de planification commerciale du Ministère. L'amélioration du processus d'évaluation des projets de recherche et le nombre plus élevé de comptes rendus sur les activités scientifiques et technologiques, incluant l'évaluation des coûts et des bénéfices, seront mises à l'étude de façon spécifique.*

La recherche liée à la mission effectuée par Environnement Canada est menée sur des sujets environnementaux qui sont particulièrement pertinents pour les Canadiens et les écosystèmes canadiens. L'information sur les coûts est disponible pour des révisions semi-annuelles de la pertinence et de la justification des coûts.

Réponse de Pêches et Océans Canada : *Le Ministère a déjà des mécanismes en place pour mener à bien ces recommandations.*

Réponse d'Industrie Canada - Centre de recherches sur les communications : *Le CRC est d'accord avec ces recommandations en autant que le processus ne domine pas la recherche.*

Réponse du Conseil national de recherches du Canada : *Le CNRC est en train de changer les méthodes de révision des projets de recherche.*

Réponse de Ressources naturelles Canada (CANMET) : *RNCan est en accord avec l'importance de définir les résultats escomptés pour les projets de recherche, de réviser la pertinence des projets et la justification des coûts, en plus d'avoir l'information disponible sur les coûts des projets. Le Ministère réexaminera sa méthodologie de gestion de projet pour s'assurer qu'elle fournit les informations requises.*

Démontrer l'efficacité des activités scientifiques et technologiques

L'évaluation de l'efficacité est une tâche importante et complexe

10.98 Il peut être très utile de disposer de données appropriées sur les résultats obtenus lorsqu'on désire choisir les programmes et les

projets de recherche futurs. Les ministères et organismes font face à une multitude d'options lorsqu'ils doivent décider des travaux de recherche à accomplir. L'un des éléments les plus importants qui peut les aider dans ce processus décisionnel est une analyse qui démontrera si les recherches en question continuent de répondre aux exigences des priorités ministérielles; l'évaluation des progrès enregistrés pour obtenir les résultats escomptés représente un autre élément. Il est nécessaire de disposer de données solides sur le rendement si on veut décider de mettre fin à certaines activités, de réaffecter des ressources et de lancer de nouvelles initiatives de recherche. En outre, il faut avoir en main des renseignements sur les résultats pour que les gestionnaires de recherche puissent être tenus responsables des ressources qu'ils utilisent.

10.99 Cependant, nous admettons qu'il peut être complexe de déterminer les résultats de la recherche et développement, car ces derniers peuvent prendre de nombreuses formes et survenir à différents moments. Par exemple, on peut connaître les résultats d'une meilleure sonde météorologique dès que la recherche est terminée. Par contre, les résultats d'une nouvelle méthode de prévision des courants océaniques prendra peut-être bien des années avant d'être évidents. De même, le produit de la recherche et développement reste quelquefois inactif pendant une longue période avant qu'on ne puisse l'utiliser et en évaluer toutes les incidences. Par conséquent, il est souvent très difficile de préciser les éventuelles répercussions des résultats de certains travaux, outre qu'elles ne soient pas toujours quantifiables.

10.100 L'évaluation de programme est une importante méthode d'analyse dont disposent les ministères. Elle se fonde sur des études périodiques des grandes questions portant, entre autres, sur la pertinence et l'incidence des programmes publics. Nous nous attendions de trouver des mécanismes de surveillance et d'analyse qui permettraient aux gestionnaires de programmes scientifiques de démontrer les résultats de leurs activités. Ces mécanismes s'ajoutent au processus normalisé d'assurance de la qualité scientifique.

Il est nécessaire de disposer de meilleures données et méthodes

10.101 Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'engagement des ministères et organismes à procéder à des évaluations est fort différent. La plupart des organismes vérifiés n'ont pas tous les éléments nécessaires qui leur permettent de déterminer l'efficacité de leurs activités scientifiques et technologiques. Des ministères et organismes ont effectué des évaluations de programme portant sur quelques-unes de leurs activités de laboratoire. Certaines de ces études ont analysé le rendement d'aspects particuliers de leurs programmes de recherche. Cependant, la plupart des évaluations n'ont pas analysé les résultats ni établi les coûts et les avantages. Par conséquent, sauf pour un nombre très restreint, les études ont rarement servi à la planification des lignes de conduite futures de la recherche ou encore à la responsabilisation des gestionnaires de programmes de recherche en ce qui a trait à leurs activités.

10.102 CANMET dispose de plusieurs mécanismes officiels de

surveillance et de mesure des résultats. On trouve par exemple des évaluations de programme, des études de coûts-avantages, des sondages auprès de la clientèle et une surveillance continue. Nous considérons que CANMET est l'organisme qui a fait le plus de progrès pour mettre en place les éléments nécessaires à la surveillance des résultats et à l'évaluation des avantages. En effet, il a effectué quelques activités de surveillance, des sondages auprès de clients et des analyses coûts-avantages. Cependant, il n'a pas encore adopté un ensemble normalisé de procédures pour évaluer les avantages économiques de ses projets, lequel pourrait être utilisé de façon uniforme partout dans ses laboratoires et programmes.

10.103 Au Centre de recherches sur les communications, les clients qui financent les projets ont la tâche principale de déterminer les répercussions des activités scientifiques communes. Les conséquences prévues des travaux de recherche effectués pour les clients ou en collaboration avec eux sont abordées au moment de la négociation annuelle du financement. Le Centre dispose d'indicateurs et de cibles qui lui donnent des renseignements utiles sur la réalisation des résultats escomptés. Cependant, il n'a pas encore mis en place de procédés permanents de collecte de données.

10.104 Environnement Canada effectue périodiquement des examens officiels de certains programmes grâce à des évaluations de programme. Cependant, ces évaluations ont tendance à porter sur des questions opérationnelles plutôt que sur l'efficacité des programmes. Il n'y a aucune analyse systématique des coûts-avantages ou des incidences une fois les projets terminés.

10.105 A Pêches et Océans Canada, les laboratoires que nous avons examinés n'évaluent pas régulièrement l'efficacité de leurs projets. Le Ministère a évalué en 1991 ses activités dans le domaine de l'aquaculture et procédait, au moment de notre vérification, à des évaluations de la recherche sur l'habitat et sur les pêches.

10.106 Au Conseil national de recherches du Canada, la fonction d'évaluation de programme comporte un processus d'évaluation stratégique qui n'est pas encore terminé. Cependant, le Conseil ne dispose pas d'un processus pour examiner les projets de recherche ou pour évaluer leurs répercussions de façon systématique au niveau des laboratoires ou à l'échelle du Conseil. Les évaluations des trois instituts du Conseil national de recherches du Canada que nous avons examinés n'avaient pas été effectuées, quoiqu'une était en marche. Le Conseil ne mène aucune évaluation de projet de façon régulière.

10.107 Les ministères et organismes devraient établir les mécanismes et les méthodes dont ils ont besoin pour démontrer les résultats de leurs activités scientifiques et technologiques et pour s'assurer que les ressources affectées à ces activités procurent les meilleurs avantages pour le Canada.

Réponse d'Environnement Canada : *Environnement Canada reconnaît le besoin d'expliquer les résultats des activités scientifiques et technologiques de façon cohérente et travaillera de concert avec*

d'autres ministères afin de développer une méthodologie appropriée pour expliquer les résultats. Toutefois, il faut reconnaître que de telles évaluations seraient d'une utilité limitée pour l'identification des besoins futurs en recherche et pour l'affectation des ressources.

Réponse de Pêches et Océans Canada : *Le Ministère évalue régulièrement toutes les activités scientifiques et technologiques. De plus, l'examen de l'affectation des fonds quant au bénéfice pour les Canadiens représente un élément de l'examen de programme en cours au Ministère.*

Réponse d'Industrie Canada - Centre de recherches sur les communications : *Le CRC est d'accord avec l'énoncé en autant que l'augmentation des frais généraux est limitée.*

Réponse du Conseil national de recherches du Canada : *Le CNRC a déjà modifié ses méthodes de planification pour se concentrer sur les résultats de ses activités de recherche et pour affecter les ressources selon les priorités de son nouveau plan à long terme.*

Réponse de Ressources naturelles Canada (CANMET) : *RNCan reconnaît l'importance de mesurer et de publier les résultats de ses activités de recherche et développement. Le Ministère reconnaît le besoin d'intégrer, en autant que possible, l'information sur les avantages des projets au processus d'affectation des ressources. Dorénavant, RNCan continuera d'améliorer ses procédures établies pour assurer une meilleure utilisation et diffusion de l'information sur les avantages des projets.*

Chapitre 11

Sciences et technologie

La gestion du personnel scientifique dans certains établissements de recherche fédéraux

Table des matières

	Page
Points saillants	11-5
Introduction	11-7
Contexte	11-7
L'effectif de l'administration fédérale en sciences et technologie	11-7
Plusieurs des problèmes de gestion du personnel scientifique sont connus depuis nombre d'années	11-10
Objectif et étendue de la vérification	11-10
Évaluation globale	11-13
Observations détaillées	11-14
Il est nécessaire d'aborder la gestion du personnel scientifique sous un angle plus stratégique	11-14
Il faut veiller de manière plus systématique au renouvellement du personnel scientifique	11-16
Le cheminement de carrière doit être envisagé et géré dans une optique nouvelle	11-19
Des efforts supplémentaires sont requis pour assurer le maintien du capital de compétences et de connaissances dans les établissements de recherche	11-20
Le développement d'une meilleure capacité de gestion de la recherche doit être une vraie priorité	11-22
Les compétences et les connaissances communes aux postes de gestion n'ont pas été déterminées	11-23
Les établissements de recherche n'offrent pas de programmes de formation et de perfectionnement bien structurés à leurs gestionnaires	11-24
Les rapports d'appréciation des gestionnaires ne font pas souvent état de toutes leurs responsabilités de gestion	11-24
Des problèmes de longue date n'ont pas encore été résolus. Pourquoi?	11-25

Conclusion 11-30

Recommandations 11-31

Pièces

11.1 Exemples d'activités et de réalisations du personnel d'établissements de recherche fédéraux 11-7
11.2 Certaines caractéristiques généralement associées au personnel scientifique 11-8
11.3 Répartition du personnel en sciences et technologie par groupe professionnel dans les grands ministères à vocation scientifique, juin 1993 11-9
(Pièce 11.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
11.4 Rapports et études sur la gestion du personnel scientifique 11-10
11.5 Schéma de l'étendue et de l'approche de vérification 11-11
(Pièce 11.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
11.6 Les établissements de recherche vérifiés et leur effectif 11-12
11.7 Exemples de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines dans certains organismes de R&D 11-13
11.8 Exemples de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines dans des établissements de recherche fédéraux 11-15

Sciences et technologie

La gestion du personnel scientifique dans certains établissements de recherche fédéraux

Vérificateur général adjoint : Robert R. Lalonde
Vérificateur responsable : Jacques Goyer

Points saillants

11.1 Les résultats de l'effort de recherche et la crédibilité des organismes de recherche et développement dépendent en fin de compte de la spécialisation, des connaissances, des compétences et de la motivation du personnel scientifique qui effectue le travail. A cela, il faut ajouter la façon dont ce personnel est géré et pris en charge. Plusieurs des problèmes importants liés à la gestion du personnel scientifique dans la fonction publique sont connus depuis longtemps, quelque trente ans dans certains cas.

11.2 Compte tenu des problèmes soulevés dans des études antérieures, notre vérification a porté sur deux grandes questions qui nous ont semblé les plus pertinentes et les plus importantes pour la productivité actuelle et future des établissements de recherche fédéraux qui oeuvrent dans un milieu en évolution rapide : dans quelle mesure a-t-on pris suffisamment en considération les besoins à long terme en ressources humaines et quelle est la pertinence des actions prises pour développer une capacité de gestion qui soit meilleure et plus efficace.

11.3 Dans les établissements de recherche que nous avons vérifiés, il y a d'importantes différences dans les efforts déployés et les résultats obtenus. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, l'embauche de nouveaux diplômés en sciences et en génie est trop restreinte pour assurer un renouvellement suffisant de l'effectif. Nous avons aussi constaté que les activités en vue de favoriser le cheminement des carrières sont insuffisantes pour garantir la meilleure utilisation possible des talents du personnel scientifique et ses possibilités d'emploi à long terme. Enfin, souvent, la gestion des activités de formation et de perfectionnement professionnel du personnel scientifique ne permet pas de maintenir adéquatement le capital de compétences et de connaissances requis dans les établissements de recherche.

11.4 Malgré de nombreuses recommandations quant au besoin de développer une capacité de gestion qui soit meilleure et plus efficace, la plupart des établissements de recherche que nous avons visités n'en font toujours pas une vraie priorité. Nous avons noté un lien direct entre le niveau des efforts déployés par les établissements de recherche pour se doter d'une meilleure capacité de gestion, d'une part, et la qualité de certains aspects importants de la gestion des activités de recherche et développement rapportés au chapitre 10, d'autre part.

11.5 En essayant de comprendre pourquoi tous ces problèmes de longue date n'avaient pas encore été résolus, nous avons conclu que certaines de leurs causes profondes sont attribuables à la direction des établissements de recherche et des ministères à vocation scientifique, alors que d'autres sont attribuables au Conseil du Trésor à titre d'employeur.

11.6 A notre avis, il faut améliorer sensiblement la gestion du personnel scientifique si l'on veut que les ministères et les établissements de recherche puissent relever avec succès les grands défis qui se posent à eux. L'importance accordée à la gestion du personnel scientifique et au développement d'une meilleure capacité de gestion déterminera, dans une large mesure, jusqu'à quel point on pourra atteindre les objectifs et respecter les priorités qui seront établis par le gouvernement, suite à son examen des sciences et de la technologie et de toute autre initiative semblable.

11.7 Nos recommandations s'adressent aux dirigeants des établissements de recherche, aux ministères à vocation scientifique et aux organismes centraux, plus particulièrement, au Conseil du Trésor. Elles soulignent le besoin de solutions bien adaptées et marquées de souplesse.

Introduction

11.8 Pour que les Canadiens puissent profiter des activités de sciences et de technologie et si le gouvernement fédéral veut continuer d'y investir, celui-ci doit veiller à disposer de la capacité de mener et de gérer les recherches nécessaires pour répondre à ses objectifs et priorités. Plus particulièrement, le gouvernement doit être assuré que

le personnel scientifique qui travaille dans ses établissements de recherche est bien géré et qu'il contribue efficacement aux activités de recherche.

Pièce 11.1

Exemples d'activités et de réalisations du personnel d'établissements de recherche fédéraux

On trouvera ci-après des exemples d'activités et de réalisations du personnel scientifique travaillant dans les établissements de recherche que nous avons visités.

•Trois scientifiques sont les inventeurs du spectrophotomètre Brewer, un instrument de mesure de l'ozone dans l'atmosphère. Cet instrument est devenu une norme reconnue dans le monde et est fabriqué par une entreprise canadienne du secteur privé, en vertu d'une entente de licence de redevances; 90 p. 100 des ventes se font à l'extérieur du Canada.
(Environnement Canada : Direction générale de la recherche climatologique et atmosphérique)

•Des scientifiques fournissent de l'information sur la dynamique des populations, la migration de différentes espèces de poisson et l'environnement océanique afin d'aider à élaborer une position canadienne éclairée en vue de négociations internationales, entre autres sur les limites territoriales.
(Pêches et Océans Canada : Institut océanographique de Bedford)

•L'utilisation de déchets pour remplacer le ciment dans la production du béton a permis d'obtenir un béton de qualité supérieure à meilleur coût, tout en éliminant le besoin de traiter les déchets ainsi réutilisés. La plateforme Hibernia et le projet de raccordement fixe de l'Ile-du-Prince-Édouard utiliseront de tels matériaux pour remplacer le ciment dans la production du béton. Des sources non gouvernementales ont estimé que cette mesure ferait économiser quelque 10 millions de dollars par année.
(Ressources naturelles Canada : CANMET)

•La gestion d'un programme visant à aider l'industrie canadienne à mettre au point et à établir la première génération d'un système commercial de services mobiles par satellite (MSAT). Ce système assurera les communications vocales et numériques pour véhicules, aéronefs, navires et autres stations mobiles partout au Canada, et aura une diversité d'applications comme l'exploration des ressources, le camionnage, les chemins de fer, les forêts, les pêches, la construction et l'application de la loi.
(Industrie Canada : Centre de recherches sur les communications)

11.9 Les résultats de l'effort de recherche et la crédibilité des organismes de recherche et développement dépendent en fin de compte de la spécialisation, des connaissances, des compétences et de la motivation du personnel scientifique qui effectue le travail. A cela, il faut ajouter la façon dont ce personnel est géré et pris en charge

et la mesure dans laquelle on apprécie, reconnaît et récompense sa contribution. Pour cela, il faut se doter d'un cadre législatif et administratif ainsi que de systèmes et de pratiques adaptés à la gestion de ce personnel en particulier.

11.10 Le présent chapitre expose les résultats de notre vérification de la gestion du personnel scientifique dans quelques établissements de recherche fédéraux.

Contexte

L'effectif de l'administration fédérale en sciences et technologie

11.11 Le personnel qui oeuvre en sciences et technologie dans les organismes fédéraux de recherche et développement participe à un vaste éventail d'activités qui se répercutent sur la vie et le bien-être des Canadiens. Ces activités peuvent conduire entre autres à l'élaboration de règlements visant à protéger l'environnement ou à la solution de problèmes techniques pour l'industrie canadienne. La pièce 11.1 présente quelques exemples des activités et des réalisations du personnel de certains des établissements de recherche fédéraux.

Pièce 11.2

Certaines caractéristiques généralement associées au personnel scientifique

Même si l'on constate d'énormes variations au sein des différents groupes professionnels et entre ceux-ci pour ce qui est de la personnalité et du comportement des individus, les caractéristiques qui suivent sont généralement associées au personnel scientifique :

- est bien éduqué, détient habituellement un diplôme universitaire de cycle supérieur et d'autres titres professionnels;
- fait preuve d'un haut niveau de créativité, d'intelligence et de capacité d'apprentissage;
- est motivé par les affectations qui sont stimulantes intellectuellement;
- recherche une autonomie et une souplesse d'action individuelles comme éléments importants du milieu de travail dans un organisme;
- veut pouvoir explorer librement des courants et des approches de recherche;
- possède une curiosité élevée et un désir profond de s'instruire et d'apprendre, pour le plaisir de le faire;
- a une forte personnalité, un mode de pensée et un système de valeurs bien à lui;
- a une forte tendance à courir des risques, à faire des expériences et

à essayer de nouvelles méthodes pour l'étude de phénomènes connus. (Traduction libre)

Source :

Michael K. Badawy,
Management as a New Technology, 1993, McGraw-Hill, Inc.
Avec la permission de McGraw-Hill, Inc.

11.12 Comme l'indique le chapitre 10 (pièce 10.1), la gestion de la recherche et développement pose de nombreux défis en raison de l'incertitude liée à l'issue des activités de recherche et à la difficulté d'évaluer les résultats ou les effets de ces activités. Qui plus est, les membres du personnel scientifique ont leurs propres attentes, valeurs, attitudes et motivation. Par exemple, ils souhaitent que leurs réalisations scientifiques soient reconnues par leurs pairs. La pièce 11.2 décrit certaines des caractéristiques généralement associées au personnel scientifique.

11.13 En 1993-1994, on estimait à environ 35 000 l'effectif total du gouvernement fédéral en sciences et technologie. Dix-sept ministères, organismes et sociétés d'État employaient la plus grande partie de cet effectif. De ce nombre, environ 19 000 personnes travaillaient à des activités de recherche et développement ainsi qu'à des activités scientifiques connexes, au sein de quelque 150 établissements de recherche.

11.14 Dans les ministères, les emplois à caractère scientifique et technique sont classés en 20 groupes différents, avec une échelle de traitement particulière pour chacun. La pièce 11.3 présente la répartition du personnel en sciences et technologie par groupe professionnel dans les grands ministères à vocation scientifique. Près de 10 000 d'entre eux sont affectés aux activités de recherche et développement en sciences naturelles et en génie.

11.15 Sauf quelques exceptions notables, comme les instituts du Conseil national de recherches du Canada, les établissements de recherche fédéraux sont habituellement assujettis au même cadre législatif et administratif pour la gestion de leurs ressources humaines que le reste de la fonction publique. Ce cadre comprend la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* ainsi que les politiques et directives du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique.

Plusieurs des problèmes de gestion du personnel scientifique sont connus depuis nombre d'années

Pièce 11.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Pièce 11.4

Rapports et études sur la gestion du personnel scientifique

On trouvera ci-après quelques-uns des principaux rapports et études qui ont cerné les questions liées à la gestion du personnel scientifique dans la fonction publique fédérale depuis les trente dernières années.

- Le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement* - communément appelé « Rapport de la Commission Glassco » (1963)

- *Une politique scientifique canadienne*, rapport du Comité sénatorial de la politique scientifique, vol. 3, Les structures gouvernementales pour les années 1970 - communément appelé le « Rapport Lamontagne » (1972)

- Le *Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes* - communément appelé le « Groupe de travail Nielsen » (1986)

- *Un rôle nouveau pour les organismes publics de recherche*, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1989)

- Le rapport du Comité des dépenses fédérales en sciences et technologie du Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, *Pour revitaliser les activités fédérales de sciences et de technologie* - communément appelé le « Rapport Lortie » (1990)

- Le *Deuxième rapport du Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement du personnel, Fonction publique 2000* (mai 1991)

- Le rapport du Groupe de travail sur la gestion des ressources humaines en S-T au Comité directeur de la gestion des sciences et de la technologie, « *Strategic Issues, Objectives and Recommendations for the Management of the Scientific, Engineering and Technical Community in Key Federal Science-Based Departments* » (1992)

- Le document d'étude produit par l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC), le syndicat qui représente le personnel scientifique au gouvernement, «*Recherche et développement intra-muros dans la fonction publique : problèmes et remèdes* (1983); et son rapport « *Problèmes touchant les employés professionnels dans la fonction publique fédérale* » (1994)

11.16 Comme nous l'indiquons au chapitre 9, plusieurs études et examens ont été réalisés depuis un trentaine d'années sur la gestion des activités en sciences et technologie et, plus particulièrement, sur la recherche et développement. Ces études et examens ont souvent traité de questions liées à la gestion de l'effectif du gouvernement dans ces secteurs d'activité. D'autres études portant spécifiquement sur la gestion des ressources humaines ont également été effectuées. La pièce 11.3 énumère une partie des études et des rapports importants qui ont cerné des problèmes liés à la gestion du personnel scientifique dans le secteur public fédéral.

Objectif et étendue de la vérification

11.17 Compte tenu des problèmes qui se dégagent d'études antérieures, notre vérification a porté sur deux grandes questions qui nous ont semblé les plus pertinentes et les plus importantes pour la productivité actuelle et future des établissements de recherche fédéraux qui oeuvrent dans un milieu caractérisé par le changement. Plus particulièrement, tout en tenant compte de priorités et d'objectifs changeants en matière de sciences et technologie, l'objectif de la vérification était de déterminer :

- dans quelle mesure on a pris suffisamment en considération les besoins à long terme en ressources humaines, notamment les systèmes et pratiques visant à :

–embaucher de nouveaux diplômés en sciences et en génie;

–assurer la meilleure utilisation dans l'avenir des talents du personnel scientifique;

–maintenir le capital de compétences et de connaissances requis dans les établissements de recherche;

- la pertinence des actions prises pour développer une capacité de gestion de la recherche qui soit meilleure et plus efficace.

11.18 La pièce 11.5 présente un schéma de l'étendue de la vérification et de la façon dont nous avons abordé les questions à l'étude.

11.19 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné sept établissements de recherche dans les mêmes ministères que ceux mentionnés au chapitre 10. Le Conseil national de recherches du Canada a été exclu de l'étendue de notre examen parce qu'il est un employeur distinct et, qu'à ce titre, il est assujetti à un cadre législatif et administratif fort différent quant à la gestion de ses ressources humaines. Par exemple, il peut établir son propre système d'évaluation des emplois et de rémunération. La pièce 11.6 présente la liste des établissements de recherche que nous avons vérifiés ainsi que l'effectif total de chacun.

Pièce 11.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Pièce 11.6

Les établissements de recherche vérifiés et leur effectif

Environnement Canada	
Direction générale de la recherche climatologique et atmosphérique, Downsview (Ont.)	207
Institut national de recherche sur les eaux, Burlington (Ont.)	271
Industrie Canada	
Centre de recherches sur les communications,	

Nepean (Ont.)	396
Pêches et Océans	
Institut océanographique de Bedford, Dartmouth (N.-É.)	254
Station biologique du Pacifique, Nanaimo (C.-B.)	135
Ressources naturelles Canada	
CANMET/Laboratoires de recherche sur l'énergie, Nepean (Ont.)	159
CANMET/Laboratoires des sciences minérales, Ottawa (Ont.)	138

Source : Les données proviennent des établissements de recherche vérifiés

11.20 Aux fins du présent rapport, l'expression « personnel scientifique » comprend les scientifiques et les ingénieurs qui oeuvrent dans les établissements de recherche fédéraux qui ont fait l'objet de notre examen. On peut soutenir qu'il y a des distinctions notables entre les chercheurs scientifiques (SE-RES) et les autres scientifiques, comme les biologistes, les chimistes ou les spécialistes des sciences physiques. Cependant, les observations relevées dans le présent chapitre s'appliquent à tous les scientifiques et à tous les ingénieurs, sauf indication contraire. Même si nous admettons l'importance de la contribution des technologues et des techniciens aux activités en sciences et technologie et reconnaissons qu'une partie des problèmes dégagés peuvent s'appliquer à eux, ceux-ci n'étaient pas inclus dans l'étendue de notre vérification.

11.21 Les gestionnaires de recherche qui ont fait l'objet de nos observations portent divers titres comme chef de projet, chef de section, chef de division, directeur de programme et directeur d'établissement de recherche ou l'équivalent. Quelques-uns de ces gestionnaires appartiennent au groupe des gestionnaires de recherche (SE-REM) ou à celui de la direction (EX), alors que la plupart des autres appartiennent à des groupes scientifiques tels que le génie (EN-ENG), les sciences biologiques (BI) et les sciences physiques (PC).

11.22 Au cours de la vérification, nous avons entre autres :

- interrogé des cadres supérieurs dans chaque établissement de recherche, dont le directeur, et nous avons eu des discussions avec des groupes de scientifiques et de gestionnaires;

- rencontré dans chaque ministère le ou les sous-ministre(s) adjoint(s) et autres cadres supérieurs responsables des établissements de recherche que nous avons visités, de même que des gestionnaires et agents à divers niveaux de la direction des ressources humaines;

- examiné les études, rapports et analyses effectués par les ministères, les établissements de recherche ou d'autres;

- recueilli et analysé des documents des ministères et des établissements de recherche portant sur les systèmes et les pratiques de gestion des ressources humaines;

- rencontré des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et du Centre canadien de gestion.

11.23 En outre, nous avons communiqué avec des cadres supérieurs et des gestionnaires des ressources humaines de divers organismes de recherche et développement, au Canada et aux États-Unis, afin de connaître leurs pratiques de gestion du personnel scientifique. La pièce 11.7 présente des exemples de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines signalées par certains de ces organismes.

Pièce 11.7

Exemples de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines dans certains organismes de R&D

On trouvera ci-après des exemples de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines signalées par un ou plusieurs des organismes de R&D que nous avons contactés.

- Un engagement réel à gérer leur personnel scientifique.

- Le roulement du personnel de laboratoire est planifié pour faire place au nouveau talent.

- Le programme de gestion des carrières prévoit des possibilités pour le personnel des laboratoires de travailler dans d'autres services de l'organisation.

- Recours aux voies de carrière parallèles pour les scientifiques ou les ingénieurs et pour les gestionnaires.

- Un niveau minimum annuel de formation et de perfectionnement pour chaque employé.

- Programmes organisés de visites de conférenciers ou de colloques.

- Fonds spéciaux pour des projets de recherche liés au mandat de l'organisme, afin d'explorer de nouvelles avenues.

- Recours à des profils indiquant les qualités communes requises pour la sélection des gestionnaires.

- Programmes systématiques de formation et de perfectionnement pour les divers échelons de la gestion.

- Pouvoir délégué aux cadres subalternes de souligner les réalisations exceptionnelles ou les efforts particuliers par des récompenses données « sur-le-champ ».

Évaluation globale

11.24 Bon nombre de problèmes liés à la gestion du personnel

scientifique, dont il est fait état dans des études effectuées au cours des trente dernières années, n'ont toujours pas été réglés. Cependant, il y a d'importantes différences dans les efforts déployés par les établissements de recherche pour les résoudre de même que dans les résultats obtenus.

11.25 Les gestionnaires des établissements de recherche et des ministères à vocation scientifique ont admis qu'ils devraient déterminer leurs besoins à long terme en personnel scientifique et prendre les moyens pour assurer la disponibilité de ce personnel en temps voulu. Malgré certaines initiatives, nous avons constaté, dans l'ensemble, que des améliorations importantes s'imposaient toujours. Plus particulièrement, nous avons noté les lacunes suivantes :

- l'embauche de nouveaux diplômés en sciences et en génie est trop restreinte pour assurer un renouvellement suffisant de l'effectif;

- les activités en vue de favoriser le cheminement des carrières sont insuffisantes pour assurer la meilleure utilisation possible des talents du personnel scientifique et ses possibilités d'emploi à long terme;

- la gestion des activités de formation et de perfectionnement du personnel scientifique ne permet pas un maintien adéquat du capital de compétences et de connaissances requis dans les établissements de recherche.

11.26 Malgré les nombreuses recommandations antérieures quant aux besoins de développer une capacité de gestion qui soit meilleure et plus efficace, nous avons constaté, à quelques exceptions près, que la plupart des sept établissements de recherche que nous avons visités n'en faisaient toujours pas une vraie priorité. A notre avis, il semble y avoir un lien direct entre le niveau des efforts déployés pour mettre en place une meilleure capacité de gestion, d'une part, et la qualité de certains aspects importants de la gestion des activités de recherche et développement, d'autre part - par exemple, dans l'établissement des orientations et dans le choix et la gestion des projets de recherche, signalés au chapitre 10.

11.27 Nous avons tenté de comprendre les raisons pour lesquelles tous ces problèmes de longue date n'avaient pas encore été résolus. Selon nous, cette inertie s'explique en partie par le fait que personne en particulier ne s'est vu confier la responsabilité de mettre en oeuvre les recommandations des études antérieures, par l'incertitude qui règne quant aux activités et aux budgets en matière de sciences et de technologie dans l'avenir, et enfin, par l'effet d'obstacles systémiques à la gestion efficace du personnel scientifique, comme la Directive sur le réaménagement des effectifs. D'une manière générale, c'est à la direction des établissements de recherche et des ministères à vocation scientifique ainsi qu'au Conseil du Trésor, à titre d'employeur, qu'il revient de s'attaquer aux problèmes relevés dans notre vérification et à leurs causes profondes.

11.28 A moins d'une amélioration sensible de la gestion du personnel

scientifique, il y a un grand risque que les établissements de recherche ne soient pas en mesure de relever les défis posés par le contexte sans cesse changeant dans lequel sont réalisées les activités de recherche au sein de l'appareil fédéral et par les modifications pouvant découler de l'examen actuel des sciences et de la technologie ou de tout autre projet de réforme semblable du gouvernement.

Observations détaillées

11.29 L'importance accordée à la gestion du personnel scientifique et ainsi que les résultats obtenus par la direction des établissements de recherche et des ministères à vocation scientifique varient d'un ministère à l'autre et d'un établissement de recherche à l'autre. Nous avons observé de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines (voir la pièce 11.8) dans les sept établissements visités, mais surtout dans certains d'entre eux. Néanmoins, il y a place à une amélioration sensible dans toutes les questions que nous avons abordées au cours de notre vérification.

Pièce 11.8

Exemples de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines dans des établissements de recherche fédéraux

On trouvera ci-après des exemples de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines que nous avons observées dans un ou plusieurs des sept établissements de recherche fédéraux visités.

- Un fonds spécial établi annuellement pour l'embauche de nouveaux diplômés en sciences et en génie, membres de groupes cibles du programme d'équité en matière d'emploi.

- Des lignes directrices officielles proposant un niveau minimum annuel de formation et de perfectionnement pour chaque employé.

- Un programme permettant des congés d'études et de perfectionnement professionnel de plus de trois mois.

- Des lignes directrices officielles sur la participation et les critères de participation aux conférences.

- Un programme spécial qui permet d'inviter, une fois par année, un expert de renom pour faire des présentations et rencontrer le personnel scientifique pendant une période d'une semaine.

- Pour chacun des postes scientifiques et de gestion les plus importants, un plan écrit de relève précisant les activités de formation et de perfectionnement que chaque candidat doit entreprendre.

- Afin d'améliorer les échanges de part et d'autre entre la direction et le personnel, un membre du comité consultatif des employés de l'établissement siège au comité de direction et vice versa.

- Un programme de désignation des scientifiques émérites pour retenir les services et reconnaître la contribution d'individus hautement productifs sans nuire au recrutement de nouveau personnel scientifique.

- Un processus de rétroaction ascendante par lequel les employés sont appelés à juger des forces et des faiblesses des pratiques de gestion de leurs superviseurs, avec un suivi pour corriger les lacunes.

- Une récompense annuelle pour le meilleur article publié par le personnel du laboratoire.

Il est nécessaire d'aborder la gestion du personnel scientifique sous un angle plus stratégique

11.30 La gestion stratégique est une démarche permettant de déterminer la mission, les objectifs et les priorités d'un organisme à la lumière de ce que peut réserver l'avenir. C'est aussi un processus par lequel un organisme décide de l'affectation et du perfectionnement de ses ressources humaines afin de pouvoir réaliser ses objectifs à long terme.

11.31 Nous nous attendions à ce que des systèmes et des pratiques de gestion bien adaptés aient été établis pour faire en sorte qu'au moment voulu, un personnel scientifique innovateur soit disponible, en nombre suffisant et avec l'expérience pertinente, afin d'atteindre les buts et les objectifs visés. En outre, nous nous attendions de trouver des systèmes de gestion des ressources humaines qui appuient efficacement la mission et les objectifs des établissements de recherche.

11.32 A mesure que l'orientation de la recherche change au sein de l'administration fédérale et que les liens avec l'industrie canadienne et d'autres clients évoluent davantage vers le partenariat, les membres de la haute direction des établissements de recherche que nous avons visités admettent que le profil des compétences disponibles ne convient peut-être pas et qu'il faudrait attirer des personnes possédant des compétences nouvelles et des connaissances de types différents. Par exemple, certains gestionnaires ont indiqué qu'il faudrait réduire le nombre de chercheurs scientifiques (SE-RES) et augmenter celui des ingénieurs. D'autres ont signalé qu'il faudrait des personnes dans des disciplines différentes ou encore un effectif plus nombreux dans un domaine particulier. En outre, les gestionnaires des établissements de recherche et la haute direction des ministères ont tous insisté sur le besoin d'augmenter la proportion des employés non permanents (temporaires) par rapport aux employés permanents (embauchés pour une période indéterminée) en vue d'une plus grande flexibilité dans la dotation des projets de recherche. Cependant, la plupart d'entre eux ont indiqué qu'il était difficile de tenter de mettre en oeuvre ce genre de changement en raison du climat d'incertitude actuel au sujet des compressions d'effectifs et de budgets.

11.33 Peu d'efforts ont été déployés de façon officielle pour déterminer les besoins à long terme en ressources humaines des établissements de

recherche. Dans la plupart des cas, ces efforts ont visé principalement à réduire le personnel ou à contrôler le nombre d'employés embauchés pour une période indéterminée et temporaire. Lorsque des plans officiels existent, ils portent notamment sur des objectifs d'équité en matière d'emploi ou sur le nombre de retraites possibles en raison de la répartition du personnel scientifique selon l'âge. (Toutefois, un des établissements de recherche a prévu et mené à bien le redéploiement et la réorientation d'un bon nombre des membres de son personnel scientifique dans un nouveau domaine de recherche.) A notre avis, l'absence d'efforts visant à déterminer de façon concrète les besoins à long terme en ressources humaines est attribuable au fait que certains gestionnaires et autres membres du personnel scientifique croient, comme il est indiqué au chapitre 10, qu'il est peu utile d'essayer de dresser des plans pour l'avenir.

11.34 Nous n'avons pas trouvé souvent, dans les établissements de recherche ou les ministères, malgré l'intention avouée de leur direction, une infrastructure pour permettre de déterminer de façon continue les besoins en ressources humaines. Par exemple, les compétences existantes n'ont pas été répertoriées et les capacités et les compétences de base requises n'ont pas été définies. Nous notons cependant qu'un des établissements de recherche a récemment élaboré un questionnaire en ce sens.

Il faut veiller de manière plus systématique au renouvellement du personnel scientifique

11.35 Pour que les établissements de recherche maintiennent leur créativité et leur productivité à long terme, il est essentiel qu'ils renouvellent leur capital de compétences et de connaissances par le recrutement de nouveaux diplômés en sciences et en génie.

11.36 Des études antérieures ont reconnu la nécessité de renouveler le personnel scientifique. Les problèmes signalés portent notamment sur le besoin de revitaliser l'effectif scientifique - surtout le groupe des chercheurs scientifiques (SE-RES) - en raison du vieillissement, du faible taux de roulement et du faible niveau de recrutement externe qui caractérisent ce groupe et des nouvelles orientations des établissements de recherche. En 1993, l'âge moyen dans ce groupe était d'environ 47 ans, soit parmi les plus élevés dans la fonction publique. Même si l'on peut dire que l'âge moyen augmente également chez d'autres groupes de fonctionnaires, le problème est plus préoccupant dans le cas du personnel scientifique. Comme l'a signalé le rapport Lortie,

> « ... il est reconnu que la nature de leur contribution évolue de manière significative... Il est généralement admis que la période de plus grande créativité technique chez les scientifiques et les ingénieurs prend fin dans la trentaine ou au début de la quarantaine, suivant les individus et leur contexte de travail. Ce phénomène tient à plusieurs facteurs... Quoi qu'il en soit, il est clair qu'une organisation scientifique a besoin d'un afflux ininterrompu de jeunes pour continuer de se renouveler. »

11.37 Dans ce contexte, nous nous attendions à ce que des mesures aient été prises pour assurer l'embauche régulière et suffisante de chercheurs nouvellement diplômés, tant pour une période indéterminée que déterminée, et la venue en nombre important d'étudiants, de scientifiques-visiteurs et de boursiers de recherches postdoctorales.

11.38 Dans l'ensemble, nous avons constaté que le renouvellement du personnel scientifique est limité et insuffisant. Tous les établissements de recherche ont indiqué que le roulement annuel de leur personnel scientifique était inférieur à 2 p. 100 depuis quelques années, même s'il est admis que pour assurer le renouvellement en personnel scientifique des organismes de recherche et développement, l'apport minimum souhaitable serait de l'ordre de 6 à 8 p. 100 par année.

11.39 Les efforts déployés pour inciter le personnel scientifique à prendre une retraite anticipée ne suffisent pas à créer des ouvertures pour permettre l'embauche de jeunes diplômés en nombre suffisant. Ainsi, certains établissements de recherche ont fourni aux membres de leur personnel scientifique des renseignements détaillés sur la retraite et sur les avantages qu'ils en retireraient s'ils décidaient de prendre une retraite anticipée. Un établissement de recherche a confirmé qu'une telle mesure avait donné lieu à quelques cas de retraite. Par ailleurs, un ministère a élaboré un programme pour inciter le personnel scientifique à prendre une retraite anticipée volontaire et a présenté le projet au Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce dernier a indiqué que le projet l'intéressait, mais que les textes de loi actuels sur les restrictions salariales en empêchent la mise en oeuvre.

11.40 Tous les établissements de recherche que nous avons visités, sauf un, ont mis sur pied un programme de scientifiques émérites, à l'intention des membres de leur personnel à la retraite. Ce programme vise à retenir les services et à reconnaître la contribution d'individus hautement productifs sans nuire au recrutement de nouveaux employés. Même si la direction de certains établissements de recherche admet qu'elle pourrait recourir davantage à ce programme, celui-ci ne peut, dans l'ensemble, s'appliquer qu'à un nombre restreint de personnes.

11.41 Néanmoins, il y a eu un peu de renouvellement. Le financement qui découle de programmes temporaires ou renouvelables, comme le Programme de recherche et de développement énergétiques (PRDE) et le Plan vert, et de contrats conclus avec des clients externes, a permis l'embauche d'une proportion importante du nombre par ailleurs limité de nouvelles recrues (embauchées tant pour une période déterminée qu'indéterminée) dans les établissements de recherche visités. Dans l'un de ces derniers, cependant, les fonds du Plan vert et d'autres crédits ont permis d'embaucher un nombre important de nouveaux employés. Tous les gestionnaires que nous avons interrogés s'accordent généralement à dire que le recours aux nominations pour une période déterminée donne une souplesse dont ils ont grand besoin pour répondre aux fluctuations de la demande; cependant, cela ne permet pas de régler de manière satisfaisante le problème du manque de renouvellement du personnel

scientifique.

11.42 Tous les établissements de recherche, sauf deux, ont indiqué que l'embauche d'étudiants pour l'été, d'étudiants venant de programmes coopératifs et de boursiers de recherches postdoctorales était demeurée généralement constante depuis quelques années. Dans un ministère, vers la fin de 1989, un sous-ministre a créé un fonds spécial qui permet d'embaucher un petit nombre de nouveaux diplômés en sciences et en génie, membres de groupes cibles du programme d'équité en matière d'emploi. En 1988, le Conseil du Trésor a autorisé un certain nombre d'années-personnes et des fonds pour une période de trois ans, afin de favoriser le recrutement d'un certain nombre de jeunes scientifiques et ingénieurs. Ce programme a été renouvelé pour une deuxième période de trois ans, mais sans fonds.

11.43 Même si l'on peut expliquer en partie le recrutement limité des nouveaux diplômés en sciences et en génie par les compressions budgétaires et les réductions d'effectifs, nous croyons que les lacunes des programmes en vue de favoriser le cheminement des carrières et l'absence de mécanismes à cette fin, comme les programmes d'affectations et d'échanges, ont contribué à cet état de fait. Pour favoriser le renouvellement, il est nécessaire de redéfinir en profondeur la notion de carrière dans la fonction publique et de changer la culture des gestionnaires et du personnel scientifique à cet égard.

Le cheminement de carrière doit être envisagé et géré dans une optique nouvelle

11.44 Traditionnellement, pour la majorité des membres du personnel scientifique oeuvrant dans l'administration fédérale, une carrière réussie se mesurait par la progression d'un niveau hiérarchique à l'autre, tout en demeurant dans le même domaine de spécialisation scientifique et dans le même établissement de recherche. Cela a pu fonctionner en période d'expansion et de croissance des effectifs. Cependant, le contexte actuel, où l'accent est mis sur le partenariat, la relance économique et le recouvrement des coûts - peut-être avec un besoin moins grand ou un financement moindre pour la recherche à long terme dans certains établissements - commande une redéfinition en profondeur du concept même de carrière et des mécanismes qui doivent l'appuyer. De nos jours, une carrière peut comporter une suite d'emplois auprès de différents employeurs, assortis de périodes de recyclage ou de réorientation professionnelle. Par exemple, un spécialiste pourrait débuter comme professeur, passer quelques années en affectation dans la fonction publique, revenir ensuite à l'université pour y suivre des cours avancés en gestion pour enfin, après quelques années, terminer sa carrière comme cadre supérieur dans le secteur privé. La gestion des carrières devrait donc représenter plus que les aspirations des employés à développer leur potentiel et le désir de l'organisation de s'assurer que le personnel scientifique nécessaire sera disponible afin d'atteindre ses objectifs. De plus en plus, la gestion des carrières doit comprendre une préoccupation - tant de la part de la gestion que des employés - des possibilités d'emploi à long terme. Donc, il faut aussi tenir compte du besoin d'ajouter aux

compétences et connaissances et d'élargir les expériences de travail, en plus d'aider à trouver des affectations ou même de l'emploi hors des établissements de recherche, lorsque c'est nécessaire ou approprié. Vu que le cheminement de carrière est une responsabilité que partagent la gestion et les employés, une façon aussi radicalement différente d'envisager la carrière nécessitera un changement important des attitudes et des attentes des deux parties intéressées.

11.45 Diverses études, par exemple le rapport Lamontagne et le rapport Lortie, ont signalé le besoin d'offrir des activités de perfectionnement professionnel qui aident les scientifiques à choisir d'autres orientations de carrière. Si elles existaient, de telles activités faciliteraient la réduction de l'effectif, permettraient d'assurer un taux de roulement adéquat et aideraient aussi à utiliser au mieux les talents du personnel scientifique.

11.46 Il y a peu de mécanismes en place pour garantir la meilleure utilisation possible des talents du personnel scientifique dans l'avenir, ou la création systématique d'ouvertures pour permettre l'embauche de personnel scientifique nouveau et plus jeune. Par exemple, contrairement au personnel scientifique du groupe SE-RES, il n'est pas possible aux membres d'autres groupes, tels les biologistes, les ingénieurs ou les spécialistes des sciences physiques, de progresser dans une voie de carrière scientifique et technique au-delà d'un certain niveau hiérarchique. Passé ce niveau, seule une carrière en gestion est possible. Dans le *Livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique* (1990), le gouvernement avait indiqué son intention, « d'examiner la création de cheminements distincts mais parallèles de carrière pour les spécialistes professionnels ou techniques ». Lorsque nous avons terminé notre vérification, des voies de carrière de ce genre n'avaient pas encore été établies.

11.47 Les initiatives des établissements de recherche en vue de favoriser le cheminement des carrières sont limitées et ne sont pas menées systématiquement. Par exemple, sauf dans le cas d'affectations à tour de rôle, à titre de chef de section ou de chef de projet, les membres du personnel scientifique n'ont pas souvent l'occasion de profiter d'affectations de perfectionnement, même temporaires, à l'extérieur de leur propre établissement de recherche. De telles affectations leur permettraient de faire l'expérience d'autres domaines d'activité professionnelle comme l'élaboration de politiques, le développement commercial ou la gestion de la recherche.

11.48 Seulement deux des sept établissements de recherche que nous avons visités ont adopté une méthode structurée pour le remplacement éventuel des gestionnaires et d'autres membres du personnel scientifique titulaires de postes clés. Les autres établissements se bornent, la majeure partie du temps, à identifier les candidats potentiels et, pour les postes de gestion, à leur dispenser une certaine formation en cours d'emploi.

Des efforts supplémentaires sont requis pour assurer le maintien du capital de compétences et de connaissances dans les établissements de recherche

11.49 En plus d'assurer le renouvellement et de favoriser le cheminement de carrière du personnel scientifique, les établissements de recherche doivent aussi veiller au maintien des compétences et des connaissances de leur personnel en l'aidant à se tenir au fait des plus récents progrès dans les disciplines scientifiques pertinentes. Ce faisant, les établissements de recherche renforceront leur capacité à demeurer productifs et contribueront du même coup à assurer les possibilités d'emploi à long terme de leur personnel scientifique.

11.50 Des études antérieures ont souligné certains problèmes relatifs au maintien des compétences et des connaissances du personnel scientifique. Par exemple, le deuxième rapport du Groupe de travail de Fonction publique 2000 sur la formation et le perfectionnement du personnel (1991) a consacré un chapitre entier au besoin d'un cadre de formation et de perfectionnement pour le personnel scientifique. On recommande un programme complet de formation en gestion ainsi que des activités de perfectionnement personnel (comme des congés d'études et des échanges), l'affectation, en période de compressions budgétaires, d'un pourcentage fixe du budget de fonctionnement à des fins de formation et de perfectionnement et enfin, l'élimination des restrictions sur les déplacements pour assister à des conférences.

11.51 Compte tenu de toutes ces préoccupations, nous nous attendions à ce que les établissements de recherche aient pris des moyens appropriés pour maintenir le capital requis de compétences et de connaissances. Ces moyens pourraient comprendre des portefeuilles équilibrés de projets de recherche, la participation à des programmes de formation appropriés ou à des conférences scientifiques pertinentes, ainsi que l'accès à des réseaux électroniques d'information et à des services de bibliothèques adéquats.

11.52 Une trop grande importance accordée aux projets de recherche à court terme pourrait entraîner une détérioration progressive du capital de connaissances des établissements de recherche. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 10, une trop grande importance accordée aux projets de recherche à court terme et à d'autres projets destinés à régler des problèmes risque d'affaiblir le capital de connaissances que les établissements de recherche doivent posséder pour demeurer à la fine pointe dans des domaines scientifiques clés. Cela pourrait réduire leur capacité de régler des problèmes qui pourraient se présenter dans l'avenir - une préoccupation soulevée par les personnes rencontrées dans la plupart des établissements de recherche que nous avons visités. Dans des organismes privés de recherche et développement avec lesquels nous avons pris contact, un des moyens utilisés face à ce problème consiste à fournir un soutien concret à des recherches liées à la mission de l'entreprise pour explorer de nouvelles avenues, comme le développement de concepts techniques valables qui ne cadrent peut-être pas avec les plans d'entreprise courants, mais offrent des possibilités pour l'avenir.

11.53 Il y a un manque de direction et de soutien de la part des gestionnaires à l'égard des activités de formation et de perfectionnement. Dans la plupart des établissements de recherche, les

cadres supérieurs n'ont pas clairement communiqué l'importance de développer et de maintenir les compétences et les connaissances qui sont essentielles pour l'organisme. Par exemple, seulement deux des sept établissements visités disposaient de lignes directrices officielles proposant un niveau minimum annuel de formation et de perfectionnement pour chacun des membres de leur personnel scientifique, une pratique en vigueur dans certains des organismes de recherche et développement bien gérés du secteur privé. Sauf dans deux établissements de recherche où les plans d'entreprise offrent une certaine orientation, les activités de formation sont en grande partie décidées entre l'employé et le superviseur, sans s'appuyer sur un plan ou une stratégie d'ensemble qui tiendrait compte des buts et des priorités des activités de perfectionnement professionnel, en accord avec les buts de l'établissement de recherche.

11.54 Le personnel scientifique ou les gestionnaires de la plupart des établissements de recherche n'ont pas eu accès à des cours structurés de formation dans des domaines importants et pertinents, compte tenu du contexte actuel qui met l'accent sur le rendement des investissements publics : notamment le marketing, le développement commercial, les finances, la gestion de la propriété intellectuelle et la gestion de projets. Une telle formation leur aurait donné à tout le moins une idée des fonctions en question de sorte qu'ils auraient pu faire appel à des spécialistes, le cas échéant.

11.55 Des études antérieures ont signalé des problèmes liés à la participation à des conférences scientifiques dans le but d'assurer le maintien et le développement des connaissances du personnel des établissements de recherche. Par exemple, tel qu'il est mentionné dans le rapport Lortie, les organismes centraux et les hauts fonctionnaires des ministères saisissent mal l'importance des conférences scientifiques nationales et internationales; ils ne les considèrent pas comme un « outil essentiel à la mission des établissements de S-T » et à l'atteinte de leurs objectifs.

11.56 Habituellement au début de l'exercice financier, tous les établissements de recherche dressent des plans sur la participation aux conférences scientifiques, avec maints détails sur la justification et les coûts. Cependant, seulement trois des sept établissements de recherche que nous avons visités ont élaboré des lignes directrices sur la participation à ces conférences. Dans un cas seulement, les lignes directrices prévoient qu'après avoir participé à une conférence, un délégué doit rédiger un rapport renfermant tous les détails pouvant intéresser son établissement de recherche.

11.57 Certains des organismes de recherche et développement bien gérés du secteur privé avec lesquels nous avons communiqué, utilisent une approche plus globale et plus systématique, en ce qui a trait au maintien de leur capital de connaissances, que l'approche utilisée par les établissements de recherche que nous avons visités. Par exemple, leur approche ne se limite pas à des cours officiels ou à la participation à des conférences. Elle comprend aussi des séries de séminaires bien structurées dans le cadre desquelles des spécialistes prennent la parole sur des sujets d'importance pour les laboratoires,

de même que des visites et des échanges avec d'autres laboratoires et enfin, l'accès à l'information par des réseaux électroniques ou des services de bibliothèque.

11.58 Deux des sept établissements de recherche fédéraux déploient des efforts particuliers pour favoriser le détachement des membres de leur personnel scientifique vers le secteur privé ou d'autres organismes publics, et vice versa. Cependant, la plupart des établissements de recherche que nous avons visités n'ont pas de programmes de visites de conférenciers pour mettre à jour ou perfectionner les compétences et les connaissances du personnel scientifique, et les services de bibliothèque sont perçus comme se détériorant peu à peu. Par ailleurs, la majorité des membres du personnel scientifique que nous avons rencontrés nous ont indiqué qu'ils avaient un accès suffisant aux réseaux électroniques d'information.

Le développement d'une meilleure capacité de gestion de la recherche doit être une vraie priorité

11.59 Un effectif de gestionnaires efficaces est essentiel au développement d'une solide capacité en recherche et développement. Comme l'indique le rapport Lortie :

> « Les gestionnaires jouent un rôle crucial dans une organisation de R-D : ils doivent repérer les meilleurs scientifiques et ingénieurs de l'organisation et favoriser leur perfectionnement. Ainsi, les meilleures organisations de S-T ont besoin de gestionnaires qui comprennent non seulement la mission de l'organisation et la nature de ses travaux - en même temps que leur relation avec les objectifs généraux de l'organisation-mère - mais qui comprennent aussi la gestion en R-D. »

11.60 Des études antérieures ont cerné des lacunes importantes dans la gestion de la recherche et développement, surtout dans la gestion du personnel scientifique. Ainsi, le rapport Lortie a signalé un intérêt moindre de la part du gouvernement quant à la sélection et à la formation efficaces du personnel de gestion, tant au niveau des secteurs de recherche que des laboratoires. A l'échelle des ministères et de l'ensemble du gouvernement, le rapport a constaté l'absence de mécanismes capables d'assurer adéquatement la formation et le perfectionnement des gestionnaires de sciences et technologie. Il en résulte que plus la gestion laisse à désirer, plus on multiple les mesures bureaucratiques et tatillonnes. Le rapport poursuivait en disant que « de moins en moins d'individus compétents aspirent à une carrière dans la gestion de la S-T ».

11.61 Qui plus est, le rapport de 1992 du Groupe de travail (interministériel) sur la gestion des ressources humaines en sciences et technologie présenté au Comité directeur sur la gestion des sciences et de la technologie (Comité des sous-ministres adjoints - Sciences), indiquait que l'une des quatre questions stratégiques sur lesquelles devait se pencher la haute direction était le besoin d'améliorer les compétences en gestion d'organismes et de personnel scientifiques.

11.62 Compte tenu de ces préoccupations, nous nous attendions que la haute direction indique clairement l'importance de développer une capacité de gestion meilleure et plus efficace en matière de recherche et développement. Par exemple, nous nous attendions de trouver une infrastructure qui offrirait des moyens de reconnaître et de développer les talents en gestion et qui mettrait l'accent sur les responsabilités de gestion en recherche et développement. Compte tenu de la mondialisation des marchés, de la diminution des ressources et des nouvelles orientations en matière de sciences et technologie, nous nous attendions également à trouver des actions destinées à accroître sensiblement et dans les meilleurs délais, la capacité de gestion.

Les compétences et les connaissances communes aux postes de gestion n'ont pas été déterminées

11.63 Nous n'avons pu trouver dans aucun des sept établissements de recherche que nous avons visités de profils semblables au *Profil des leaders et des gestionnaires de la fonction publique* qui indique les caractéristiques essentielles pour chacun des divers niveaux de gestion. Ce profil est utilisé pour la sélection et le perfectionnement des superviseurs et des gestionnaires, y compris les membres du groupe de la direction. Deux établissements de recherche ont cependant rédigé un profil général pour l'ensemble de leurs gestionnaires. Des profils appropriés décriraient les qualités particulières qu'on s'attend de trouver aux divers paliers de gestion de la recherche et développement, du chef de projet au directeur de l'établissement. Ils comprendraient les connaissances, les compétences et les attitudes dont ont actuellement besoin les gestionnaires des activités de recherche qui doivent de plus en plus entretenir des relations avec des clients ou d'autres organismes, gérer des ententes contractuelles, aborder des questions de propriété intellectuelle et accorder une plus grande attention à la gestion du personnel scientifique. En l'absence de tels profils, les éventuels candidats ou les titulaires n'ont pas une idée précise des compétences ni des connaissances communes à chacun des niveaux de gestion. Par conséquent, ils ne connaissent pas les exigences généralement requises pour occuper des postes à ces divers niveaux et la direction ne peut déterminer les besoins de programmes communs de formation et de perfectionnement.

Les établissements de recherche n'offrent pas de programmes de formation et de perfectionnement bien structurés à leurs gestionnaires

11.64 Les établissements de recherche que nous avons visités n'ont aucun programme organisé et systématique de formation et de perfectionnement à l'intention de leurs gestionnaires. Cette situation est à l'inverse des pratiques d'organismes bien gérés du secteur privé qui, eux, disposent de tels programmes. De plus, les rapports d'appréciation du rendement des gestionnaires et des superviseurs font rarement mention de besoins de formation en gestion.

11.65 Même si la plupart des gestionnaires que nous avons interrogés ont reçu une certaine formation générale en gestion, quelques-uns seulement ont suivi des cours spécialisés en gestion de la recherche et

développement. Par exemple, le Centre canadien de gestion a indiqué qu'au cours des quatre dernières années, un total de 210 participants, provenant des ministères et organismes à vocation scientifique du gouvernement fédéral, sur une clientèle possible estimée à 5 000, ont suivi leur cours de « Leadership et gestion pour les scientifiques ». Ce cours a pour objet le perfectionnement des gestionnaires intermédiaires et est offert deux fois l'an. Quelques ministères ont cependant eu recours, mais de façon restreinte, à d'autres sources de formation du même genre.

11.66 Nous avons noté que la haute direction d'un ministère a, depuis quelques années, mis en place diverses pratiques visant à accroître la qualité de la gestion en général, dans le cadre d'une initiative de « gestion de la qualité totale ». Ces pratiques comprennent un processus de rétroaction ascendante par lequel les employés évaluent le rendement de leurs superviseurs afin de les aider à améliorer leur rendement à titre de gestionnaires. Les employés, y compris le personnel scientifique, se sont également vu offrir des cours sur la gestion de projets, le travail en équipe, l'organisation efficace de réunions, la gestion du rendement insatisfaisant ainsi que sur des mécanismes de gestion du changement.

Les rapports d'appréciation des gestionnaires ne font pas souvent état de toutes leurs responsabilités de gestion

11.67 Dans le processus d'appréciation du rendement, l'accent est mis sur les activités et les réalisations scientifiques. Sauf quelques exceptions notables, les rapports d'appréciation du rendement des gestionnaires et des superviseurs ne font pas souvent état des responsabilités de gestion des titulaires. A l'exception du recouvrement des coûts, aucun objectif ou seulement des objectifs généraux semblent avoir été établis en ce qui a trait aux responsabilités de gestion, si bien qu'il n'est pas possible d'évaluer avec justesse le rendement des gestionnaires. Toute référence aux responsabilités de gestion des ressources humaines dans les rapports d'appréciation du rendement des gestionnaires, ou dans les contrats de gestion, le cas échéant, porte habituellement sur des fonctions administratives, notamment préparer les rapports d'appréciation du rendement des employés dans les délais prescrits, ou des objectifs d'équité en matière d'emploi. On ne mentionne pas ou à peu près pas les autres responsabilités importantes en gestion des ressources humaines, par exemple la communication efficace, la formation et le parrainage des scientifiques moins expérimentés, ainsi que la gestion des cas de rendement insatisfaisant.

11.68 L'absence d'obligation de rendre compte en ce qui concerne la gestion du personnel peut se résumer dans les propos tenus par un cadre supérieur d'un ministère au début de 1994 :

> « Nous devons admettre qu'il y a eu un changement culturel important dans la façon de gérer, mais la plupart des gestionnaires n'y ont pas encore adhéré. On est passé d'une gestion traitant strictement des « problèmes » à une gestion davantage axée sur les « personnes »; cependant, nos gestionnaires sont toujours

récompensés en fonction de la gestion des problèmes et la haute direction ne met pas l'accent sur l'importance d'une bonne gestion des ressources humaines. » (Traduction libre)

11.69 Selon nous, l'absence de mesures rigoureuses visant à améliorer sensiblement la capacité de gestion des gestionnaires d'activités de recherche et développement est un facteur clé qui contribue aux lacunes relevées au chapitre 10, comme l'absence d'orientation et le manque de rigueur dans la sélection et la gestion des projets de recherche. Nous croyons que cela explique aussi en partie quelques-unes des lacunes cernées dans le présent chapitre, par exemple le développement insuffisant de l'effectif scientifique dont on aura besoin à long terme. Nous avons aussi noté qu'il semble y avoir un lien direct entre le niveau des efforts déployés pour mettre en place une meilleure capacité de gestion, d'une part, et la qualité de certains aspects importants de la gestion des activités de recherche et développement signalés au chapitre 10, d'autre part.

11.70 Bien que le besoin d'une solide capacité de gestion dans les établissements de recherche soit reconnu depuis plusieurs années, les défis auxquels font face les gestionnaires seront à l'avenir encore plus grands. Les changements importants auxquels on peut s'attendre à la suite de l'examen des sciences et de la technologie que mène actuellement le gouvernement ou de toute autre initiative semblable, ajoutés aux exigences du milieu en évolution rapide dans lequel oeuvrent les établissements de recherche, nécessiteront des compétences de gestion bien développées si l'on veut être en mesure de respecter les nouvelles priorités. Selon nous, il est grand temps d'accorder une vraie priorité au développement d'une capacité de gestion meilleure et plus efficace.

Des problèmes de longue date n'ont pas encore été résolus. Pourquoi?

11.71 Notre travail nous a permis de constater que, globalement, des problèmes importants liés à la gestion du personnel scientifique, dont certains ont été rapportés depuis 1963, ne sont toujours pas résolus. Nous avons tenté de déterminer certains des facteurs qui peuvent expliquer cette inertie.

11.72 **Personne n'a reçu le mandat de mettre en oeuvre les recommandations des études antérieures en ce qui a trait à la gestion du personnel scientifique.** Les études et rapports antérieurs, mentionnés précédemment (pièce 11.4), qui ont dégagé des problèmes concernant la gestion du personnel scientifique, avaient été commandés par divers organismes. Leurs recommandations ont donc été acheminées à diverses autorités, notamment à la Chambre des communes, au Sénat et au Premier ministre. Nous n'avons pu trouver d'engagement formel de la part du gouvernement à mettre en oeuvre les recommandations de ces rapports et personne ne s'est vu confier la responsabilité de prendre des mesures correctives.

11.73 **Absence d'orientation claire.** A notre avis, les lacunes dans l'établissement de priorités stratégiques à l'égard des activités en sciences et technologie, tant à l'échelle du gouvernement qu'à

l'intérieur des ministères, nuisent à une gestion efficace et efficiente du personnel scientifique. Comme l'indique le chapitre 10, même si tous les établissements de recherche ont fait des efforts pour orienter leurs activités de recherche et développement, certains ont fait plus de progrès que d'autres à cet égard. L'absence d'un ensemble clairement défini de buts, de priorités et de résultats visés se répercute sur leur capacité de planifier et de gérer efficacement les ressources humaines. Ainsi, en l'absence d'une orientation clairement définie, il n'est pas possible de déterminer avec précision la nature des connaissances et des compétences nécessaires, les voies de carrière à prévoir, le niveau et les types de nouveaux talents à recruter, de même que le genre d'activités de perfectionnement professionnel qu'il faut offrir pour demeurer à la fine pointe dans les disciplines pertinentes.

11.74 Incertitudes au sujet des activités et des budgets en matière de sciences et de technologie. En plus de l'absence d'orientation claire, les incertitudes qui entourent les activités et les budgets en matière de sciences et de technologie, à moyen et à long terme, ainsi que les compressions d'effectifs rendent la gestion des ressources humaines beaucoup plus difficile. Aussi, la gestion des carrières est entravée par l'incertitude au sujet du financement d'un domaine ou d'un projet de recherche particulier ou par l'abolition presque automatique des postes lors du départ de personnel scientifique, ce qui par le fait même rend le renouvellement de l'effectif encore plus difficile.

11.75 Trop grande importance accordée à l'uniformité dans l'approche actuellement utilisée pour la gestion des ressources humaines. A titre d'employeur, le Conseil du Trésor, avec l'appui du Secrétariat, a l'ultime responsabilité d'établir un cadre pour la gestion efficace et efficiente des ressources humaines. Cette responsabilité comporte l'élaboration de politiques et de systèmes de gestion des ressources humaines pour satisfaire aux exigences des différentes entités de la fonction publique, y compris les établissements de recherche. Pour aborder les questions liées aux ressources humaines, la Direction de la politique des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor dispose d'une organisation structurée en portefeuilles fonctionnels et ministériels. Par ailleurs, les employés sont regroupés dans des unités de négociation organisées en fonction des groupes professionnels qui chevauchent les programmes et les ministères.

11.76 Ces structures et l'importance accordée à l'uniformité dans l'approche actuellement utilisée pour la gestion des ressources humaines nuisent à une gestion efficace et efficiente des ressources humaines dans les établissements de recherche. Même s'il y a eu plusieurs échanges entre les ministères à vocation scientifique et le Secrétariat du Conseil du Trésor, les politiques et les systèmes actuels ont tendance à répondre aux besoins de la fonction publique en général; peu d'importance est accordée aux particularités des secteurs d'activité ou des petites entités quelque peu marginales qui ont chacun des besoins différents, « de crainte de créer un précédent ». Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que, lors de notre vérification, nous n'ayons pu trouver à la Direction de la politique des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor quelqu'un chargé de

traiter des questions liées à la gestion du personnel scientifique. Qui plus est, il n'existe pas de base de données complète sur les ressources humaines affectées strictement aux activités en sciences et technologie. Il est donc plus difficile d'étudier les particularités et les besoins de cette population, comme l'a signalé une étude antérieure.

11.77 La dispersion des établissements de recherche. Les ministères à vocation scientifique comptent plus de 120 établissements de recherche disséminés à travers le Canada. Ces ministères possèdent chacun leur propre culture et leurs priorités et problèmes particuliers. Dans bien des cas, le personnel scientifique ne constitue qu'une part relativement limitée de l'effectif du ministère, ou encore les établissements de recherche sont responsables seulement d'une faible part des activités du ministère. A notre avis, il est alors difficile pour les établissements de recherche de convaincre leur propre ministère - et encore plus les autres ministères ou établissements de recherche - de la nécessité de traiter des questions qu'ils considèrent importantes et urgentes, mais qui pourraient être perçues comme étant des questions marginales par leur ministère, d'autres ministères ou le Conseil du Trésor. Il est peu probable qu'on examine le besoin de changement à moins qu'une pression suffisante ne soit exercée par une majorité de ministères ou, exceptionnellement, par un ministère doté d'un effectif scientifique important.

11.78 Absence d'un forum interministériel permettant d'aborder les questions liées à la gestion du personnel scientifique sur une base régulière. A la lumière des nombreuses questions et préoccupations relevées depuis plusieurs années au sujet de la gestion du personnel scientifique et de la dispersion des établissements de recherche dans différents ministères, il y a un besoin évident de mettre sur pied un forum interministériel pour discuter et échanger de l'information sur une base régulière et continue, et pour élaborer des propositions afin de résoudre des problèmes de ressources humaines. Toutefois, il n'y a pas eu de forums réguliers de ce genre au cours des dernières années.

11.79 Selon l'information obtenue, même si le Comité directeur sur la gestion des sciences et de la technologie (Comité des sous-ministres adjoints - Sciences) a, par le passé, traité de questions liées à la gestion du personnel scientifique, récemment, ses travaux ont été principalement consacrés à d'autres questions. Son groupe de travail sur la gestion des ressources humaines en sciences et technologie n'a tenu aucune réunion depuis novembre 1992, parce que le Comité directeur a décidé qu'un groupe de travail distinct sur la gestion des ressources humaines n'était pas nécessaire. Dans son unique rapport, le groupe de travail recommandait de créer un forum sur la gestion des activités scientifiques qui se réunirait annuellement. Selon la recommandation, ce forum permettrait de « discuter régulièrement de la politique scientifique, de la gestion et de la motivation du personnel et des organismes de sciences et technologie, afin d'accélérer la dissémination des meilleures pratiques ». (Traduction libre) En mai 1994, une rencontre du Comité consultatif interministériel pour la promotion des chercheurs scientifiques (SE-RES) a eu lieu. Ce comité ne s'était pas réuni depuis quelques années. L'objet de la rencontre

était de discuter du plan universel d'évaluation des emplois élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor et de son application pour le personnel scientifique. Nous croyons comprendre qu'à l'avenir le Comité pourrait peut-être recommander des mesures sur des questions importantes en matière de ressources humaines pouvant découler de l'examen des sciences et de la technologie auquel procède actuellement le gouvernement.

11.80 Obstacles systémiques à la gestion efficace du personnel scientifique. En 1989, l'Organisation de coopération et de développement économiques publiait une étude intitulée *Un rôle nouveau pour les organismes publics de recherche*, dans laquelle elle signalait que l'un des problèmes auxquels étaient confrontés les gestionnaires du personnel scientifique dans les laboratoires gouvernementaux était « l'inadéquation fondamentale entre, d'une part, des principes et méthodes de gestion du personnel que demande la nature même des activités de recherche et, d'autre part, les règles qui régissent l'emploi et les conditions de travail dans la fonction publique ».

11.81 De son côté, le rapport Lortie précisait en 1990 :

> « ... les cadres des établissements fédéraux doivent composer avec des systèmes ministériels et des directives d'organismes centraux qui les privent de l'autonomie nécessaire pour bien gérer leurs ressources. De tels systèmes n'incitent guère à l'efficacité, sans parler d'objectifs fondamentaux comme le rajeunissement de l'organisation. »

11.82 Le cadre législatif et administratif qui régit globalement la gestion des personnes dans la fonction publique crée des obstacles importants à une plus grande efficacité de la gestion du personnel dans les établissements de recherche. Quelques-uns de ces obstacles sont connus depuis plus de trente ans alors que d'autres sont plus récents.

11.83 Voici quelques-uns des principaux obstacles rapportés par les cadres supérieurs des établissements de recherche et des ministères :

- la Directive actuelle sur le réaménagement des effectifs, qui prescrit de présenter une « offre d'emploi raisonnable » aux scientifiques dont les compétences ne sont plus nécessaires, mais dont le degré de spécialisation ne permet pas en pratique de leur trouver un autre emploi. Il en résulte qu'on hésite à déclarer ces personnes comme étant excédentaires aux besoins ou encore qu'on doit continuer de défrayer le coût de leur traitement pendant de longues périodes;

- la législation actuelle sur les restrictions salariales qui empêche d'offrir des incitatifs monétaires ou autres au personnel scientifique qui avance en âge pour l'encourager à prendre volontairement une retraite anticipée afin de laisser la place à de nouveaux diplômés en sciences et en génie;

- la prescription voulant que le personnel embauché sur une base temporaire soit nommé automatiquement à un poste permanent après cinq ans, bien que le personnel scientifique embauché sur une base

temporaire pour un projet de cinq ans ou plus puisse ne plus être requis au terme de ce projet;

- le système d'évaluation des emplois qui :

–crée deux catégories de personnel scientifique - les RES et les non-RES. Dans le groupe RES, l'avancement se fait selon le mérite de la contribution scientifique de chacun, tandis que dans l'autre groupe, l'avancement fait normalement suite à un concours et seulement lorsqu'un poste de niveau supérieur devient vacant ou est créé;

–ne permet pas de voies de carrière parallèles, une pour les gestionnaires et une pour les non-gestionnaires, dans le cas des scientifiques qui n'appartiennent pas au groupe RES. Cela peut en amener certains à postuler des postes de gestion même s'ils ne s'intéressent pas vraiment à la gestion ou ne possèdent pas les compétences nécessaires;

–ne permet pas de constituer, dans les établissements de recherche, un effectif de gestion clairement identifié, animé d'un « esprit de corps » et partageant les mêmes intérêts, et dont les compétences pourraient être améliorées de façon plus systématique par la formation ou des affectations de perfectionnement;

- les textes de loi et le régime de retraite qui sont fondés sur l'hypothèse que les employés feront toute leur carrière dans la fonction publique. L'âge moyen de recrutement de nombreux groupes de personnel scientifique est plus élevé que celui d'autres groupes de fonctionnaires. En outre, compte tenu de l'importance accordée actuellement aux partenariats avec le secteur privé, il est nécessaire et souhaitable de favoriser une plus grande mobilité des chercheurs de manière à garantir le renouvellement de l'effectif et le maintien des connaissances dans les établissements de recherche;

- les lignes directrices du Conseil du Trésor sur la participation aux conférences, parfois interprétées de façon étroite par les hauts fonctionnaires des ministères, ce qui limite le nombre d'employés qu'un ministère peut déléguer à une conférence internationale. On ne reconnaît donc pas jusqu'à quel point les conférences scientifiques sont un moyen pour les chercheurs de se tenir au fait des percées de la recherche scientifique et de maintenir leur compétence dans leur domaine de spécialisation.

11.84 Les compressions des budgets de fonctionnement et le besoin de démontrer la valeur des investissements publics dans les activités de recherche et développement ont rendu les gestionnaires encore plus conscients des répercussions des obstacles que nous avons relevés. Ils savent qu'ils doivent faire preuve d'une plus grande souplesse et être plus efficaces pour concurrencer les autres organismes de recherche dans l'obtention du financement des clients et pour satisfaire les besoins de ces derniers en temps opportun et de manière rentable.

11.85 Le besoin de changement n'est pas toujours clairement démontré. Les équipes de gestion des établissements de recherche et des ministères ont oeuvré jusqu'à maintenant dans le contexte fort difficile des compressions budgétaires, de la réduction des effectifs, de la restructuration et de la réorganisation, qui risque de durer encore longtemps. Dans certains cas, les ministères connaissent aussi un taux de roulement élevé parmi leurs hauts fonctionnaires.

11.86 Dans ce contexte et compte tenu des problèmes soulevés depuis trente ans, nous nous attendions de trouver dans les ministères ou les établissements de recherche des initiatives visant à démontrer clairement aux organismes centraux la nécessité de changer les politiques et les systèmes s'appliquant à la gestion du personnel scientifique. Nous avons noté que les établissements de recherche et les ministères n'ont pas toujours démontré le besoin de changements ni signalé les conséquences pouvant découler de l'inaction. Par exemple, même si tous les directeurs et les gestionnaires d'établissements de recherche reconnaissent les problèmes découlant des obstacles précités, seuls quelques-uns ont fait des représentations officielles ou même informelles auprès du Conseil du Trésor, ou du Secrétariat, pour indiquer l'importance de faire de tels changements. Or, lorsque le bien-fondé d'un changement a été démontré, les organismes centraux ont parfois acquiescé à la demande. Par exemple, un ministère a demandé et obtenu du Conseil du Trésor une exemption concernant les lignes directrices sur la participation aux conférences pour le personnel scientifique de ses établissements de recherche. Suite à sa demande, un autre ministère a reçu la permission de faire des modifications, à titre d'essai, aux critères de promotion des chercheurs scientifiques (SE-RES), afin qu'ils correspondent plus efficacement à ses objectifs opérationnels.

11.87 La culture dominante. Comme nous le décrivons à la pièce 11.2, le personnel scientifique a des valeurs, des attitudes, des attentes et une motivation qui sont axées en priorité sur les réalisations scientifiques, la reconnaissance des pairs et les contributions professionnelles individuelles. Changer la culture scientifique dominante en une culture davantage axée sur la gestion et l'esprit d'entreprise - mettant l'accent sur le travail de collaboration pour obtenir des résultats, souvent dans un milieu de concurrence - constitue un défi qui, croyons-nous, a été sous-évalué pour ce qui est du temps et des efforts requis. Et pourtant, pour améliorer sensiblement la gestion des établissements de recherche et du personnel scientifique, il faudra relever un tel défi. Pour changer la culture, il faudra entre autres aider certains chercheurs, à mesure qu'ils montent dans la hiérarchie, à porter graduellement plus d'intérêt à la gestion qu'à leurs activités scientifiques qui leur ont mérité du succès et des récompenses dans le passé. Cela est exigeant car la gestion est un domaine où ils ne possèdent pas le même niveau de compétence que dans leur discipline scientifique et où il n'y a pas souvent de récompenses ou d'encouragements évidents.

Conclusion

11.88 A notre avis, bien qu'il y ait des variations dans les efforts

déployés et les résultats obtenus, il est essentiel d'améliorer sensiblement plusieurs aspects de la gestion du personnel scientifique si l'on veut que les établissements de recherche et les ministères à vocation scientifique soient plus efficients et efficaces dans l'avenir.

11.89 Les *personnes* sont l'un des facteurs essentiels de succès pour la mise en oeuvre des changements qui pourraient découler de l'examen actuel des sciences et de la technologie et de toute autre initiative semblable du gouvernement. C'est par les *personnes*, celles qui travaillent dans les établissements de recherche de même que celles qui les gèrent ou soutiennent leurs efforts, qu'il sera possible d'obtenir des résultats.

11.90 Les mesures que prendra le gouvernement pour améliorer la gestion du personnel scientifique - notamment des changements aux politiques et aux systèmes de gestion des ressources humaines - refléteront le sérieux de son engagement envers ses propres buts et priorités en matière de sciences et de technologie.

Recommandations

11.91 Les recommandations suivantes devraient être mises en oeuvre en tenant compte des résultats de l'examen actuel des sciences et de la technologie et en fonction des priorités et des objectifs globaux du gouvernement à cet égard.

11.92 Les ministères à vocation scientifique et les établissements de recherche, que ce soit individuellement ou par groupes, selon les besoins, de concert avec les organismes centraux et d'autres parties intéressées, devraient élaborer une stratégie pour la gestion de leur personnel scientifique. Une telle stratégie devrait prendre en compte :

- **le profil quantitatif et qualitatif du personnel scientifique requis, par rapport au personnel scientifique disponible;**

- **la capacité de gestion requise par rapport à celle qui est disponible, aux divers niveaux, et les modifications qui s'imposent;**

- **le besoin d'améliorer l'obligation de rendre compte en ce qui a trait aux responsabilités de gestion, notamment la gestion des ressources humaines, afin de s'assurer d'obtenir les résultats visés;**

- **les changements requis dans les politiques, les systèmes et les pratiques en matière de gestion des ressources humaines et les mécanismes connexes requis;**

- **l'infrastructure et les mécanismes nécessaires pour s'assurer que les changements requis dans la gestion du personnel scientifique se réaliseront au moment opportun. Cela doit inclure des mécanismes pour faire rapport et rendre compte afin de permettre le suivi des actions entreprises et de garantir l'atteinte de résultats visés.**

11.93A titre d'employeur et de concert avec les ministères à vocation scientifique, les établissements de recherche et les autres parties intéressées, le Conseil du Trésor devrait :

- **examiner les lois, les politiques et les systèmes en vigueur dans la fonction publique en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, à la lumière des besoins précis et diversifiés des établissements de recherche fédéraux;**

- **lorsque c'est rentable et pertinent, mettre au point un régime de gestion des ressources humaines bien adapté et décentralisé, assorti de mécanismes de reddition de comptes appropriés. Dans ce cadre, on devrait considérer la possibilité d'accorder le statut d'employeur distinct à des établissements de recherche;**

- **le cas échéant, prévoir des modalités pour tous les ministères, un ministère en particulier, ou sur une base ponctuelle, selon le cas, notamment :**

  - **la création d'un seul groupe professionnel pour le personnel scientifique dans les établissements de recherche;**

  - **des voies de carrière parallèles, une pour les gestionnaires et une autre pour les non-gestionnaires, à divers échelons selon les besoins;**

  - **des programmes spéciaux de recrutement;**

  - **des mesures d'incitation à la retraite;**

  - **des exceptions à la règle qui limite à cinq ans l'emploi temporaire ou la création d'une catégorie spéciale d'emploi;**

  - **d'autres modalités de retraite;**

  - **une délégation accrue des pouvoirs en ce qui a trait à la participation aux conférences.**

11.94Le gouvernement devrait créer un forum spécialement consacré aux questions touchant la gestion du personnel scientifique, et ce, à l'intérieur de la structure qui pourrait être établie par le gouvernement pour gérer le portefeuille sciences et technologie et coordonner les activités des ministères à vocation scientifique.

- **Ce forum devrait entre autres avoir pour but : l'échange d'information sur de bonnes pratiques de gestion, la définition et l'étude des besoins ainsi que l'élaboration de stratégies et de propositions pour régler les problèmes.**

- **En établissant ce forum, on devrait étudier la possibilité d'y faire participer des gestionnaires des ministères à vocation scientifique et des établissements de recherche, des représentants des organismes centraux, du personnel scientifique, d'instituts de**

recherche universitaires et d'organismes bien gérés de recherche et développement du secteur privé, ainsi que d'autres parties intéressées, le cas échéant.

- **Le forum devrait bénéficier des moyens nécessaires pour mener à bien ses activités.**

- **Le forum devrait évaluer les progrès réalisés dans l'élaboration d'un cadre adéquat pour la gestion du personnel scientifique dans les établissements de recherche, et faire rapport périodiquement à ce sujet.**

Chapitre 12

Aperçu de la gestion des biens immobiliers fédéraux

Table des matières

	Page
Points saillants	12-5
Introduction	12-7
Contexte	12-7
Étendue et critères de la vérification	12-12
Réponses des ministères	12-14
Observations et recommandations	12-15
En raison d'objectifs gouvernementaux contraires, il est souvent difficile de suivre les principes d'une saine gestion des biens immobiliers	12-15
D'importants outils de gestion ne sont pas encore en place	12-19
Les conventions comptables à l'égard des biens immobiliers doivent être réévaluées	12-19
Les systèmes d'information de gestion sont incomplets et fragmentaires	12-20
Le cadre de reddition de comptes n'est pas complet	12-23
Les méthodes de gestion doivent être améliorées	12-25
Des décisions politiques ont donné lieu à des frais importants qui auraient pu être évités	12-25
L'évaluation du rendement des ministères doit être améliorée	12-26
Les ministères devraient se conformer au manuel du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers	12-27
Il y a eu évolution au plan de la gestion, mais certains changements importants s'imposent	12-35

Pièces

12.1	Changements au niveau de la gestion des biens immobiliers	12-9
12.2	Politique gouvernementale sur les biens immobiliers	12-10
12.3	Responsabilités centralisées de gestion des biens immobiliers	12-11
12.4	Responsabilités des ministères à l'égard des biens immobiliers	12-12

12.5 Biens immobiliers administrés par les ministères de l'échantillon 12-13
12.6 Caractéristiques de la gestion des biens immobiliers 12-16

Aperçu de la gestion des biens immobiliers fédéraux

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Reno Cyr

Points saillants

12.1 Depuis 1986, le gouvernement du Canada a apporté des changements à ses activités de gestion des biens immobiliers, tant sur les plans structural et législatif qu'en matière de lignes de conduite. Bien qu'il ait ainsi jeté l'assise d'une meilleure gestion du portefeuille immobilier fédéral, nous croyons qu'il est réellement possible et nécessaire de continuer d'y apporter des améliorations. Selon la politique du gouvernement, il faut veiller à la gestion des biens immobiliers à la lumière des avantages économiques à long terme. Or, à notre avis, cette politique est compromise car il y a eu des circonstances où les intérêts immobiliers ont été subordonnés à des exigences de programmes, à des décisions politiques ou encore à des compressions budgétaires.

12.2 Les problèmes circonscrits par suite de nos examens sont, en partie, le résultat de priorités de financement contraires et de méthodes inefficaces de gestion des biens immobiliers qui ont persisté pendant des années, telles les lacunes en matière d'entretien ou pour pourvoir aux frais de dépollution, lacunes que, pour la plupart, nous avions déjà signalées dans le Rapport annuel de 1984. Des améliorations s'imposent, tant au chapitre de l'acquisition, de l'aliénation et de l'entretien des biens immeubles que de la planification de la gestion des biens immobiliers. A notre avis, à moins d'une action décisive et rapide, le gouvernement continuera de payer des frais qui auraient pu être évités et de faire face à des dépenses de plus en plus importantes pour corriger les problèmes actuels et préserver ses valeurs immobilières.

12.3 En 1985, selon les données estimatives du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, la valeur des biens immobiliers administrés et contrôlés par le gouvernement était de l'ordre de 40 à 60 milliards de dollars. Selon l'énoncé des conventions comptables actuelles du gouvernement du Canada, les biens immobiliers des ministères ne sont pas comptabilisés à titre d'élément d'actif; il semble, cependant, que le gouvernement envisage sérieusement de modifier ces conventions. Une décision en ce sens est attendue en 1995. Nous signalons, cependant, qu'il faudra tenir compte des aspects négatifs d'une convention relative à la capitalisation, tels les coûts administratifs de la mise en oeuvre et les risques de fléchissement de l'intendance financière, du fait que les gens pourraient être amenés à croire que la situation financière générale du gouvernement est plus saine qu'elle ne l'est véritablement.

12.4 Nous craignons qu'on n'accorde pas toute l'attention

nécessaire à la gestion des biens immobiliers du gouvernement fédéral selon les politiques du Conseil du Trésor. Nous constatons également que l'on ne tient pas toujours compte des coûts au poste de l'immobilier découlant des décisions de programmes. Nous craignons par ailleurs que l'absence de précisions sur les coûts des biens-fonds comme élément des coûts d'exécution des programmes ne compromette l'obligation de rendre compte du gouvernement au sujet de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif.

12.5 Ce chapitre signale également plusieurs contraintes touchant la gestion des biens immobiliers selon les méthodes en cours dans les milieux d'affaires. Nous croyons que le gouvernement doit consolider de toute urgence les activités centrales de surveillance de la gestion des biens immobiliers, notamment par l'amélioration des méthodes de contrôle, et apporter les changements nécessaires pour réduire les contraintes, de manière à assurer une gestion plus économique et efficiente de ces biens de grande valeur. Nous croyons aussi que le gouvernement devrait, dans le cadre de ce nouvel examen, s'inspirer des leçons tirées par d'autres administrations publiques à ce sujet.

12.6 Certains outils essentiels à la gestion des biens immobiliers ne sont pas encore tout à fait en place dans le secteur public. Citons, entre autres, un système d'information de gestion pouvant fournir des données globales sur le portefeuille, permettant d'étayer les décisions de principe touchant l'acquisition, l'aliénation et l'entretien des biens-fonds; des cadres de responsabilisation efficaces ainsi que l'évaluation systématique des activités des ministères à l'aide de mesures claires du rendement.

Introduction

12.7 Les biens immobiliers fédéraux sont constitués de biens-fonds, au Canada et à l'étranger, qui appartiennent à l'État, y compris mines et minéraux, bâtiments, ouvrages et autres constructions ou améliorations à la surface, au-dessus ou en dessous du sol.

12.8 Le gouvernement fédéral veille à l'administration et au contrôle de biens immobiliers dans toutes les provinces et tous les territoires du Canada et dans de nombreux pays où le Canada a établi des missions diplomatiques. Les conventions comptables énoncées du gouvernement fédéral n'exigent pas que les biens immobiliers administrés par les ministères soient comptabilisés à titre d'élément d'actif. Les frais à ce poste sont plutôt comptabilisés à titre de dépenses au cours de l'exercice où l'acquisition a lieu. En 1985, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen) estimait la valeur de tous les biens immobiliers fédéraux à quelque 40 à 60 milliards de dollars. Cette valeur a été calculée à partir de l'information fournie par les ministères ayant la charge de biens immobiliers, y compris les parcs nationaux, les terres publiques, les bases militaires et les installations fédérales.

Contexte

12.9 En vertu de son mandat pour la vérification de l'optimisation des ressources, notre bureau fait rapport depuis 1978 sur des questions relatives aux biens immobiliers et a recensé plusieurs lacunes qui reviennent souvent au chapitre de la gestion du portefeuille des biens immobiliers. Citons notamment des lacunes en matière de planification et de gestion de projets, de gestion des biens corporels, de même que des décisions politiques qui ont conduit, entre autres, à l'acquisition de certains biens à des coûts plus élevés que nécessaire.

12.10 Dans la foulée de notre rapport de 1984 et du Rapport du groupe de travail Nielsen de 1985, des changements ont été apportés pour améliorer la gestion des biens immobiliers fédéraux. Mentionnons notamment la cession de biens immobiliers aux ministères utilisateurs qui doivent dorénavant en rendre compte, la création au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor d'un bureau coordonnateur central, chargé des questions immobilières, l'élaboration de nouveaux principes directeurs régissant ce secteur d'activité, ainsi que la promulgation de lois et l'élaboration de procédures connexes pour simplifier les transactions immobilières. Certains des principaux changements sont résumés à la pièce 12.1.

Pièce 12.1

Changements au niveau de la gestion des biens immobiliers

Facteurs

Pourvoir aux besoins de locaux, y compris la prise en charge des coûts

Avant 1986

Le ministère des Travaux publics gérait tous les biens immobiliers de la Région de la Capitale nationale et tous les bureaux à l'extérieur de la Région de la Capitale nationale, sauf les propriétés administrées par le ministère de la Défense nationale et le ministère des Affaires extérieures.

Depuis 1986

Les ministères ayant besoin d'installations spécialisées pour offrir leurs programmes assument la responsabilité de l'administration de ces propriétés.

Le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux est le gardien désigné des immeubles à bureaux polyvalents au Canada.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est l'organisme de services communs chargé des bureaux et des résidences du gouvernement canadien à l'étranger.

Facteurs

Changements dans les lois applicables

Avant 1986

Loi sur les concessions de terres domaniales
Loi sur les travaux publics
Loi sur les biens de surplus de la Couronne

Depuis 1986

La *Loi sur les immeubles fédéraux*
La *Loi sur la gestion des finances publiques* autorise le Conseil du Trésor à intervenir relativement à la gestion et à la mise en valeur des biens-fonds.

Facteurs

Gestion centralisée

Avant 1986

Aucune gestion centralisée des questions portant sur plusieurs portefeuilles.

Le Conseil du Trésor établissait les budgets et approuvait chacune des transactions.

Depuis 1986

Le Conseil du Trésor agit au nom du gouverneur en conseil.

Le Bureau des biens immobiliers et du matériel a été créé pour coordonner la gestion des biens immobiliers au gouvernement.

12.11 Promulguée en 1992, la *Loi sur les immeubles fédéraux* est venue remplacer ou modifier de nombreuses lois qui régissaient l'acquisition et l'aliénation des biens immobiliers. L'objectif de la nouvelle Loi était de faciliter le transfert des biens immobiliers, aussi bien entre les organismes publics qu'entre le gouvernement et le secteur privé, ainsi que de rendre plus efficients les processus internes de gestion des transactions immobilières.

12.12 La nouvelle Loi n'a pas touché sensiblement les autres lois fédérales, comme la *Loi sur les subventions aux municipalités*, la *Loi sur l'expropriation,* la *Loi sur la protection de l'environnement* ou des codes comme le *Code national du bâtiment du Canada*. Aux termes de la modification subséquente de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor a l'autorité d'agir au nom du Conseil privé de la Reine au Canada pour tout ce qui a trait à la gestion et à la mise en valeur des biens-fonds par les ministères. En outre, cette modification l'autorise à demander aux ministères de tenir des dossiers et de préparer des plans sur la gestion foncière. Nous avons constaté que plus de 60 lois et codes fédéraux autres que ceux qui sont signalés à la pièce 12.1, en plus des lois provinciales et des conventions collectives, ont une incidence sur les paramètres de gestion des biens immobiliers fédéraux.

12.13 De plus en plus, la question de l'usage réservé à tout type de propriété et, plus particulièrement, aux biens de l'État soulève certaines préoccupations. Celles-ci portent principalement sur les mesures de stabilisation et d'assainissement du milieu, les droits de propriété et les usages sacrés ou traditionnels de la terre. Par ailleurs, il arrive parfois que nombre de transactions immobilières ou de projets de mise en valeur de biens immobiliers entraînent des procédures complexes et prolongées, comme les actions en justice ou les audiences publiques. Par conséquent, ces transactions, plus particulièrement celles qui portent sur de grandes étendues de terrains, coûtent forcément cher.

12.14 Des politiques du Conseil du Trésor régissent la ligne générale de conduite et le cadre de responsabilisation en matière de gestion des biens immobiliers. Les responsabilités précises à l'égard de la gestion des biens-fonds sont énoncées dans le manuel du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers, y compris le cadre d'action fondé sur le principe de la responsabilité ministérielle à l'égard des programmes et des éléments d'actif servant à les offrir. C'est pourquoi il y a décentralisation en matière de biens immobiliers, lesquels sont détenus par les ministères pour répondre à leurs besoins. Les ministères doivent veiller à la gestion de leurs biens immobiliers conformément à la politique énoncée à la pièce 12.2.

Pièce 12.2

Politique gouvernementale sur les biens immobiliers
La politique du gouvernement sur les biens immobiliers consiste à :

« acquérir, gérer et conserver les biens immobiliers uniquement pour appuyer la prestation de programmes gouvernementaux de manière conforme au principe du développement durable. Dans ce contexte, les biens immobiliers doivent être gérés de manière à produire le maximum d'avantages économiques à long terme pour l'État, à respecter les objectifs en matière d'environnement, à fournir des installations sûres et adéquates et à respecter les autres politiques gouvernementales pertinentes. »

Source : Manuel du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers

12.15 Le Conseil du Trésor est chargé de coordonner la gestion des biens immobiliers en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui agit à titre consultatif. Au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau des biens immobiliers et du matériel (Bureau des biens immobiliers) est appelé à assurer le leadership et à fournir des avis au Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers. La pièce 12.3 décrit ces responsabilités.

Pièce 12.3

Responsabilités centralisées de gestion des biens immobiliers
Responsabilités du Conseil du Trésor ou du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'égard de la gestion des biens immobiliers

Le mandat du Conseil du Trésor :

- coordonner la gestion des biens immobiliers, à savoir s'assurer que les biens immobiliers sont accordés aux ministères appropriés et que tout bien immobilier qui n'est plus nécessaire est transféré ou aliéné;

- analyser les plans et les programmes des ministères, recommander au gouvernement l'acceptation ou la modification de plans de dépenses et préparer *le Budget des dépenses* à soumettre à l'approbation du Parlement;

- gérer le programme des profils de Dossiers urbains Canada pour permettre un examen permanent des biens immobiliers fédéraux d'importance;

- examiner les transactions foncières qui font exception aux lignes de conduite du gouvernement ou dont les coûts sont supérieurs aux niveaux de dépenses des ministres autorisés par le Conseil du Trésor.

Le mandat du Secrétariat du Conseil du Trésor :

- surveiller les biens immobiliers administrés par les ministères, revoir l'utilisation des biens immobiliers d'un point de vue central et donner son avis au Conseil du Trésor à ce sujet;

- élaborer des politiques sur les biens immobiliers et communiquer les objectifs généraux du gouvernement aux ministères;

- coordonner l'information sur les biens immobiliers et tenir à jour le Répertoire des biens immobiliers fédéraux;

- donner son avis au Conseil sur les plans d'investissement à long terme des ministères, sur les dépenses des ministères en matière de biens immobiliers et sur les projets et contrats immobiliers de chacun des ministères;

- donner son avis au Conseil quant à l'établissement de limites financières, temporelles ou autres à l'acquisition et à l'aliénation de biens immobiliers par les ministères;

- surveiller le respect des politiques gouvernementales sur les biens immobiliers grâce à l'examen des plans d'investissement à long terme des ministères et des décisions ministérielles, des rapports annuels, des évaluations ministérielles et des vérifications internes, ainsi que des rapports relatifs aux profils de Dossiers urbains Canada.

Le mandat du Bureau des biens immobiliers qui relève du Secrétariat du Conseil du Trésor :

- conseiller les ministres sur toutes les questions liées aux biens

immobiliers;

- gérer le cadre d'information et les systèmes d'information centralisés;

- coordonner l'utilisation des terres fédérales dans un contexte régional;

- lancer des initiatives d'aliénation des terres;

- conseiller des investissements et des stratégies à l'égard des biens immobiliers fédéraux;

- évaluer le rendement des ministères ayant la charge de biens immobiliers.

Source : Manuel du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers, *Budget des dépenses 1994-1995*, Secrétariat du Conseil du Trésor Partie III

12.16 Les ministères ayant la charge de biens immobiliers sont propriétaires des biens-fonds nécessaires à la bonne marche de leurs programmes, notamment le Service correctionnel du Canada (Service correctionnel) pour les prisons et les bureaux de libération conditionnelle, le ministère de la Défense nationale (Défense nationale) pour les bases militaires, ce qui comprend les champs de manoeuvres et les salles d'exercices, et enfin le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Affaires étrangères) pour les propriétés du fédéral à l'étranger autres que certaines propriétés de la Défense nationale. Ces ministères sont chargés de l'administration des biens immobiliers qui leur ont été confiés pour un usage précis, comme l'indique la pièce 12.4.

Pièce 12.4

Responsabilités des ministères à l'égard des biens immobiliers

Les ministères doivent s'assurer que les biens immobiliers sont appropriés, limités et qu'ils ont un lien avec les programmes. Ils doivent :

- définir et mettre en oeuvre un cadre pour la gestion des biens immobiliers;

- maintenir de l'information sur toute la gamme de leurs responsabilités, établies à partir des ententes bilatérales entre eux-mêmes et le Conseil du Trésor;

- planifier leurs besoins à long terme en matière de biens immobiliers d'une façon qui soit conforme à leurs plans d'investissement à long terme;

- démontrer que les biens immobiliers qu'ils administrent ou qu'ils acquièrent sont à l'avantage économique à long terme du

gouvernement;

- maintenir la valeur des biens immobiliers, assurer l'existence d'un milieu sain et sûr, et respecter les politiques gouvernementales en matière de patrimoine, d'accessibilité et d'environnement;

- tenir des dossiers et participer au programme Dossiers urbains Canada;

- surveiller leur conformité et les progrès par rapport aux politiques grâce à des vérifications internes et à des évaluations de programme.

Source : Manuel du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers

12.17 Le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (Travaux publics) est le gardien désigné des immeubles à bureaux polyvalents qui sont obligatoirement fournis à certains ministères et organismes au Canada ainsi que des biens immobiliers lorsqu'aucun autre organisme naturel n'est responsable de ses programmes, notamment l'enceinte parlementaire, certaines installations d'usage courant et diverses infrastructures, entre autres des ponts et chaussées. La répartition des locaux à bureaux et la réglementation à ce sujet est un programme reconnu du gouvernement dont Travaux publics doit rendre compte. En raison de cette responsabilisation de programme, Travaux publics a la garde de ces biens et des ressources connexes. Ce programme est unique au gouvernement, puisqu'il n'y en a pas d'autre à avoir pour seul but la gestion de biens immobiliers.

12.18 Les ministères doivent se conformer à la Politique sur les services communs émise par le Conseil du Trésor pour tout service lié aux biens immobiliers. Plusieurs de ces services sont facultatifs, c'est-à-dire que les ministères sont libres d'offrir certains de ces services à l'interne ou d'obtenir ces services auprès d'un organisme de services communs, comme Travaux publics, ou auprès du secteur privé. Au nombre des services facultatifs, citons les services d'architecture et de génie, les services de gestion immobilière ainsi que les services d'acquisition et d'aliénation.

12.19 Outre les changements apportés à l'échelon fédéral, d'autres secteurs de compétence ont amorcé un processus de réforme de la gestion des biens immobiliers. L'évaluation de l'efficacité de ces réformes et l'examen d'éventuelles réformes sont en cours au Canada, à l'échelon fédéral et provincial, ainsi qu'à l'étranger. Les méthodes de gestion des biens immobiliers font aussi l'objet d'examens dans les milieux universitaires et dans le secteur privé. Dans ce secteur, l'on reconnaît depuis peu que les biens immobiliers représentent un élément d'actif stratégique, dont les méthodes de gestion continuent d'évoluer.

12.20 Au sein d'autres secteurs de compétence, nombreux sont les gouvernements des provinces et d'autres pays à avoir exprimé leur mécontentement sur les méthodes de gestion des biens immobiliers. On a critiqué les organismes de gestion immobilière parce qu'ils répondent mal aux besoins des clients et qu'ils ne fonctionnent pas de façon

économique ou efficiente. C'est ainsi que des initiatives importantes ont été lancées récemment par certains autres secteurs de compétence, initiatives dont il sera question un peu plus loin.

Étendue et critères de la vérification

12.21 Nous avons examiné les méthodes actuelles de gestion des biens immobiliers du Secrétariat du Conseil du Trésor, soit, principalement, du Bureau des biens immobiliers. Notre vérification avait pour objet d'établir si les méthodes de gestion des biens immobiliers du Conseil du Trésor de même que les activités du Secrétariat du Conseil du Trésor et de son Bureau des biens immobiliers sont compatibles avec à une saine gestion des biens immobiliers fédéraux d'un point de vue central.

12.22 Ce chapitre regroupe et analyse certaines constatations, sur des sujets communs et prédéterminés, découlant de l'examen du Service correctionnel (chapitre 16), des Affaires étrangères (chapitre 22), de la Défense nationale (chapitres 26 et 27) et des Travaux publics (chapitre 34). Quand ces constatations appuient une observation faite dans le présent chapitre, elles sont accompagnées d'un renvoi au chapitre et au paragraphe en question. Notre objectif consistait à vérifier si les méthodes de gestion des biens immobiliers confiés aux ministères se conformaient aux principes de gestion généralement reconnus.

12.23 Les constatations globales qui ont conduit à nos observations et conclusions dans le présent chapitre sont un indice des questions qui posent généralement problème en matière de gestion des biens immobiliers dans les quatre ministères. Les observations et les recommandations présentées dans ce chapitre s'appliquent seulement, mais non pas nécessairement également, aux quatre ministères vérifiés et au Secrétariat du Conseil du Trésor. Bien que les observations et les recommandations puissent s'appliquer à tous les ministères, nous ne saurions, sur la foi de nos activités de vérification, en justifier une application plus vaste. Le Secrétariat du Conseil du Trésor pourrait envisager cette question dans son examen des constatations de notre vérification et appliquer à tous les ministères toute autre politique résultant de cet exercice, le cas échéant.

12.24 Notre examen s'est limité à la gestion des terrains et des immeubles. Nos conclusions sont aussi fondées sur des constatations présentées dans des rapports annuels antérieurs.

12.25 Dans ce chapitre, à moins que le contexte ne s'y oppose, l'expression « gestion des biens immobiliers » désigne les activités associées à l'utilisation de ces biens et aux investissements immobiliers, y compris les plans d'acquisition, l'acquisition comme telle, l'exploitation et l'aliénation des biens. Par « entretien des biens immobiliers », l'on entend l'ensemble des activités d'entretien et de maintenance.

12.26 Le présent chapitre ne porte pas sur la gestion des autres biens immobiliers dans le sens où l'entend la *Loi sur les immeubles fédéraux* : mines et minéraux, ouvrages et améliorations comme les barrages et

les ponts et chaussées, et autres constructions à la surface, au-dessus ou en dessous du sol.

12.27 Le nombre et la superficie des terrains et des immeubles que possèdent les quatre ministères de notre échantillon sont indiqués à la pièce 12.5. Ces biens immobiliers constituent environ 68 p. 100 de la surface des bâtiments administrés par tous les ministères fédéraux et leur valeur a été établie par les ministères à environ 30 milliards de dollars. Les quatre ministères ont indiqué dans leur *Budget des dépenses* 1994-1995 qu'ils s'attendaient à dépenser plus de deux milliards de dollars pour la gestion de ces biens au cours de l'exercice 1994-1995.

Pièce 12.5

Biens immobiliers administrés par les ministères de l'échantillon

MINISTERE	TERRAINS (en hectares) propriétés	TERRAINS (en hectares) locations	IMMEUBLES NOMBRE propriétés	IMMEUBLES NOMBRE locations	IMMEUBLES SUPERFICIE (m^2) propriétés	IMMEUBLES SUPERFICIE (m^2) locations
Service correctionnel	5 950	26	1 794	3	973 895	2 937
Affaires étrangères	66	87	416	1 706	139 950	352 595
Défense nationale	628 503	1 381 302	30 194	3 233	9 923 975	776 326
Travaux publics -bureaux	275	22	341	570	1 870 147	2 918 128
TOTAL POUR LES MINISTERES DE L'ÉCHANTILLON	634 794	1 381 437	32 745	5 512	12 907 967	4 049 986
TOTAL POUR LES AUTRES MINISTERES	18 376 782	1 008 159	17 845	880	7 173 028	659 654
TOTAL POUR TOUS LES MINISTERES	19 011 576	2 389 596	50 590	6 392	20 080 995	4 709 640

Source : Répertoire des biens immobiliers fédéraux 1993

12.28 Nous avons entrepris de déterminer dans quelle mesure les fonctions de gestion généralement reconnues que sont la planification, l'organisation, la direction, le contrôle et l'évaluation sont appliquées par les quatre ministères de l'échantillon et par l'organisme central à l'égard de la gestion des biens immobiliers. Nous avons examiné la ligne générale de conduite régissant la gestion des biens immobiliers et avons relevé les politiques, les objectifs, les responsabilités, les autorisations et les obligations de rendre des comptes qui s'appliquent. Nous avons aussi examiné les outils et les systèmes de gestion en place pour appuyer l'activité et pour fournir l'information nécessaire à une saine gestion. Nous avons examiné les méthodes de gestion des biens immobiliers adoptées par les quatre ministères ainsi que le rôle de l'organisme central. Nous avons aussi tenté de cerner les économies possibles grâce à des améliorations du rendement de la gestion de ces éléments d'actif. Enfin, nous avons revu la feuille de route d'autres secteurs de compétence en la matière pour déterminer si on pouvait en tirer d'utiles leçons.

12.29 Les critères utilisés pour la présente vérification proviennent de sources pertinentes et qui font autorité, à savoir :

- le manuel du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers (ci-après le manuel sur la gestion des biens immobiliers);

- le manuel du Conseil du Trésor sur les plans d'investissement, les projets et les acquisitions;

- l'ébauche du manuel du Conseil du Trésor pour la surveillance de la gestion des biens immobiliers, en date de septembre 1992 (révisé ensuite en juin 1994);

- le guide intitulé *Vérification des projets d'immobilisations*, publié par le Bureau du vérificateur général en 1989;

- les *Protocoles de vérification technique des bâtiments*, publiés par l'Institut de recherche en construction du Conseil national de recherches du Canada et le Bureau du vérificateur général en 1992;

- les normes et les directives des ministères;

- les rapports de divers organismes, comme l'Association des propriétaires et des administrateurs d'immeubles et de sociétés de gestion immobilière, du secteur privé;

- des études théoriques;

- les rapports de vérificateurs généraux d'autres administrations publiques.

Réponses des ministères

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor, d'accord avec les recommandations formulées dans le présent*

chapitre, souligne que des mesures ont déjà été prises pour renforcer et intégrer les systèmes d'information des biens immobiliers, en améliorer le contenu et examiner la marche à suivre concernant les plans d'immobilisations à long terme. En outre, nous soulignons la grande réforme du système des biens immobiliers au Canada. Nos échanges de longue date sur les pratiques exemplaires avec d'autres gouvernements au Canada et à l'étranger se poursuivront à mesure que notre réforme progressera.

Réponse de Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada : *Le chapitre reconnaît les efforts soutenus du gouvernement pour améliorer la gestion des biens immobiliers. Le Ministère s'emploie à mettre en oeuvre des stratégies, des outils ainsi qu'un cadre et des pratiques de gestion, comme la stratégie du Leadership partagé en matière de locaux, la Stratégie nationale d'investissement et la politique de conformité des systèmes de sécurité, pour appuyer un programme de contrôle de la qualité. Il prend également des mesures pour donner un caractère officiel au principe de « diligence raisonnable » et au cadre de responsabilisation lié à la santé, à la sécurité et aux exigences opérationnelles. En outre, le Ministère collabore avec le Secrétariat du Conseil du Trésor à l'élaboration d'un système de répertoriage des biens immobiliers. Nous sommes notamment en train de mettre au point une nouvelle génération de systèmes de gestion et nous prévoyons remplacer le Système du répertoire des installations du Ministère.*

En ce qui concerne le programme des subventions aux municipalités, le Ministère dirige des consultations avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères pour trouver d'autres moyens de mieux faire connaître aux ministères le coût de la gestion des biens immobiliers pour lesquels on verse des subventions en remplacement de l'impôt foncier, et d'amener les principaux organismes qui ont la garde de ces biens à participer à la gestion du programme afin qu'ils soient plus conscients des répercussions de ces coûts.

De plus, conformément aux principes de la Stratégie nationale d'investissement et de la politique de contrôle du rendement des biens immobiliers de la Direction générale des biens immobiliers, le Ministère reconnaît et comprend les responsabilités en matière de garde qui découlent des politiques sur la protection du patrimoine et de l'environnement ainsi que l'accessibilité, et les a incorporées à ses plans de gestion des biens immobiliers. A l'avenir, dans ses plans à long terme, le Ministère déterminera, dans la mesure du possible, toutes les incidences (contraintes de coûts ou encore d'utilisation des installations) de la politique sur la protection du patrimoine en ce qui a trait aux dépenses en capital et d'exploitation. Le Ministère essaie, dans la mesure du possible, de se tenir au fait des principales répercussions des politiques sur la protection de l'environnement et sur l'accessibilité.

Le Ministère participe aussi activement aux rencontres internationales sur la gestion des biens immobiliers et aux réunions multilatérales avec d'autres gouvernements, le secteur privé et les organismes de gestion des installations. Il prend également part aux échanges bilatéraux avec d'autres administrations gouvernementales. Le

Ministère continuera de se tenir au courant des expériences et des innovations d'autres gouvernements dans l'élaboration de propositions sur le renouveau organisationnel.

Observations et recommandations

En raison d'objectifs gouvernementaux contraires, il est souvent difficile de suivre les principes d'une saine gestion des biens immobiliers

12.30 Les principes généralement reconnus pour une saine gestion et l'entretien des biens immobiliers exigent que des politiques et des objectifs soient clairement établis en plus des responsabilités, des autorisations et des obligations de rendre des comptes. Dans nos entretiens avec des représentants du secteur privé, nous avons établi les caractéristiques qui sont considérées typiques d'une saine et d'une mauvaise gestion et d'un bon et d'un mauvais entretien des biens immobiliers (voir la pièce 12.6). Ces mêmes caractéristiques ont aussi été relevées dans des études théoriques fondées sur l'expérience du secteur privé. Nous nous sommes inspirés de ces caractéristiques pour établir un cadre analytique permettant d'évaluer globalement les méthodes de gestion des biens immobiliers que nous avons examinées.

Pièce 12.6

Caractéristiques de la gestion des biens immobiliers
Saine gestion immobilière :

- Présence d'une unité officielle et bien organisée de gestion immobilière dotée de pouvoirs suffisants pour exécuter ses fonctions et, dans le cas des sociétés commerciales, dotée de son propre conseil d'administration compétent dans les affaires immobilières

- Systèmes d'information de gestion appropriés pour les opérations immobilières

- Méthodes de comptabilité pour chaque bien immobilier

- Communication fréquente d'information immobilière à la haute direction

- Présentation aux cadres supérieurs de la stratégie et de la planification globales

- Disponibilité de l'information et de méthodes pour l'évaluation du rendement et de l'utilisation des biens immobiliers

- Rendement des biens immobiliers en comparaison avec le rendement des actifs généraux

Mauvaise gestion immobilière :

- Incapacité de maintenir des systèmes d'information adéquats sur les biens immobiliers

- Attitudes de la gestion : « L'immobilier est un coût inévitable » et « Nous n'assurons pas la gestion de nos biens immobiliers selon les principes en vigueur dans les milieux d'affaires »

- Facteurs opérationnels qui influent sur la prise de décision dans une trop large mesure

- Gestionnaires qui ont tendance à orienter leur action sur les transactions ou les projets

- Le fait de ne pas tenir compte des frais liés aux biens immobiliers lors de décisions sur les programmes

12.31 Au gouvernement, les principes de gestion généralement reconnus sont soumis à des considérations d'ordre politique ou d'intérêt public, ou aux deux. Par le passé, le gouvernement s'est aussi servi de projets d'acquisition de biens immobiliers pour réaliser des objectifs gouvernementaux plus vastes que la simple réalisation des objectifs de programmes. Au nombre de ces projets, citons les installations aménagées dans certaines régions pour stimuler l'économie régionale, l'établissement d'une présence fédérale et le leadership pour mettre en oeuvre des politiques comme celles portant sur le patrimoine, la facilité d'accès des installations et la protection de l'environnement. La réalisation de ces objectifs plus vastes a parfois entraîné une augmentation des frais par rapport à ceux qui auraient été engagés si l'on s'en était tenu aux simples besoins relatifs à l'exécution des programmes.

12.32 Dans nos rapports antérieurs sur les projets d'acquisition de biens immobiliers, nous avons été, dans certains cas, capables de cerner ces coûts supplémentaires pour la réalisation d'objectifs gouvernementaux plus vastes. Par conséquent, nous avons conclu qu'il devrait être possible pour les ministères de distinguer, dans la plupart des cas, les coûts engagés au niveau des biens immobiliers pour offrir des programmes, d'une part, et les coûts supplémentaires au poste de l'immobilier pour la réalisation d'objectifs gouvernementaux plus vastes, d'autre part. Les ministères pourraient alors comparer le rendement de leurs activités de gestion et d'entretien des biens immobiliers à l'égard de ces propriétés avec le rendement du secteur privé et voir où il y aurait lieu d'apporter certaines améliorations. Nous croyons que ce genre de comparaisons serait particulièrement utile dans le cas de biens polyvalents, comme les immeubles à bureaux. Cependant, une comparaison directe du rendement du secteur public avec celui du secteur privé, sans égard à l'effet des politiques gouvernementales, ne serait sans doute pas appropriée.

12.33 Nous avons examiné les activités du gouvernement quant à la gestion des biens immobiliers à la lumière de notre cadre analytique et des critères de vérification. Nous avons noté certains cas, décrits tout au long de ce chapitre, où les principes généralement reconnus en matière de gestion des biens immobiliers avaient été subordonnés aux priorités découlant des exigences de programmes, aux compressions budgétaires ou aux deux. S'il n'y avait pas de telles contraintes, il

serait possible d'investir dans des mesures pouvant permettre d'économiser des millions de dollars chaque année. A partir de notre examen des politiques et des objectifs établis dans le manuel sur la gestion des biens immobiliers ainsi que de nos entretiens avec des administrateurs de biens immobiliers d'autres secteurs de compétence et du secteur privé, nous avons conclu que les politiques et les objectifs établis dans le manuel sur la gestion des biens immobiliers satisfont aux critères de gestion des biens immobiliers fédéraux. A notre avis, il ressort, d'après ce qui suit, qu'on n'accorde pas toute l'attention nécessaire à la gestion des biens immobiliers fédéraux selon les politiques du Conseil du Trésor. En outre, on ne tient pas toujours compte des coûts au poste de l'immobilier découlant des décisions de programmes. Il y a donc place à une amélioration considérable.

12.34 Nous reconnaissons que, en raison des compressions budgétaires actuelles, les ministères ont apporté des changements pour rationaliser les fonctions administratives et accroître l'efficience des programmes offerts en réduisant les besoins immobiliers (paragraphes 16.13, 16.73, 22.93, 26.47 et 34.46). Ces initiatives sont les bienvenues et indiquent que le gouvernement accorde une plus grande attention à la gestion de ses biens immobiliers. Ce chapitre fait état des sujets de préoccupation, soit des secteurs où, à notre avis, il y a place à d'autres améliorations et qui sont susceptibles d'entraîner une réduction significative des coûts à long terme.

12.35 Selon nos entretiens avec les administrateurs de biens immobiliers publics et privés, il faut établir une distinction entre les questions de gestion de programme, qui ont des répercussions sur les biens immobiliers, et les questions de gestion immobilière comme telle. Les ressources mises en place pour répondre adéquatement aux besoins en matière de protection de l'environnement et d'entretien des biens matériels ainsi que les autres usages prévus d'un bien immobilier sont au nombre des dossiers courants de gestion immobilière, quel que soit le programme. Pour les besoins de certains programmes, il faut parfois prendre en considération d'autres facteurs propres à l'immobilier, facteurs qu'il est important de cerner et dont il faut établir les coûts. A titre d'utilisateur, le gestionnaire de programme doit donc tenir compte des coûts au poste de l'immobilier lorsqu'il établit les coûts de programmes et devrait, par souci d'efficience et d'économie, trouver la solution la plus rentable sur le plan des installations pour répondre aux besoins de programme.

12.36 Au gouvernement fédéral, comme l'énonce le manuel sur la gestion des biens immobiliers, les ministères ayant la charge de biens immobiliers pour atteindre les objectifs de programme en sont à la fois les propriétaires et les utilisateurs. A titre de « propriétaire » d'un bien-fonds servant à réaliser des objectifs de programme, le gestionnaire de programme a de la difficulté à concilier les décisions de programmes à court terme avec la rigueur de l'immobilier, qui relève plutôt du long terme. Il en résulte donc des conflits internes. Travaux publics croit avoir trouvé une solution au conflit propriétaire-utilisateur en établissant une distinction entre la fonction propriétaire-investisseur de la fonction locataire-utilisateur.

12.37 L'administration de biens immobiliers, autres que les locaux à bureaux dont un ministère a besoin, relève de ce dernier, qui a donc l'autorité de passer des transactions pour l'acquisition ou l'aliénation de ces biens immobiliers. En fait, les ministères ont la responsabilité de réaliser un équilibre approprié entre les besoins opérationnels à court terme et les considérations de gestion des biens immobiliers à long terme. Les pages qui suivent viennent étayer notre opinion, à savoir que, dans l'ensemble, il faut en arriver à un juste équilibre et qu'il est possible de réduire les coûts d'immobilisations.

12.38 Nos vérifications ont révélé de nombreux cas où la balance penchait, à long terme, en faveur des besoins opérationnels d'un ministère. Par exemple, les opérations d'entretien (décrites plus loin dans ce chapitre à partir du paragraphe 12.91) sont loin d'être considérées prioritaires, compromettant ainsi les objectifs à long terme en ce qui concerne les biens immobiliers. Par conséquent, la valeur de ces biens-fonds a diminué de même que leur utilité à long terme pour appuyer les programmes de manière rentable. Comme il est noté au paragraphe 12.98, les ministères ont établi que les coûts de modernisation des installations au cours des dix prochaines années pourraient atteindre des centaines de millions de dollars.

12.39 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informé que, en raison de ressources financières moindres et de priorités contraires, les biens immobiliers fédéraux n'ont pas bénéficié des activités d'entretien et de « recapitalisation » nécessaires pour maintenir leur valeur immobilière. Par contre, envisagée dans la perspective de chaque élément d'actif et de programme, cette situation est en accord avec la perspective d'importantes réductions de programmes et de la diminution des ressources.

12.40 Le Conseil du Trésor a le mandat d'exercer un rôle de supervision quant à la gestion des biens immobiliers (pièce 12.3). En pratique, le Conseil du Trésor exerce un contrôle direct sur certaines des transactions immobilières en vertu des niveaux d'autorisation inférieurs accordés aux ministères pour l'acquisition et l'aliénation de ces biens. Dans son rôle plus large au chapitre de la gestion des dépenses au sein de l'appareil fédéral, le Conseil du Trésor exerce un contrôle indirect sur les transactions touchant les propriétés par l'affectation des ressources.

12.41 Le ministre des Finances et le Cabinet établissent le cadre financier alors que le Conseil du Trésor veille à l'administration des ressources disponibles ainsi qu'à leur affectation aux ministères opérationnels. A titre d'organisme chargé de la gestion des dépenses au sein de l'appareil fédéral, le Conseil du Trésor peut approuver des niveaux de ressources qui obligent les ministères à mettre de côté les pratiques généralement reconnues de gestion des biens immobiliers pour atteindre d'autres objectifs gouvernementaux. En outre, il arrive parfois que des décisions politiques visant le court terme, ou des annonces dans le Budget prévalent sur des considérations à long terme, pour une gestion des biens immobiliers selon les principes généralement reconnus. Par exemple, dans une étude de la Défense nationale en 1975,

le minimum de bases requis avait été fixé à 12, mais il était recommandé au Cabinet d'en réduire le nombre à 23, qui était de 32 à l'époque. Aucune mesure importante n'a été prise en ce sens (paragraphe 26.21). Ce n'est qu'en 1989 que le gouvernement a commencé à annoncer la fermeture de bases militaires. Au moment de la présente vérification, le Ministère avait toujours 30 bases. Le budget de 1994 prévoyait que cinq d'entre elles seraient fermées et qu'il y aurait des compressions dans bien d'autres installations.

D'importants outils de gestion ne sont pas encore en place

Les conventions comptables à l'égard des biens immobiliers doivent être réévaluées

12.42 Selon les conventions comptables énoncées du gouvernement, les dépenses d'immobilisations sont traitées comme une dépense budgétaire au moment de l'acquisition ou de la construction. Ces dépenses sont comptabilisées de la même façon que les dépenses de fonctionnement : c'est-à-dire qu'on impute le coût directement au déficit pour l'exercice pendant lequel la dépense a été engagée. Cette politique décourage les dépenses d'immobilisations à long terme parce que celles-ci font augmenter immédiatement le déficit et ce, même si les avantages de l'investissement s'échelonneront sur une période beaucoup plus longue. Avec l'insistance que l'on met sur la réduction du déficit, toute charge directe découlant d'importantes dépenses d'immobilisations n'est pas vue d'un très bon oeil. Par conséquent, des ententes de bail-achat à long terme qui, selon des vérifications antérieures, coûtent des millions de dollars de plus que les acquisitions résultant de projets de construction réalisés par la Couronne, ont servi à l'achat de biens immobiliers, étalant ainsi le prix d'achat sur plusieurs exercices.

12.43 Si le gouvernement, du moins au niveau ministériel, comptabilisait les valeurs immobilières comme un élément d'actif et en amortissait le coût sur les exercices à venir, il serait plus facile d'établir le prix de revient des programmes; en effet, il suffirait de calculer au pro-rata les frais globaux de ces immobilisations durant leur vie utile prévue. La visibilité accrue de coûts annuels plus réalistes servirait à motiver les ministères à économiser en utilisant judicieusement ces biens-fonds. La capitalisation des biens immobiliers mettrait aussi en valeur, grâce à cette visibilité accrue, l'entretien de l'infrastructure publique et le niveau de financement nécessaire pour maintenir la valeur de ces biens. Ensemble, la capitalisation et l'amortissement futur permettraient d'obtenir une information plus utile pour étayer les décisions d'acquérir ou de rénover des biens immobiliers. Il faudrait toutefois s'assurer que ces conventions comptables ne viennent affaiblir l'intendance financière et n'amènent les gens à croire que la situation financière générale du gouvernement est plus saine qu'elle ne l'est véritablement.

12.44 Au moment de la présente vérification, le gouvernement entreprenait une étude pour examiner la faisabilité et le moment à choisir pour changer ses conventions comptables à l'égard des biens corporels. Nous croyons comprendre que cette étude portera aussi sur

les aspects négatifs de la politique de capitalisation, tels les frais administratifs liés à la mise en oeuvre et les risques d'affaiblissement de l'intendance financière.

12.45 Le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a aussi lancé un projet d'étude des conventions comptables les plus appropriées à l'égard des valeurs immobilisées des gouvernements au Canada.

12.46 Nous sommes heureux de constater que le gouvernement examine sérieusement cette question importante et nous espérons qu'une décision sera prise en 1995, tel que prévu.

Les systèmes d'information de gestion sont incomplets et fragmentaires

12.47 Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de coordonner les activités visant la mise à jour de l'information sur les biens immobiliers du gouvernement. Il nous informe que ce rôle peut être divisé en trois éléments :

- tenue d'un répertoire central des biens fonciers du gouvernement fédéral et service de renseignements sur les données de base conservées dans ce répertoire (le Répertoire des biens immobiliers fédéraux);

- enregistrement d'une information descriptive, contextuelle et stratégique plus détaillée sur les principaux biens immobiliers fédéraux dans un répertoire à l'usage des ministres du Conseil du Trésor et des hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor qui font des recommandations au Conseil du Trésor sur les autres solutions stratégiques concernant ces biens (programme Dossiers urbains Canada);

- encouragement et aide aux ministères et aux organismes fédéraux dans l'élaboration et la mise à jour d'un système de gestion intégré approprié de leurs biens, particulièrement (mais non exclusivement) relié aux deux bases de données du Conseil du Trésor décrites plus haut; et leadership en ce qui a trait à l'adoption de normes intégrées de gestion par les responsables des biens-fonds dans le nouveau cadre de gestion relevant du dirigeant principal de l'informatique.

12.48 L'information contenue dans le Répertoire des biens immobiliers fédéraux (le Répertoire), les profils des Dossiers urbains Canada et les renseignements supplémentaires contenus dans les dossiers tenus par les ministères et les organismes constituent l'information grâce à laquelle on rend compte de la gestion des biens immobiliers au Conseil du Trésor, au Cabinet, au Parlement et au grand public.

12.49 Le Répertoire compte environ 22 900 inscriptions. Les profils de Dossiers urbains Canada, portant sur environ 2 500 de ces inscriptions, contiennent des renseignements supplémentaires comme l'âge, la construction et la superficie des immeubles. L'intégralité, l'exactitude et l'actualité de l'information contenue dans les deux

systèmes dépendent des données qu'on y consigne et de la vérification effectuée par les organismes. La présente vérification ne comprenait pas des analyses de l'intégralité et de l'exactitude du Répertoire; par conséquent, nous ne pouvons attester de l'intégralité et de l'exactitude de ce dernier pour le moment. Nous avons entrepris un examen des procédures d'entrée et d'administration des données du système du Répertoire et avons conclu qu'il existait un cadre approprié pour vérifier les données consignées et pour assurer l'intégrité et la sécurité des données. Cependant, le Bureau des biens immobiliers a observé au sein de quelques-uns des organismes en cause (il y en a plus de 60) des lacunes sur le plan de l'entrée et de l'administration des données et a affirmé que d'importantes mesures ont été intégrées au fonctionnement du système pour corriger ces lacunes.

12.50 Dans le cadre d'un examen plus systématique des données de Dossiers urbains Canada, nous avons constaté que l'information n'a pas été tenue à jour, comme l'exige la politique du Conseil du Trésor, et est d'une qualité variable. Nous avons pris un échantillon des données de Dossiers urbains Canada sur les biens-fonds de trois ministères en Ontario et avons constaté que, dans environ 50 p. 100 des cas, certaines questions restaient en suspens (c'est-à-dire espaces vacants, aucune exigence de programme, aliénations possibles, immeubles déclarés excédentaires, sous-utilisation). Pour 30 p. 100 de ces propriétés, l'information accusait un retard pouvant aller jusqu'à cinq ans. Le Bureau des biens immobiliers reconnaît ces lacunes et d'autres également. Il nous a informé que ces problèmes sont une conséquence inévitable du peu de ressources affectées à l'élaboration du système et à la collecte initiale des données; il nous a avisé également qu'il abordait la question de ces lacunes avec les organismes concernés.

12.51 L'information autre que celle que contiennent les répertoires centraux doit être obtenue des ministères, dont chacun a mis au point son propre système. Comme il n'y a pas intégration des systèmes entre les ministères ou avec un système central, il faut regrouper manuellement l'information pour obtenir une perspective globale de la gestion des biens immobiliers fédéraux.

12.52 Dans le secteur privé, un système intégré est considéré comme un élément essentiel à la prise de décisions. D'après notre examen, les systèmes d'information des organismes privés et d'autres administrations publiques ont les caractéristiques suivantes :

- une description précise du bien-fonds et de son état actuel ainsi qu'une présentation des données sur le rendement opérationnel et financier;

- la capacité de regrouper ces données au niveau approprié de gestion;

- la capacité de relier les biens immobiliers à une gamme de produits ou à une activité précise (secteur privé), ou à un résultat ou à un extrant de programme (secteur public);

- l'intégration aux autres systèmes fonctionnels de

communication de l'information de l'entreprise (par exemple, systèmes comptable et de gestion du personnel).

12.53 Nous avons appris que le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaissait la valeur d'un système intégré et centralisé. Il a élaboré un modèle central de données sur les biens immobiliers et a commencé à intégrer le Répertoire et les Dossiers urbains Canada ainsi qu'à établir des liens entre les sources d'information à l'échelle du gouvernement. Au moment de notre vérification, le Bureau des biens immobiliers arrivait au terme de la première étape de travaux visant le remaniement de deux inventaires et l'entrée de données était presque terminée. La seconde étape de ces travaux, mettant à profit des technologies de pointe pour intégrer et automatiser davantage ces inventaires et prévoyant l'amélioration de l'ensemble du cadre de gestion intégrée des biens immobiliers fédéraux, a débuté durant l'exercice 1994. Bien qu'il soit trop tôt pour en arriver à des conclusions, nous croyons que le système remanié doit être complet, à jour et exact. A notre avis, l'adoption d'un système plus intégré d'information de gestion pour administrer les biens immobiliers du gouvernement devrait favoriser l'adoption des critères en vigueur dans les milieux d'affaires.

12.54 Le manuel sur la gestion des biens immobiliers précise que le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de tenir à jour le Répertoire et le programme Dossiers urbains Canada; il doit aussi s'assurer que des « dossiers supplémentaires adéquats sur les biens immobiliers soient tenus par les ministères et organismes qui sont chargés de l'administration de biens immobiliers ». Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas effectué d'évaluation permettant de savoir si les systèmes d'information des ministères sont adéquats et n'a donc pas la certitude que les ministères maintiennent des dossiers appropriés sur les biens immobiliers. Le Bureau des biens immobiliers reconnaît qu'il n'a pas accordé l'attention qui lui revient au troisième aspect de sa responsabilité à l'égard de la coordination de l'information sur les biens immobiliers fédéraux, soit en ce qui a trait aux systèmes d'information des ministères.

12.55 Nos vérifications ont révélé que les systèmes d'information de gestion des ministères accusent certaines lacunes. Nous craignons que les ministères puissent ne pas avoir à leur disposition l'information opérationnelle et de gestion nécessaire, organisée de manière à atteindre leurs buts. Par exemple, nous avons constaté que les systèmes d'information de gestion de la Défense nationale et des Travaux publics ne contiennent pas des informations appropriées sur l'état des immeubles, les exigences en matière d'entretien et la longévité de ces immeubles (paragraphes 27.99, 34.58). Un récent examen des systèmes d'information de gestion aux Affaires étrangères a permis de conclure qu'il fallait mettre en place un plan complet de gestion intégrée de même qu'améliorer la qualité de l'information et l'offrir en temps opportun (paragraphe 22.103). Le Secrétariat du Conseil du Trésor a préparé tout dernièrement un modèle général de données et d'activités pour la gestion intégrée des biens immobiliers fédéraux et un guide sur les lignes de conduite à observer en matière de biens immobiliers. Tant que cette initiative ne sera pas en place,

nous continuerons d'avoir des réserves sur le caractère adéquat de l'information dont les gestionnaires se servent.

12.56 Les technologies de l'information ont considérablement progressé au cours des dix dernières années et font partie intégrante des affaires. Comme nous l'indiquons au chapitre 8, le Conseil du Trésor a créé le poste de dirigeant principal de l'informatique, chargé des technologies de l'information, et a publié le *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information*.

12.57 Au nombre des avantages généraux de l'application de ce plan directeur, l'on avance une amélioration de l'efficience et de l'efficacité des programmes offerts, une réduction des coûts généraux à l'échelle du gouvernement et une possibilité de maintenir et même d'améliorer le service à la clientèle, et ce malgré les compressions budgétaires. Un des buts du Plan directeur est de développer et de mettre au point une infrastructure d'information électronique fondée sur des normes et qui prévoit une information, des applications, des systèmes technologiques et des réseaux communs et ce, dans la perspective de favoriser l'échange d'information.

12.58 Nous considérons que la nomination d'un dirigeant principal de l'informatique est un signe positif de la volonté du gouvernement d'assurer le leadership. L'application du Plan directeur à la gestion des biens immobiliers représente une occasion de se pencher sur les lacunes que nous avons recensées.

12.59 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en consultation avec les ministères, devrait mettre au point son cadre de systèmes d'information de gestion. Les ministères devraient examiner l'information qu'ils détiennent et les systèmes d'information de gestion dans le contexte de ce cadre, ainsi qu'élaborer et tenir à jour des dossiers appropriés et complets sur les biens immobiliers, de même que des systèmes d'information de gestion qui permettent de regrouper l'information descriptive et les données sur le rendement à tous les niveaux de gestion.

12.60 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait exercer et renforcer son leadership et son rôle de surveillance en rapport avec les dossiers ministériels sur les biens immobiliers et les systèmes d'information de gestion. A cet égard, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait continuer d'inscrire ses efforts dans le cadre des initiatives en cours en matière de technologies de l'information ou envisagées par le dirigeant principal de l'informatique du Conseil du Trésor.

Le cadre de reddition de comptes n'est pas complet

12.61 L'administration des biens immobiliers fédéraux a été attribuée aux ministères. Le Conseil du Trésor doit être en mesure de savoir si les ministères gèrent les propriétés de façon adéquate et si, d'un point de vue central, la gestion est appropriée.

12.62 Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont précisé

que l'obligation de rendre des comptes sur la gestion des biens immobiliers se fait de la façon suivante : Le Conseil du Trésor établit les principales exigences régissant les biens immobiliers pour chacun des ministères. Il en est fait état dans le manuel sur la gestion des biens immobiliers. Les ministres et les ministères ont la responsabilité de se conformer à cette ligne de conduite et d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour tout écart à la politique établie. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé à surveiller et de contrôler l'exercice des responsabilités ministérielles en matière de gestion des biens immobiliers et de rendre des comptes à cet égard.

12.63 La politique du Conseil du Trésor énoncée dans le manuel sur la gestion des biens immobiliers précise que « les ententes bilatérales avec les ministères définiront les conditions entourant les rapports spécifiques au Conseil du Trésor sur les responsabilités ». Les ententes bilatérales n'ont pas encore été approuvées pour la plupart des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informé que cette phrase tirée du manuel est un écho de l'époque où les ministères devaient soumettre des rapports détaillés au Conseil du Trésor. Cet énoncé aurait dû avoir été enlevé et il le sera lors du prochain examen de la politique. Nous avons remarqué que la dernière révision du manuel sur la gestion des biens immobiliers date de novembre 1993 et que cette exigence y est toujours en vigueur.

12.64 Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont précisé qu'ils exerçaient les fonctions de surveillance et de contrôle par l'examen des plans opérationnels pluriannuels, des plans d'investissement à long terme et des présentations sur des transactions et des projets particuliers. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi des conventions de gestion avec les ministères au sujet de questions communes qui méritent une attention prioritaire et qui justifient une action précise. Le Bureau des biens immobiliers précise qu'il entretient des liens étroits avec les gestionnaires de biens immobiliers des ministères et discute régulièrement avec eux des plans envisagés et des problèmes. Il se sert également des profils de Dossiers urbains Canada pour obtenir des renseignements sur la gestion de certains biens-fonds.

12.65 Nous craignons que les mécanismes actuels de surveillance peuvent ne pas accorder l'importance nécessaire à la gestion des biens immobiliers. Le processus d'examen des ressources (notamment l'examen des plans opérationnels pluriannuels et des plans d'investissement à long terme) ne met pas suffisamment l'accent sur les biens immobiliers nécessaires à l'exécution des programmes. Comme le Secrétariat du Conseil du Trésor doit mener l'examen des plans opérationnels pluriannuels dans un laps de temps plutôt court, des questions autres qu'immobilières peuvent supplanter les considérations sur les investissements à plus long terme. Nous croyons ainsi qu'il est possible que ces processus n'accordent pas aux questions immobilières toute l'importance nécessaire.

12.66 D'après notre évaluation du cadre de responsabilisation du gouvernement à l'égard des biens-fonds publics, nous avons de bonnes

raisons de croire que l'absence de précisions sur les coûts au poste de l'immobilier comme élément des coûts d'exécution des programmes compromet l'obligation de rendre compte du gouvernement au sujet de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif. Nous croyons aussi que les lacunes au niveau des systèmes d'information de gestion, dont il est question ci-dessus, viennent affaiblir davantage la responsabilisation du gouvernement. Nous concluons que le Conseil du Trésor n'a pas la certitude, d'un point de vue central, que la gestion des biens immobiliers publics soit appropriée. A notre avis, il y a lieu d'accorder l'importance nécessaire aux questions immobilières lors de la prise de décisions sur la gestion de programmes et l'affectation de ressources.

12.67 Nos quatre vérifications ont fait état de plusieurs cas où les responsabilités générales avaient été mal conçues à l'égard de la gestion des biens immobiliers dans les ministères. Par exemple :

- Nous avons constaté qu'il n'y avait aucun programme précis de contrôle de la qualité au sein des Travaux publics pour s'assurer que le principe de la « diligence raisonnable » soit respectée en ce qui touche la santé, la sécurité et le fonctionnement. De plus, certains gestionnaires ne comprennent pas très bien leurs rôles et responsabilités dans ces aspects essentiels de la gestion immobilière (paragraphe 34.72).

- A la Défense nationale, aucun gestionnaire en particulier n'est responsable des logements familiaux (paragraphe 27.68).

12.68 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait examiner et consolider les mécanismes lui permettant de s'assurer que les ministères assument leurs responsabilités de gestion des biens immobiliers et que des cadres de responsabilisation efficaces sont en place.

Les méthodes de gestion doivent être améliorées

Des décisions politiques ont donné lieu à des frais importants qui auraient pu être évités

12.69 La gestion des biens immobiliers fédéraux a parfois été soumise à des décisions politiques. Nous reconnaissons que le gouvernement a la prérogative de décider comment les programmes doivent être dispensés, mais nous croyons que toute décision relative aux biens immobiliers prise en fonction de choix politiques sans égard aux exigences des programmes offerts peut entraîner l'augmentation des coûts ou la perte d'éventuels revenus. Il y a eu des cas où des décisions ont été prises relativement à l'acquisition et à l'aliénation de biens immobiliers sans que les coûts, les autorisations de programme ou les avantages sociaux, environnementaux ou économiques à long terme pour le gouvernement n'aient été établis par les décideurs, ni connus d'eux.

12.70 Nous avons eu connaissance de cas où des décisions politiques avaient retardé l'aliénation de biens immobiliers, entraînant des frais de fonctionnement annuels évitables. Par exemple, jusqu'en 1994, le

gouvernement n'a pas pris de décision sur la fermeture de bases de la Défense nationale parce qu'il s'inquiétait notamment des conséquences éventuelles de ces fermetures sur les économies locales. Pendant ce temps, la Défense nationale a continué d'assumer les coûts de fonctionnement de ces bases et ce, malgré des compressions budgétaires croissantes. Selon notre étude portant sur deux bases, le gouvernement fédéral a commencé à réaliser des économies nettes peu de temps après les fermetures et l'économie des deux collectivités semblait, du moins à ce jour, en avoir peu souffert (paragraphes 26.29, 26.30, 26.32).

12.71 Nous avons eu connaissance d'autres cas où des décisions politiques ont donné lieu à l'acquisition de propriétés à des coûts plus élevés que nécessaire. Par exemple, le Service correctionnel continue de favoriser une politique de modernisation des installations (paragraphe 16.60). Le Service correctionnel semble préférer cette solution bien qu'il ait indiqué, dans sa seule analyse coûts-avantages (effectuée en 1981), qu'il revient plus cher d'effectuer des travaux de modernisation que de construire une nouvelle installation au même endroit (paragraphe 16.64). On a justifié cette politique en disant que la construction de nouvelles prisons peut devenir un élément politique dans le cadre de considérations relatives au développement socio-économique régional et peut exiger un processus d'approbation fort long (paragraphe 16.61). Par le passé, des décisions politiques prises sans analyses de coûts-avantages ont réduit la capacité du Service correctionnel de faire des économies en établissant de nouvelles institutions là où l'infrastructure existe déjà (paragraphe 16.63).

12.72 Nous soulignons que, dans le cadre de l'initiative proposée visant la fermeture de bases militaires, la décision annoncée dans le budget de 1994 de transformer en un espace vert récréatif unique en son genre une grande partie des terres situées à Downsview, qui appartiennent à la Base des Forces canadiennes Toronto, pourrait représenter pour le gouvernement des dépenses additionnelles, ainsi qu'un manque à gagner pouvant atteindre des millions de dollars. Un examen est en cours au sujet des utilisations possibles de ce bien-fonds. Il prévoit un processus de consultation du public.

12.73 Nous ne remettons pas en question la prérogative du gouvernement de prendre ces décisions, mais nous tenons à préciser que ces dernières ont d'importantes répercussions financières.

L'évaluation du rendement des ministères doit être améliorée

12.74 Le manuel sur la gestion des biens immobiliers précise que le Secrétariat du Conseil du Trésor « évalue le rendement des ministères par rapport aux politiques et aux plans ministériels approuvés » et qu'il doit surveiller le rendement de la gestion des biens des ministères et ce, grâce à un examen des évaluations et des rapports de vérification interne des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne reçoit pas toujours ces rapports des ministères et, quand il les reçoit, les rapports en question ne contiennent pas toujours l'information que le Secrétariat juge utile pour exercer son rôle de surveillance central. Le Secrétariat du Conseil du Trésor évalue le

rendement de la gestion des biens immobiliers par des examens des profils de Dossiers urbains Canada, des analyses des présentations au Conseil du Trésor, des plans opérationnels pluriannuels et des plans d'investissement à long terme, ainsi que par des entretiens avec les divers responsables.

12.75 Nous nous attendions de trouver des évaluations officielles, systématiques et périodiques du rendement des ministères ayant la charge de biens immobiliers, évaluations qui tiendraient compte des différentes sources d'information; nous croyions aussi trouver une gamme d'indicateurs de rendement conçus précisément pour les activités de chacun des ministères.

12.76 Le gouvernement n'a pas adopté d'indicateurs de rendement conçus en fonction d'exigences opérationnelles précises et permettant d'évaluer la gestion et l'entretien des biens immobiliers et la réalisation des objectifs du rendement au chapitre des biens immobiliers. Au moment de la vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor avait préparé une ébauche de guide de surveillance. Ce guide est censé aider les gestionnaires à appliquer les politiques du gouvernement en matière de biens immobiliers ainsi qu'à surveiller et à évaluer la mesure dans laquelle les ministères y parviennent.

12.77 Nous concluons que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'évalue pas officiellement ni systématiquement le rendement des ministères à l'égard de la gestion des biens immobiliers.

12.78 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait proposer des moyens pour s'assurer que le rendement des quatre ministères à l'égard de la gestion du portefeuille des biens immobiliers qui lui est confié est évalué de façon officielle, systématique et périodique. Par ailleurs, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait envisager d'élargir la démarche pour y inclure tous les ministères ayant la charge de biens immobiliers.

Les ministères devraient se conformer au manuel du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers

12.79 Notre examen des méthodes de gestion et d'entretien des biens immobiliers au sein des ministères a fait ressortir des lacunes importantes. Bien que les ministères se conforment généralement aux exigences du manuel sur la gestion des biens immobiliers, la somme des lacunes dont il est question ci-après indique que les ministères pourraient améliorer leur rendement en assumant leurs responsabilités, conformément au manuel sur la gestion des biens immobiliers.

12.80 Les biens immobiliers excédentaires ne devraient pas être conservés. Les principes d'une saine gestion immobilière dans le secteur privé prévoient un examen régulier et périodique des besoins immobiliers et l'aliénation des propriétés qui sont devenues inutiles ou qui ne sont pas économiquement viables. Cependant, dans le contexte gouvernemental, il n'est pas toujours possible d'aliéner ainsi les biens. Nous avons été informés que la Stratégie nationale d'investissement de Travaux publics est fondée sur le principe selon

lequel on ne garderait que les biens-fonds qui servent à appuyer les programmes et on se débarrasserait des autres conformément à la politique du Conseil du Trésor. On nous a également dit que Travaux publics a dressé la liste des biens non productifs et qu'un plan d'action a été établi, prévoyant entre autres l'aliénation de biens, le cas échéant.

12.81 Nos discussions avec les ministères, par contre, indiquent que ces derniers hésitent à se départir de leurs propriétés, en partie parce que l'on semble croire que plusieurs mesures découragent l'aliénation des biens immobiliers, par exemple :

- Les ministères ne se font pas imputer tous les frais liés au maintien de biens immobiliers au Canada et hésitent longtemps à considérer l'aliénation comme un moyen de réduire les coûts. Par exemple, Travaux publics fait, au nom des ministères qui ont fait l'objet d'un examen en profondeur dans le cadre de cette vérification, des versements annuels d'environ 255 millions de dollars pour des subventions versées en remplacement de l'impôt foncier qui sont calculées à partir du total des biens immobiliers. Nous croyons en principe que les gestionnaires de programmes des ministères doivent envisager le coût total des biens immobiliers qu'ils détiennent lorsqu'ils sont appelés à prendre des décisions de programmes.

- On croit que, puisque les revenus tirés d'aliénations sont versés au Trésor, les ministères ne profitent pas des produits de la vente, bien que, ainsi que nous l'ont précisé les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, des mesures aient été prises en vue de conclure des ententes de partage des revenus avec la Défense nationale et le Service correctionnel. Le ministère des Affaires étrangères a la liberté de réinvestir les recettes tirées de la vente de biens-fonds.

- Certains ministères considèrent les réserves foncières comme une caisse de prévoyance simple et bon marché, même si l'on ne peut plus justifier de conserver les biens immobiliers en question.

- Les ministères savent qu'en raison des conditions actuelles du marché, il est probable qu'ils ne puissent pas tirer la pleine valeur des biens aliénés.

- Les ministères reconnaissent que, dans certaines circonstances, l'on ne peut obtenir la pleine valeur marchande d'un bien immobilier excédentaire, que si cette propriété est mise en valeur avant son aliénation; or, il se peut que les crédits nécessaires ne soient pas débloqués ou que les politiques ne soient pas approuvées pour aller de l'avant.

12.82 Selon les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, des biens importants ont été aliénés par le passé. Le processus d'aliénation permet aux ministères, avec l'approbation du Conseil du Trésor, de recouvrer une partie ou l'intégralité des produits de la vente des biens immobiliers. Cependant, les ministères ont indiqué qu'ils ont eu peu de succès à obtenir ces autorisations puisque le

gouvernement tente de contrôler son déficit. Nous croyons par conséquent qu'il existe en pratique peu de mesures pour inciter les ministères à se départir de leurs biens immobiliers et que, par voie de conséquence, ils ne s'en départissent pas. Nous sommes au courant de plusieurs cas où les ministères ne se départissent pas de biens immobiliers qui ne sont plus vraiment nécessaires à l'exécution des programmes. A titre d'exemples, mentionnons les cas suivants :

- Comme il est noté au paragraphe 12.50, nous avons examiné les plus récentes données (en date de 1992) de Dossiers urbains Canada et nous avons constaté que, dans près de 50 p. 100 des profils, des « questions » avaient été laissées en suspens. On nous a informé que, dans plusieurs cas, il s'agit de bien-fonds qui ne sont pas commercialisables ou dont la valeur n'est pas suffisamment élevée pour qu'on leur accorde une attention prioritaire, compte tenu du peu de ressources disponibles. Quoiqu'il en soit, il s'agit d'un chiffre indicateur du nombre de dossiers ministériels pour lesquels il y a des « questions » en suspens au chapitre de l'immobilier.

- La Défense nationale fournit quelque 22 000 logements familiaux à un coût annuel net d'environ 30 millions de dollars (paragraphes 27.67, 27.68). Le Ministère ne peut justifier ses besoins en matière de logements familiaux (paragraphe 27.73). Il connaît depuis déjà des dizaines d'années les coûts élevés de ce programme de logements familiaux, mais ne se penche sur cette question que depuis peu (paragraphe 27.79).

12.83 La politique du Conseil du Trésor précise que pour l'aliénation de biens immobiliers fédéraux, il faut chercher à obtenir une juste valeur de marché. Nous reconnaissons que les conditions du marché influent grandement sur la valeur marchande. Les stratégies d'aliénation doivent prendre en considération le fait que le zonage local et les conditions économiques et environnementales dictent l'opportunité du moment à choisir pour les aliénations. En outre, nous avons appris que la pratique du gouvernement consiste à contrôler les aliénations de façon à ne pas désavantager les marchés locaux de l'immobilier au Canada. Par conséquent, nous acceptons que, compte tenu de la conjoncture du marché, le gouvernement puisse ne pas pouvoir se départir de nombre de ses biens immobiliers excédentaires.

12.84 Le manuel sur la gestion des biens immobiliers précise que les « ministères doivent examiner régulièrement les biens immobiliers qu'ils administrent [...] et confirmer que l'utilisation courante qu'ils en font est toujours appropriée. [...] Les ministères ayant la garde de biens immobiliers qui n'ont plus besoin d'un bien immobilier en particulier pour offrir leurs programmes doivent s'en défaire en le vendant ou en le transférant. » L'incapacité de disposer immédiatement des biens immobiliers excédentaires en raison des conditions du marché ne devrait pas empêcher les ministères de savoir quelles possibilités existent et d'établir un plan stratégique pour en tirer le meilleur parti. Le Conseil du Trésor et les ministères devraient connaître l'étendue du problème auquel ils doivent faire face et prévoir un plan général à long terme pour procéder aux aliénations de façon progressive.

12.85 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait explorer d'autres mécanismes pour s'assurer que les gestionnaires de programmes des ministères envisagent le coût total des biens immobiliers qu'ils détiennent lorsqu'ils sont appelés à prendre des décisions de programmes, entre autres, en demandant aux ministères de rendre compte des subventions versées en remplacement de l'impôt foncier.

12.86 Dans la mesure du possible, le Conseil du Trésor devrait appuyer le partage des recettes provenant de la vente de biens-fonds, conformément à la politique actuelle, afin d'inciter les ministères à se départir de biens-fonds qui ne sont plus requis pour appuyer les programmes.

12.87 Il y aurait lieu de trouver une meilleure solution aux questions d'intérêt régional. Conformément à son mandat de coordonner l'utilisation des biens-fonds fédéraux dans un contexte régional, le Bureau des biens immobiliers a procédé à des études stratégiques officielles et a utilisé comme point de départ l'information contenue dans les profils de Dossiers urbains Canada. Ces études portaient sur le portefeuille des biens immobiliers fédéraux à l'échelle régionale et recensaient les questions d'intérêt régional, dont le règlement pourrait éventuellement améliorer la gestion des biens immobiliers. Le Bureau des biens immobiliers nous a informé que la résolution de ces questions ne repose pas uniquement sur la collaboration d'un ou de plusieurs ministères fédéraux concernés, mais souvent sur le résultat de négociations avec des administrations publiques locales et provinciales et d'autres intérêts privés concernés. Il est possible de vendre rapidement certaines parcelles de terrain « telles quelles », mais en général, ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de se départir de grandes parcelles de terrain en milieu urbain, dont la valeur est souvent plus élevée. Dans ce dernier cas, il faut prévoir parfois beaucoup de temps pour satisfaire aux exigences du processus local de planification, sans compter les sommes importantes qu'il faut parfois investir sur le champ pour financer les travaux d'assainissement ou encore y installer les services municipaux avant de pouvoir vendre le terrain. Quoiqu'il en soit, nous croyons que ces contraintes ne devraient pas servir d'excuse pour retarder ce processus.

12.88 Conformément à leur mandat, le Bureau des biens immobiliers et du matériel et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient jouer un plus grand rôle quant à la coordination des questions de biens immobiliers intéressant les ministères à l'échelle régionale, y compris les stratégies d'aliénation.

12.89 Il faut améliorer la planification des acquisitions de biens immobiliers. En 1985, le Groupe de travail Nielsen indiquait qu'il fallait améliorer la planification des locaux. Dans des rapports annuels antérieurs, nous avons présenté de nombreux exemples où la planification et la gestion liées aux projets d'acquisition de biens immobiliers étaient insuffisantes. Nous avons aussi recommandé que les ministères examinent leurs plans d'aménagement pour s'assurer que les acquisitions planifiées correspondent bien aux besoins de leurs programmes. Les ministères se sont engagés à le faire et nous

reconnaissons que certaines améliorations ont été apportées. Cependant, nous avons constaté que, près de dix ans après le dépôt du rapport du Groupe de travail Nielsen, les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent continuer d'améliorer grandement leurs méthodes de planification, comme le démontrent les exemples suivants :

- Bien que le Service correctionnel ait mené des sondages sur l'état des installations et préparé des plans d'ensemble sur l'aménagement des prisons (paragraphe 16.60), le Conseil du Trésor continue d'approuver les plans d'investissement à long terme du Service correctionnel et les projets de construction individuels sans s'assurer que les analyses coûts-avantages nécessaires en matière de gestion globale ont été effectuées. En outre, nous avons constaté que, depuis 1981, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas remis en question le fait que le Service correctionnel ne soumet pas d'analyses coûts-avantages dans ses présentations au Conseil du Trésor pour l'approbation de ses projets de logement des détenus. Nous nous préoccupons du fait qu'aucune mesure n'ait été prise à l'égard de cette lacune, que nous avons signalée dans nos rapports de vérification de 1981 et de 1986 (paragraphe 16.64). Le Conseil du Trésor doit assurer un contrôle plus étroit s'il veut vraiment que les présentations des ministères accordent toute l'importance voulue aux économies.

- Le Service correctionnel doit disposer d'informations plus exactes et à jour sur le classement et le placement des détenus selon le niveau de sécurité pour la planification à long terme de ses installations; il doit aussi faire des rajustements selon le niveau de sécurité des prisons (paragraphe 16.42).

- A la Défense nationale, la planification relative au développement et à la mobilisation des forces semble avoir peu de liens avec les plans de développement des installations; par ailleurs, le Ministère ne s'est pas doté de stratégies qui permettraient de gérer efficacement et de rationaliser l'infrastructure actuelle par rapport au programme de construction à long terme (paragraphe 26.25).

- Il y a eu des cas où les objectifs n'ont pas été précisés à l'étape de la planification de projets de la Défense nationale (paragraphe 27.24).

- Le ministère des Travaux publics fait face à un formidable défi pour essayer de prévoir les besoins en espace de bureaux du gouvernement et d'élaborer une stratégie appropriée pour répondre à la demande de manière rentable (paragraphe 34.39). Il a récemment lancé la Stratégie nationale d'investissement (paragraphe 34.46). Nous croyons que la concrétisation de cette stratégie pourrait être à l'origine d'améliorations notables (paragraphe 34.48).

- L'aménagement des bureaux suit l'évolution des affaires résultant des percées de la bureautique. La vétusté des immeubles et la chute vertigineuse de la demande de locaux qui pourrait s'ensuivre, de l'ordre peut-être de 20 à 30 p. 100, pourrait se traduire par une baisse de l'utilité des biens immobiliers, qui viendrait exacerber les problèmes d'aliénation. A ce jour, il semblerait que seul Travaux

publics ait abordé cette question de manière dynamique.

12.90 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait améliorer la surveillance et le contrôle des plans d'investissement à long terme et des présentations pour l'approbation de projets.

12.91 Lacunes en matière d'entretien des biens immobiliers. Pour maintenir la valeur des biens immobiliers, il faut veiller à l'entretien des installations. Si l'on ne connaît pas la juste valeur des biens immobiliers et si l'on ne dispose pas d'une information appropriée en matière de gestion, il est difficile de décider s'il faut ou non les garder et, dans l'affirmative, à quel prix. Ainsi, il arrive souvent que des crédits qui auraient dû servir à l'entretien des biens immobiliers sont consacrés à des programmes dont les besoins sont plus évidents. Par ailleurs, lorsqu'il y a compression des dépenses, les crédits d'entretien sont parmi les premiers à être touchés; ils ne sont donc pas disponibles pour préserver cet élément d'actif. Par exemple :

- Les représentants de la Défense nationale nous ont dit que les décisions relatives à l'entretien des installations sont souvent prises en situation de crise ou selon la disponibilité des fonds (paragraphe 27.41).

- La Défense nationale n'intègre pas les exigences au poste de l'entretien dans un plan de réparation et d'entretien à moins que le Ministère n'ait une bonne chance d'obtenir des crédits pour entreprendre les travaux nécessaires (paragraphe 27.42).

- Aux Travaux publics, il semble ne pas y avoir de système cohérent d'entretien préventif. A notre avis, ce ministère doit s'assurer que des normes appropriées d'entretien, fondées sur des pratiques éprouvées dans les secteurs public et privé, sont en place et sont appliquées de façon uniforme dans toutes les régions (paragraphe 34.73).

- Dans le contexte du déficit fédéral, les sommes versées aux postes de l'entretien et des immobilisations aux Travaux publics ont été limitées (paragraphe 34.56). En raison de ces compressions budgétaires, le Ministère n'a pu, au cours des dix dernières années, entreprendre les grands travaux d'entretien et de rénovation nécessaires pour rattraper le retard et se conformer aux normes de l'industrie (paragraphe 34.57).

12.92 Il peut être justifié de ne pas engager de crédits pour l'entretien des installations dans certains cas quand on considère les coûts de gestion globale. En effet, il ne vaut peut-être pas la peine de garder certaines propriétés en raison des changements au niveau des besoins des programmes depuis leur achat ou en raison de leur état de détérioration. Dans ces cas, les ministères sont justifiés de laisser les installations se détériorer par un programme de réduction des crédits d'entretien. Dans la plupart des cas, du point de vue de la gestion globale, la préservation des valeurs immobilières par un programme d'entretien bien financé est la solution la plus économique

et, par conséquent, la stratégie la plus logique. Cependant, les représentants des Travaux publics ont appris que, étant donné les compressions budgétaires actuelles, le Conseil du Trésor décourage les propositions de financement pour des projets de rénovation et d'optimisation des locaux à moins que ces projets ne soient nécessaires pour des raisons de santé et de sécurité ou que l'on puisse en récupérer les coûts sur une courte période, empêchant ainsi le Ministère d'obtenir le financement requis pour mener à bien des travaux de rénovation pouvant entraîner à long terme des économies substantielles pour le gouvernement (paragraphe 34.38). De toute évidence, cette stratégie ne va pas dans le sens des principes en vigueur dans les milieux d'affaires au chapitre de la gestion des biens immobiliers.

12.93 Nous avons constaté que le gouvernement ne connaît pas l'envergure des travaux d'entretien nécessaires pour rattraper le retard, ni l'intégralité des coûts prévus à l'heure actuelle. Par exemple, la Défense nationale n'a jamais évalué le coût total des travaux d'entretien différés. Nous avons établi que celui-ci serait d'environ 1,7 milliard de dollars, ou 13 p. 100 de la valeur de remplacement des installations (paragraphe 27.43).

12.94 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait s'assurer que les ministères déterminent les économies globales qu'il est possible de réaliser en améliorant les opérations d'entretien des immeubles.

12.95 Les coûts éventuels découlant de l'application de la politique du patrimoine, ainsi que des lois et des règlements régissant la santé, la sécurité et la protection de l'environnement, ne sont pas connus. Le manuel du Conseil du Trésor sur les biens immobiliers stipule que les organismes doivent se conformer à la politique du patrimoine du gouvernement fédéral, de même qu'aux lois et aux règlements fédéraux et provinciaux touchant la santé, la sécurité et l'environnement. Les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ont pas déterminé les répercussions budgétaires à long terme qui en découlent.

12.96 L'âge moyen des institutions du Service correctionnel et des immeubles à bureaux du portefeuille de Travaux publics est de plus d'une quarantaine d'années (paragraphes 16.12 et 34.30). Certains de ces immeubles ont été rénovés et se conforment aux normes les plus récentes, mais la réalisation de tels travaux pour remettre à neuf d'autres installations entraînerait des dépenses substantielles. Selon Travaux publics, il faudrait rénover environ 80 immeubles (paragraphe 34.30). Ajoutons qu'il y a des immeubles fédéraux qui font partie, ou qui sont appelés à faire partie, des biens à valeur patrimoniale.

12.97 Nos vérifications n'ont pas porté précisément sur les conseils et l'appui nécessaires devant émaner de l'organisme central pour les questions de conservation du patrimoine. Cependant, notre examen des cas de gestion de projet et nos entretiens avec des représentants des ministères et du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont amené à conclure que l'on n'accordait pas suffisamment d'attention aux questions du coût de biens immeubles patrimoniaux. Nous croyons que les questions soulevées par la gestion des immeubles, qu'ils aient une

valeur patrimoniale ou non, sont essentiellement les mêmes, notamment pour ce qui concerne l'environnement et les économies d'énergie. Précisons cependant une différence notable, soit que la politique du patrimoine précise qu'il faut prévoir un examen pour tout projet de démolition d'un édifice d'intérêt patrimonial, ce qui peut entraîner des retards coûteux pour les programmes.

12.98 Pour que les installations actuelles répondent aux politiques et aux codes du bâtiment en vigueur, et en tenant pour acquis que l'on garde toutes les installations, il faudrait, selon une estimation prudente, engager des sommes de l'ordre de centaines de millions de dollars, par exemple :

- Selon les représentants des Travaux publics, il faudrait environ 300 millions de dollars au cours des cinq prochaines années pour effectuer les travaux de rénovation qui s'imposent dans les immeubles à bureaux fédéraux (paragraphe 34.33).

- La Défense nationale estime qu'elle a besoin de 40 à 60 millions de dollars annuellement au cours des dix prochaines années pour remplacer les grandes installations et constructions seulement (paragraphe 27.37).

12.99 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informé que le gouvernement prévoit d'importantes réductions de programmes, entraînant l'abandon de nombreuses installations.

12.100 On nous a informé que la Défense nationale et Travaux publics ont mené des vérifications environnementales dans la grande majorité de leurs installations. Dans certains cas, par contre, les exigences en matière de stabilisation ou d'assainissement sont telles qu'il ne peut y avoir de solution économique. Le gouvernement doit faire face à des dépenses de nettoyage dont la somme est inconnue, mais probablement considérable. D'après les meilleures estimations dont nous disposions, nous avons établi que la Défense nationale devrait assumer des coûts d'environ 700 millions de dollars pour la dépollution de 27 bases (paragraphes 27.88, 27.91).

12.101 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient évaluer les répercussions budgétaires à long terme associées aux politiques gouvernementales et aux lois régissant le patrimoine, la santé et la sécurité et la protection de l'environnement.

12.102 La politique gouvernementale exige que les personnes handicapées aient facilement accès aux immeubles fédéraux d'ici la fin de l'exercice 1994-1995. Les ministères ont établi des plans en vue d'appliquer cette politique. Leurs plans sont suivis bien que le décalage par rapport au calendrier établi soit considérable. Dans leurs rapports d'étape, les ministères indiquent qu'ils n'auront peut-être pas terminé les travaux requis d'ici la fin de l'exercice. Les ministères ont indiqué qu'ils s'attendent que 78 p. 100 des plus grands immeubles appartenant à l'État et 93 p. 100 des plus grands immeubles loués par l'État seront conformes à la politique d'ici la fin de 1994-1995. Par contre, pour ce qui est des immeubles moins grands, de la

catégorie suivante, seulement 33 p. 100 des immeubles appartenant à l'État et 78 p. 100 des immeubles loués par l'État se conformeraient à la politique d'ici la fin de 1994-1995. Le total des coûts estimatifs des travaux que doivent réaliser les ministères pour se conformer à la politique a été établi à 322 millions de dollars. Or, les travaux réalisés à ce jour se chiffreraient à quelque 105 millions. Le problème dans ce cas n'est pas tant que les coûts des programmes seront dépassés, mais que les ministères ne pourront respecter la date limite prévue par le gouvernement pour mettre en oeuvre la politique de facilité d'accès pour les personnes handicapées.

12.103 Il faudrait trouver les moyens d'épargner. Nos vérifications ont révélé que les ministères avaient trouvé des moyens permettant de réduire les frais d'exploitation annuels liés à la gestion des biens immobiliers. On nous a indiqué que des plans pour la mise en oeuvre de ces mesures sont toujours en cours d'élaboration. Il y a lieu de souligner que, dans certains cas, des dépenses d'investissement considérables devraient être engagées pour rénover les immeubles fédéraux avant de pouvoir réaliser les économies projetées. Les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont retenu plusieurs initiatives qui permettraient de recouvrer les coûts rapidement, comme l'illustrent les exemples suivants :

- Des mesures d'économie d'énergie à l'échelle du gouvernement permettraient d'économiser environ 100 millions de dollars par année grâce à l'Initiative des bâtiments fédéraux (paragraphe 34.80).

- Une utilisation plus judicieuse de l'eau dans les immeubles fédéraux pourrait entraîner des économies d'environ 30 millions de dollars par année (paragraphe 34.83).

- Selon l'examen opérationnel de 1992 de Travaux publics, la réduction et la simplification des procédures administratives pourraient se traduire par des économies annuelles d'environ 12 millions de dollars (paragraphe 34.115).

- Pour rationaliser l'infrastructure de la Défense nationale, selon un modèle proposé, il faudrait investir de 1,3 à 2,5 milliards de dollars pour de nouvelles constructions, mais on pourrait ainsi accroître la capacité militaire et réaliser des économies de 360 à 970 millions annuellement, selon la configuration retenue, surtout grâce au regroupement du personnel de soutien (paragraphe 26.47).

- S'il met en oeuvre sa stratégie complète de double occupation et de partage des locaux, le Service correctionnel pourrait éviter des dépenses additionnelles de plus de 135 millions de dollars en coûts initiaux d'immobilisation pour la construction de nouvelles prisons. En adoptant cette politique, il pourrait aussi réduire les dépenses de fonctionnement annuelles de 34 millions (paragraphe 16.74).

- Dans le cadre d'études internes menées à certains de ses établissements, le Service correctionnel a établi qu'il était possible de réduire le coût net du traitement des déchets de milliers de dollars annuellement.

12.104 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait encourager les ministères à continuer de prendre des mesures visant à réduire les coûts au poste des biens immobiliers.

Il y a eu évolution au plan de la gestion, mais certains changements importants s'imposent

12.105 Le gouvernement fédéral a reconnu qu'une méthode fondamentalement différente s'impose pour la gestion des biens immobiliers en vue de l'utilisation économique et efficiente des ressources immobilières. Il a également apporté les changements de base au chapitre des structures et de la réglementation pour améliorer les activités centrales et ministérielles de gestion. Parmi les ministères sur lesquels nous faisons rapport cette année, les Affaires étrangères, la Défense nationale et les Travaux publics ont mis en place de nouvelles structures de gestion. Le ministère des Affaires étrangères a obtenu l'approbation du Conseil du Trésor pour créer un organisme de service spécial. La Défense nationale a proposé la création d'un organisme de service spécial pour la gestion des logements familiaux et les représentants de Travaux publics ont dit avoir instauré un nouveau régime de gestion.

12.106 Ces changements au niveau des structures de gestion représentent des progrès pour améliorer la gestion et l'entretien des biens immobiliers; cependant, d'après nous, ils sont insuffisants si l'on n'enlève pas les contraintes. Des représentants des quatre ministères nous ont indiqué que des initiatives sont en cours pour commencer à régler certains des problèmes que nous avons signalés, mais que, pour ce faire, il faudra du temps. Nous croyons qu'il est nécessaire de réduire les contraintes et d'accélérer le rythme du changement pour tous les aspects de la gestion et de l'entretien des biens immobiliers afin de réaliser des améliorations appréciables.

12.107 Des changements ont récemment été apportés dans d'autres administrations publiques qui s'occupent de gestion immobilière, notamment en Colombie-Britannique, en Suède, en Australie et en Grande-Bretagne. On estimait que ces améliorations s'imposaient et on a fait preuve de la volonté politique nécessaire pour que ces projets puissent aller de l'avant. Nous avons examiné l'expérience de ces autres administrations pour tenter de comprendre les processus et les résultats des changements apportés.

12.108 Chaque administration a examiné les aspects fondamentaux de ses méthodes de gestion des biens immobiliers, comme la question de savoir si les ministères devraient jouir d'une plus grande liberté d'action quant au choix des immeubles, y compris des immeubles offerts par le secteur privé; si les ministères devraient payer les locaux utilisés; ainsi que le degré de responsabilité qu'il faudrait déléguer aux ministères et les comptes qu'ils devraient rendre.

12.109 Ces administrations ont adopté des solutions différentes :

- En Colombie-Britannique et en Suède, les gouvernements ont

créé des sociétés d'État et leur ont confié un mandat d'exploitation commerciale.

- En Australie et en Grande-Bretagne, les changements apportés prévoient une plus grande souplesse de restructuration du régime de gestion des biens-fonds, y compris, à notre avis, la possibilité de constituer des sociétés d'État.

- Au sein de chacune des administrations précitées, on en est arrivé à un point tournant et l'orientation à prendre pour l'avenir, à savoir s'il faut davantage commercialiser ou privatiser; chacun des gouvernements concernés examine cette question.

12.110 La principale différence entre l'approche adoptée par la Colombie-Britannique et la Suède et celle des autres administrations, c'est que la création de sociétés d'État déplace le problème. C'est-à-dire que lorsque les ministères doivent payer des frais d'utilisation et ont le choix de chercher leurs locaux sur le marché privé aussi bien que dans le secteur public, on risque de voir les propriétés immobilières du gouvernement se vider. On risque également de voir le contribuable payer aussi bien pour les nouveaux locaux que pour les propriétés vacantes.

12.111 Les sociétés d'État ont le choix d'aliéner leurs biens immobiliers et de se servir des produits de la vente pour rénover les biens-fonds qui restent, utilisant les critères en vigueur dans les milieux d'affaires pour prendre leurs décisions. Ce genre de mesure permet aux gestionnaires de programmes de déménager dans des locaux acceptables, à des prix raisonnables. Bien qu'il soit possible d'établir au sein du gouvernement une structure financière qui favoriserait l'utilisation des principes en vigueur dans les milieux d'affaires, le gouvernement risquerait de restreindre sa capacité d'utiliser les biens immobiliers ou de contrôler les fonds pour réaliser les autres objectifs gouvernementaux. On a demandé aux gouvernements de la Grande-Bretagne et de l'Australie de donner des directives aux fonctionnaires sur ces questions fondamentales.

12.112 Bien que la question fondamentale du contrôle des fonds n'ait pas été résolue, le ministère australien des Services administratifs a signalé que les réformes concernant les biens immobiliers ont procuré des avantages, dont un rendement annuel pour le Trésor de quelque 140 millions de dollars australiens (environ 140 millions CAN) ainsi que des économies annuelles de 40 p. 100 en travaux de réparation et d'entretien. La rationalisation des opérations du gouvernement de la Colombie-Britannique, où le contrôle des crédits a été délégué à une société d'État provinciale (British Columbia Building Corporation), fait réaliser aux contribuables des économies d'environ 25 millions de dollars par année. Son programme de gestion de l'énergie permet d'économiser sept millions de plus annuellement.

12.113 Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, des lois habilitantes exigent que les ministères ouvrent les fonctions de soutien à la concurrence du secteur privé. Le Canada ne dispose pas d'une telle loi (paragraphe 27.57). Toutefois, tant Travaux publics que la Défense

nationale ont connu certains succès dans ce domaine.

12.114 Ces autres administrations commencent à signaler qu'ils réalisent des économies importantes au chapitre de la gestion et de l'entretien des biens immobiliers. Il y a lieu de signaler que ces changements et ces économies portent principalement sur les immeubles à bureaux et non sur les installations spécialisées. Le gouvernement canadien prend des mesures pour améliorer ses méthodes de gestion des biens immobiliers.

12.115 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient évaluer les expériences d'autres administrations publiques lorsqu'ils aborderont les problèmes soulevés dans le présent rapport; ils devraient aussi utiliser les méthodes éprouvées, au besoin.

Chapitre 13

Gestion par le gouvernement fédéral du système d'assurance de la salubrité des aliments

Table des matières

	Page
Points saillants	13-5
Introduction	13-7
Contexte	13-9
Approche fédérale en matière de salubrité des aliments	13-9
La salubrité des aliments est une compétence partagée	13-11
La salubrité des aliments - réformes apportées en 1986 par le fédéral	13-12
Objectifs et étendue de la vérification	13-12
Observations et recommandations	13-14
Organisation et responsabilité des activités fédérales concernant la salubrité des aliments	13-14
Le Comité interministériel de la réglementation des aliments n'a pas terminé les tâches qui lui avaient été confiées	13-15
Santé Canada est le principal responsable de la salubrité des aliments	13-17
Les normes de salubrité des aliments et les méthodes d'inspection varient d'un ministère à l'autre	13-18
Santé Canada ne peut pas s'assurer que les dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues* concernant la salubrité des aliments sont appliquées de façon intégrale et efficace	13-19
Inspection des denrées alimentaires importées et des aliments produits au pays	13-20
La responsabilité des inspections de certains établissements sous contrôle fédéral est mal définie	13-21
Les ressources pour l'inspection des établissements de transformation des aliments sont réparties en fonction des exigences en matière de salubrité et de commerce	13-23
Les objectifs relatifs à la fréquence des inspections ne sont pas atteints	13-25
L'innovation et l'efficience en matière d'inspection des aliments varient selon les ministères	13-26

Un nouveau système canadien d'inspection des aliments a été proposé 13-28
Les aliments importés suscitent une attention accrue 13-29
Les ministères n'ont pas encore atteint le degré de coordination souhaité dans le contrôle des importations 13-30
Une coordination plus étroite avec les services américains d'inspection des aliments pourrait assurer une plus grande couverture des produits alimentaires importés 13-32

Recouvrement des coûts 13-33
Les coûts liés à l'inspection des aliments par le fédéral ne sont pas recouvrés conformément à la politique du Conseil du Trésor à cet égard 13-33

Communication au Parlement de l'information sur les activités relatives à la salubrité des aliments et des résultats 13-34
La Partie III du *Budget des dépenses* présente une information incomplète 13-35
L'efficacité générale des activités du fédéral en matière de salubrité des aliments n'est pas connue 13-35

Recommandations au Comité interministériel de la réglementation des aliments 13-36
Un programme pour le Comité interministériel de la réglementation des aliments 13-37

Pièces

13.1 Ressources engagées par le fédéral dans la gestion des produits alimentaires (1993-1994) 13-7
13.2 Valeur de la production alimentaire au Canada (1990) 13-8
(La pièce 13.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
13.3 Sondage de l'attitude des consommateurs canadiens 13-9
(La pièce 13.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
13.4 Sources des toxi-infections alimentaires 13-10
(La pièce 13.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
13.5 Lois fédérales sur les produits alimentaires 13-11
13.6 Chronologie des événements récents dans le domaine de la salubrité des aliments 13-13
13.7 Plan d'urgence 13-17
(La pièce 13.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
13.8 Répartition des crédits supplémentaires par ministère 13-18
13.9 Inspection par le fédéral des établissements de transformation des aliments (1993-1994) 13-20
13.10 Système fédéral d'inspection de la production alimentaire interne 13-22
(La pièce 13.10 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
13.11 Exemples d'aliments classés dans les catégories de

risque pour la santé 13-23
(La pièce 13.11 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
13.12 Ressources des ministères fédéraux pour les inspections réparties par catégorie de risque pour la santé (1993-1994) 13-24
(La pièce 13.12 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
13.13 Laboratoires fédéraux d'analyse de la salubrité des aliments 13-27
(La pièce 13.13 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
13.14 Sondage des attitudes des consommateurs 13-30
(La pièce 13.14 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
13.15 Effets mesurables du système d'assurance de la salubrité des aliments qui pourraient être examinés dans le cadre d'une étude d'évaluation de programme 13-36

Annexe 13.1 - Examen simultané des importations de denrées alimentaires provenant de pays tiers 13-41

Annexe 13.2 - Lettre du contrôleur général des États-Unis 13-48

Gestion par le gouvernement fédéral du système d'assurance de la salubrité des aliments

Vérificateur général adjoint : David Roth
Vérificateur responsable : Bill Rafuse

Points saillants

13.1 Les produits alimentaires canadiens sont reconnus comme étant des produits salubres et de grande qualité. Le système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments vise à faire en sorte que les aliments transformés en vente au Canada et à l'étranger sont sains. De l'avis des Canadiens et de nos partenaires commerciaux, ces efforts portent fruit.

13.2 La gestion par le gouvernement fédéral du système d'assurance de la salubrité des aliments est coordonnée par le Comité interministériel de la réglementation des aliments, qui a été créé en 1986. Santé Canada, Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Pêches et Océans Canada, Industrie Canada et Revenu Canada - Douanes gèrent et exécutent le programme fédéral touchant la salubrité des aliments. Le coût de ce programme de réglementation, y compris les activités d'inspection liées au commerce, était évalué à 226 millions de dollars en 1993-1994, les salaires des 3 600 fonctionnaires fédéraux comptant pour la plus forte proportion de cette somme.

13.3 L'objectif des programmes de salubrité des aliments consiste à réduire à des niveaux négligeables ou acceptables les risques pour la santé humaine. Les règlements en matière de salubrité des aliments se trouvent dans la *Loi sur les aliments et drogues* et, dans certains cas, sont détaillés davantage dans d'autres lois fédérales et provinciales.

13.4 En 1986, le Comité interministériel de la réglementation des

aliments avait pour mandat d'apporter des changements précis au système d'assurance de la salubrité des aliments et de promouvoir l'innovation et l'efficience des méthodes d'inspection. Le Comité n'a toujours pas terminé toutes les tâches qui lui ont été confiées et n'a pas communiqué ses résultats comme prévu. Même si des progrès ont été réalisés, plusieurs autres mesures devront être prises pour promouvoir l'efficience et pour faire en sorte que le système continue à assurer la salubrité des aliments au Canada.

13.5 Santé Canada ne peut pas garantir que les dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues* concernant la salubrité et l'innocuité des aliments sont appliquées de façon intégrale et efficace à tous les aliments transformés au Canada ou à tous les produits importés en vente au Canada. Il existe des lacunes au niveau de l'information reçue des organismes d'inspection et de la fréquence de leurs inspections.

13.6 Les ressources allouées par le fédéral pour l'inspection des aliments sont réparties en fonction des exigences en matière de salubrité et de commerce qui découlent des lois. La moitié des ressources fédérales d'inspection sont consacrées aux aliments transformés par des procédés qui présentent un risque faible pour la santé humaine, afin de répondre essentiellement aux exigences liées au commerce. Sans de telles dépenses, la viande et certains produits du poisson, par exemple, ne pourraient pas être exportés.

13.7 Les administrations fédérale et provinciales ont proposé un nouveau système canadien d'inspection des aliments en vue d'harmoniser les normes de salubrité des aliments et de rationaliser les activités d'inspection.

13.8 Les ministères ne respectent pas la politique du Conseil du Trésor sur le recouvrement des coûts. La politique a été adoptée il y a cinq ans et, depuis, des centaines de millions de dollars n'ont pas été recouvrés auprès de l'industrie pour les services d'inspection liés à la salubrité et au commerce des aliments.

13.9 La Partie III du *Budget des dépenses* ne fournit pas aux députés fédéraux ni aux autres intéressés un aperçu général des activités du gouvernement fédéral en matière de salubrité des aliments. Il n'est pas facile de trouver de l'information sur les objectifs, les ressources et le rendement dans ce domaine.

13.10 Les membres du Comité interministériel de la réglementation des aliments sont collectivement chargés de s'assurer que les programmes fédéraux en matière de salubrité des aliments sont évalués périodiquement. Le Comité ne s'est pas acquitté de cette responsabilité et c'est pourquoi l'efficacité des dépenses que le fédéral consacre à la salubrité des aliments n'est pas connue.

Introduction

13.11 Le Canada a la réputation d'un pays qui dispose d'amples approvisionnements en aliments salubres, nutritifs et de grande qualité. La qualité tient à la pureté et à la catégorie des aliments

alors que l'aspect nutritif se rapporte à leur valeur dans le régime alimentaire de l'être humain. La salubrité des aliments renvoie au risque pour la santé humaine : l'objectif consiste à réduire à des niveaux négligeables ou acceptables tout risque pour la santé humaine.

13.12 Les principaux risques sont la contamination chimique et microbiologique ainsi que les toxines naturelles. Les risques secondaires découlent d'une mauvaise indication des allergènes, des additifs alimentaires et des agents de conservation sur les étiquettes. Ces risques se concrétisent durant la production, la transformation ou la distribution des aliments, ou encore lors de la consommation de repas au restaurant, dans les établissements et à la maison.

13.13 Notre vérification a porté sur l'organisation et la coordination des activités liées à la salubrité des aliments au sein des cinq ministères fédéraux directement chargés du mandat de l'assurance de la salubrité des aliments. Les dépenses que le gouvernement fédéral a consacrées à la salubrité des aliments et aux programmes d'assurance de la qualité en 1993-1994 sont présentées, par ministère, à la pièce 13.1.

Pièce 13.1

Ressources engagées par le fédéral dans la gestion des produits alimentaires (1993-1994)

Ministère	**Effectif**	**(en milliers de dollars)**
Santé	767	57 666
Agriculture et Agro-alimentaire	2 272	133 292
Pêches et Océans	486	29 948
Industrie	115	5 064
Revenu Canada - Douanes	Non disponible	Non disponible
TOTAL	**3 640**	**225 970**

Source : Santé Canada, Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Pêches et Océans Canada et Industrie Canada

13.14 Les règles concernant la salubrité des aliments se trouvent dans la *Loi sur les aliments et drogues* et dans le règlement afférent, ainsi que dans plusieurs autres lois fédérales qui régissent le commerce international et interprovincial des aliments et des produits alimentaires. Les activités des cinq ministères fédéraux dans le domaine de la salubrité des aliments comprennent :

- l'établissement de normes et de règles sur la salubrité des aliments;

- l'élaboration de méthodes pour déceler les risques de toxi-infection alimentaire;

- l'inspection des aliments importés et des établissements de

transformation des aliments, y compris les produits et les procédés de surveillance;

- l'application des règles et des normes;

- la tenue d'enquêtes concernant les plaintes et les toxi-infections alimentaires;

- la sensibilisation et l'éducation des entreprises et du grand public.

13.15 Les gouvernements provinciaux jouent aussi un rôle important en matière d'assurance de la salubrité des aliments offerts au Canada. Aux termes de leurs mandats sur la santé publique et le commerce intraprovincial, les provinces régissent et contrôlent certains aspects de la salubrité des aliments, surtout à l'échelon du détail et de la restauration.

13.16 Les producteurs, les transformateurs et les distributeurs de produits alimentaires ont aussi un rôle très important à jouer dans la gestion des risques sanitaires associés aux aliments. De nombreux établissements de transformation d'aliments ont modifié leurs programmes d'assurance de la qualité pour contrôler les risques, et certains ont même adopté des normes de salubrité plus strictes que celles du fédéral. Il va de soi que le consommateur éclairé et informé doit accepter une certaine part du risque posé par les aliments préparés à la maison.

13.17 En 1988, nous avons fait rapport sur les programmes d'inspection des aliments de Pêches et Océans Canada et d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada. A Pêches et Océans Canada, nous avions constaté que les méthodes d'inspection des produits du poisson étaient adéquatement contrôlées. Au terme de notre vérification à Agriculture et Agro-alimentaire Canada, nous avions conclu que le Ministère n'avait pas bien déterminé les risques pour la santé et la sécurité humaines, ce qui lui aurait permis de concentrer ses ressources sur ces secteurs. La vérification nous avait aussi permis de recommander que plusieurs méthodes d'inspection clés soient renforcées. Notre suivi de 1990 a permis de constater qu'Agriculture et Agro-alimentaire Canada était en train de régler ces problèmes.

13.18 En 1991, nous avons examiné les méthodes de recouvrement des coûts des programmes d'inspection d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada et, dans le cadre de notre vérification de 1993 de l'Examen de la politique agro-alimentaire de ce ministère, nous avons passé en revue les activités liées à l'examen du processus d'homologation des pesticides.

13.19 Le Comité interministériel de la réglementation des aliments est chargé de la planification et de la coordination du système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments. Nos recommandations s'adressent donc à ce comité (voir les paragraphes 13.124 et 13.125).

Contexte

13.20 L'industrie alimentaire canadienne est un rouage important de l'économie nationale. En 1990, la transformation alimentaire était la deuxième industrie en importance du secteur manufacturier canadien : sa production alimentaire se chiffrait alors à 39 milliards de dollars (voir la pièce 13.2) et elle engageait 200 000 travailleurs.

Pièce 13.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

13.21 Le quart de la production alimentaire du Canada est exportée et nos partenaires commerciaux reconnaissent que nos produits sont salubres et de grande qualité. Les Canadiens croient aussi que les aliments qu'ils achètent sont salubres (voir pièce 13.3).

Pièce 13.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

13.22 Lorsque des aliments insalubres sont consommés, des toxi-infections alimentaires peuvent se produire. Les données publiées par Santé Canada pour la période 1975-1987 signalent en moyenne chaque année 940 cas de toxi-infections alimentaires touchant 6 681 personnes. Comme la pièce 13.4 l'indique, 74 p. 100 des toxi-infections alimentaires se produisent au restaurant ou à la maison. La majorité de ces incidents sont dus à une préparation ou à une cuisson déficientes des aliments.

Pièce 13.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

13.23 La communauté scientifique est en général d'avis que le nombre d'incidents est plus élevé que les chiffres avancés par Santé Canada. Les estimations du nombre véritable de Canadiens qui souffrent chaque année d'une toxi-infection alimentaire varient considérablement, et peuvent aller jusqu'à deux millions. Peu importe les chiffres réels, les coûts pour l'économie canadienne sont considérables. D'après Santé Canada, l'augmentation des coûts des soins de santé, la réduction de la productivité et la perte de marché liées à ces incidents représenteraient entre deux et six milliards de dollars chaque année.

Approche fédérale en matière de salubrité des aliments

13.24 Les programmes fédéraux d'inspection des aliments ont été mis en place au Canada dès 1907 afin de lutter contre la contamination des aliments par des maladies animales. Les programmes ont été étoffés ou modifiés au fil des ans, à mesure que de nouveaux dangers - bactéries, produits chimiques et toxines - étaient décelés.

13.25 La *Loi sur les aliments et drogues* et les règlements y afférents établissent des normes de salubrité et de protection contre la fraude qui s'appliquent à tous les aliments vendus au Canada; les règles du

droit criminel servent à assurer le contrôle de leur application. D'autres lois fédérales énoncent des règles sanitaires pour les aliments : la *Loi sur l'inspection des viandes*, la *Loi sur l'inspection du poisson* et la *Loi sur les produits agricoles au Canada*. Ces trois lois visent essentiellement à accroître le potentiel de commercialisation des produits alimentaires échangés entre les provinces et avec l'étranger, et ce, par des normes sur la salubrité, la qualité et le classement des denrées. La *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* contient les normes d'étiquetage des produits de consommation emballés en vue d'être vendus au Canada. Toutes ces lois contiennent des normes ou des spécifications qui viennent compléter ou définir dans le détail les normes sur la salubrité des aliments énoncées dans la *Loi sur les aliments et drogues*. La pièce 13.5 présente l'étendue des lois fédérales sur les aliments par produit de base et industrie alimentaire visés.

Pièce 13.5

Lois fédérales sur les produits alimentaires

LOI SUR LES ALIMENTS ET DROGUES

Vise tous les produits alimentaires importés ou vendus au Canada

Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation

Vise tous les produits alimentaires préemballés importés ou vendus au Canada

Loi sur l'inspection du poisson

Vise le poisson et les produits du poisson vendus sur les marchés interprovinciaux et sur les marchés d'importation et d'exportation

Loi sur l'inspection des viandes

Vise la viande et les produits de la viande vendus sur les marchés interprovinciaux et sur les marchés d'importation et d'exportation

Loi sur les produits agricoles au Canada

Vise la plupart des produits laitiers, les oeufs, les fruits et légumes et les produits de l'érable et du miel vendus sur les marchés interprovinciaux et sur les marchés d'importation et d'exportation

13.26 Santé Canada assume la responsabilité générale des volets salubrité, innocuité et valeur nutritive des aliments, et ce, aux termes de la *Loi sur les aliments et drogues* et du règlement afférent. Cette responsabilité englobe les denrées alimentaires produites au pays et les aliments importés vendus au Canada. Agriculture et Agro-alimentaire Canada ainsi que Pêches et Océans Canada partagent avec Santé Canada les responsabilités en matière de salubrité des aliments; ils fixent aussi les règles de la commercialisation (qualité,

classement, salubrité, etc.) des produits alimentaires échangés entre les provinces ou avec l'étranger. Agriculture et Agro-alimentaire Canada assume la responsabilité générale des dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues* qui ont trait à la fraude et à l'étiquetage et qui s'appliquent ailleurs qu'au niveau du commerce de détail. Industrie Canada est responsable des dispositions générales de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* et du règlement afférent qui ont trait à l'étiquetage et qui s'appliquent à tous les produits de consommation préemballés. Il est également responsable de l'application, au niveau du commerce de détail, des dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues* qui ont trait à la fraude et à l'étiquetage. Revenu Canada - Douanes joue un rôle de soutien important, car il notifie les ministères fédéraux de l'arrivée des cargaisons et veille à l'application des règlements sur l'importation aux points d'entrée.

La salubrité des aliments est une compétence partagée

13.27 Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont compétence sur les questions de santé publique et, partant, sur les denrées alimentaires produites, échangées et vendues à l'intérieur de leurs frontières. Ensemble, ils dépensent 50 millions de dollars par année pour l'inspection des établissements de transformation. Les gouvernements provinciaux inspectent également les établissements de détail et le secteur de la restauration. Dans certaines provinces, les gouvernements municipaux se chargent aussi de l'application de règlements. En général, les lois provinciales qui se rapportent aux exigences fédérales ou les reprennent prévoient l'inspection de tous les établissements où se trouvent des denrées alimentaires destinées à la vente et à la consommation humaine.

13.28 Les programmes provinciaux et municipaux d'inspection sanitaire visent d'abord l'industrie des services d'alimentation - restaurants et traiteurs - ainsi que l'industrie du détail, dont les épiceries, les boucheries et les pâtisseries. Les provinces sont aussi chargées de l'inspection des laiteries et des abattoirs et des établissements de transformation des viandes lorsque les produits sont seulement échangés à l'intérieur de la province. Dans certains cas, Agriculture et Agro-alimentaire Canada inspecte les abattoirs et les usines de transformation des viandes sous contrôle provincial en vertu d'une entente avec les provinces. Le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique en sont des exemples.

La salubrité des aliments - réformes apportées en 1986 par le fédéral

13.29 En 1985, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (Nielsen) s'est penché sur les programmes réglementaires fédéraux d'inspection des aliments. Après l'examen, le gouvernement a réaffirmé la primauté absolue du ministre de la Santé et de la *Loi sur les aliments et drogues* pour toutes les questions liées à la salubrité, à l'innocuité et à la valeur nutritive des aliments. Il a aussi adopté plusieurs changements proposés par le Groupe de travail afin d'améliorer les activités fédérales liées à l'inspection des aliments, à savoir :

- modifier les règlements fédéraux pour éliminer toute incohérence ou contradiction;

- encourager l'établissement de normes de salubrité et d'innocuité qui s'appliquent uniformément à tous les établissements de transformation des aliments aux niveaux fédéral et provincial;

- coordonner les activités d'inspection fédérales des établissements agréés et des aliments importés;

- échanger de l'information entre les ministères fédéraux et prévoir une vérification périodique du processus d'inspection par Santé Canada;

- préciser les responsabilités et le champ d'application de l'inspection des aliments dans les usines de transformation qui ne sont pas agréées par le gouvernement fédéral.

13.30 En résumé, le gouvernement demandait aux ministres de la Santé, de l'Agriculture et Agro-alimentaire, des Pêches et Océans et d'Industrie Canada (alors appelé Consommation et Affaires commerciales) de chercher une approche plus intégrée et mieux coordonnée en matière de réglementation et d'inspection fédérales et provinciales des aliments. Il a aussi demandé la création d'un comité interministériel de la réglementation des aliments, présidé par le sous-ministre de la Santé et réunissant les sous-ministres d'Agriculture et Agro-alimentaire, de Pêches et Océans et d'Industrie Canada. Ce comité - le Comité interministériel de la réglementation des aliments - a reçu comme mandat de planifier et de coordonner la mise en oeuvre des directives du gouvernement.

13.31 Une chronologie plus complète de récents événements importants liés à la salubrité des aliments est présentée à la pièce 13.6.

Pièce 13.6

Chronologie des événements récents dans le domaine de la salubrité des aliments

Les lois fédérales régissant l'inspection des aliments (voir la pièce 13.5) ont été élaborées sur une période de 80 ans.

1907 Loi sur les viandes et les conserves d'aliments (*abrogée en 1985*)
1914 Loi sur l'inspection du poisson
1920 Loi sur les aliments et drogues
1935 Loi sur les fruits, les légumes et le miel (*abrogée en 1992*)
1951 Loi sur les produits laitiers (*abrogée en 1983*)
1955 Loi sur les normes des produits agricoles canadiens (*abrogée en 1988*)
1955 Loi sur l'inspection des viandes
1971 Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation
1988 Loi sur les produits agricoles au Canada

Année	Événements internes	Événements externes
1985	Le groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (Nielsen) recommande des changements importants au programme fédéral d'assurance de la salubrité des aliments.	Un rappel important de thon canadien en conserve donne lieu à une révision gouvermentale des mandats et responsabilités en matière d'inspection des aliments.
1986	Le gouvernement demande aux ministères de modifier les règles et d'améliorer la coordination entre les ministères fédéraux et entre le fédéral et les provinces. Un comité interministériel, présidé par le sous-ministre de la Santé -- le Comité interministériel de la réglementation des aliments --, est également établi.	
1987		On établit qu'une toxine non identifiée est responsable de la contamination de fruits de mer. La toxine est identifiée par la suite et un programme d'analyse est mis en place pour réduire le risque

		que représente la toxine pour la santé publique.
1988	Santé Canada signe des ententes avec Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Pêches et Océans Canada qui portent sur les inspections des aliments dans les établissements agréés.	
1988 - 1989	Le Comité interministériel de la réglementation des aliments présente deux rapports au gouvernement qui indiquent les secteurs du système fédéral d'inspection des aliments où des améliorations s'imposent.	Une possible contamination de raisins importés du Chili soulève l'inquiétude du grand public. L'incident entraîne le rappel à grande échelle de ces fruits.
1990	Le Conseil du Trésor approuve une augmentation des crédits annuels de 38 millions de dollars pour les quatre ministères fédéraux chargés de veiller à l'inspection des aliments.	
1993	Une réorganisation du gouvernement fédéral donne lieu au transfert des responsabilités liées à l'étiquetage des aliments de Consommation et Affaires commerciales Canada à Agriculture et Agro-alimentaire Canada, alors que les activités d'inspection du secteur du détail sont dévolues à Industrie Canada.	
1994	Les ministères fédéraux signent un protocole qui porte sur la vérification des composantes de la salubrité des aliments des programmes d'inspection d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada et de Pêches et Océans Canada.	
1994	Les gouvernements fédéral et provinciaux approuvent l'élaboration du système canadien	

d'inspection des aliments qui propose
l'harmonisation des normes de salubrité
et de qualité des aliments et la répartition
des responsabilités en matière d'inspection
des aliments entre les paliers de gouvernement.

Source : Santé Canada, Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Pêches et Océans Canada

Objectifs et étendue de la vérification

13.32 Les objectifs de notre vérification visaient à déterminer :

- si des progrès raisonnables ont été accomplis dans la mise en oeuvre du plan du gouvernement touchant la salubrité des aliments;

- quelles mesures devraient être prises pour assumer les responsabilités fédérales en matière de salubrité des aliments de façon plus économique, efficiente et efficace.

13.33 La vérification a porté sur la gestion par le gouvernement fédéral du système d'assurance de la salubrité des aliments. Elle n'avait pas été conçue pour nous permettre de tirer des conclusions sur la salubrité des aliments au Canada.

13.34 La vérification visait les cinq ministères fédéraux engagés directement dans des activités relatives à la salubrité des aliments (voir la pièce 13.1). D'autres activités fédérales, comme la participation d'Environnement Canada au programme sur les mollusques et les crustacés de Pêches et Océans Canada et les programmes de santé des animaux et d'aliments du bétail d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada, contribuent aussi indirectement à la salubrité des produits alimentaires. Comme notre vérification portait sur la salubrité des produits alimentaires, ces activités indirectes en ont été exclues.

13.35 Le chapitre 13 de notre Rapport de 1993 décrit les changements qui ont découlé de l'examen du processus d'homologation des pesticides lancé en 1989 par le ministre de l'Agriculture. Bien que la réglementation et le contrôle des pesticides concernent la salubrité des aliments, nous n'avons pas entrepris d'autres travaux dans ce secteur en raison de nos travaux de l'année dernière.

13.36 La phase de planification de la vérification s'est terminée en août 1992. A la demande du Comité interministériel de la réglementation des aliments, nous avons reporté la phase d'examen d'un an pour donner aux ministères le temps de faire progresser ou d'achever certaines des initiatives qui étaient en cours. Le Comité estimait que la vérification serait plus utile si ces initiatives étaient évaluées et si d'autres améliorations étaient recommandées.

13.37 En août 1993, le vérificateur général du Canada et le contrôleur général des États-Unis se sont entendus pour entreprendre des examens simultanés de la collaboration entre les organismes d'inspection alimentaire des deux pays relativement aux contrôles des aliments importés de pays tiers. En particulier, les examens avaient pour but d'évaluer le processus d'échange d'information sur les produits alimentaires importés qui ne répondent pas aux normes de salubrité du Canada ou des États-Unis. Un sommaire des principales constatations de ces travaux figure aux paragraphes 13.99 à 13.103 du présent chapitre; d'autres précisions sont présentées aux annexes 13.1 et 13.2.

Observations et recommandations

Organisation et responsabilité des activités fédérales concernant la salubrité des aliments

13.38 En 1985, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (Nielsen) en arrivait à la conclusion que les rôles et les responsabilités des ministères dans le système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments devaient être éclaircis. Par la suite, le gouvernement et le Comité interministériel de la réglementation des aliments ont précisé et défini les rôles de chacun des ministères intéressés. Cette définition suppose l'adoption d'un modèle de contrôle et contrepoids. Le rôle du Comité interministériel dans la planification et la coordination du système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments est primordial pour le succès de ce modèle. Cependant, c'est au niveau de la primauté du rôle et des responsabilités de Santé Canada que tout se joue. En effet, ce ministère est chargé d'établir des normes de salubrité des aliments et, ensuite, de faire en sorte que les inspecteurs fédéraux et provinciaux vérifient que l'industrie respecte ces normes.

13.39 La directive gouvernementale de 1986 insistait sur l'importance d'une coopération et d'une coordination accrues entre les ministères dans l'exécution des activités liées à la salubrité des aliments. C'est pourquoi le gouvernement a autorisé la création du Comité interministériel de la réglementation des aliments et l'a chargé de planifier, de coordonner, d'évaluer et de promouvoir l'innovation et l'efficience dans l'inspection des aliments, y compris l'autoréglementation par l'industrie, le cas échéant. Le Comité était aussi chargé de conseiller les ministres sur les questions liées à la réglementation et à la politique d'inspection des aliments et de présenter des rapports périodiques au gouvernement.

Le Comité interministériel de la réglementation des aliments n'a pas terminé les tâches qui lui avaient été confiées

13.40 Le Comité interministériel de la réglementation des aliments a délégué beaucoup de ses responsabilités à trois sous-comités; un résumé de leurs activités est présenté ci-après. Nos constatations concernant les progrès du Comité interministériel dans les domaines de la communication de l'information, de l'innovation, de l'efficience et de l'évaluation sont exposées dans le présent chapitre.

13.41 Le Sous-comité de la réglementation des aliments a été créé en 1986 afin d'examiner les règles et les lois pour s'assurer que la terminologie était uniforme et cohérente. Le Sous-comité de l'inspection des aliments, dont la création remonte également à 1986, devait élaborer et mettre en oeuvre des stratégies pour coordonner les activités d'inspection entre les ministères fédéraux et avec les provinces et les municipalités. En 1990, le Sous-comité de la communication a été créé pour élaborer un plan à long terme de coordination des communications interministérielles sur la salubrité des aliments.

13.42 Le Sous-comité de l'inspection des aliments est celui qui a été le plus actif. Il a créé plusieurs groupes de travail qui ont été chargés

de combler des lacunes au niveau de l'échange des données entre les ministères et du contrôle des importations de produits alimentaires. Des groupes de travail ont également été formés afin d'élaborer des procédures et des méthodes d'inspection pour évaluer le degré de respect de la *Loi sur les aliments et drogues* et des règlements y afférents par l'industrie. En outre, le Sous-comité devait réduire le double emploi des activités d'inspection des usines de transformation des aliments sous contrôle fédéral. Même si des plans ont été élaborés récemment et que des ententes ont été conclues dans tous ces domaines, on y a noté peu de changements dans les méthodes.

13.43 Le Sous-comité de la réglementation des aliments ne s'est pas réuni depuis 1988; il a terminé une partie seulement des tâches qui lui avaient été confiées. Le Sous-comité de la communication s'est réuni six fois, mais n'a accompli que peu de progrès dans la préparation d'un plan de coordination des communications interministérielles sur la salubrité des aliments.

13.44 En plus des sous-comités, deux comités nationaux de coordination ont été créés en 1990 : un par Santé Canada et l'autre par Agriculture et Agro-alimentaire Canada. Les mandats de ces comités en matière de salubrité des aliments sont à peu de choses près identiques et ils se chevauchent dans des domaines comme la promotion de normes alimentaires uniformes, les communications entre les paliers de gouvernement provincial et fédéral et la liaison avec les consommateurs et l'industrie alimentaire. En octobre 1993, un comité directeur mixte a été établi et réunissait des membres des deux comités nationaux, des représentants de Pêches et Océans Canada et des inspecteurs-hygiénistes des provinces.

13.45 De nombreux comités et groupes de travail ont été créés pour intensifier le dialogue et la consultation entre les ministères et pour s'occuper de questions précises en matière de salubrité des aliments. Cependant, le Comité interministériel de la réglementation des aliments connaît depuis quelques années un taux élevé de roulement et d'un manque d'orientation soutenue. Le Comité a aussi manqué de ressources à l'appui de ses travaux permanents. Il n'a pas réussi à établir un plan de travail général pour le programme de salubrité des aliments et beaucoup des tâches qui lui avaient été confiées ne sont pas encore achevées.

13.46 En 1988 et en 1989, le Comité interministériel présentait deux rapports au gouvernement. Il s'agissait dans les deux cas d'évaluations critiques des activités du gouvernement en matière de salubrité des aliments. Le premier rapport contenait une liste des secteurs vulnérables, dont les problèmes posés par des produits alimentaires fabriqués au Canada, le contrôle des produits importés et les mesures d'intervention dans le cas de contaminations des aliments. L'une des initiatives du Comité a consisté à établir un plan national d'urgence en cas de contamination des aliments et à en confier la responsabilité première à Santé Canada (voir la pièce 13.7). Le Comité n'a pas évalué ce nouveau système ni rendu compte de l'efficacité de ses mesures d'intervention dans le cas de contaminations des aliments.

Pièce 13.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

13.47 Le deuxième rapport décrivait un plan portant sur ces secteurs et sur d'autres domaines pour améliorer le système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments. Un élément clé du plan prévoyait une augmentation importante des ressources pour les quatre ministères chargés des inspections. Le Conseil du Trésor a approuvé des crédits annuels supplémentaires de 38 millions de dollars en 1990 (voir la pièce 13.8).

Pièce 13.8

Répartition des crédits supplémentaires par ministère (en millions de dollars)

Ces montants sont reflétés dans ceux indiqués à la pièce 13.1.

	1990-1991	**1991-1992**	**1992-1993**	**1993-1994**	**Total**
Santé	23,6	22,1	19,6	20,2	85,5
Agriculture et Agro-alimentaire	6,6	7,5	10,0	9,2	33,3
Pêches et Océans	6,1	5,3	4,9	5,0	21,3
Industrie	1,7	3,1	3,5	3,6	11,9
TOTAL	38,0	38,0	38,0	38,0	152,0

Source : Santé Canada, Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Pêches et Océans Canada et Industrie Canada

13.48 Le Conseil du Trésor a demandé au Comité de soumettre, deux ans plus tard, un nouveau rapport sur la façon dont les nouvelles ressources avaient été utilisées pour améliorer le système d'inspection des aliments. Ce rapport n'a pas été présenté. En outre, en 1990, le Comité interministériel a décidé qu'un rapport devrait être préparé environ deux ans plus tard pour fournir au Cabinet de l'information sur l'utilisation de ces nouvelles ressources. Ce rapport n'a pas été présenté non plus.

13.49 Les ministères intéressés nous ont fourni, en réponse à notre demande, de l'information sur l'utilisation des ressources supplémentaires accordées par le Conseil du Trésor pour les programmes sur la salubrité des aliments. Ce qui nous préoccupe, cependant, c'est le fait que le Comité interministériel de la réglementation des aliments ne communique pas d'information au Conseil du Trésor ni au gouvernement, comme cela avait été prévu. Pendant la période de quatre années qui s'est écoulée depuis que les crédits supplémentaires ont été approuvés, 150 millions de dollars ont été dépensés sans que personne n'ait eu à en rendre compte.

Santé Canada est le principal responsable de la salubrité des aliments

13.50 Les dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues* concernant la salubrité des aliments s'appliquent à tout le secteur de la transformation et de la distribution alimentaires au Canada. Pour respecter ses obligations aux termes de la Loi, Santé Canada doit maintenir des normes actuelles et pertinentes en fonction des besoins au Canada et veiller à ce que des stratégies raisonnables d'application de ces normes soient en place pour protéger la santé et la sécurité du grand public canadien. Ces conditions ont été énoncées dans la directive gouvernementale de 1986.

13.51 La directive a confirmé que le ministre de la Santé et les dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues* ont la primauté pour toutes les questions liées à la salubrité, à l'innocuité et à la valeur nutritive des aliments. Le rôle de Santé Canada auprès des établissements de transformation des aliments agréés par le fédéral consiste à établir des normes de salubrité et à vérifier les programmes d'inspection d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada et de Pêches et Océans Canada afin de s'assurer que les inspections sont menées conformément à ces normes. Ces exigences visent 3 900 usines de transformation alimentaire agréées par le fédéral au Canada.

13.52 En outre, Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Pêches et Océans Canada furent précisément tenus d'adopter (par voie de référence) tout règlement utile dans le cadre de la *Loi sur les aliments et drogues* et d'éliminer toute incohérence ou contradiction au niveau des règles sur la salubrité et l'innocuité des aliments. Cette directive a été respectée en partie. Les règlements afférents à la *Loi sur l'inspection des viandes* et à la *Loi sur les produits agricoles au Canada* font référence aux normes de salubrité et d'innocuité de la *Loi sur les aliments et drogues*. *Le Règlement sur l'inspection du poisson* sera modifié lorsque l'examen actuel de la réglementation sera terminé.

Les normes de salubrité des aliments et les méthodes d'inspection varient d'un ministère à l'autre

13.53 Santé Canada a signé des ententes en 1990 avec Agriculture et Agro-alimentaire Canada et avec Pêches et Océans Canada pour examiner et sanctionner les plans d'échantillonnage et les méthodes d'analyse des produits alimentaires de ces deux ministères. On voulait ainsi s'assurer que les ministères inspectent les usines de transformation conformément aux dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues.* Les pratiques courantes veulent que Santé Canada examine officieusement les plans d'échantillonnage et les méthodes d'analyse d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada et de Pêches et Océans Canada. Santé Canada a l'intention de déterminer si cette façon de faire est adéquate, compte tenu du fait qu'il est le principal responsable de cette question.

13.54 En 1991, Santé Canada, Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Pêches et Océans Canada ont commencé à élaborer des normes de salubrité et d'innocuité et des méthodes d'inspection uniformes. Ils cherchaient ainsi à améliorer l'efficience du système d'inspection et à assurer un traitement juste et équitable à tous les secteurs de l'industrie. Malgré les efforts des trois ministères, l'initiative a pris du retard; aucune méthode uniformisée n'a encore été approuvée pour les procédés de transformation des aliments.

13.55 En février 1992, Pêches et Océans Canada a lancé un programme de gestion de la qualité qui a donné lieu à une modification en profondeur de ses méthodes d'inspection (voir le paragraphe 13.79). Agriculture et Agro-alimentaire Canada est aussi en train d'élaborer de nouvelles méthodes d'inspection pour son projet d'autoréglementation de l'industrie. Santé Canada a été consulté dans les deux cas, mais il n'a pas étayé son examen et ses conclusions voulant que ces nouvelles méthodes d'inspection répondent aux exigences en matière de salubrité et d'innocuité de la *Loi des aliments et drogues*.

Santé Canada ne peut pas s'assurer que les dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues* concernant la salubrité des aliments sont appliquées de façon intégrale et efficace

13.56 Santé Canada n'assume pas sa responsabilité dans l'application uniforme des normes de salubrité des aliments à l'échelle du système. Le Ministère ne dispose pas de toute l'information nécessaire pour déterminer si les ministères et les organismes fédéraux et provinciaux vérifient la conformité aux exigences de la *Loi sur les aliments et drogues* en matière de salubrité alimentaire, exigences qui s'appliquent à tous les aliments vendus au Canada.

13.57 En 1986, le gouvernement demandait à Santé Canada de vérifier les inspections effectuées par les autres ministères fédéraux relativement à la salubrité et à l'innocuité des aliments dans les établissements agréés par le fédéral et les inspections des produits importés, et de communiquer l'information sur les résultats des activités d'inspection. Cette mesure devait fournir à Santé Canada le moyen d'assurer la conformité aux dispositions de la *Loi sur les aliments et drogues*.

13.58 Santé Canada a commencé à inspecter conjointement les établissements avec les deux autres ministères à la suite des ententes de 1989 qu'il a signées avec Agriculture et Agro-alimentaire Canada et avec Pêches et Océans Canada. Ces ententes portent sur l'échange de l'information, les normes d'inspection et les rôles et responsabilités à l'égard de l'inspection des établissements de transformation sous contrôle fédéral. Après une période de quatre ans pendant laquelle des inspections conjointes ont eu lieu, Santé Canada était incapable de tirer une conclusion sur la conformité de l'industrie de la transformation alimentaire aux dispositions sur la salubrité et l'innocuité des aliments contenues dans la *Loi sur les aliments et drogues*.

13.59 En 1993, le Comité interministériel de la réglementation des aliments a demandé aux ministères de trouver d'autres moyens que les inspections conjointes pour éviter le chevauchement de ces activités. En janvier 1994, les ministères se sont entendus sur un nouveau rôle de vérification pour Santé Canada. Santé Canada examinera les programmes d'inspection d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada et de Pêches et Océans Canada pour voir s'ils respectent les exigences en matière de salubrité et d'innocuité de la *Loi sur les aliments et drogues* et des règlements y afférents. Quand cette entente aura été appliquée, le Comité interministériel de la réglementation des aliments approuvera les plans de vérification et examinera les résultats des vérifications, dont les mesures de suivi.

13.60 Santé Canada a établi des comités de la salubrité des aliments et signé des ententes administratives avec chaque province pour qu'il y ait coordination des activités d'inspection et échange d'information. Nous avons toutefois constaté que Santé Canada n'obtient pas une information complète des provinces sur la nature, la portée, le calendrier et les résultats des inspections de la salubrité des aliments qu'elles entreprennent. Résultat : Santé Canada ne peut pas déterminer si les ministères et organismes provinciaux et territoriaux vérifient la conformité aux normes de salubrité qui correspondent à celles de la *Loi sur les aliments et drogues*. Santé Canada n'obtient pas de certitude absolue des provinces concernant leurs activités d'inspection.

Inspection des denrées alimentaires importées et des aliments produits au pays

13.61 Santé Canada compile de l'information sur les toxi-infections alimentaires au Canada depuis 1975. Les renseignements les plus récents publiés en 1994 résument la situation de 1987. Bien que l'information fournie sous diverses formes par les dix provinces et les deux territoires ne puisse pas être compilée facilement et rapidement, une période de sept ans nous apparaît excessive; dans ces circonstances, l'information est beaucoup moins utile. Ce genre d'information est important puisqu'il nous donne une indication au fil du temps de l'efficacité du système d'assurance de la salubrité des aliments et peut aider les gestionnaires à répartir leurs ressources de façon plus efficiente. En ce moment, cette information ne répond pas à ces besoins.

La responsabilité des inspections de certains établissements sous contrôle fédéral est mal définie

13.62 Santé Canada, Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Pêches et Océans Canada se chargent chacun de l'inspection de secteurs différents de l'industrie canadienne de la transformation des aliments pour en contrôler la conformité aux dispositions pertinentes de la *Loi sur les aliments et drogues*, ainsi qu'aux dispositions sur la salubrité, la qualité, le classement et l'étiquetage énoncées dans la *Loi sur l'inspection des viandes*, la *Loi sur les produits agricoles au Canada*, la *Loi sur l'inspection du poisson* et la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*. Le nombre des inspections pour chaque ministère fédéral est indiqué à la pièce 13.9.

Pièce 13.9

Inspection par le fédéral des établissements de transformation des aliments (1993-1994)

Au total, 3 914 usines de transformation des aliments sont agréées par Pêches et Océans Canada et par Agriculture et Agro-alimentaire Canada. Elles font l'objet d'inspections afin de veiller à ce qu'elles se conforment aux exigences de salubrité et de qualité du fédéral.

Santé Canada inspecte les usines qui ne sont pas tenues de s'enregistrer auprès du fédéral. Lors des inspections, on évalue seulement leur conformité aux exigences de salubrité du fédéral.

Ministères fédéraux	Nombre d'usines	Nombre d'inspections	Nombre d'inspecteurs
SANTÉ			114
- tous les produits	4 540	1 146	
PECHES ET OCÉANS			300
- poisson et produits du poisson	1 272	3 107	
AGRICULTURE ET AGRO-ALIMENTAIRE			1 711
- viande et volaille	589	5 028*	
- produits laitiers	274	251	
- oeufs transformés	20	582	
- oeufs en coquille	421	3 848	
- fruits et légumes transformés	268	247	
- produits de l'érable et du miel	1 070	372	
TOTAL	**8 454**	**14 581**	**2 125**

* Ce chiffre ne tient pas compte des inspections continues de la viande et de la volaille.

Source : Santé Canada, Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Pêches et Océans Canada

13.63 Les dispositions contenues dans la *Loi sur les aliments et drogues* concernant la salubrité des aliments s'appliquent à toutes les denrées alimentaires, qu'elles soient produites au pays ou qu'elles soient importées pour être vendues au Canada. Cependant, les exigences réglementaires des autres lois fédérales, excepté la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, sont fondées tant sur des considérations d'ordre commercial que sur des considérations de salubrité. Les établissements doivent s'enregistrer auprès du gouvernement fédéral s'ils transforment des denrées alimentaires destinées au commerce interprovincial ou international. Il existe 2 600 établissements de transformation enregistrés en vertu de la *Loi sur l'inspection des viandes* et de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*, et 1 300 établissements enregistrés en vertu de la *Loi sur l'inspection du poisson.* Pour ce qui est du secteur de la production du lait, des fruits et des légumes, les établissements de transformation qui transigent avec d'autres provinces ou avec l'étranger doivent s'enregistrer en vertu de la *Loi sur les produits agricoles au Canada* seulement s'ils produisent des denrées visées par cette Loi, c'est-à-dire des produits pour lesquels la Loi établit des normes de qualité et de composition. La pièce 13.10 décrit les exigences d'enregistrement, les responsabilités en matière d'inspection et d'autres facteurs connexes.

Pièce 13.10 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

13.64 La *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* s'applique à toutes les denrées alimentaires emballées et destinées à la vente directe aux consommateurs au Canada. La *Loi sur l'inspection des viandes*, la *Loi sur l'inspection du poisson* et la *Loi sur les produits agricoles au Canada* s'appliquent aussi aux aliments importés au Canada. Les établissements de transformation des aliments qui produisent d'autres types de denrées ou qui vendent leurs produits dans une seule province ne sont pas tenus de s'enregistrer auprès du fédéral. Santé Canada inspecte 4 500 des établissements de transformation qui ne sont pas enregistrés en vertu des lois fédérales sur le commerce.

13.65 Nous avons aussi noté que la responsabilité des inspections de certains produits alimentaires dans les usines agréées par Agriculture et Agro-alimentaire Canada, y compris beaucoup de produits qui présentent un risque élevé pour la santé, est mal définie. En 1988, Santé Canada convenait que ses inspections dans les établissements agréés seraient effectuées par le ministère fédéral qui délivre le certificat d'agrément. Cependant, aux termes de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*, Agriculture et Agro-alimentaire Canada procède à l'inspection des opérations de transformation des seules

denrées alimentaires pour lesquelles le Ministère impose des normes de qualité ou de classement.

13.66 Si un établissement agréé transforme d'autres produits alimentaires pour lesquels aucune norme de classement n'existe, comme le chocolat, les céréales pour bébés et les jus de fruit, ni Santé Canada ni Agriculture et Agro-alimentaire Canada n'inspectent ces procédés en profondeur pour voir s'ils sont conformes aux normes fédérales de salubrité. Par exemple, en Ontario, plus de la moitié de la production alimentaire des 37 établissements agréés par le fédéral n'est pas visée par les normes de qualité et de classement du gouvernement fédéral. Ces procédés ne sont pas inspectés en profondeur même si un bon nombre d'entre eux sont classés comme des procédés pouvant poser un risque élevé pour la santé.

Les ressources pour l'inspection des établissements de transformation des aliments sont réparties en fonction des exigences en matière de salubrité et de commerce

13.67 Pour que les ressources d'inspection des aliments soient utilisées de façon efficiente, il faut que les programmes fédéraux de salubrité des aliments soient fondés sur une évaluation du risque pour la santé humaine. Cette évaluation doit permettre de déterminer les risques de contamination liés au produit alimentaire (par exemple, micro-organismes pathogènes et résidus chimiques), au procédé de transformation (par exemple, mise en conserve, congélation, cuisson) ainsi qu'aux méthodes de contrôle de la qualité et aux antécédents de l'usine en matière de conformité aux exigences réglementaires.

13.68 Les programmes fédéraux d'inspection découlent des exigences établies dans les lois décrites précédemment. Les ressources pour l'inspection sont réparties en fonction des exigences réglementaires sur la salubrité, le commerce et le classement. Les ressources pour l'inspection des usines sous la responsabilité de Santé Canada sont réparties en vue de l'évaluation de la conformité aux exigences réglementaires sur la salubrité. Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Pêches et Océans Canada répartissent les ressources d'inspection en tenant compte à la fois des exigences en matière de salubrité et de commerce. Nous n'avons pas été en mesure de faire la distinction entre les ressources totales affectées au volet salubrité et celles affectées au volet commerce.

13.69 En 1993, le Sous-comité interministériel de l'inspection des aliments a hiérarchisé les procédés de transformation des aliments en fonction du risque qu'ils représentent pour la santé humaine (voir la pièce 13.11). Quand on compare les ressources totales d'inspection qui sont allouées à ces catégories de risque, on constate des écarts importants entre les trois ministères. Ces écarts sont, dans une large mesure, attribuables aux exigences en matière de commerce imposées par les marchés d'exportation étrangers plutôt qu'aux exigences en matière de salubrité (voir la pièce 13.12).

Pièce 13.11 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Pièce 13.12 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

13.70 Par exemple, les abattoirs sont classés comme des établissements à risque peu élevé, parce qu'on présume que la transformation ultérieure et la cuisson élimineront, pour le consommateur, le risque de contamination bactérienne présenté par la viande crue. Toutefois, Agriculture et Agro-alimentaire Canada consacre 60 p. 100 de toutes ses ressources d'inspection aux abattoirs (bovins et volailles). Un grand nombre de ces activités d'inspection sont menées en vue de répondre aux exigences de nos marchés d'exportation de viande. Par exemple, chaque animal de boucherie fait l'objet d'une évaluation organoleptique avant et après l'abattage, et ce, sous la supervision d'un vétérinaire. Il s'agit d'une exigence d'exportation obligatoire de la plupart des pays étrangers, même si, depuis le début des années 80, on se demande si cette méthode permet de détecter les risques pour la santé humaine de manière efficiente, rentable et scientifique. Bon nombre des maladies que cette méthode devait permettre de déceler ont été éradiquées et beaucoup de menaces invisibles pour la santé humaine, comme la salmonellose, la E.coli et les résidus de médicaments vétérinaires, ne peuvent pas être décelées ni contrôlées par cette inspection.

13.71 Contrairement à l'abattage, la mise en conserve des aliments à faible teneur en acide pose un risque important pour la santé humaine si l'opération n'est pas exécutée de façon adéquate. Nous avons constaté que la fréquence des inspections de ce procédé à risque élevé variait considérablement entre les ministères fédéraux, et ce, partiellement en raison des exigences d'exportation. Santé Canada exige que les conserveries d'aliments à faible teneur en acide soient inspectées tous les 18 mois de manière à ce qu'on puisse déterminer si elles se conforment aux normes en matière de salubrité. Agriculture et Agro-alimentaire Canada, qui remplit un mandat en matière de commerce et de salubrité, exige une inspection continue - c'est-à-dire la présence d'un inspecteur à tout moment pendant le processus - des conserves de viande à faible teneur en acide. Cependant, le Ministère n'exige que deux inspections par année des conserves de légumes à faible teneur en acide. Pêches et Océans Canada, qui remplit aussi un mandat en matière de commerce et de salubrité, demande que les conserveries agréées qui s'occupent de la mise en conserve d'aliments à faible teneur en acide soient inspectées au moins tous les deux mois.

13.72 La nature et la fréquence des inspections d'usines sont influencées tant par des considérations de salubrité que de commerce ainsi que par les ressources utilisables. Les activités d'inspection entreprises pour assurer la conformité aux exigences de salubrité de la *Loi sur les aliments et drogues* doivent être uniformément fondées sur les risques pour la santé humaine que posent les procédés en cause, ce qui n'est pas encore le cas.

Les objectifs relatifs à la fréquence des inspections ne sont pas atteints

13.73 Bien que les quatre catégories de risque qui s'appliquent aux opérations de transformation des aliments n'aient pas été approuvées de façon officielle par tous les ministères, il n'existe aucune démarche générale de la part du fédéral pour la gestion des risques sanitaires des aliments. Chaque ministère définit différents objectifs pour ce qui est de la fréquence des inspections pour tous ses programmes d'inspection.

13.74 Santé Canada a intensifié ses activités d'inspection au cours des trois dernières années dans les usines qui ne sont pas agréées par le fédéral. Cependant, nous avons constaté que 35 p. 100 des 1 400 établissements que Santé Canada classe dans la catégorie des établissements à risque élevé n'ont pas été inspectés dans la période prévue de 18 mois. Par exemple, bien que Santé Canada considère la transformation des noix comme une opération à risque élevé, nous avons établi que le Ministère n'a effectué que le quart des inspections exigées pour les transformateurs de noix au cours des trois dernières années.

13.75 Pêches et Océans Canada fixe la fréquence de ses inspections des usines de transformation du poisson en fonction du dossier de conformité des usines en question. La nature saisonnière de l'industrie de la pêche influe aussi sur la fréquence des inspections, puisque les usines ne sont inspectées que lorsqu'elles fonctionnent. Nous avons constaté que les conserveries de poisson ont été inspectées deux fois moins souvent qu'elles auraient dû l'être pendant les périodes d'activité saisonnière. Récemment, Pêches et Océans Canada a instauré un système en vue de lier le nombre de jours de fonctionnement des usines aux exigences en matière d'inspection.

13.76 Agriculture et Agro-alimentaire Canada a des programmes d'inspection distincts pour les viandes, les produits laitiers et les fruits et légumes transformés. L'industrie de l'abattage et de la transformation de la viande fait l'objet d'inspections très fréquentes; en effet, des inspections quotidiennes sont exigées pour la plupart des abattoirs et des établissements de transformation de la viande. De plus, les abattoirs et les usines de transformation sont inspectés tous les mois par un inspecteur régional et au moins une fois par année par un inspecteur national. Nous avons constaté que les inspections mensuelles par les agents régionaux ont été effectuées seulement dans 70 p. 100 des cas en 1992-1993. Agriculture et Agro-alimentaire Canada exige des inspections annuelles approfondies des laiteries agréées, des inspections semi-annuelles pour les conserveries de fruits et de légumes à faible teneur en acide et des inspections annuelles pour les autres transformateurs de fruits et de légumes. Ces objectifs pour la fréquence des inspections des installations des transformateurs de produits laitiers, de fruits et de légumes n'ont pas également été atteints.

L'innovation et l'efficience en matière d'inspection des aliments varient selon les ministères

13.77 En 1986, le gouvernement chargeait le Comité interministériel de la réglementation des aliments de promouvoir l'innovation et

l'efficience dans l'inspection des aliments, dont une autoréglementation accrue de la part de l'industrie, au besoin. En février 1994, le Sous-comité interministériel de l'inspection des aliments lançait une étude pour rationaliser la capacité des laboratoires fédéraux chargés de la salubrité des aliments. L'étude permettra d'analyser les méthodes d'analyse, de recenser les cas de chevauchement, les écarts et les doubles emplois dans les programmes d'analyse, de déterminer les possibilités de partage du travail et de rationaliser les services tout en tenant compte du potentiel de recouvrement des coûts (voir la pièce 13.13).

Pièce 13.13 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

13.78 Le système d'analyse des dangers et de maîtrise des points critiques (HACCP) constitue une innovation dans le domaine de l'inspection des aliments qui est maintenant adoptée au Canada et dans de nombreux autres pays. Ce système reconnaît l'importance du rôle et des responsabilités des entreprises dans la préservation de la salubrité et de la qualité des aliments. Le système HACCP a été approuvé par la Commission du CODEX Alimentarius, organisme des Nations Unies qui fixe les normes de salubrité des aliments. Ce système préventif, qui est géré par l'usine de transformation, comporte une analyse des dangers posés par différents aliments, une détermination des points de contrôle critiques de la transformation, l'établissement d'un programme de surveillance et de contrôle de ces points et des modalités de rappel des produits finis si l'on découvre qu'ils sont dangereux. Les dangers en question peuvent être de nature microbiologique, chimique, physique ou nutritionnelle. Cette nouvelle approche suppose des changements importants dans la façon dont les inspections gouvernementales sont menées à l'heure actuelle et dans les besoins en ressources. Il appartiendra désormais au gouvernement de fixer les normes et de surveiller les contrôles de la salubrité des aliments appliqués par les entreprises.

13.79 Pêches et Océans Canada, avec la participation de l'industrie de la transformation du poisson, a déjà mis au point et établi un programme fondé sur ce nouveau modèle d'inspection. Depuis 1992, les transformateurs du poisson sont tenus de jouer un rôle actif pour veiller à la salubrité et à la qualité de leurs produits; ils sont appelés à cerner et à contrôler les risques liés à la transformation. Le Ministère, dans ses inspections, se concentre maintenant sur les systèmes et les méthodes prévus pour le contrôle de la salubrité des produits afin de s'assurer qu'ils sont bien en place.

13.80 Santé Canada est en train de modifier le règlement afférent à la *Loi sur les aliments et drogues* pour que tous les établissements de transformation des aliments soient tenus de mettre en place des systèmes visant à identifier et à contrôler les risques pour la santé liés à la transformation des aliments. Agriculture et Agro-alimentaire Canada est aussi en train de mettre en oeuvre un programme d'autoréglementation de l'industrie fondé sur les principes du système HACCP. Toutes ces initiatives doivent être bien coordonnées entre les

ministères si l'on veut que des exigences réglementaires et des exigences d'inspection uniformes s'appliquent aux procédés qui présentent des risques similaires pour la santé humaine.

Un nouveau système canadien d'inspection des aliments a été proposé

13.81 Les inspections des établissements de transformation des denrées alimentaires sont effectuées tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux, et ce, dans leur domaine de compétence et aux termes de leurs lois respectives. La directive gouvernementale de 1986 visait à améliorer la coordination entre le fédéral et les provinces et prévoyait l'établissement de normes uniformes de salubrité visant l'industrie de la transformation des aliments partout au pays, que les inspections soient menées par le fédéral ou par les provinces. La directive proposait des consultations avec les provinces pour les encourager à adopter les normes fédérales en matière de salubrité des aliments. Le gouvernement a aussi demandé aux ministères fédéraux de se charger des établissements non agréés et de rendre compte des résultats de leurs inspections.

13.82 Santé Canada a négocié des ententes avec les provinces pour améliorer la coopération dans les secteurs où les compétences fédérales et provinciales se chevauchent. Les ententes établissent un code uniforme d'hygiène pour les activités d'inspection des aliments ainsi que des procédures de prise en charge des toxi-infections alimentaires et coordonnent les activités d'inspection de Santé Canada et des gouvernements provinciaux. Cependant, nous avons constaté que les ententes n'ont pas toujours débouché sur l'amélioration de la coordination des activités d'inspection dans les établissements qui ne sont pas agréés par le fédéral.

13.83 Des comités mixtes du fédéral et des provinces ont été créés pour améliorer cette coordination. Santé Canada a établi le Comité fédéral-provincial-territorial de la salubrité des aliments pour coordonner les activités d'inspection, les normes et le contrôle des produits alimentaires. Agriculture et Agro-alimentaire Canada a créé un comité parallèle en 1990, le Comité fédéral-provincial de l'inspection agro-alimentaire, pour éliminer les barrières commerciales entre les provinces et pour encourager celles-ci à adopter des règles uniformes pour les produits agricoles.

13.84 Depuis trois ans, Santé Canada et les provinces travaillent à la mise au point de normes d'inspection communes pour la salubrité et l'innocuité des aliments. En 1992, Agriculture et Agro-alimentaire Canada a lancé un projet pour réduire le chevauchement des inspections effectuées par les organismes fédéraux et par les organismes provinciaux et municipaux, et ce, grâce à des ententes de partage de travail et à une amélioration de la coordination. Jusqu'à maintenant, Pêches et Océans Canada a signé des ententes avec deux provinces en vue de la coordination de leurs activités d'inspection du poisson.

13.85 Il existe quelques ententes entre le fédéral et les organismes d'inspection provinciaux, mais pas de normes fédérales-provinciales communes pour les inspections. Même si l'on a réussi à réduire les

doubles emplois et le chevauchement des activités d'inspection dans les usines de poisson et de produits laitiers, il reste encore beaucoup de progrès à faire. Par exemple, les normes fédérales et provinciales de salubrité s'appliquant à l'abattage de la viande sont encore différentes. La proposition actuelle qui vise à établir un système canadien d'inspection des aliments reconnaît la nécessité d'un système national mieux intégré.

13.86 En juillet 1993, les ministres de l'Agriculture ont entériné la proposition mise en avant par le Comité fédéral-provincial de l'inspection agro-alimentaire en vue de l'élaboration d'une politique nationale pour l'inspection des aliments. Les ministres ont aussi demandé aux ministres fédéral et provinciaux de la Santé de participer à ce processus et de s'y engager. C'est ainsi que des membres du Comité fédéral-provincial-territorial de la salubrité des aliments, des représentants de Pêches et Océans Canada et des inspecteurs-hygiénistes de l'Ontario ont joint les rangs du comité directeur.

13.87 Le comité directeur a préparé un rapport à l'intention des ministres de l'Agriculture qui se réunissaient en juillet 1994. Selon le rapport, le système canadien d'inspection des aliments fonctionne dans un réseau de domaines de compétences très complexe qui suppose la participation de tous les paliers de gouvernement et de leurs organismes de réglementation. C'est pour cette raison d'ailleurs qu'on assiste à un chevauchement des activités d'inspection et à une multiplication des coûts et que l'industrie proteste. Le rapport propose un système canadien réaménagé pour l'inspection des aliments. Les avantages d'un tel système comporteraient notamment, la rationalisation des services d'inspection et l'harmonisation des normes de salubrité des aliments à l'échelle des administrations fédérale et provinciales.

Les aliments importés suscitent une attention accrue

13.88 Le commerce international des produits agricoles et alimentaires s'accroît rapidement. Les échanges de ces produits par le Canada prennent aussi de plus en plus d'importance : les exportations de denrées alimentaires étaient évaluées à 11 milliards de dollars et les importations à dix milliards de dollars en 1993.

13.89 Les règles régissant le commerce international des produits agricoles et les normes de salubrité connexes qui peuvent être imposées par un pays pour protéger ses citoyens se trouvent dans un certain nombre d'accords internationaux. L'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* exige que les pays ne fassent pas de distinction entre les produits nationaux et les produits importés quant à l'application des normes et des règlements techniques ou ne se servent pas de ces règlements comme une forme déguisée d'obstacle au commerce. L'Accord de libre-échange nord-américain reconnaît en outre que le Canada peut déterminer le degré de salubrité nécessaire pour assurer la protection des consommateurs et qu'il peut même dépasser les normes internationales, pourvu que ses exigences soient fondées sur des principes scientifiques. On encourage le Canada à suivre la pratique internationale pour établir ses propres normes et à participer aux

organismes internationaux de normalisation, dont la Commission du CODEX Alimentarius, l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Ces ententes commerciales reconnaissent au Canada le droit d'interdire l'entrée et la vente de tout produit qui ne répond pas aux normes canadiennes en matière de salubrité.

13.90 La salubrité des produits importés préoccupe les Canadiens (voir la pièce 13.14). Des incidents, qui ont fait l'objet d'une médiatisation alarmiste, comme celui des raisins du Chili en 1989 et les cas plus récents de la « maladie du hamburger » aux États-Unis, ont accentué ces craintes. L'information compilée par Santé Canada révèle que 139 produits alimentaires importés ont été rappelés au pays en 1992-1993, soit 63 p. 100 de tous les rappels de produits alimentaires. Étant donné le volume des produits importés en question, il ne s'agit pas d'une quantité importante; cependant, cette quantité est, toute proportion gardée, de beaucoup supérieure aux 25 p. 100 du total de notre consommation alimentaire que représentent les importations.

Pièce 13.14 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

13.91 Des préoccupations sur la salubrité des aliments importés ont été exprimées dans un rapport préparé par le Comité interministériel de la réglementation des aliments en 1989. C'est ainsi que des crédits supplémentaires ont été approuvés par le Conseil du Trésor et que le contrôle des importations a été renforcé. Par exemple, Agriculture et Agro-alimentaire Canada a intensifié l'échantillonnage et l'analyse des produits alimentaires importés et élaboré un programme d'évaluation des produits laitiers et des fruits et légumes provenant de pays étrangers. Santé Canada a mis en place un programme d'inspection auprès des importateurs et Pêches et Océans Canada a élaboré et implanté un système informatisé de suivi des importations ainsi qu'un programme d'agrément pour les pays étrangers. De plus, en 1992 et en 1993, les ministères ont effectué neuf contrôles à de nombreux postes-frontières. L'objectif de ces contrôles consistait à examiner toutes les importations alimentaires et à s'assurer qu'elles étaient conformes aux normes canadiennes.

13.92 La salubrité des produits alimentaires importés présente, pour les organismes de réglementation, un défi plus important que l'inspection des denrées alimentaires produites au pays parce que, dans la plupart des cas, on ne connaît pas grand chose des conditions de la transformation de ces denrées alimentaires importées. C'est pourquoi la démarche du gouvernement fédéral relativement à la réglementation des aliments importés est variée et complexe. Ses programmes prévoient la participation à l'établissement des politiques et des normes de la Commission du CODEX Alimentarius.

Les ministères n'ont pas encore atteint le degré de coordination souhaité dans le contrôle des importations

13.93 Chaque ministère dispose de programmes d'inspection pour contrôler

les importations et la vente des aliments au Canada. Les méthodes d'inspection et de contrôle des aliments importés varient selon les ministères et le groupe de produits.

13.94 En 1986, le gouvernement a demandé aux ministères d'améliorer la coordination des activités de contrôle des importations. Ils devaient désigner un ministère-ressource dans l'administration fédérale pour l'inspection des importations et le processus devait être soumis à une vérification périodique de la part de Santé Canada. Peu de progrès ont été accomplis à ce chapitre. Chaque ministère a continué d'appliquer son propre programme de contrôle des importations et les activités d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada et de Pêches et Océans Canada n'ont pas été soumises aux vérifications périodiques de Santé Canada. L'examen par Santé Canada des activités couvrant les importations de produits alimentaires s'inscrit, cependant, dans le cadre du plan de vérification approuvé récemment par le Comité interministériel de la réglementation des aliments.

13.95 Au Canada, le contrôle des importations prend principalement la forme de l'échantillonnage et de l'analyse des produits. Les ententes de Santé Canada avec Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Pêches et Océans Canada définissent son rôle dans l'établissement et l'examen des risques, des priorités et des plans d'échantillonnage et d'analyse des produits. Cependant, Santé Canada n'a ni évalué, ni entériné les méthodes des autres ministères relativement à l'échantillonnage et à l'analyse des produits. Nous avons aussi constaté que l'échantillonnage et l'analyse des fruits et légumes importés ne sont pas entièrement intégrés par les ministères.

13.96 Nous avons examiné les activités d'inspection à la frontière des ministères fédéraux et avons relevé plusieurs lacunes. Actuellement, pour la plupart des produits alimentaires, il n'y a pas d'effectif prévu pour les inspections aux points d'entrée. D'ici la fin de 1994, Agriculture et Agro-alimentaire Canada a l'intention d'affecter des inspecteurs aux 32 principaux points d'entrée par lesquels transitent 80 p. 100 de tous les aliments importés. Ces inspecteurs vérifieront les documents et le contenu des cargaisons. Revenu Canada - Douanes est tenu de vérifier les documents d'importation et d'aviser le ministère fédéral responsable. Il doit y avoir notification dans les cas où la cargaison n'est pas accompagnée des documents appropriés. Les ministères chargés des inspections ont relevé des cas où Revenu Canada - Douanes n'avait pas communiqué les renseignements nécessaires. Nous avons examiné les résultats des contrôles à la frontière exécutés en 1992 et constaté que 34 p. 100 des cargaisons examinées n'étaient pas conformes à toutes les exigences en matière d'importation. Dans la plupart des cas, les exigences concernant les documents et l'étiquetage n'étaient pas respectées tandis que, dans trois pour cent des cas, il y avait bel et bien eu dérogation aux normes de salubrité et d'innocuité.

13.97 Pêches et Océans Canada a un important programme d'inspection des importations de poisson. Il se fie aux importateurs pour l'informer de l'arrivée de leurs cargaisons. Cependant, d'après une vérification interne qui a eu lieu en 1991, on estime que les importateurs n'ont pas informé le Ministère dans 25 p. 100 des cas. Les constatations

préliminaires d'une vérification de suivi récente signalaient que, bien que les avis à donner au Ministère demeurent encore un problème, la proportion des importateurs qui n'informent pas le Ministère est tombée à 11 p. 100 en 1992-1993. Pêches et Océans Canada tente de trouver en ce moment une solution pour réduire ce nombre.

13.98 Pour coordonner l'inspection des produits agro-alimentaires importés, un groupe de travail interministériel a été créé en 1991. Le groupe de travail a proposé un plan d'action et défini les priorités à examiner, dont l'élaboration d'un programme intégré de contrôle des importations. Par la suite, le groupe de travail est resté plutôt inactif. En décembre 1993, le Sous-comité interministériel de l'inspection des aliments a décidé que les ministères devraient se réunir de nouveau pour trouver les moyens de mieux coordonner leurs efforts de contrôle des importations. En juillet 1994, le groupe de travail est devenu un sous-comité du Sous-comité et il a reçu le mandat d'améliorer la coordination des activités de contrôle des importations.

Une coordination plus étroite avec les services américains d'inspection des aliments pourrait assurer une plus grande couverture des produits alimentaires importés

13.99 Notre vérification de la salubrité des aliments comportait un examen simultané, dirigé conjointement avec le General Accounting Office des États-Unis. Le Bureau du vérificateur général et le General Accounting Office ont, par le passé, exprimé des préoccupations au sujet de la salubrité des aliments importés de tiers pays. Compte tenu de l'augmentation des importations d'aliments et des contraintes budgétaires fédérales de plus en plus fortes et des accords récents sur le commerce international qui appellent à l'équivalence des normes de salubrité des aliments, nous avons décidé d'évaluer l'échange d'information entre les organismes des deux pays chargés de la salubrité des aliments importés (voir les annexes 13.1 et 13.2).

13.100 Nos objectifs consistaient à :

- déterminer si chacun des deux pays met à la disposition de l'autre, dans la mesure du possible, l'information sur les produits alimentaires refusés à la frontière pour non-conformité aux normes d'innocuité et de salubrité des aliments;

- évaluer la possibilité d'améliorer le contrôle des produits alimentaires importés grâce à des programmes coopératifs d'agrément et d'inspection, et à l'échange d'information sur les résultats des inspections des usines de transformation des produits alimentaires à l'étranger.

13.101 Les États-Unis et le Canada disposent de systèmes et de normes similaires pour garantir la salubrité des aliments importés. Aux États-Unis, la Food and Drug Administration est l'organisme fédéral qui veille à la salubrité de la plupart des produits alimentaires américains et importés, y compris les fruits de mer. Le ministère américain de l'Agriculture assure la salubrité des produits de la viande et de la volaille.

13.102 Les États-Unis et le Canada ont conclu diverses ententes pour échanger l'information sur les cargaisons rejetées en provenance de pays tiers. Ces ententes visent principalement les produits qui ne répondent pas aux normes de salubrité et d'innocuité et qui sont par la suite réexportés aux États-Unis ou au Canada. Cependant, ces ententes ne sont pas officielles et ne sont pas toujours suivies par les organismes canadiens et américains. Des arrangements plus systématiques sur l'échange de l'information devraient permettre de nous assurer dans une plus large mesure que les aliments qui sont jugés dangereux ne sont pas importés dans l'un ou l'autre de nos pays.

13.103 Le Canada et les États-Unis échangent peu d'information sur les résultats de leurs inspections des établissements étrangers. Par conséquent, pour certaines denrées alimentaires - par exemple, les viandes et le thon en conserve - les deux pays inspectent beaucoup les mêmes établissements étrangers alors que d'autres établissements étrangers ne sont inspectés ni par l'un ni par l'autre des deux pays. Beaucoup d'usines qui ne sont pas inspectées utilisent des procédés à risque élevé comme la mise en conserve d'aliments à faible teneur en acide. Une meilleure coordination entre les organismes canadiens et américains pourrait élargir la couverture de l'inspection des importations alimentaires.

Recouvrement des coûts

13.104 La politique du Conseil du Trésor de 1989 sur les frais aux usagers exige que les usagers externes paient les frais appropriés pour les services réglementaires obligatoires et facultatifs, y compris ceux qui sont liés à la salubrité et à l'innocuité des aliments, lorsque des usagers précis et d'autres bénéficiaires principaux en tirent des avantages économiques directs. En 1989, le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué au Comité interministériel de la réglementation des aliments que les ministres du Conseil du Trésor savaient que les industries réglementées et leurs consommateurs tiraient profit d'un potentiel de commercialisation accru, d'une baisse des risques et d'une meilleure assurance de la salubrité. Ils reconnaissaient que des frais appropriés établis conformément aux directives du Conseil du Trésor ne mettent pas en cause les objectifs de salubrité et d'innocuité des aliments ni en danger les avantages que cela représente pour le grand public. Cette directive a été fournie au Comité interministériel en réponse à sa proposition visant à limiter le recouvrement des coûts aux services de classement et de certification des produits d'exportation.

Les coûts liés à l'inspection des aliments par le fédéral ne sont pas recouvrés conformément à la politique du Conseil du Trésor à cet égard

13.105 Au cours des cinq dernières années, très peu de frais d'inspection ont été recouvrés, même quand il s'agissait de frais non directement liés aux objectifs de salubrité. Sur les 226 millions de dollars qu'il en coûte annuellement au gouvernement fédéral pour les activités d'inspection, seuls 11 millions - dépenses liées principalement aux services de classement des denrées et de certification des produits d'exportation - ont été recouvrés en 1993-

1994. Si la politique du Conseil du Trésor concernant le recouvrement des coûts était appliquée intégralement, on serait en mesure de recouvrer un montant qui pourrait se chiffrer jusqu'à 200 millions de dollars par année.

13.106 Nous avons examiné les activités de recouvrement des coûts d'inspection à Pêches et Océans Canada en 1988 et à Agriculture et Agro-alimentaire Canada en 1991, et avons communiqué les résultats de ces examens. Dans chaque cas, nous avons constaté que les possibilités de recouvrement des coûts n'avaient pas été maximisées. Pendant la présente vérification, nous avons réexaminé les méthodes de recouvrement des coûts de toutes les activités d'inspection des aliments au niveau fédéral. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, la situation n'a pas changé. Nous avons aussi constaté d'importantes incohérences dans des méthodes de recouvrement des coûts les programmes d'inspection des divers ministères et au sein des programmes d'inspection d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada.

13.107 Notre vérification de Pêches et Océans Canada en 1988 a révélé que des frais suffisants pour recouvrer les coûts directs avaient été fixés en 1985 pour certaines parties du programme d'inspection des importations. Nous avons cerné quelques possibilités supplémentaires de recouvrement des coûts pour le programme d'inspection des établissements canadiens; le Ministère prévoyait lancer de nouvelles mesures de recouvrement des coûts en 1991 au plus tard. Dans une vérification de suivi exécutée cette année-là, nous avons noté que, à part une augmentation des frais d'inspection des importations, le Ministère n'a appliqué aucune autre nouvelle mesure de recouvrement des coûts. Nos dernières constatations indiquent que la situation n'a pas changé.

13.108 Notre vérification de 1991 des méthodes de recouvrement des coûts à Agriculture et Agro-alimentaire Canada a révélé que le Ministère ne disposait pas d'un système exhaustif global de gestion des recettes non fiscales. Une étude récente estime à 60 millions de dollars par année le coût des activités d'inspection qui s'inscrivent dans le cadre de la politique fédérale sur le recouvrement des coûts. Les sommes en question sont énormes, tout comme les économies qui pourraient être réalisées pour le gouvernement. Certains ministères ont examiné leurs propres méthodes de recouvrement des coûts et sont en train de mettre au point des plans pour augmenter la proportion des recouvrements. Tous les ministères doivent déterminer les activités d'inspection visées par la politique de recouvrement des coûts puis veiller à ce que les méthodes de recouvrement soient appliquées de façon uniforme dans l'ensemble du système.

Communication au Parlement de l'information sur les activités relatives à la salubrité des aliments et des résultats

13.109 Pour la période de 1989-1990 à 1994-1995, nous avons examiné la Partie III du *Budget des dépenses* de tous les ministères chargés de la gestion du système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments. Nous nous attendions à trouver de l'information sur les activités liées à la salubrité des aliments dans tous les documents ainsi que de

l'information sur le rendement et les résultats obtenus. De plus, étant donné la primauté du rôle de Santé Canada, nous croyions que la Partie III de ce ministère présenterait un aperçu général du système.

13.110 La directive gouvernementale de 1986 chargeait le Comité interministériel de la réglementation des aliments d'évaluer les effets des changements proposés par le gouvernement. Le Sous-comité de l'inspection des aliments, qui relève du Comité interministériel, a aussi été chargé d'établir des calendriers d'examen et d'évaluation périodiques du programme afin de dégager les tendances et les questions d'actualité et de faciliter la planification dans chacun des ministères intéressés.

13.111 Le nouveau manuel du Conseil du Trésor sur les examens, les vérifications et les évaluations précise que, d'après la politique du gouvernement, les ministères sont appelés à effectuer des évaluations, des vérifications et d'autres types d'examens afin de mesurer le rendement de leurs politiques, de leurs programmes et de leurs opérations. Les directives sur la Politique d'examen insistent tout particulièrement sur la nécessité de procéder à des examens multiministériels d'une politique ou d'un programme qui est géré par plusieurs ministères et qui peuvent supposer la participation d'autres paliers de gouvernement, plus particulièrement les provinces (comme c'est le cas pour le système canadien d'assurance de la salubrité des aliments).

13.112 En résumé, les ministères et le Comité interministériel de la réglementation des aliments sont, individuellement et collectivement, chargés de s'assurer que le système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments est évalué périodiquement et que les constatations sont communiquées au Parlement.

La Partie III du *Budget des dépenses* présente une information incomplète

13.113 Nous avons constaté que la Partie III du *Budget des dépenses* de Santé Canada ne décrivait pas le système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments. Par exemple, les objectifs du système n'étaient pas présentés et, bien que les principaux ministères qui en sont responsables aient été nommés, aucune explication de leurs rôles n'était incluse. La Partie III de Santé Canada ne fournissait pas non plus de sommaire des ressources nécessaires et utilisées par l'ensemble du système. Pour ce qui est des autres ministères, nous avons constaté que la Partie III fournissait de l'information sur les activités liées à la salubrité des aliments et qu'elle mentionnait à l'occasion les initiatives d'autres ministères dans ce domaine.

13.114 Nous avons conclu que la Partie III du *Budget des dépenses* ne fournit pas au Parlement un aperçu général des activités fédérales en matière de salubrité des aliments ainsi que les résultats obtenus.

13.115 Nous croyons que la principale lacune tient à l'absence d'information sur l'efficacité du système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments - la mesure dans laquelle les ministères

atteignent leur objectif qui consiste à garantir la salubrité des denrées alimentaires. La mesure du rendement général et la communication des résultats sont limitées dans le système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments, malgré la nécessité manifeste d'une telle information.

L'efficacité générale des activités du fédéral en matière de salubrité des aliments n'est pas connue

13.116 Les évaluations de programme les plus récentes du système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments ont été exécutées par les ministères responsables et les constatations ont été communiquées en 1987. Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Santé Canada et Industrie Canada (alors Consommation et Affaires commerciales) ont examiné chacun les éléments du système qui relèvent d'eux.

13.117 Cependant, ces évaluations ont eu lieu avant les changements prévus par la directive gouvernementale de 1986 et, ce qui est plus important, elles ne portaient pas sur des questions liées au système d'assurance de la salubrité des aliments dans son ensemble.

13.118 Huit ans se sont écoulés depuis que les ministères ont été chargés d'apporter des changements au système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments. Pendant cette période, des ressources supplémentaires ont été obtenues et de nombreux changements ont été faits. Cependant, en raison de l'absence de toute activité d'évaluation, on ne sait pas grand-chose de l'efficacité du système et de ses composantes, ni de l'effet des changements mis en oeuvre. L'information disponible sur le rendement du programme et la reddition des comptes accusent de graves lacunes.

13.119 Nous avons effectué une recherche des documents connexes pour vérifier s'il serait raisonnable et approprié d'examiner les effets du programme de salubrité des aliments. Nous avons conclu qu'un examen multiministériel peut permettre de répondre à des questions comme : Faisons-nous ce qu'il faut? Les programmes sont-ils gérés et coordonnés de la meilleure façon possible? Est-ce qu'un secteur donné de la population serait mieux desservi par un ensemble différent de programmes? Nous avons recensé quelques effets précis qui peuvent être examinés dans le cadre d'une telle évaluation de programme. Ces effets sont décrits à la pièce 13.15.

Pièce 13.15

Effets mesurables du système d'assurance de la salubrité des aliments qui pourraient être examinés dans le cadre d'une étude d'évaluation de programme

Effets positifs possibles

- Incidence réduite des toxi-infections alimentaires. Les avantages mesurables pourraient comprendre une réduction :

-du nombre des décès et des maladies chez l'homme;

-des coûts des soins de santé, d'enquête et de la productivité perdue;

-des coûts de l'industrie associés à la perte de ventes, aux rappels de produits, aux frais juridiques ou aux ententes hors cour;

-des coûts individuels, à savoir perte de loisirs, douleur et souffrance.

•Possibilités accrues de commercialisation des produits agro-alimentaires canadiens.

Effets négatifs possibles

•Les usines ferment sans que ce soit nécessaire, ce qui porte atteinte à l'industrie et à l'économie locale.

•Fardeau injuste pour les sociétés canadiennes qui font concurrence à des compagnies étrangères sur les marchés intérieurs et étrangers.

•Barrières techniques au commerce international (selon la définition qu'en donnent l'ALENA et le GATT); pomme de discorde dans les échanges commerciaux.

13.120 Trois chapitres du *Rapport du vérificateur général* de 1993 insistent sur l'importance des constatations découlant des évaluations de programme, puisqu'il s'agit là d'un outil nécessaire pour la gestion des résultats et pour la reddition des comptes. Sans cette information sur les programmes de salubrité des aliments, les gestionnaires de programme, les contribuables et le Parlement ne peuvent pas savoir si ces programmes produisent les résultats prévus et, le cas échéant, ce qui a changé par suite de leur application.

Recommandations au Comité interministériel de la réglementation des aliments

13.121 Depuis 1986, le Comité interministériel de la réglementation des aliments est responsable de la planification et de la coordination du système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments. Même si ce rôle est essentiel au fonctionnement rentable du système, la séparation nette des responsabilités de chaque ministère est aussi essentielle au modèle de contrôle et contrepoids sur lequel repose le système.

13.122 Nous avions l'intention d'exécuter cette vérification et d'en faire état en 1992, mais le Comité interministériel nous a demandé de la reporter pour que les ministères puissent faire avancer ou terminer un certain nombre de projets en cours. Même si les progrès avaient été lents jusque-là, nous avons constaté que des progrès considérables ont été réalisés pendant cet intervalle de deux ans.

13.123 Néanmoins, il reste de nombreuses mesures importantes que le Comité interministériel de la réglementation des aliments doit prendre ou accélérer s'il veut que le système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments fonctionne avec autant d'efficience que possible dans l'ensemble du pays et qu'il arrive vraiment à protéger la

salubrité des aliments au Canada.

Un programme pour le Comité interministériel de la réglementation des aliments

13.124 Le Comité interministériel de la réglementation des aliments devrait se concentrer sur les tâches qui lui ont été assignées, sur les engagements qui restent et sur les résultats qu'il désire obtenir. Il devrait, en tout premier lieu, réexaminer son rôle et sa structure pour être sûr de disposer des pouvoirs, des membres, des ressources et des engagements qui lui permettront de s'acquitter de ses responsabilités courantes et de donner suite au programme de changements.

13.125 Le Comité devrait voir à ce que chacun des ministères en cause possède ou soit en train d'élaborer des plans d'action appropriés en vue de corriger les lacunes, de réaliser des économies et des gains d'efficience et de confirmer que les modèles de contrôle et contrepoids sur lesquels repose le système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments fonctionnent. Ces plans d'action devraient tenir compte de ce qui suit.

1. **Santé Canada devrait examiner de façon indépendante et objective les activités fédérales d'inspection des aliments transformés au Canada et des aliments importés en vente au Canada et les activités provinciales d'inspection des usines de transformation des aliments qui ne sont pas enregistrées. Il faudrait chercher spécialement à uniformiser les normes de salubrité des aliments et les méthodes d'inspection, à éliminer les écarts dans les fréquences d'inspection des usines sous contrôle fédéral et des importations et à obtenir de l'information des provinces sur leurs propres activités d'inspection.**

2. **Il faudrait déterminer les ressources fédérales consacrées à l'inspection des aliments et faire la distinction entre ces dernières et celles consacrées aux volets qualité et commerce. De plus, selon le risque pour la santé humaine, il faudrait que les ressources consacrées au volet salubrité des aliments soient réparties de façon uniforme à l'échelle du système. Pour ce faire, il faudrait convenir de catégories de risque pour la santé et de fréquences uniformes d'inspection et faire en sorte que les fréquences optimales d'inspection nécessaires au contrôle des risques soient établies et respectées.**

3. **Il faudrait assurer la coordination avec les organismes d'inspection des aliments des États-Unis afin qu'il y ait échange d'information sur les produits insalubres provenant de pays tiers et sur les résultats des inspections des usines à l'étranger. Les améliorations dans ce domaine devraient contribuer à une efficience accrue et à l'élargissement de la couverture de l'inspection des aliments importés.**

4. **Il faudrait chercher des mesures novatrices et des gains d'efficience dans le domaine de la salubrité des aliments, particulièrement en ce qui concerne l'exploitation des laboratoires ainsi que la**

réglementation et la vérification des systèmes fondés sur celui du HACCP. Il faudrait notamment coordonner les changements réglementaires et les projets d'inspection de manière que des exigences uniformes soient appliquées aux procédés industriels et aux importations présentant des risques semblables pour la santé humaine.

5. Tous les ministères fédéraux qui s'occupent d'inspection devraient voir à ce que la politique de recouvrement des frais du Conseil du Trésor soit appliquée de façon uniforme et équitable aux secteurs de la transformation et de la distribution de l'industrie alimentaire canadienne.

6. La gestion du système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments devrait donner lieu à une meilleure reddition des comptes. Plusieurs mesures devraient être prises, notamment les suivantes :

- **Faire rapport au Conseil du Trésor de l'utilisation qui a été faite des fonds supplémentaires reçus depuis 1990-1991 et des résultats qui peuvent être attribués à ces fonds. Dans le cadre de cette entreprise, il faudrait évaluer l'efficacité du système national d'urgence et en faire rapport.**

- **Mesurer l'efficacité du système canadien d'assurance de la salubrité des aliments en effectuant, de concert avec les provinces, une évaluation de programme du système canadien, en communiquant plus rapidement les données annuelles sur les toxi-infections alimentaires et en rendant ces données plus accessibles.**

- **Améliorer l'information sur le système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments qui est communiquée au Parlement dans la Partie III du *Budget des dépenses* en y incluant une description du système, un résumé des ressources en cause et des renseignements sur le rendement général et les résultats. Il faudrait y inclure aussi de l'information sur l'efficacité du système, comme les données sur les tendances des toxi-infections alimentaires et les résultats de l'évaluation de programme.**

Réponse du Comité : *Dans l'introduction de ce chapitre, le vérificateur général précise que le Canada est renommé, tant sur le plan national qu'international, pour l'abondance, la salubrité, la valeur nutritive et la grande qualité de ses produits alimentaires. De plus, il reconnaît l'importance des initiatives en cours visant à continuer d'assurer la salubrité des aliments. Le Comité interministériel de la réglementation des aliments se réjouit des recommandations du vérificateur général à l'égard des mesures supplémentaires à prendre en vue d'accroître l'efficience du système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments.*

Le contexte dans lequel fonctionne le système d'assurance de la salubrité des aliments a énormément évolué depuis la création du Comité

interministériel de la réglementation des aliments en 1986. Les restrictions budgétaires appliquées à tous les paliers de gouvernement, la grande compétitivité du marché international et la rapidité de l'expansion du commerce international des aliments font maintenant partie de la nouvelle réalité. Le Comité convient, avec le vérificateur général, de la nécessité de revoir tous les aspects de ses activités pour améliorer la gestion du système d'assurance de la salubrité des aliments et la reddition des comptes au Parlement et au Conseil du Trésor.

Le Comité interministériel de la réglementation des aliments s'emploie à intégrer au processus les mesures préconisées par le vérificateur général. Plus particulièrement, l'accent sera mis sur une meilleure intégration des programmes d'inspection fédéraux et provinciaux par la mise en place d'un système canadien d'inspection des aliments, sur la vérification du système d'inspection des aliments par Santé Canada, sur l'application rapide et systématique, par les ministères, de la politique du Conseil du Trésor concernant l'utilisateur-payeur, et sur une coordination accrue entre les ministères et les États-Unis au chapitre de la surveillance des importations. En outre, le Comité envisagera des moyens de fournir au Parlement des comptes rendus plus détaillés dans la Partie III du Budget des dépenses. *Le Comité a bon espoir que grâce à ces mesures, les Canadiens pourront continuer d'avoir la certitude que leurs aliments sont sûrs et nutritifs et que le système fédéral d'assurance de la salubrité des aliments est à la fois efficace et efficient.*

Annexe 13.1

Gestion par le gouvernement fédéral du système d'assurance de la salubrité des aliments - Examen simultané des importations de denrées alimentaires provenant de pays tiers

Objet

Le Canada et les États-Unis importent une bonne partie des produits alimentaires qu'ils consomment. En plus des denrées dont ils font commerce entre eux, chacun des deux pays importe une proportion croissante d'aliments de pays tiers.

Les deux pays ont une méthode commune de contrôle des produits alimentaires importés, les normes de salubrité des produits alimentaires et les programmes d'inspection des importations étant semblables. Ils ont récemment signé des accords sur le commerce international demandant l'équivalence des normes de salubrité des aliments afin d'éliminer les obstacles au commerce et de susciter une saine concurrence.

Du fait du volume des aliments importés et des contraintes budgétaires, le contrôle des aliments importés constitue un défi de taille pour les organismes fédéraux compétents des deux pays. A cause de cela, et à cause des risques possibles pour la santé que posent les aliments importés, et en raison de l'importance de surveiller ces risques, le Bureau du vérificateur général du Canada et le General Accounting

Office des États-Unis ont entrepris des examens simultanés des programmes des organismes canadiens et américains pour le contrôle des importations de produits alimentaires.

Les objectifs de ces examens étaient les suivants :

- déterminer si chacun des deux pays met à la disposition de l'autre, dans la mesure du possible, l'information sur les produits alimentaires refusés à la frontière pour non-conformité aux normes d'innocuité et de salubrité des aliments;

- évaluer la possibilité d'améliorer le contrôle des produits alimentaires importés grâce à des programmes coopératifs d'agrément et d'inspection, et à l'échange d'information sur les résultats des inspections des usines de transformation des produits alimentaires à l'étranger.

Résultats en bref

Le Canada et les États-Unis ont conclu plusieurs ententes sur l'échange d'information concernant les produits importés non conformes aux normes d'innocuité et de salubrité. Ces ententes ont trait aux cargaisons de produits alimentaires provenant de pays tiers, et qui sont réexportées au Canada ou aux États-Unis. Ces ententes, cependant, sont essentiellement officieuses et sont rarement appliquées à l'échelle du pays. La conclusion d'ententes plus systématiques et d'une portée plus générale entre les organismes du Canada et des États-Unis rendrait plus efficace l'assurance de la salubrité des aliments importés au Canada.

Le Canada et les États-Unis n'échangent que peu d'information sur les résultats de leurs inspections d'établissements étrangers. Par exemple, dans le cas des viandes, des crevettes et du thon, les deux pays inspectent souvent les mêmes installations à l'étranger, alors que d'autres établissements étrangers ne sont inspectés régulièrement ni par l'un, ni par l'autre pays. Des échanges plus réguliers d'information entre les organismes d'inspection des aliments du Canada et des États-Unis amélioreraient l'efficience et assureraient une plus grande couverture des aliments importés.

Contexte

Des organismes fédéraux, trois canadiens et deux américains, sont directement responsables de la surveillance de la conformité des produits alimentaires aux exigences fédérales en matière de salubrité.

Ces organismes échangent des données sur les inspections qui révèlent des infractions aux normes de commerce et de salubrité (voir la pièce 1 de l'annexe 13.1).

Pièce 1 de l'annexe 13.1

Ententes concernant l'échange d'information : Organismes d'inspection des aliments du Canada et des États-Unis

Ententes	Champ d'application	Observations
Santé Canada et Food and Drug Administration des États-Unis		
	•Cargaisons de produits alimentaires rejetées réexportées vers leur pays d'origine	
	•Urgences d'origine alimentaire qui pourraient menacer la santé publique	
	•Entente régionale	
	•Entente nationale	
Pêches et Océans Canada et Food and Drug Administration des États-Unis		
	•Cargaisons de produits alimentaires rejetées réexportées vers leur pays d'origine	
	•Projet pilote lié à l'échange électronique de données	
	•Ententes régionales (deux régions)	
	•Région du Pacifique	
Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Ministère de l'Agriculture des États-Unis		
	•Cargaisons de viande rejetées réexportées vers leur pays d'origine	
	•Entente nationale	

Source : Santé Canada, Agriculture et Agro-alimentaire Canada et Pêches et Océans Canada

Santé Canada établit les normes de salubrité des aliments au Canada et assume la responsabilité générale de veiller à ce que tous les produits alimentaires vendus au Canada respectent les normes d'innocuité et de salubrité. Ses activités d'inspection visent les installations des importateurs et comprennent l'échantillonnage et l'analyse des produits importés. Santé Canada partage la responsabilité de l'inspection avec Agriculture et Agro-alimentaire Canada et avec Pêches et Océans Canada. Agriculture et Agro-alimentaire Canada s'occupe de l'inspection des viandes, de la volaille, des oeufs et des produits des oeufs, des produits laitiers, des fruits et des légumes. Il contrôle les importations par l'échantillonnage et l'analyse des produits aux ports d'entrée ainsi que par l'inspection des installations des importateurs et des établissements étrangers de transformation des viandes. Parallèlement, Pêches et Océans Canada est responsable de l'inspection des produits du poisson; il applique également un programme d'échantillonnage et d'analyse des produits et inspecte les établissements de transformation des crevettes et du thon à l'étranger.

Aux États-Unis, la Food and Drug Administration du Department of Health

and Human Services est l'organisme fédéral qui veille à la salubrité de la plupart des produits alimentaires américains et importés, y compris les fruits de mer. Le ministère de l'Agriculture veille à la salubrité des produits de la viande et de la volaille. Les deux organismes appliquent des programmes d'inspection des usines à l'étranger.

Lorsqu'un pays tiers demande de faire approuver son système d'inspection des viandes, Agriculture et Agro-alimentaire Canada examine toutes les dispositions législatives pertinentes et d'autres informations techniques sur ce pays. Si la législation du pays en question est équivalente à celle du Canada, des représentants se rendent examiner l'application réelle des dispositions législatives dans les établissements de transformation des aliments. Si la visite aboutit à des constatations satisfaisantes, les établissements qui souhaitent exporter vers le Canada sont approuvés.

Il existe des programmes très semblables aux États-Unis. Par exemple, le ministère de l'Agriculture inspecte toutes les usines de transformation des viandes et de la volaille qui exportent aux États-Unis, et la Food and Drug Administration inspecte les usines qui transforment les aliments et les fruits de mer en conserve à faible teneur en acide.

Dans le cadre de son programme d'assurance de la salubrité de la viande provenant de l'étranger, Agriculture et Agro-alimentaire Canada couvre les produits de la viande en conserve à faible teneur en acide. Il élabore actuellement un programme d'évaluation dans les pays étrangers, qui comprendra l'examen des systèmes d'inspection des pays qui exportent des produits laitiers et des fruits et légumes. Ce programme pourrait englober l'inspection des établissements exportant au Canada des aliments en conserve à faible teneur en acide.

Principales constatations

Les organismes d'inspection des produits alimentaires du Canada et des États-Unis échangent de l'information afin d'empêcher des aliments dangereux de pénétrer dans l'un ou l'autre pays

Agriculture et Agro-alimentaire Canada et le ministère de l'Agriculture des États-Unis ont convenu d'échanger de l'information concernant les cargaisons de viande et de volaille provenant de pays tiers, qui ont été rejetées à la frontière et qui sont réexportées au Canada ou aux États-Unis ou via ces deux pays. Le but de cet échange d'information est de contrôler les cargaisons refusées qui sont en transit. Agriculture et Agro-alimentaire Canada n'a pas une entente similaire qui couvre d'autres produits alimentaires.

En 1993, Agriculture et Agro-alimentaire Canada a rejeté à la frontière 17 cargaisons de viande et de volaille provenant de pays tiers pour des raisons d'innocuité et de salubrité. Elles ont ensuite été réexportées vers leur pays d'origine via les États-Unis. Cependant, nous avons constaté que le ministère de l'Agriculture des États-Unis n'avait été avisé du rejet des cargaisons que dans huit de ces 17 cas. Le General Accounting Office a effectué un suivi auprès du ministère de

l'Agriculture des États-Unis sur les huit cargaisons rejetées et les résultats du suivi sont présentés dans le rapport du General Accounting Office.

Au cours de la même année, le ministère de l'Agriculture des États-Unis a informé le Canada que deux cargaisons de viande rejetées avaient été réexportées des États-Unis vers leur pays d'origine en passant par le Canada. Nous avons noté qu'Agriculture et Agro-alimentaire Canada a pris les mesures appropriées dans les deux cas.

Nous avons également examiné les résultats des ententes entre Pêches et Océans Canada et la Food and Drug Administration des États-Unis. Bien qu'il n'y ait aucune entente entre les deux organismes au niveau de l'administration centrale, nous avons constaté que certains bureaux régionaux échangeaient de l'information sur les cargaisons rejetées. Par exemple, depuis l'automne 1993, la région du Pacifique de Pêches et Océans Canada a directement accès au système de contrôle des importations de la région de la Côte ouest de la Food and Drug Administration. En outre, en février 1994, la région du Nord-Est de la Food and Drug Administration des États-Unis et la région du Centre et de l'Arctique de Pêches et Océans Canada ont finalisé une entente sur des modalités d'échange d'information et de notification concernant les produits du poisson rejetés.

Nous avons effectué un suivi de deux cas survenus en 1993, où la région de la Côte ouest de la Food and Drug Administration a signalé à Pêches et Océans Canada que des cargaisons rejetées pour des raisons d'innocuité et de salubrité étaient réexportées via le Canada. Dans les deux cas, la région du Pacifique de Pêches et Océans Canada a surveillé ces cargaisons comme il se doit. Bien qu'il y ait dans les régions un échange d'information généralement efficace, il n'existe pas d'échange à l'échelle du pays. Nous n'avons donc pu déterminer le nombre total de cargaisons rejetées qui ont été réexportées des États-Unis vers leurs pays d'origine en passant par le Canada.

Nous avons également remarqué que le manuel d'inspection de Pêches et Océans Canada donne pour instruction aux agents d'informer la Food and Drug Administration lorsque des produits sont expédiés aux États-Unis après avoir été rejetés à la frontière du Canada pour des raisons d'innocuité et de salubrité. En 1993, Pêches et Océans Canada a signalé à la Food and Drug Administration 17 cargaisons rejetées sur 20 qui étaient réexportées vers ou par les États-Unis. Les résultats du suivi du General Accounting Office sont également présentés dans son rapport.

Bien que Santé Canada et la Food and Drug Administration échangent, au niveau régional, de l'information sur les cargaisons rejetées en provenance de pays tiers, on ne consigne pas les cas renvoyés d'un organisme à l'autre. Une autre entente entre des groupes des administrations centrales à Washington et à Ottawa permet de traiter les questions urgentes liées à certains produits alimentaires qui pourraient intéresser la santé publique dans les deux pays. Santé Canada et la Food and Drug Administration sont en train de rendre officielles ces relations bilatérales; des ébauches de lettres

d'entente ont été échangées entre les organismes en février 1994.

Nous avons conclu que la plupart des ententes d'échange d'information entre les organismes de surveillance des produits alimentaires du Canada et des États-Unis ne sont pas officielles ni complètes. Des ententes systématiques et d'une portée plus générale pourraient entraîner une plus grande assurance que des produits insalubres ne peuvent pénétrer dans l'un ou l'autre des marchés des deux pays.

Il arrive souvent que les organismes du Canada et des États-Unis inspectent les mêmes usines de transformation des aliments à l'étranger

Pour certains groupes de produits alimentaires, les organismes canadiens et américains inspectent les établissements étrangers de transformation des aliments pour s'assurer qu'ils disposent de systèmes, de modalités et de méthodes d'inspection comparables aux leurs, et qui répondent aux normes d'innocuité et de salubrité en vigueur dans les deux pays. Chaque pays a d'importants programmes qui couvrent les produits de la viande et du poisson et les États-Unis couvrent également d'autres produits alimentaires dans une moins large mesure.

En 1992, le ministère de l'Agriculture des États-Unis a rendu compte d'un examen du système d'inspection des viandes au Canada, qui concluait que le système d'inspection du Canada était équivalent à celui des États-Unis. Le rapport indiquait également que, comme les États-Unis, le Canada a un programme d'agrément grâce auquel on s'assure que le système d'inspection d'un pays étranger se conforme à certaines de nos exigences avant même que le pays en question puisse exporter des viandes au Canada. Ni le Canada ni les États-Unis n'accepteront des produits de la viande provenant d'un pays dont il n'ont pas reconnu qu'il était admissible à exporter le produit chez eux.

Étant donné les similarités entre les deux systèmes, et les chevauchements dans les activités d'inspection, il serait possible d'améliorer la couverture des établissements étrangers de transformation des viandes si les organismes du Canada et des États-Unis intensifiaient les échanges d'information concernant les résultats des inspections. Ce genre d'information augmenterait leur connaissance des usines alimentaires de l'étranger et leur permettrait de porter une attention plus soutenue aux établissements dont on sait qu'ils ont déjà manqué aux normes établies.

Le programme d'Agriculture et Agro-alimentaire Canada pour les transformateurs de viande étrangers vise 31 pays - 633 établissements - admissibles pour l'exportation vers le Canada (voir la pièce 2 de l'annexe 13.1). La fréquence des examens sur place des établissements étrangers est déterminée par la taille de l'installation, la nature et la complexité de ses opérations, le volume des exportations et le dossier des inspections des importations. En moyenne, les établissements sont inspectés tous les trois à cinq ans.

Ces trois dernières années, les inspecteurs d'Agriculture et Agro-

alimentaire Canada ont visité 12 pays et inspecté 124 établissements de transformation des aliments. Le coût moyen direct par inspection était de 1 000 $. Pendant la même période, le ministère de l'Agriculture des États-Unis a inspecté 102 des 124 usines inspectées par Agriculture et Agro-alimentaire Canada. Le ministère de l'Agriculture des États-Unis a également inspecté 356 des 560 établissements jugés admissibles pour l'exportation au Canada qui n'avaient pas été inspectés par Agriculture et Agro-alimentaire Canada pendant ces trois ans.

Pour le moment, Agriculture et Agro-alimentaire Canada et le ministère de l'Agriculture des États-Unis se communiquent peu d'information sur les résultats des inspections des usines à l'étranger. Le ministère de l'Agriculture des États-Unis publie chaque année une liste des installations étrangères agréées, liste à laquelle Agriculture et Agro-alimentaire Canada peut avoir accès. La liste comprend également les usines dont l'agrément a été révoqué au cours de l'année, mais n'indique pas si celles-ci ont cessé leurs exportations aux États-Unis ou si elles n'ont pas satisfait aux normes d'inspection. Agriculture et Agro-alimentaire Canada compile également cette information mais ne publie pas de liste ni n'échange de l'information avec le ministère de l'Agriculture des États-Unis.

En 1988, Pêches et Océans a mis en oeuvre un programme d'agrément des établissements étrangers de transformation des crevettes et du thon. Les objectifs de ce programme étaient d'augmenter la confiance dans la salubrité des produits du poisson importés et de minimiser le besoin d'échantillonnage de grande envergure au Canada. A cette fin, on a conclu des protocoles d'entente avec trois pays : la Thaïlande, le Japon et les Philippines.

Aux termes de ces trois ententes, un établissement étranger peut recevoir un « statut privilégié » s'il adhère aux normes canadiennes d'innocuité et de salubrité; les produits de cet établissement ne feront pas l'objet d'autant d'échantillonnages ou d'analyses lorsqu'ils arriveront au Canada. Les entreprises de transformation qui souhaitent obtenir ce statut doivent être inspectées par Pêches et Océans Canada. Au cours des trois dernières années, Pêches et Océans Canada a inspecté 15 établissements de ce genre à l'étranger. En 1992-1993, les établissements possédant le statut privilégié ont traité 70 p. 100 du thon en conserve importé au Canada.

Contrairement à Agriculture et Agro-alimentaire Canada et à Pêches et Océans Canada, qui ont chacun mandat de faciliter le commerce international, Santé Canada n'inspecte pas les usines de transformation à l'étranger. Le mandat de Santé Canada, tiré de la *Loi sur les aliments et drogues*, a trait à la santé publique et s'applique aux denrées alimentaires, soit produites au pays, soit importées et mises en vente au Canada.

Pièce 2 de l'annexe 13.1

Établissements étrangers de transformation et d'abattage de la viande admissibles pour l'exportation au Canada (en excluant les États-Unis)

Pays	Nombre d'établissements	Pourcentage
Australie	216	34
Nouvelle-Zélande	102	16
France	69	11
Danemark	54	9
Pologne	30	5
Brésil	22	3
Uruguay	18	3
Autre	122	19
Total	**633**	**100**

Source : Agriculture et Agro-alimentaire Canada

Le programme d'inspection à l'étranger de la Food and Drug Administration des États-Unis est plus complet que les programmes du Canada. Il comprend, par exemple, l'inspection des établissements de transformation des fruits et légumes et du poisson en conserve à faible teneur en acide. En 1993, la Food and Drug Administration des États-Unis a inspecté 52 établissements de transformation de ces aliments en conserve à faible teneur en acide.

Nous avons comparé la liste des établissements inspectés par Pêches et Océans Canada et la Food and Drug Administration des États-Unis ces trois dernières années. Des 15 établissements inspectés par le Canada, cinq ont également été inspectés par la Food and Drug Administration. De plus, pendant la même période, la Food and Drug Administration des États-Unis a inspecté 132 usines de fruits de mer dont un grand nombre exportaient également vers le Canada.

Nous avons conclu que les organismes du Canada et des États-Unis se communiquent peu d'information sur les résultats des inspections des établissements étrangers. Étant donné les ressources limitées dans ce domaine, des échanges accrus d'information entre les deux pays pourraient permettre une meilleure couverture des établissements à l'étranger.

Recommandations

En tenant compte des restrictions imposées par les lois canadiennes et américaines, le Comité interministériel de la réglementation des aliments pourrait contribuer à une plus grande efficience et à une meilleure couverture des importations de produits alimentaires en donnant pour instruction aux ministères fédéraux :

- **d'établir des ententes systématiques et d'une portée plus générale pour l'échange d'information entre les organismes d'inspection des aliments du Canada et des États-Unis sur les produits jugés insalubres en provenance de pays tiers;**

- **d'accroître les échanges entre les organismes du Canada et des États-Unis d'information sur les résultats des inspections**

d'établissements étrangers, et d'améliorer la coordination des efforts d'inspection des établissements étrangers.

Annexe 13.2

Lettre du contrôleur général des États-Unis

(TRADUCTION)

Le 13 octobre 1994

Monsieur Denis Desautels
Vérificateur général du Canada
Ottawa, Canada
K1A 0G6

Monsieur,

Il me fait plaisir de vous informer que nous avons complété notre examen simultané des mesures américaines et canadiennes de coordination des activités en matière de salubrité des aliments importés.

Nous sommes présentement en voie de terminer notre rapport destiné au Congrès. Nous inclurons, sous forme d'annexe à notre rapport, un exemplaire du chapitre pertinent de votre rapport annuel. Étant donné que notre rapport accompagnera le vôtre au Parlement, nous vous en ferons parvenir des exemplaires par courrier exprès dès qu'il sera publié.

Tel qu'il en a été discuté lors de nos rencontres en juillet, cet effort conjoint a été très fructueux. Mon équipe et moi-même avons apprécié cette opportunité de travailler avec le Bureau du vérificateur général et sommes prêts à renouveler cette expérience dans l'avenir si d'autres occasions se présentent.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le contrôleur général des États-Unis,
[Original signé par Charles A. Bowsher]

**Report of the Auditor General
to the House of Commons
for October 1995**

Foreword

In June 1994 the *Auditor General Act* was amended to provide authority to table each year one annual report, not more than three additional reports, and any special reports on matters of pressing importance or urgency.

My Office views this amendment as an opportunity to improve our service to Parliament. When we were limited to one annual report, members of Parliament were sometimes asked to deal with material that was no longer current. Having the authority to issue up to three additional reports a year will mean that we can provide more timely and relevant information on the results of our work.

Parliament's ability to address our audits without undue delay means that corrective action can be taken sooner and potential savings to the taxpayer increased. Because of the urgent need to reduce government deficits and the public debt, it is important for Parliament and the government to be able to demonstrate that identified opportunities for savings will be acted on swiftly.

I am pleased to table our second additional report. In addition to this Foreword and the Main Points that follow, there are eight chapters, issued separately:

- Information for Parliament - Deficits and Debt: Understanding the Choices
- Crown Corporations: Fulfilling Responsibilities for Governance
- Environmental Management Systems: A Principle-based Approach
- Systems under Development: Managing the Risks
- Canadian International Development Agency: Phased Follow-up of the Auditor General's 1993 Report - Phase I
- Industry Canada: Business Assistance Programs in Transition
- Public Works and Government Services Canada: Northumberland Strait Crossing Project
- Revenue Canada: Air Transportation Tax

This year, in addition to this October report and the one we issued in May, we will issue our annual Report as usual in late

November. In future years we plan to table not more than three reports, but not necessarily three, in addition to the annual Report.

In this and future reports, chapters will be bound individually or grouped with others that address a similar subject with the same expected readership. In 1994 we experimented with separately bound chapters and determined that our readers found them more convenient to use and reference. In particular, the separate binding reduces the distribution of unneeded chapter copies. Our reports will continue to be available in electronic format and accessible on Internet.

I will continue to publish in the annual Report my chapter identifying matters of special importance and interest. Generally, that report will also include "Other Audit Observations" and our regular follow-up on previous years' audit chapters. However, there may be occasions when, for reasons of subject matter or timing, it will be advantageous to publish some of that material with an additional report.

After the first yearly cycle of reports, I will undertake to consult with parliamentary committees and other members of Parliament as appropriate, to determine whether our scheduling of reports has been generally satisfactory or can be improved. We will also review the impact on departmental operations.

Our overriding goal is to make our service to Parliament as timely and relevant as possible. The amendments to the *Auditor General Act* have brought us closer to achieving that goal.

Chapitre 15

La Commission de contrôle de l'énergie atomique

Organisme canadien de réglementation nucléaire

Table des matières

	Page
Points saillants	15-5
Contexte	15-7
Mandat	15-7
Mission	15-7
Structure organisationnelle et ressources	15-7
Principaux changements depuis notre vérification de 1985	15-9
Étendue, objectif et critères de la vérification	15-11
Accent de la vérification	15-11
Objectif et critères de la vérification	15-11
Observations et recommandations	15-13
La loi concernant la CCEA doit être mise à jour	15-13
Nécessité de disposer d'une gamme appropriée de mécanismes d'application des règlements	15-14
Nécessité d'obtenir des garanties financières	15-14
Fournir l'assurance que l'industrie nucléaire canadienne est sécuritaire	15-15
Nécessité de renforcer le cadre réglementaire de la CCEA	15-17
Absence d'une stratégie de réglementation clairement consignée	15-18
Nécessité d'une discipline de gestion plus rigoureuse pour l'actualisation des exigences réglementaires	15-19
La réglementation par les conditions de permis pose des problèmes	15-21
Peu de progrès ont été accomplis au niveau des documents énonçant les exigences réglementaires	15-22
Manque de coordination du processus d'élaboration des règlements de la CCEA	15-22
Possibilités d'améliorer la fonction d'inspection de conformité et d'application des règlements	15-23
Nécessité de disposer de procédures et de critères de conformité et d'application des règlements	15-23
Nécessité d'une mise en oeuvre intégrale des exigences d'inspection des centrales nucléaires	15-25
Application non uniforme de la politique réglementaire de la CCEA sur le déclassement des installations nucléaires	15-25

Lacunes au niveau des activités de conformité et d'application des règlements à l'égard des permis de substances réglementées et de radio-isotopes 15-26

Gestion des rapports avec les autres champs de compétence 15-29
Nécessité de déployer davantage d'efforts pour réduire les cas de double emploi et de chevauchement et les lacunes au niveau des règlements 15-29
De nombreux intervenants s'occupent de déchets nucléaires 15-31

Nécessité d'un plan stratégique 15-32
Les rôles et les responsabilités ne sont pas clairement définis 15-32

Les besoins en ressources humaines doivent être réexaminés 15-32

La CCEA ne dispose pas de mécanismes efficaces de surveillance de gestion 15-34

Possibilités d'améliorer les mécanismes de communication de l'information au Parlement et au grand public 15-34

Conclusion 15-35

Pièces

15.1 Organigramme de la CCEA 15-8
(Pièce 15.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
15.2 Systèmes de gestion nécessaires à un organisme de réglementation dont le mandat comporte un volet sécurité 15-12

La Commission de contrôle de l'énergie atomique

Organisme canadien de réglementation nucléaire

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificatrice responsable : Ellen Shillabeer

Points saillants

15.1 Bien que l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques présente des avantages potentiels, elle peut aussi comporter des dangers graves en cas d'irradiation. La Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) offre à la population canadienne l'assurance que l'industrie nucléaire est exploitée de façon sûre. Des études indépendantes sont venues confirmer que les centrales nucléaires sont bel et bien sécuritaires.

15.2 Au cours des dix dernières années, le contexte dans lequel la CCEA régit l'industrie nucléaire a considérablement changé et pose des défis de taille dans le domaine de la réglementation de l'énergie nucléaire au Canada.

15.3 La *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* de 1946 a besoin d'être actualisée en fonction de la conjoncture présente. Certaines des lacunes que nous avons observées sont attribuables aux faiblesses de la loi actuelle.

15.4 Cependant, une loi nouvelle ne peut en soi corriger les lacunes recensées au niveau des processus et des méthodes de gestion. Dans les secteurs que nous avons examinés, nous avons constaté que la CCEA ne remplit pas intégralement ses obligations à titre d'organisme de réglementation. Même si presque tous les titulaires de permis et les autres parties intéressées avec lesquels nous avons communiqué ont exprimé un respect sans équivoque pour la compétence technique du personnel de la CCEA, des améliorations importantes s'imposent à l'égard de certains processus et méthodes clés de gestion.

15.5 La CCEA doit se doter d'une stratégie de réglementation clairement consignée, d'un plan stratégique et de meilleurs documents sur ses exigences réglementaires, et élaborer des critères pour l'évaluation de la conformité. En outre, la gestion des activités d'inspection et d'application des règlements, qui sont liées aux substances réglementées et aux radio-isotopes, doit être considérablement renforcée.

15.6 En cette période de changements et de difficultés, il y a lieu de faire preuve de plus de vigilance encore afin que la CCEA puisse continuer de donner l'assurance que l'industrie demeure sécuritaire. A notre avis, sans une actualisation de la Loi et une amélioration de ses processus et méthodes de gestion, la CCEA sera limitée dans sa capacité de donner cette assurance.

Contexte

Mandat

15.7 La Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) a été créée aux termes de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* de 1946 pour contrôler et superviser le développement, l'application et l'utilisation de l'énergie nucléaire (atomique). La CCEA a aussi été établie pour permettre au Canada de participer de façon efficace aux mesures de contrôle international de l'énergie nucléaire.

15.8 La CCEA est un organisme de réglementation indépendant, qui relève du Parlement par l'intermédiaire d'un ministre désigné, soit le ministre des Ressources naturelles (anciennement de l'Énergie, des Mines et des Ressources). Pour s'acquitter de son mandat, la CCEA a reçu, aux termes de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, de vastes pouvoirs qui lui permettent d'adopter et de faire appliquer des règlements dans le domaine de l'énergie nucléaire. La CCEA est aussi un établissement public désigné à l'Annexe II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Mission

15.9 A titre d'organisme canadien de réglementation nucléaire, la

CCEA maintient un contrôle réglementaire sur l'utilisation de l'énergie nucléaire. Ce contrôle vise les éléments suivants :

- les centrales nucléaires et les réacteurs de recherche;
- les mines d'uranium et les usines de concentration de l'uranium;
- les installations de raffinage et de conversion de l'uranium;
- les installations de production de combustible;
- les usines de production d'eau lourde;
- les accélérateurs de particules;
- les installations de gestion des déchets radioactifs;
- les substances réglementées (selon la définition qu'en donnent la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* et le Règlement afférent);
- les radio-isotopes.

15.10 La mission de la CCEA consiste à s'assurer que l'utilisation de l'énergie nucléaire au Canada ne pose pas de risque indu pour la santé, la sécurité, la sécurité matérielle et l'environnement.

15.11 La CCEA réalise sa mission grâce à un régime complet de délivrance de permis qui vise tous les aspects des installations, de l'équipement, des matières radioactives (sauf certaines des matières d'origine naturelle) et des substances réglementées, notamment l'homologation des emballages pour le transport des matières radioactives d'origine canadienne et étrangère. La délivrance des permis se fait en coopération avec d'autres ministères fédéraux et provinciaux, qui oeuvrent dans des domaines comme la santé, l'environnement, le transport et le travail.

Structure organisationnelle et ressources

15.12 En vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, la Commission se compose de cinq membres nommés par le gouverneur en conseil. Un des commissaires est désigné président de la Commission et il est le seul membre de la Commission à plein temps. Le président fait aussi office de premier dirigeant de la Commission et, à ce titre, supervise et dirige les travaux de l'organisme. La Commission se réunit présentement environ dix fois par année.

15.13 En vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, la Commission assume, en bout de ligne, la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes à l'égard de la réglementation de l'industrie nucléaire canadienne. Dans le cadre de son mandat, la Commission est habilitée à adopter des règles pour la conduite de ses travaux et l'exercice de ses fonctions.

15.14 Conformément à la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, la Commission a pris plusieurs séries de règlements, avec l'agrément du gouverneur en conseil, et a établi un régime complet de permis. La Commission décide elle-même de la délivrance de permis à une centaine de grandes installations nucléaires - centrales nucléaires, réacteurs de recherche et mines d'uranium - quand elle a l'assurance que l'utilisation de la technologie nucléaire faite par la société est sécuritaire. Le régime de délivrance de permis est fondé sur un examen du site, des plans, de la construction, de l'exploitation et du déclassement au moyen d'examens et d'évaluations scientifiques et techniques, d'inspections de conformité et d'application des règlements. Les autres décisions relatives à la délivrance de permis, notamment les permis de radio-isotopes, ont été déléguées par la Commission à des agents désignés de la CCEA.

15.15 Le personnel de la CCEA applique les politiques de la Commission et lui présente ses recommandations quant à la délivrance de permis et aux questions de réglementation. Le personnel se répartit en cinq directions et un Secrétariat, comme l'indique la pièce 15.1.

Pièce 15.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

15.16 Pendant l'exercice 1993-1994, la CCEA comptait un effectif autorisé de 420 équivalents temps plein (années-personnes). Elle a eu des dépenses d'environ 44,7 millions de dollars et a récolté des recettes d'environ 24,2 millions de dollars, recettes générées surtout grâce à son programme de recouvrement des coûts. Malgré la taille relativement petite de la CCEA, elle assume des responsabilités réglementaires qui lui confèrent un pouvoir important sur les grands titulaires de permis, dont l'actif total atteint les dizaines de milliards de dollars, et sur environ 3 700 titulaires de permis de moindre envergure.

Principaux changements depuis notre vérification de 1985

15.17 Lors de notre vérification de 1985, nous avons examiné les contrôles de gestion et les procédures administratives liés aux activités de délivrance des permis, d'inspection et d'application des règlements de la CCEA. Dans le cadre de notre vérification de suivi de 1987, nous signalions que la CCEA avait réagi de façon positive à nos recommandations de 1985 et qu'elle progressait dans leur mise en oeuvre.

15.18 Depuis notre vérification de 1985, de nombreuses pressions supplémentaires se sont exercées sur la CCEA et sur les titulaires de permis : réforme de la réglementation fédérale, instauration du système de recouvrement des coûts, arrivée d'un grand nombre de nouveaux employés à la CCEA, dégradation du climat économique, défaillances dues au vieillissement de l'équipement dans les centrales nucléaires et attentes accrues quant à la protection de l'environnement, imposant des procédures plus rigoureuses exigées par le *Décret sur les lignes*

directrices visant le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. En outre, les organismes de réglementation doivent désormais composer avec l'obligation supplémentaire de devoir prouver devant les tribunaux qu'ils remplissent toutes leurs obligations réglementaires fondamentales.

15.19 La réforme de la réglementation oblige davantage les organismes de réglementation à :

- réduire le nombre des règlements fédéraux;
- recenser et réduire tous les cas de double emploi inutiles au niveau des règlements;
- consulter les parties intéressées à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement avant que les projets de règlement soient soumis à l'approbation du gouverneur en conseil;
- évaluer tous les avantages et les coûts des règlements.

15.20 Cette réforme de la réglementation a été encouragée en plus, au cours des dix dernières années, par la réduction des obstacles au commerce international. Le mouvement en faveur d'une ouverture accrue des frontières et la création de blocs commerciaux régionaux ont incité les gouvernements, partout dans le monde, à réévaluer les politiques qui nuisent à la compétitivité des industries nationales.

15.21 Les organismes de réglementation fédéraux doivent aussi pouvoir « réglementer de façon plus intelligente ». Les gestionnaires doivent désormais faire la preuve que, pour les programmes réglementaires existants et les projets de règlement ou de modification de fond, la réglementation constitue la meilleure solution. Comme solutions de rechange à la réglementation, on compte les campagnes d'information visant à sensibiliser les personnes à risque, l'élaboration de normes volontaires appuyées par l'industrie et par le grand public, la persuasion et l'autoréglementation.

15.22 Plusieurs changements ont fait augmenter les tensions dans les rapports entre la CCEA et les entités réglementées. Dans le cadre d'une initiative gouvernementale, la CCEA a lancé un programme de droits à l'usager en avril 1990 pour récupérer la plupart des coûts liés à l'application des règlements, sauf dans quelques cas bien précis. La plupart des entités réglementées doivent maintenant payer le prix de leur propre réglementation.

15.23 En même temps que le programme de droits à l'usager était mis en oeuvre, le niveau des effectifs à la CCEA a commencé à augmenter de façon significative, au point où les titulaires de permis ont commencé à s'inquiéter de leur incapacité de contrôler les coûts liés à la réglementation, préoccupations qui se trouvent exacerbées par l'impact d'une récession prolongée. Cela vient augmenter la probabilité que les titulaires de permis exigent que soit mieux justifiée toute nouvelle exigence réglementaire.

15.24 Par suite des augmentations de son effectif et de l'absence de toute proposition pour la construction de nouvelles centrales nucléaires, la CCEA peut maintenant consacrer davantage d'attention aux installations actuelles pour ce qui est de l'entretien préventif, de l'examen des exigences de remise à neuf et du règlement des questions de sécurité générale toujours en suspens. Le personnel de la CCEA a aussi pu diriger des travaux d'examen plus détaillés sur une foule de questions relevant de la réglementation nucléaire. Les services publics du domaine nucléaire estiment qu'il y a eu escalade des exigences et des attentes au niveau de la réglementation, tant à l'égard de ce qui doit être fait qu'à l'égard des délais de mise en oeuvre, et ce pendant une période de restrictions budgétaires.

15.25 Au cours des dernières années, un certain nombre d'employés clés et comptant de longues années de service ont quitté l'organisation, emportant avec eux toute une richesse d'expérience et de savoir. Cela oblige la CCEA à trouver des moyens de conserver la mémoire de l'organisation et de former le nouveau personnel.

15.26 Depuis notre dernière vérification, il y a neuf ans, la fréquence des défaillances dues au vieillissement des installations a augmenté dans le cas des centrales nucléaires plus anciennes; on s'attend à ce que ces incidents entraînent l'apparition d'un nombre croissant de problèmes. La détérioration des tubes de force et des tubes de chaudière, ainsi que de leurs structures de support, continue de poser des défis techniques de taille.

15.27 En outre, les gouvernements insistent davantage sur la protection de l'environnement. La CCEA, étant donné sa mission, a participé à bon nombre d'audiences d'évaluation environnementale au cours des cinq dernières années, notamment à celles qui concernaient les mines d'uranium. La CCEA participera aussi à des audiences similaires lorsque l'énoncé des incidences environnementales de l'évacuation du combustible nucléaire irradié sera soumis à l'examen d'un groupe d'évaluation environnementale du gouvernement fédéral.

15.28 Les tendances récentes dans les décisions des tribunaux font ressortir l'importance de l'affectation rationnelle des ressources humaines, financières et matérielles disponibles pour les activités de réglementation. De nombreuses activités d'inspection et d'application des règlements sont maintenant susceptibles d'être examinées en détail par les tribunaux dans les cas où des dommages sont supposés avoir été causés, en tout ou en partie, par la négligence de l'organisme de réglementation dans la façon dont il fait appliquer les règlements. Bien que les tribunaux reconnaissent que les ressources sont limitées, l'organisme de réglementation qui peut démontrer à ces mêmes tribunaux qu'il a réparti ses ressources de façon raisonnable améliore ses chances de ne pas être jugé coupable de négligence.

15.29 Ainsi, le contexte dans lequel la CCEA régit l'industrie nucléaire a considérablement changé depuis notre vérification de 1985. Ces changements présentent des défis de taille pour ce qui est du respect des obligations réglementaires de la CCEA.

Étendue, objectif et critères de la vérification

Accent de la vérification

15.30 Pendant la planification de la vérification, nous avons rencontré un certain nombre de titulaires de permis et d'autres parties intéressées, ainsi que les cadres supérieurs et tous les commissaires de la CCEA. Au terme de ce travail, nous avons choisi de nous attacher aux aspects suivants du programme de réglementation de la CCEA, qui sont importants pour la réalisation de son mandat :

- l'assise législative;
- le cadre réglementaire;
- les mesures réglementaires pour veiller à la conformité et à l'application des règlements;
- la gestion des rapports avec les autres compétences;
- la planification stratégique, les rôles et les responsabilités;
- les besoins en ressources humaines;
- l'évaluation de programme et la vérification interne;
- les mécanismes de communication de l'information.

15.31 Les activités d'examen scientifique et technique et l'évaluation de leurs résultats n'ont pas été incluses dans l'étendue de la vérification; cependant, il s'agit là d'un autre aspect important du programme de réglementation de la CCEA. Elles fournissent de l'information, dont se sert la Commission pour acquérir l'assurance qu'une installation ou une entreprise qui utilise des substances radioactives est conçue et exploitée de façon sécuritaire.

15.32 Nous avons aussi effectué un suivi de nos observations et de nos recommandations de 1985 et de 1987.

Objectif et critères de la vérification

15.33 Dans les domaines visés par l'examen, l'objectif de notre vérification était de déterminer si la CCEA respectait ses obligations à titre d'organisme de réglementation.

15.34 A la pièce 15.2, nous indiquons un certain nombre de systèmes de gestion, que nous jugeons essentiels à un organisme de réglementation dont le mandat comporte un volet sécurité. Une gestion efficiente et efficace exige aussi l'existence :

- d'un <u>plan stratégique</u> rigoureux, qui fasse le lien entre les programmes et les services d'une part et la stratégie de réglementation d'autre part, et qui fournisse un cadre pour l'établissement des

besoins en ressources;

- d'une structure de gestion efficace, qui suppose que les rôles, les responsabilités et les devoirs de chacun pour ce qui est de l'obligation de rendre compte sont départagés clairement et que les ressources nécessaires sont définies, obtenues et réparties selon les besoins les plus pressants;

- d'une surveillance de gestion qui donne l'assurance que le rendement est géré de façon appropriée. Au nombre des mécanismes prévus, notons les évaluations, les vérifications et autres outils semblables d'assurance de la qualité;

- des mécanismes de communication de l'information au Parlement et au grand public, qui permettent de présenter de l'information utile sur le rendement.

Pièce 15.2

Systèmes de gestion nécessaires à un organisme de réglementation dont le mandat comporte un volet sécurité

Pour être efficient et efficace, un organisme de réglementation doit être doté des systèmes de gestion suivants :

1. **Une loi à jour** établissant clairement le fondement de ses activités de réglementation. Si cela n'est pas le cas, l'organisme de réglementation devrait faire part de ses préoccupations au ministre compétent et au Parlement.

2. **Une stratégie de réglementation** qui définit des aspects tels que :

- le degré d'intervention souhaité;

- les éléments légaux existants, par exemple la réglementation et les conditions de permis;

- les éléments permettant de déterminer l'étendue et la portée du travail de l'organisme de réglementation, comme le risque posé par l'entreprise, le niveau de sûreté recherché et la compétence des titulaires de permis;

- la façon dont l'organisme de réglementation évalue la compétence des titulaires de permis et de leur personnel et l'étendue de cette évaluation;

- l'examen scientifique et technique et la politique d'évaluation - précisés au point 4 ci-dessous (un aspect que nous n'avons pas vérifié);

- la politique d'inspection de conformité et d'application des règlements - conformément au point 5 ci-dessous.

3. **Des exigences de la réglementation** qui sont élaborées et adoptées, en

temps opportun, et qui supposent la participation des parties intéressées et une évaluation des avantages par rapport aux coûts (conformément à la politique du Conseil du Trésor).

4. La mise en oeuvre efficace d'une **fonction d'examen et d'évaluation scientifique et technique** conformément à des normes clairement définies et en fonction du niveau de risque que l'on veut éviter, portant sur les aspects énumérés au point 5 ci-dessous.

5. La mise en oeuvre efficace de la **fonction d'inspection de conformité et d'application des règlements**, portant sur des aspects tels que :

- des politiques et des procédures appropriées d'inspection de conformité et d'application des règlements fournissant l'assurance que les exigences de la réglementation sont systématiquement observées pour chaque type de permis et que les titulaires de permis sont traités de manière uniforme;

- la mise en oeuvre et l'utilisation d'outils d'application adéquats;

- la détermination des priorités d'inspection ainsi que la nature du rôle de la vérification et la fréquence de la couverture de l'inspection;

- la formation du personnel de l'organisme de réglementation;

- l'information fournie aux titulaires de permis garantissant qu'ils connaissent toutes les exigences de la réglementation;

- l'évaluation de la compétence des titulaires de permis;

- le suivi des lacunes décelées lors des inspections.

6. **La gestion** efficace **des rapports** avec les autres champs de compétence fédéraux et provinciaux, y compris les autres organismes de réglementation, afin de réduire le fardeau de la réglementation pour les contribuables et les titulaires de permis.

7. **L'évaluation de l'efficacité** des stratégies de réglementation.

Observations et recommandations

La loi concernant la CCEA doit être mise à jour

15.35 Pour qu'un organisme de réglementation puisse s'acquitter de ses tâches de façon efficiente et efficace, il importe qu'il dispose de lois à jour, qui lui fournissent un cadre précis pour ses activités de réglementation.

15.36 Le cadre législatif à partir duquel la CCEA exerce son contrôle réglementaire a été créé en 1946 par la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. La Loi est restée essentiellement la même depuis. Elle s'attache surtout à la sécurité des matières nucléaires, et non

pas à la santé et à la sécurité. En 1978, un projet de loi (projet C-14) proposait une version révisée de la Loi, mais est mort au Feuilleton à la clôture de la session parlementaire.

15.37 Au cours des vingt dernières années, diverses commissions et études ont recensé des lacunes au niveau de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. Au nombre d'entre elles, nous comptons deux comités parlementaires, deux groupes d'examen ministériels et d'autres groupes d'études ou commissions indépendants. Tous ces groupes signalent que ces lacunes ont une incidence sur la capacité de la CCEA de s'acquitter de son mandat. Les lacunes suivantes ont été relevées :

- le manque de clarté au niveau de la définition des pouvoirs pour établir et faire appliquer des normes nationales en matière de santé, de sécurité, de sécurité matérielle et de protection de l'environnement à l'égard de l'utilisation de l'énergie nucléaire au Canada;

- le fait que ne soit exigée aucune garantie financière pour le déclassement des installations nucléaires (démantèlement d'une installation à la fin de son service ou de sa vie opérationnelle) et l'évacuation des matières nucléaires;

- l'incapacité de la CCEA de prendre ou d'imposer des mesures correctives dans les cas où le risque n'est pas acceptable et où aucun permis n'a été attribué;

- la nécessité d'harmoniser les pouvoirs des inspecteurs de conformité et les sanctions découlant des infractions aux autres lois et pratiques touchant l'environnement.

15.38 Au moment de la vérification, une nouvelle loi était à l'étude. La CCEA prévoit que la nouvelle loi ouvrira la voie à des améliorations fondamentales de la réglementation nucléaire. A l'heure actuelle, des améliorations limitées peuvent être apportées seulement par des ajouts, des suppressions et des modifications périodiques aux règlements. A notre avis, il importe que le Parlement envisage la possibilité de modifier l'actuelle *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. Cependant, une nouvelle loi ne peut en soi corriger les lacunes au niveau des procédés et des méthodes de gestion, recensées pendant la présente vérification.

Nécessité de disposer d'une gamme appropriée de mécanismes d'application des règlements

15.39 Pour encourager les intervenants à se conformer à ses exigences réglementaires, la CCEA dispose d'un certain nombre de mécanismes. Le mécanisme utilisé dépend, pour une large part, de la gravité de l'infraction et du dossier de l'intéressé. Au nombre des mécanismes non punitifs, nous comptons la sensibilisation, la persuasion, les avertissements et les directives.

15.40 Dans les cas où les mesures non punitives ne produisent pas les résultats escomptés, ou quand il s'agit d'infractions graves, la CCEA

peut modifier, suspendre ou révoquer un permis ou encore refuser d'en délivrer un ou de le renouveler. Ces dernières mesures peuvent avoir un impact financier considérable sur le titulaire du permis. Par exemple, il peut en coûter à l'exploitant d'une centrale nucléaire plus de 250 000 $ par jour pour l'énergie de remplacement si son permis a été suspendu ou révoqué. Les conséquences d'une suspension ou d'une révocation de permis pour un titulaire de moins grande envergure sont tout aussi graves puisque, par là, le titulaire et son personnel risquent de perdre leur gagne-pain. C'est pourquoi la suspension et la révocation de permis sont des mesures qui sont rarement utilisées.

15.41 La CCEA peut aussi intenter des poursuites aux termes de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* ou du Règlement afférent. Dans le cas des substances réglementées et des radio-isotopes, nous avons constaté que, pendant la période de deux ans allant d'avril 1991 à mars 1993, environ 2 900 infractions au Règlement afférent à la Loi ou aux conditions dictées par le permis auraient pu avoir un effet direct sur la radioprotection. Pendant cette période, 21 particuliers et titulaires de permis de substances réglementées et de radio-isotopes ont comparu devant les tribunaux. La CCEA a obtenu gain de cause dans dix-huit cas, pour 22 400 $ en amendes au total. Les frais liés aux poursuites et aux enquêtes pour cette période ont dépassé 750 000 $. Devoir engager des sommes pareilles n'a rien pour encourager la CCEA à intenter des poursuites contre les autres titulaires et particuliers qui contreviennent aux règlements et aux conditions dictées par les permis.

15.42 A notre avis, la CCEA ne dispose pas d'une gamme appropriée de mécanismes d'application des règlements pour encourager l'observation de la loi. La sanction maximale prévue aux termes de l'actuelle *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* est une amende de 10 000 $ ou une peine d'emprisonnement de cinq ans, ou les deux. Ces dispositions ne correspondent pas à celles d'autres sphères de compétence dont les lois et les pratiques relatives à l'environnement peuvent exiger des pollueurs qu'ils versent des amendes maximales de un million de dollars. La Loi ne prévoit aucune autre amende administrative ni aucune autre « contravention » en cas de non-conformité aux exigences réglementaires de la CCEA.

15.43 Les dispositions limitées de l'actuelle Loi compromettent la capacité de la CCEA de faire appliquer ses règlements et les conditions dictées par les permis.

Nécessité d'obtenir des garanties financières

15.44 A l'heure actuelle, la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* ne confère pas expressément à la CCEA le pouvoir d'exiger des garanties financières pour le déclassement des installations nucléaires ou pour l'évacuation des matières nucléaires, comme les résidus de l'extraction du minerai d'uranium, les déchets provenant du raffinage de l'uranium et le combustible nucléaire irradié. Grâce à ces garanties, on pourrait disposer de fonds en cas de besoin et faire en sorte que le fardeau financier ne passe pas à l'État.

15.45 L'absence d'exigences réglementaires relatives aux garanties financières soulève des questions importantes. Par exemple, s'il n'existe aucun titulaire de permis ou propriétaire identifiable, ou si le titulaire du permis n'est pas capable de payer ou ne veut pas payer, qui donc paiera pour ce qui suit :

- la construction et l'exploitation d'installations permanentes d'évacuation des déchets radioactifs de faible activité et du combustible nucléaire irradié?
- le transport des déchets vers les installations d'évacuation?
- la remise en état des sites de stockage?
- l'entreposage à long terme des résidus de l'extraction du minerai d'uranium?

15.46 Nous avons constaté que le gouvernement fédéral a accepté la responsabilité financière de la gestion et de l'évacuation à long terme des déchets radioactifs historiques de faible activité. Par déchets historiques, nous entendons généralement les déchets qui ont été gérés autrefois d'une façon qui n'est plus considérée acceptable, mais dont le producteur initial ne peut plus, avec raison, être tenu responsable. Ces déchets proviennent, pour la plupart, de l'industrie du radium et de la production d'uranium au cours des années 1930 et 1940 dans la région de Port Hope, en Ontario.

15.47 La CCEA se propose d'inclure dans son projet de loi des pouvoirs explicites pour exiger des titulaires de permis des garanties financières pour le déclassement de toutes les installations nucléaires et l'évacuation des matières nucléaires. En même temps, on tentera d'obtenir, par la loi, des pouvoirs pour recouvrer, auprès des parties responsables, les coûts liés à la décontamination et aux autres mesures correctives. La CCEA avait précédemment reconnu, dans le projet de loi C-14, la nécessité d'inclure la question de la responsabilité financière dans les conditions qui pourraient être liées à l'approbation d'un site ou à la délivrance d'un permis. Cependant, le projet de loi C-14 est mort au Feuilleton en 1978.

15.48 A notre avis, lorsque la sécurité publique ainsi que des sommes importantes sont en jeu, le gouvernement devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les intérêts des contribuables. L'absence de modifications appropriées à la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, qui permettraient à la CCEA d'exiger des garanties financières, entretient les incertitudes quant à savoir qui paiera l'entreposage et l'évacuation des déchets nucléaires, si les parties responsables ne pouvaient pas payer.

Fournir l'assurance que l'industrie nucléaire canadienne est sécuritaire

15.49 L'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques comporte tant des avantages que des risques qui doivent être contrôlés de façon appropriée. La réglementation nucléaire canadienne est fondée

sur le principe voulant que ce soit à l'usager ou au titulaire du permis qu'il revienne d'assumer la responsabilité première de la sécurité. Le rôle de la CCEA consiste à établir des normes de sécurité appropriées, qui doivent être respectées par le titulaire du permis ou par le demandeur du permis, et à s'assurer, par une foule de mécanismes de conformité et d'évaluation, que ces normes sont bel et bien respectées.

15.50 A titre d'organisme canadien de réglementation nucléaire, la CCEA fournit l'assurance que l'industrie nucléaire canadienne est sécuritaire. Les demandeurs de permis doivent convaincre la CCEA, et ce avant même d'obtenir leur permis, que les opérations proposées seront conformes à ses exigences réglementaires et que les installations seront exploitées de façon sécuritaire. Ces permis sont habituellement valables pour une période de deux ans. Par divers processus, dont des inspections de conformité et des évaluations et examens périodiques, la CCEA s'assure que les opérations restent sécuritaires. Elle s'assure aussi que le titulaire du permis exploite son installation de façon sécuritaire, au moment du renouvellement du permis, grâce au processus de renouvellement.

15.51 Cette assurance dépend, dans une large mesure, de la compétence technique du personnel de la CCEA et de l'engagement pris par les titulaires de permis vis-à-vis de la sécurité. Presque tous les titulaires de permis et autres parties intéressées joints pendant la vérification ont exprimé un respect sans équivoque pour le dévouement, le professionnalisme et la compétence technique du personnel de la CCEA.

15.52 La CCEA signale qu'au Canada, il n'y a jamais eu d'accidents impliquant des réacteurs ou des matières radioactives qui aient entraîné un problème décelable pour le grand public et que, sauf dans les mines d'uranium, il y a eu relativement peu de cas où des travailleurs ou l'environnement ont subi des effets néfastes.

15.53 La sûreté des 22 réacteurs nucléaires qui fonctionnent présentement au Canada a aussi été examinée par des groupes d'étude indépendants. Vingt de ces vingt-deux réacteurs sont la propriété d'Ontario Hydro; un réacteur appartient à la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick et un autre appartient à Hydro-Québec.

15.54 Pour ce qui concerne les réacteurs nucléaires d'Ontario Hydro, le ministère ontarien de l'Énergie a commandé, en 1986, une étude indépendante sur la sûreté des réacteurs par des experts du domaine de l'énergie nucléaire. Cette étude, intitulée *Ontario Nuclear Safety Review*, ainsi que deux mises à jour ultérieures, portait sur la sûreté des réacteurs nucléaires de l'Ontario entre 1987 et le début de 1993.

15.55 Dans l'étude originale, on a constaté que ces réacteurs sont exploités de façon sûre et que ni le grand public, ni les travailleurs d'Ontario Hydro n'ont subi d'irradiation décelable. Les réacteurs sont exploités suivant des normes techniques élevées et sans qu'il n'y ait eu d'infractions importantes aux règlements pertinents de la CCEA. Les mises à jour ultérieures de cette étude ont permis de constater que

l'exploitation des réacteurs d'Ontario Hydro, qui fournissent maintenant environ 50 p. 100 de l'énergie électrique de la province, est toujours conforme aux normes de protection des effectifs et du grand public. Cela étant dit, les installations présentent cependant des symptômes de problèmes techniques depuis déjà quelques années, problèmes dont s'occupe d'ailleurs la société de service public.

15.56 Deux examens indépendants des systèmes de gestion du réacteur nucléaire de la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick ont été effectués. Selon Énergie Nouveau-Brunswick, ces examens, effectués par des organisations internationales d'experts nucléaires, n'ont relevé aucune lacune importante dans cette installation. Un examen international indépendant semblable de la centrale d'Hydro-Québec est prévu pour l'automne 1994.

15.57 En plus de la compétence technique de l'organisme de réglementation, il faut, pour pouvoir fournir l'assurance de la sûreté des exploitations, une gestion efficace du programme de réglementation. Notre examen de la gestion par la CCEA de son programme de réglementation a révélé de nombreux secteurs dans lesquels une amélioration importante s'impose.

Nécessité de renforcer le cadre réglementaire de la CCEA

15.58 Tout organisme de réglementation doit être doté d'une stratégie qui définisse diverses exigences, dont le degré d'intervention normative souhaité; les instruments juridiques existants; les éléments permettant de déterminer l'étendue et la portée du travail de l'organisme de réglementation; la façon dont l'organisme de réglementation évalue la compétence des titulaires de permis et de leur personnel et l'étendue de cette évaluation; l'examen scientifique et technique et la politique d'évaluation de l'organisme de réglementation; et sa politique d'inspection de conformité et d'application des règlements.

Absence d'une stratégie de réglementation clairement consignée

15.59 Comme nous l'indiquons plus loin, la CCEA apporte ou propose des changements importants dans la façon dont elle fonctionne et réglemente l'industrie. Ces changements ont été intégrés dans diverses politiques et procédures internes adoptées récemment, dans les projets de règlement ou de modification des exigences réglementaires de la CCEA, dans ses politiques réglementaires et ses guides et dans les conditions de permis. Citons deux exemples de changement : la Politique d'application de la réglementation de la CCEA, approuvée et émise en février 1993, et les initiatives récentes de la CCEA pour s'assurer de la compétence du personnel clé des centrales nucléaires.

15.60 Dans certains domaines, la CCEA est en train d'adopter une approche plus interventionniste vis-à-vis de la réglementation de l'industrie nucléaire. Cela signifie que non seulement elle établit les « règles du jeu » (précisant aux titulaires de permis <u>ce qu'ils doivent faire</u>), mais aussi qu'elle leur indique <u>comment</u> procéder pour y arriver. Les facteurs jouant un rôle sur le degré d'intervention

spécifié par la CCEA incluent la complexité de l'activité, l'expérience acquise avec diverses technologies et l'évaluation faite par la CCEA de la compétence des titulaires de permis. Pour certaines activités, comme des utilisations particulières de radio-isotopes, la CCEA établit dorénavant des exigences plus précises en matière de sécurité.

15.61 Un Comité d'examen ministériel de la dotation à la CCEA a présenté son rapport en février 1990 et a indiqué que, à l'égard de la réglementation des réacteurs nucléaires, moins de personnel serait nécessaire que ce que la CCEA demandait si celle-ci limitait ses activités à celles d'un vérificateur : s'assurer que des processus adéquats sont en place, effectuer des vérifications ponctuelles pour déterminer si les processus sont appliqués comme il se doit et rendre compte des résultats. L'examen a aussi révélé que certaines des activités du personnel de la CCEA (projetées ou en cours) semblaient aller au-delà de ces fonctions. La CCEA n'a pas clairement défini la nature de son rôle de vérification ni l'étendue des activités d'inspection qu'elle souhaite mettre de l'avant en ce qui a trait à la réglementation des réacteurs.

15.62 Un autre changement important en cours concerne la façon dont la CCEA s'assure que le personnel des centrales nucléaires a une formation et des compétences suffisantes pour s'acquitter de ses responsabilités. Par le passé, la CCEA insistait pour s'assurer de la compétence de deux postes clés - chef de quart et opérateur de salle de commande - dont les titulaires assument la responsabilité première de l'exploitation quotidienne des réacteurs. Les candidats à ces postes doivent subir une série d'examens administrés par la CCEA, processus instauré à l'origine dans les années soixante, avant d'être autorisés par la CCEA à exercer leurs fonctions. La CCEA n'exige pas de renouvellement de l'accréditation de ces candidats.

15.63 En 1990, avec la coopération des services publics produisant de l'énergie nucléaire, la CCEA a lancé diverses initiatives en vue d'établir un nouveau régime réglementaire pour examiner la formation et la compétence du personnel opérationnel. Ces initiatives ont entre autres pour objectif :

- de hausser la pertinence et l'efficience du processus réglementaire;

- d'inclure davantage d'employés de la centrale dont les fonctions pourraient avoir un effet direct sur la sûreté de la centrale ou la sécurité du public;

- de contrôler la formation et la compétence du personnel à son arrivée et, ensuite, de façon permanente, et ce par des séances de recyclage périodiques et le renouvellement de l'accréditation;

- de faciliter l'amélioration de la formation donnée par les services publics et des méthodes d'évaluation de la CCEA.

En outre, on prévoit qu'avec ces changements, il sera possible de compter davantage, le cas échéant, sur les programmes de formation des

services publics.

15.64 La stratégie de réglementation sur laquelle reposent ces changements à l'approche vis-à-vis de la réglementation n'est pas établie dans un document global de stratégie.

Nécessité d'une discipline de gestion plus rigoureuse pour l'actualisation des exigences réglementaires

15.65 Un des moyens qui permettraient à la CCEA de remplir ses obligations à titre d'organisme de réglementation consisterait à obtenir le point de vue des parties intéressées sur les projets d'exigences réglementaires et à élaborer et à adopter ces exigences en temps opportun.

15.66 Après avoir établi un premier contact avec les parties directement intéressées, la CCEA distribue ses projets de règlement et de modification importante aux règlements en vigueur, ainsi que ses politiques quasi-réglementaires et ses guides, à titre de documents de consultation. Ce processus, établi en 1981 par la CCEA, constitue un mécanisme qui permet aux titulaires de permis, au grand public et aux groupes d'intérêts spéciaux de faire connaître leur point de vue. La période prévue pour les premiers commentaires est normalement de trois à six mois, selon le sujet en question. Le processus sert aussi de consultation préliminaire dans le cadre de la politique de réglementation du Conseil du Trésor.

15.67 Une fois le processus de consultation terminé, un Résumé de l'étude de l'impact de la réglementation est préparé pour toute proposition qui suppose la rédaction d'un projet de règlement. Le Résumé exige une analyse des avantages que représentent les exigences réglementaires par rapport à ce qu'il en coûte pour les appliquer. Le projet de règlement peut aussi être modifié en fonction des observations reçues. Le règlement ainsi que le Résumé de l'étude de l'impact de la réglementation sont ensuite soumis à l'approbation des instances, selon le processus de réglementation fédéral qui en prévoit la publication, en bout de ligne, dans la Partie II de la *Gazette du Canada*. La CCEA a relevé certains problèmes au niveau de la préparation de ces Résumés de l'étude de l'impact de la réglementation, plus particulièrement quand il s'agit d'analyser et de comparer les avantages et les coûts liés à la réglementation.

15.68 La CCEA a lancé des projets pour mettre à jour ses exigences réglementaires et a cherché à obtenir le point de vue des parties intéressées; cependant, elle n'a pas veillé à l'achèvement et à l'application en temps opportun de plusieurs de ces projets.

15.69 Par exemple, la CCEA a lancé, en 1980, un projet de remaniement du *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*, qui n'avait pas été modifié en profondeur depuis 1974. Sur les sept règlements qui s'appliquent, le *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique* est le plus important. Les six autres règlements sont plus spécifiques ou concernent un domaine d'application plus étroit. Bien que le projet de remaniement vise à établir une base de réglementation à jour et

exhaustive pour l'industrie nucléaire, il n'a pas pour objet d'imposer de changements importants à la portée du régime réglementaire. Le projet de remaniement en question a été publié la première fois en 1986 pour que le grand public y donne suite; des changements importants ont découlé de la première publication dans la *Gazette du Canada* en 1991. Le Remaniement était censé être publié de nouveau dans la *Gazette* pendant le troisième trimestre de 1994, et être approuvé de façon officielle peu après (soit 14 ans après le lancement du projet).

Commentaire de la CCEA : *En raison de certaines questions juridiques liées à la version préliminaire des modifications, la CCEA a suspendu temporairement tout travail additionnel sur le Remaniement du* Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*, jusqu'à ce qu'une décision soit prise quant à l'adoption d'une nouvelle loi qui remplacerait l'actuelle* Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. En attendant, la CCEA a mis sur pied un groupe de travail dont le mandat est de revoir sa structure réglementaire, de retravailler le règlement actuel (là où il y a lieu) et d'élaborer de nouvelles initiatives réglementaires qui seraient compatibles avec la Loi actuelle et toute nouvelle loi. En raison des retards relatifs à l'adoption du Remaniement, la CCEA a préparé un énoncé de principe détaillé (juin 1994), tel qu'indiqué au paragraphe 15.83, visant à mieux définir et à clarifier son processus d'élaboration de la réglementation.*

15.70 Parmi les autres projets, on compte l'adoption de nouvelles exigences réglementaires portant sur les services d'étalonnage des instruments de mesure de la radioactivité et sur les services d'essai d'étanchéité. Ces deux projets ont été lancés par le personnel de la CCEA en 1985 et, après une période de consultation publique, des projets de politique réglementaire ont été rédigés à la fin de 1992. Ces politiques viennent d'être approuvées par les cadres supérieurs et sont censées être soumises à l'approbation de la Commission sous peu. La plupart des permis de substances réglementées et de radio-isotopes exigent le recours à l'un ou à l'autre de ces services ou aux deux. Au moment de la vérification, la CCEA ne disposait pas de normes officielles pour ces services.

15.71 Nous avons constaté que le processus consultatif de la CCEA ne prévoit aucun délai fixe pour la disposition définitive d'un document de consultation. Par exemple, 21 documents figurant dans le Catalogue de publications de 1994 de la CCEA n'ont pas progressé au-delà du stade de la consultation, et n'ont pas été retirés non plus. Douze de ces documents datent d'avant 1990 et six d'entre eux ont plus de dix ans.

15.72 La Commission de contrôle de l'énergie atomique devrait trouver des moyens d'accélérer le traitement des documents engagés dans le processus consultatif et à d'autres stades pour qu'ils soient publiés dans leur forme définitive, c'est-à-dire sous forme de règlement, de politique ou de guide, ou qu'ils soient retirés après une période raisonnable de consultation.

Réponse de la CCEA : *Nous en convenons. Nous avons modifié le processus de préparation des documents consultatifs et réglementaires de manière à assurer la participation de la haute direction (dès le*

début du processus et à des intervalles fréquents), la surveillance et le suivi réguliers de l'évolution des documents, et le respect d'une période de révision standard et de dispositions de réexamen. D'ici le 31 mars 1996, nous examinerons tous les documents de consultation « en suspens » afin de les officialiser, de les modifier ou de les rééditer pour commentaires, ou nous les retirerons.

La réglementation par les conditions de permis pose des problèmes

15.73 La CCEA a soumis toutes les modifications importantes à ses règlements au processus de réglementation fédéral. Cependant, le cadre réglementaire actuel ne contient pas de règlement propre à la gestion des déchets nucléaires, au déclassement des centrales nucléaires et aux réacteurs de recherche. La CCEA énonce certaines de ses exigences réglementaires relatives à ces domaines, entre autres dans les conditions des permis, qui ont pleine force de loi.

15.74 La CCEA dispose aussi d'outils quasi-réglementaires comme les politiques, les guides et les documents de consultation, qui n'ont aucune valeur juridique à moins d'avoir été inclus dans une condition de permis. Cependant, la CCEA peut choisir, au cas par cas, d'imposer ces exigences en les incluant dans les conditions de permis. Il peut donc être difficile pour les organismes qui demandent un nouveau permis de déterminer au départ les exigences précises de la CCEA.

15.75 En plus des règlements, toutes les autres exigences réglementaires importantes incluses dans les conditions de permis, à l'exception des politiques et des procédures propres au titulaire de permis, doivent être soumises au processus de réglementation fédéral. Cependant, ces autres exigences réglementaires incluses dans les conditions du permis ne sont pas soumises à ce processus. En effet, ces exigences ne font pas l'objet d'un Résumé de l'étude de l'impact de la réglementation en bonne et due forme, d'une analyse de leur impact sur la compétitivité de l'industrie nucléaire ni d'un examen parlementaire.

15.76 La Commission de contrôle de l'énergie atomique devrait réexaminer l'utilisation qu'elle fait des conditions de permis pour réglementer l'industrie nucléaire.

Réponse de la CCEA : *Nous en convenons. La CCEA convient de l'importance de respecter le système de délivrance des permis et a établi une stratégie à long terme visant à accorder au plus grand nombre possible d'exigences réglementaires un statut juridique plus important. Par exemple, il se pourrait que des conditions de délivrance de permis couramment appliquées soient intégrées à la réglementation et que certains aspects de la réglementation, communs à bon nombre de domaines d'activité de la CCEA, soient incorporés à la loi. La CCEA consultera ses titulaires de permis sur cette question afin de trouver un équilibre judicieux.*

Peu de progrès ont été accomplis au niveau des documents énonçant les exigences réglementaires

15.77 Parallèlement à un examen de ses besoins en ressources humaines en

1989, la CCEA s'est aussi penchée sur son approche vis-à-vis de la réglementation. Cet examen a révélé une lacune au niveau des documents contenant les exigences réglementaires de la CCEA, plus particulièrement quand il s'agit des exigences et des normes de sûreté des réacteurs nucléaires. L'un des facteurs que le Conseil du Trésor a pris en considération en 1989 pour décider d'augmenter les ressources de la CCEA concernait l'amélioration des documents contenant les exigences de la CCEA en matière de sûreté.

15.78 Le Comité d'examen ministériel de la dotation à la CCEA, qui a terminé ses travaux en février 1990, a aussi reconnu la nécessité d'améliorer les documents contenant les exigences réglementaires de la CCEA. Le Comité a signalé de nombreux cas à l'égard de la réglementation des réacteurs, où de nouvelles exigences avaient été imposées aux titulaires de permis sans qu'un renvoi soit fait aux règlements et aux guides existants sur le régime de permis. Dans les recommandations, on proposait entre autres d'améliorer les documents contenant les exigences de la CCEA et d'améliorer la consignation et la publication des décisions portant sur la délivrance des permis, y compris les motifs des décisions dans le domaine de la réglementation des réacteurs. Cependant, on ne prévoyait pas d'en augmenter le contenu prescriptif.

15.79 Bien que le personnel de la CCEA ait lancé certaines initiatives dans le domaine, les documents nécessaires n'existent toujours pas.

15.80 La Commission de contrôle de l'énergie atomique devrait disposer de documents plus complets sur ses exigences réglementaires, y compris sur les précédents importants ou les positions réglementaires qui en constituent la base ou les motifs.

Réponse de la CCEA : *Nous en convenons. La CCEA poursuivra son initiative pluriannuelle visant à améliorer la documentation relative à ses exigences réglementaires. Ce processus nécessitera la consultation des intervenants afin d'assurer, notamment, un équilibre judicieux entre les principes généraux et le contenu prescriptif.*

Manque de coordination du processus d'élaboration des règlements de la CCEA

15.81 Le processus d'élaboration des règlements à la CCEA est décentralisé. Il incombe à chaque gestionnaire de présenter, le cas échéant, des projets de règlement ou de modifications aux exigences réglementaires. Le gestionnaire prépare ensuite les documents de consultation nécessaires, consulte les parties intéressées et fait approuver son projet par les cadres supérieurs et, s'il y a lieu, par la Commission. L'Unité de l'examen de la réglementation au sein du Secrétariat s'assure que le processus des initiatives réglementaires du Conseil du Trésor est bien suivi.

15.82 En partie en raison du manque de coordination centrale du processus d'élaboration des règlements à la CCEA, il n'existe aucun plan d'action détaillé pour l'élaboration des exigences réglementaires. Par conséquent, aucune priorité n'a été établie pour les initiatives

réglementaires, ni d'échéance pour l'achèvement de ces initiatives; par ailleurs, il n'existe pas de mécanismes de surveillance ou de contrôle de gestion.

15.83 En juin 1994, la direction de la CCEA approuvait et mettait en oeuvre une procédure interne pour donner à l'Unité de l'examen de la réglementation la responsabilité de gérer le processus général de réglementation, dont l'examen des nouveaux règlements et des modifications à ceux qui existent déjà.

Possibilités d'améliorer la fonction d'inspection de conformité et d'application des règlements

15.84 Il est vital qu'un organisme de réglementation soit doté d'une fonction d'inspection de conformité et d'application des règlements qui soit efficace. La pièce 15.2 propose une liste des domaines relevant de cette fonction.

Nécessité de disposer de procédures et de critères de conformité et d'application des règlements

15.85 En février 1993, la Commission approuvait la Politique d'application de la réglementation de la CCEA. L'objectif de la Politique consiste à établir une base pour les procédures et les critères de la CCEA afin de s'assurer qu'un programme de conformité exhaustif est bien en place. La politique vise aussi à s'assurer que les principes d'application des règlements de la CCEA sont mis en oeuvre uniformément, de façon rigoureuse, équitable et prévisible, et ce en temps opportun. Les procédures d'application des règlements devraient prévoir une progression dans le recours aux outils d'application des règlements, s'il y a lieu, selon la gravité de l'infraction commise et suivant les antécédents de la société concernée.

15.86 La CCEA n'a pas encore élaboré de procédures et de critères sur la conformité et l'application des règlements qui soient à jour dans les domaines que nous avons examinés. Ces procédures et ces critères sont exigés par la politique de la Commission, afin de garantir un traitement équitable de tous les titulaires de permis. Pour les centrales nucléaires, la CCEA a approuvé des procédures d'inspection qui sont en voie de mise à jour, mais elle ne dispose pas encore de procédures et de critères d'application des règlements pour étayer la nouvelle politique de la Commission. La mise à jour du guide des inspections relatives aux substances réglementées et aux radio-isotopes est en cours; en outre, des procédures et des critères d'application des règlements à ce chapitre ont été rédigés, mais n'ont pas encore été approuvés. Aucun programme ni aucune procédure ou critère systématique d'application des règlements n'existe à l'égard des responsabilités de la CCEA relatives au transport des matières nucléaires. Les grandes lignes d'un programme en ce sens ont été rédigées en novembre 1993; cependant, les exigences détaillées du programme n'ont pas encore été élaborées.

15.87 La Commission de contrôle de l'énergie atomique devrait s'assurer

que des procédures et des critères de conformité et d'application des règlements sont élaborés en temps opportun.

Réponse de la CCEA : *La CCEA convient qu'il faudrait élaborer les procédés de vérification de la conformité et les modalités d'application dans des délais plus rapides; nous avons déjà adopté des mesures afin d'améliorer la situation. Par exemple, nous avons approuvé un guide de référence relativement aux enquêtes et aux litiges applicable aux permis de radio-isotopes; de plus, la version préliminaire des critères du tableau des résultats d'inspection devrait être approuvée sous peu. Nous venons d'établir un nouveau poste dont le titulaire sera responsable d'améliorer la vérification de la conformité dans le domaine du transport des matières nucléaires.*

Nécessité d'une mise en oeuvre intégrale des exigences d'inspection des centrales nucléaires

15.88 En plus de procédures qui soient à jour, il importe, à l'égard de la mise en oeuvre de la fonction d'inspection de conformité et d'application des règlements, de recenser les exigences et les priorités d'inspection et de disposer d'un personnel qui a reçu la formation appropriée sur la réglementation.

15.89 En décembre 1992, la CCEA lançait un projet d'analyse des tâches pour définir ce que les chargés de projet dans les centrales nucléaires devraient faire comme travail et pour déterminer où l'accent devrait être mis. C'est ainsi que la CCEA a recensé plus de 150 types différents de tâches qui pourraient être assumées par ces chargés de projet dans l'optique de déterminer la conformité aux exigences réglementaires. Les responsables du projet se sont aussi penchés sur l'absence de critères écrits à l'égard de la portée des examens et de la fréquence des inspections nécessaires afin de garantir un niveau de sûreté approprié dans les centrales nucléaires. Le projet établira en outre des priorités pour les tâches approuvées.

15.90 Nous avons constaté que ces chargés de projet n'ont reçu que très peu de formation officielle et systématique. Sans une définition précise de leur rôle, il n'est pas possible de préciser concrètement des exigences en matière de formation et d'expérience. Cette question s'inscrit dans le cadre du projet d'analyse des tâches.

15.91 La CCEA croit pouvoir commencer la mise en oeuvre des recommandations du projet d'analyse des tâches avant septembre 1994. Étant donné l'importance du projet, nous encourageons la CCEA à mettre ces recommandations en oeuvre dès que possible.

Commentaire de la CCEA : *Nous en convenons. Ce projet se poursuit selon les prévisions.*

Application non uniforme de la politique réglementaire de la CCEA sur le déclassement des installations nucléaires

15.92 En août 1988, la CCEA publiait une politique réglementaire sur le déclassement des installations nucléaires. Cette politique prévoyait

que les titulaires de permis seraient tenus de présenter des plans de déclassement conceptuel pour toutes leurs installations nucléaires. La politique précise que des plans de déclassement détaillés doivent être présentés au moins un an avant que l'installation n'atteigne la fin de sa vie opérationnelle ou dans les six mois suivant l'annonce d'une fermeture permanente non prévue. Entre 1988 et le début de 1990, la CCEA a informé tous les titulaires de permis d'installations nucléaires de l'adoption de cette politique. Elle demandait en même temps des exemplaires de plans qui répondraient aux exigences de cette politique.

15.93 La CCEA n'a pas appliqué sa politique relative au déclassement de façon cohérente. La CCEA vient de mettre au point une base de données qui contient des plans de déclassement pour 76 des 164 installations nucléaires qui détiennent un permis. La stratégie en vue d'obtenir des plans de déclassement des 88 autres installations est en cours d'élaboration. L'exigence de plans de déclassement ne figure pas dans tous les permis des installations en exploitation.

15.94 Sur les 164 installations nucléaires de la liste, 24 sont fermées définitivement, certaines ayant été partiellement déclassées. La CCEA n'a pas reçu de plans de déclassement pour neuf de ces installations alors que cette demande était tout à fait raisonnable.

15.95 Même dans les cas où de tels plans existent, nous n'avons pas la preuve que la CCEA les a vérifiés pour voir s'ils sont conformes à ses exigences en matière de politique et pour s'assurer de leur vraisemblance, notamment au niveau de l'estimation des coûts. La CCEA n'a pas encore établi de critères précis pour les exigences à inclure dans les plans de déclassement. Elle prévoit élaborer ces critères d'ici mars 1995.

15.96 La Commission de contrôle de l'énergie atomique devrait mettre au point et appliquer de façon cohérente des critères relatifs aux plans de déclassement pour toutes les installations nucléaires, et ce dès que possible.

Réponse de la CCEA : *Nous en convenons. La CCEA est en train d'élaborer des lignes directrices relatives à la soumission de plans de déclassement; nous veillerons à l'application régulière de ces exigences dès leur mise en place.*

Lacunes au niveau des activités de conformité et d'application des règlements à l'égard des permis de substances réglementées et de radio-isotopes

15.97 Nous avons recensé, à l'égard des permis de substances réglementées et de radio-isotopes, plusieurs domaines où les processus et pratiques de gestion de la CCEA pourraient être renforcés de façon significative : prestation de conseils sur ce que signifient les diverses conditions de permis et le *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*; évaluation de la compétence des titulaires de permis et, le cas échéant, de leur personnel; et suivi des lacunes recensées lors d'une inspection.

15.98 Critères de conformité. La CCEA n'a pas fourni, à l'égard des quelque 3 700 permis de substances réglementées et de radio-isotopes, de directives écrites pour expliquer ce que signifient les diverses conditions du permis et le *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*. Ces conseils et les critères qui s'y rapportent sont essentiels pour s'assurer que les inspecteurs de conformité appliquent une méthode d'inspection conséquente à chaque type de titulaire de permis. Sans ces critères, l'unité de la CCEA qui définit ces exigences, celle qui vérifie la conformité et les titulaires de permis ne sauraient interpréter de la même façon les exigences réglementaires.

15.99 Compétence des titulaires de permis. La CCEA doit s'assurer de la compétence des titulaires de permis et du personnel qui utilise ou manipule tous les types de substances réglementées et les radio-isotopes. Il faut donc pouvoir disposer de critères afin d'évaluer l'utilité de la formation offerte par le titulaire, critères qui serviront aussi de base à l'application des règlements. Ces critères devraient être mis à la disposition du titulaire de permis et du personnel de la CCEA.

15.100 La CCEA n'a pas fait grand chose pour s'assurer que les demandeurs de permis de substances réglementées et de radio-isotopes sont bien au courant de leurs obligations en ce qui a trait aux exigences réglementaires de la CCEA. Les procédures actuelles de la CCEA ne tiennent pas compte de façon adéquate du besoin qu'a le titulaire de permis de maintenir ses connaissances ou de s'assurer qu'au besoin son personnel possède les mêmes compétences.

15.101 Dans la majorité des cas, les permis relatifs aux substances réglementées et aux radio-isotopes exigent simplement que les personnes qui manipulent des matières radioactives aient reçu une « formation adéquate ». La CCEA a établi des critères de formation pour certaines des utilisations les plus dangereuses des matières radioactives, comme la radiographie et les irradiateurs, ainsi qu'à l'intention des agents de radioprotection dans les hôpitaux. Toutefois, elle n'a pas établi de critères pour définir ce qu'elle entend par « formation adéquate » pour la majorité du personnel des titulaires qui manipule des substances réglementées et des radio-isotopes. Dans ces derniers cas, la condition de permis ne peut pas être appliquée de façon appropriée, puisqu'il n'existe aucun critère à partir duquel mesurer la conformité. Par conséquent, la CCEA ne peut pas s'assurer que les personnes qui manipulent des substances réglementées et des radio-isotopes ont reçu une formation adéquate.

15.102 Les services publics d'énergie nucléaire et certains grands détenteurs de permis offrent des programmes de formation officiels et disposent de personnel et d'installations réservés à cette fin. Cependant, il est peu probable que la plupart des titulaires de permis de substances réglementées et de radio-isotopes, qui dirigent de petites exploitations, aient les mêmes possibilités. Les petites exploitations sont nombreuses et représentent une vaste gamme d'organisations. A notre avis, la CCEA est investie d'une obligation particulière vis-à-vis de ces titulaires de permis si elle veut veiller à ce que la direction et le personnel de la radioprotection comprennent

à fond les exigences réglementaires.

15.103 La Commission de contrôle de l'énergie atomique devrait, à l'égard des substances réglementées et des radio-isotopes, veiller à ce que le personnel de la CCEA et celui du titulaire de permis interprètent de la même façon les règlements, les conditions de permis et les exigences en matière de formation.

Réponse de la CCEA : *Nous en convenons. La CCEA met la dernière main à un document qui explique les conditions de délivrance de permis de radio-isotopes. Nous élaborons aussi les exigences de formation, en commençant par les utilisations les plus dangereuses. Nous n'avons pas élaboré de document explicatif pour le règlement, puisque le règlement actuel devait être remplacé dans le cadre du Remaniement. Étant donné que l'adoption d'un nouveau règlement a été reportée en attendant la décision sur une nouvelle loi qui remplacerait l'actuelle* Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, *nous examinerons à nouveau l'opportunité de produire des documents explicatifs au sujet du règlement actuel.*

15.104 Radiographes. Les radiographes industriels sont chargés de la manipulation de substances réglementées et de radio-isotopes. La CCEA a le pouvoir d'examiner et d'accréditer les radiographes à titre d'opérateurs accrédités aux termes du *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*. Le personnel de la CCEA a proposé des changements à l'examen d'accréditation actuel, qui n'a pas été revu depuis 1983. Ces changements viennent d'être approuvés par la direction de la CCEA et devraient être mis en oeuvre d'ici décembre 1994.

15.105 Le certificat à vie d'opérateur accrédité est accordé à toute personne qui réussit à l'examen de la CCEA. Cependant, les titulaires de ces certificats ne font l'objet d'un examen qu'au moment où la CCEA procède à une inspection de l'installation d'un titulaire de permis qui emploie l'opérateur accrédité en question. Ainsi, il se peut que la CCEA ne fasse jamais subir d'examen aux opérateurs accrédités en vue de vérifier s'ils respectent ses exigences réglementaires. Les titulaires de permis qui emploient des opérateurs accrédités dans le domaine de la gammagraphie industrielle comptent pour environ 3 p. 100 de tous les titulaires de permis de la CCEA, soit une centaine de titulaires. Cependant, ces titulaires sont à l'origine d'une partie, toute proportion gardée, plus importante des incidents et des surexpositions (environ 25 p. 100, ou 8 par année), et des poursuites judiciaires (environ 75 p. 100).

15.106 La Commission de contrôle de l'énergie atomique devrait réévaluer le recours aux certificats à vie et les exigences pour l'examen des opérateurs accrédités dans le domaine de la gammagraphie industrielle.

Réponse de la CCEA : *Nous en convenons. La CCEA est en train d'examiner les modalités d'inspection relatives aux radiographes industriels mais, en ce moment, elle ne prévoit pas abolir la délivrance de certificats permanents aux opérateurs qualifiés. Toutefois, la CCEA a préparé la version préliminaire d'un règlement qui*

lui permettra de retirer ce certificat à la suite de violations sérieuses. Nous croyons que cette mesure, jumelée aux inspections et au contrôle des doses de rayonnement des opérateurs qualifiés, est suffisante.

15.107 Suivi. La CCEA a la possibilité d'améliorer son efficacité au niveau des suivis pour la non-conformité liée aux substances réglementées et aux radio-isotopes. Après une inspection, l'inspecteur de conformité présente un rapport qui détaille les éléments non conformes, le cas échéant, à la division chargée de la délivrance des permis de la CCEA. C'est à cette division qu'il incombe de s'assurer que des mesures correctives sont prises à l'égard des éléments recensés comme étant non conformes.

15.108 Notre examen des dossiers de titulaires de permis a révélé que les agents chargés de la délivrance des permis acceptent une vaste gamme de mesures correctives pour les éléments de non-conformité signalés. Dans certains cas, le titulaire de permis a présenté à l'agent responsable de la délivrance des permis une réponse d'une page indiquant que toutes les lacunes identifiées avaient été corrigées, et ce, sans aucun document justificatif ni explication. Dans d'autres cas, une preuve de la mesure corrective pour chaque lacune a été présentée avec la réponse écrite du titulaire du permis.

15.109 Le manque d'uniformité au niveau de la méthode de suivi pourrait bien contribuer à la persistance d'éléments de non-conformité à l'occasion d'inspections ultérieures. Nous avons relevé un nombre important de cas où l'inspection du titulaire du permis avait révélé le même élément de non-conformité grave au cours de deux inspections consécutives. La CCEA est en train d'organiser de façon plus rigoureuse sa procédure de suivi.

15.110 La Commission de contrôle de l'énergie atomique devrait veiller au suivi efficace des éléments de non-conformité liés aux permis de substances réglementées et de radio-isotopes.

Réponse de la CCEA : *Nous en convenons. La CCEA a adopté des exigences documentaires et des modalités d'examen plus sévères, qui seront imposées à la suite de la constatation de violations sérieuses.*

Gestion des rapports avec les autres champs de compétence

15.111 Pour réduire le fardeau réglementaire des contribuables et des titulaires de permis, tout organisme de réglementation doit s'assurer qu'il gère efficacement ses rapports avec les autres champs de compétence, qu'il s'agisse de coopération, comme l'harmonisation des normes et des procédés réglementaires, de la reconnaissance mutuelle des normes, des compétences ou des spécifications techniques, de la délégation à d'autres paliers de gouvernement de la responsabilité de la réglementation ou de l'administration des règlements, ou du partage du travail et de l'échange de l'information.

15.112 Comme certains aspects de la réglementation nucléaire sont normalement de compétence provinciale ou relèvent d'autres champs de

compétence au sein des ministères ou des organismes fédéraux, la CCEA a mis au point un processus réglementaire conjoint avec ces autres organisations. Dans ce contexte, la CCEA agit à titre d'organisme principal tandis que les autres fournissent des avis et des conseils dans leur domaine respectif de compétence. Ce processus s'articule autour de la délivrance de permis et de la conformité aux conditions du permis. L'exercice est aussi l'occasion d'essayer d'éviter le plus possible les cas de double emploi et de chevauchement.

Nécessité de déployer davantage d'efforts pour réduire les cas de double emploi et de chevauchement et les lacunes au niveau des règlements

15.113 Depuis 1981, la CCEA a conclu au total 12 ententes avec des ministères et des organismes fédéraux et provinciaux dans l'optique de clarifier les rôles et les responsabilités dans les domaines de compétence commune, à savoir : l'environnement, le transport, la santé et la sécurité professionnelles, les cuves sous pression dans les installations nucléaires et les mines d'uranium. Huit de ces ententes ont été signées en 1985 ou avant. Au moins deux de ces ententes doivent être mises à jour pour mieux tenir compte des rôles et des responsabilités ainsi que de la nouvelle conjoncture.

15.114 Le conseil consultatif du ministre sur l'examen de la réglementation a signalé, en octobre 1993, des cas de double emploi au niveau des responsabilités réglementaires pour ce qui concerne les mines d'uranium. La CCEA était déjà au courant de ce problème et avait conclu, bien des années auparavant, un protocole d'entente avec la province de l'Ontario, aux termes duquel celle-ci effectue des inspections des exigences conventionnelles de santé et de sécurité dans les mines. En novembre 1993, la CCEA a signé un protocole d'entente avec le gouvernement de la Saskatchewan pour réduire les cas de double emploi et de chevauchement au niveau de la réglementation des mines d'uranium de la Saskatchewan. Néanmoins, il reste à définir les dispositions administratives pour l'application de cette entente.

15.115 Aux termes du *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*, la CCEA est responsable des questions de santé, de sécurité, de sécurité matérielle et de protection de l'environnement pendant le transport des matières « radioactives ». Transports Canada et certaines des provinces ont aussi des responsabilités à l'égard du transport de ces matières. Jusqu'à 800 000 colis de matières radioactives sont exportés, importés ou transportés chaque année au Canada. Ces colis contiennent des radio-isotopes utilisés à des fins industrielles, agricoles, médicales et de recherche, ainsi que du matériel pour les centrales nucléaires. La CCEA n'a pas le pouvoir juridique d'arrêter le trafic ou les transporteurs pendant la phase de transit afin d'effectuer des inspections. Des ententes de coopération doivent donc être signées avec les compétences fédérales et provinciales appropriées, et ce dans l'optique de permettre à la CCEA d'assumer ses responsabilités pendant le transport des matières « radioactives ».

15.116 Aux termes de la *Loi sur le transport des marchandises*

dangereuses, Transports Canada établit des normes pour les transporteurs à l'égard du transport de toutes les marchandises dangereuses; les matières radioactives ne représentent qu'une catégorie de marchandises dangereuses. La CCEA régit l'emballage de ces matières par son *Règlement sur l'emballage des matières radioactives destinées au transport*. En 1981, la CCEA et Transports Canada ont conclu un protocole d'entente sur le transport des matières radioactives. Cette entente ne tient pas compte de toutes les responsabilités de la CCEA à l'égard des matières radioactives en transit. En août 1991, un nouveau protocole d'entente a été rédigé par la CCEA pour la clarification des rôles et des responsabilités à partir de son expérience à cet égard. Cette nouvelle version du mémoire d'entente n'est toujours pas approuvée.

15.117 Les provinces exercent aussi certaines responsabilités à l'égard du transport à l'intérieur de leurs frontières. A l'heure actuelle, il n'existe aucune entente de coopération avec les provinces à cet égard. La CCEA et le ministère des Transports de l'Ontario ont entrepris, en mai 1989, des consultations en vue d'améliorer l'application des exigences réglementaires de la CCEA à l'égard du transport routier des matières radioactives en Ontario. Au moment de notre vérification, aucune entente n'avait encore été finalisée. La CCEA envisage de négocier des ententes similaires avec les autres provinces et, pour ce faire, de tenir compte de son expérience avec l'Ontario. En l'absence d'ententes de coopération avec les provinces, la CCEA est incapable d'assumer intégralement ses responsabilités réglementaires pendant la phase de transit du transport des matières radioactives.

15.118 La Commission de contrôle de l'énergie atomique devrait examiner les ententes interorganismes actuelles pour s'assurer qu'elles reflètent fidèlement les rôles et les responsabilités et tiennent compte de la conjoncture actuelle. Elle devrait définir dès que possible les dispositions administratives pour l'application de l'entente avec le gouvernement de la Saskatchewan qui vise à réduire les cas de double emploi au niveau de la réglementation des mines d'uranium, et avec toutes les provinces afin d'assurer l'application des exigences réglementaires de la CCEA relativement au transport des matières radioactives.

Réponse de la CCEA : *La CCEA convient qu'il faudrait accorder une plus grande priorité à ces éléments et s'efforce, de son côté, d'accélérer le processus dans la mesure du possible; toutefois, il se peut que l'organisme correspondant dans chacun des cas n'accorde pas la même priorité à la situation.*

De nombreux intervenants s'occupent de déchets nucléaires

15.119 La CCEA joue un rôle au niveau de la réglementation de la gestion des déchets nucléaires. Elle est chargée de préciser les exigences réglementaires, de juger les solutions pour la gestion des déchets nucléaires proposées dans les demandes de permis, de délivrer des permis pour les sites d'entreposage et pour l'évacuation permanente des déchets, et d'inspecter les sites qui détiennent un permis pour les

déchets nucléaires.

15.120 La responsabilité des déchets nucléaires au Canada et de la solution aux problèmes posés par les déchets radioactifs de faible activité, le combustible nucléaire irradié et les résidus de l'extraction du minerai d'uranium est partagée entre plusieurs intervenants, dont la CCEA. Les autres intervenants exercent certaines responsabilités non réglementaires liées à la gestion ainsi qu'au nettoyage et à l'évacuation éventuels des déchets nucléaires.

15.121 Nous nous proposons, dans une vérification ultérieure, d'examiner plus à fond la question plus vaste de la gestion par le fédéral des déchets nucléaires, notamment les responsabilités des autres intervenants fédéraux, ainsi que les progrès réalisés relativement aux questions en suspens.

Nécessité d'un plan stratégique

15.122 En plus de disposer des systèmes de gestion essentiels indiqués à la pièce 15.2, tout organisme de réglementation doit aussi s'assurer qu'il gère ses opérations d'une façon efficace et efficiente. La direction doit avoir un plan stratégique rigoureux, qui fasse le pont entre les programmes et les services d'une part et la stratégie de réglementation d'autre part, et qui fournisse le cadre pour la détermination des besoins au niveau des ressources.

15.123 Le plan stratégique doit comprendre le but, les objectifs et les priorités de l'organisme. Il n'existe à l'heure actuelle aucun plan de ce genre qui regroupe ces divers aspects pour la CCEA. Celle-ci a lancé un plan d'action en janvier 1994 afin d'élaborer un plan stratégique qui devrait être achevé avant juin 1995. Il importe que la CCEA veille à incorporer dans son plan stratégique une stratégie de réglementation clairement définie.

15.124 L'absence d'un président à plein temps de janvier 1993 à septembre 1994 pourrait bien avoir ajouté à la faiblesse de l'orientation stratégique de la CCEA. Cette absence a aussi rompu les liens essentiels qui existaient entre les commissaires et le personnel de la CCEA.

Les rôles et les responsabilités ne sont pas clairement définis

15.125 Les rôles et les responsabilités au sein de la CCEA ne sont pas clairement définis. La CCEA croit que l'ambiguïté actuelle au niveau du partage des responsabilités entre l'administration centrale et les inspecteurs en centrale et dans les régions rend particulièrement ardue la responsabilisation individuelle. Les titulaires de permis ont aussi exprimé des inquiétudes et un certain sentiment de confusion à l'égard des exigences qui ne sont pas coordonnées et qui émanent de différents secteurs au sein de la CCEA.

15.126 La CCEA a lancé un projet en vue d'améliorer la définition et la consignation des rôles et des responsabilités de chaque division et de chaque personne au sein des unités. Elle prévoit terminer la

première étape de ce projet d'ici octobre 1994 dans le cas des activités de réglementation qui s'appliquent aux centrales nucléaires.

Les besoins en ressources humaines doivent être réexaminés

15.127 Pour qu'un organisme de réglementation puisse bien évaluer ses besoins en ressources humaines, il doit posséder l'information qui se trouve généralement dans une stratégie de réglementation et un plan stratégique.

15.128 Dans son Rapport annuel de 1988-1989, la CCEA indiquait que ses ressources étaient insuffisantes pour lui permettre d'assumer intégralement toutes ses responsabilités. La direction de la CCEA estimait que le personnel, à l'époque, ne pouvait suffire à la tâche que représentent les processus nécessaires d'examen, de délivrance de permis, d'inspection et d'application exigés par les règlements.

15.129 Après une série d'études internes effectuées par la CCEA entre novembre 1987 et mai 1989, la CCEA a établi qu'il lui fallait obtenir au total 246 années-personnes supplémentaires au cours d'une période de cinq ans. Cela représente une augmentation de presque 95 p. 100 par rapport au niveau de dotation autorisé pour 1989. Notre examen des documents connexes a révélé que la CCEA n'avait pas énoncé clairement toutes les hypothèses et les justifications au niveau de la charge de travail à partir desquelles elle a calculé ses besoins en ressources humaines.

15.130 En 1989, on amorçait le programme d'accroissement progressif des effectifs proposé par la CCEA. Les premières étapes du programme se sont déroulées de novembre 1989 à juin 1992, période pour laquelle le Conseil du Trésor a approuvé une augmentation totale de 156 années-personnes. Les augmentations du personnel ont été approuvées en raison de la nécessité d'améliorer considérablement l'efficacité de la réglementation nucléaire. Cependant, en partie en raison des difficultés que représente la dotation de postes techniques spécialisés, l'effectif réel de la CCEA au mois de décembre 1993 avait augmenté d'environ 40 p. 100, ou de 110 années-personnes, par rapport au niveau de 1989.

15.131 Les augmentations en ressources approuvées jusqu'en juin 1992 correspondaient, pour l'essentiel, à l'une des recommandations du Comité ministériel d'examen de la dotation à la CCEA. A cause des incertitudes face à l'avenir de l'industrie nucléaire, le Comité ne se sentait pas en mesure de prédire les besoins en ressources de la CCEA au-delà de cette date. Par conséquent, il recommandait qu'un nouvel examen détaillé de toute la question de dotation à la CCEA soit entrepris en 1994. Les coupures que le gouvernement a annoncées depuis 1992 ont rendu plus pressante la nécessité de réexaminer les besoins en ressources de la CCEA. Dans le contexte des compressions budgétaires, la CCEA a terminé, en avril 1994, un rapport sur la répartition des ressources. Un examen plus poussé des besoins en ressources de la CCEA serait opportun.

15.132 Les éléments de la stratégie de réglementation et du plan

stratégique de la CCEA et des hypothèses précises quant à sa charge de travail n'ont pas été clairement définis, regroupés et approuvés. En l'absence d'une telle documentation, la CCEA ne dispose pas de données de base à partir desquelles évaluer de façon appropriée ses besoins en ressources humaines.

15.133 La Commission de contrôle de l'énergie atomique devrait :

- **énoncer précisément les hypothèses et les justifications relatives à la charge de travail, qui servent à évaluer ses besoins en ressources humaines, et ce, en fonction d'une stratégie de réglementation et d'un plan stratégique clairement définis;**

- **effectuer un nouvel examen détaillé de toute la question de la dotation en personnel, déterminer si elle dispose de ressources suffisantes pour s'acquitter de son mandat et prendre les mesures nécessaires pour corriger toute différence.**

Réponse de la CCEA : *La CCEA convient qu'elle devrait mieux documenter sa stratégie en matière de réglementation, notamment les hypothèses et le raisonnement qui fondent l'évaluation de ses besoins en ressources humaines. La CCEA prévoit poursuivre les efforts entrepris en 1994 dans ce domaine.*

Le Comité d'examen avait recommandé un réexamen, en 1994, de la question de la dotation en personnel en prévision d'une demande de ressources additionnelles de la part de la CCEA après 1994. De fait, la série de compressions budgétaires imposées par le gouvernement depuis 1993 empêchera la CCEA d'atteindre le niveau de dotation autorisé en 1992. Par conséquent, l'examen des ressources humaines de 1994 fut entrepris en fonction d'objectifs différents de ceux prévus à l'origine. La CCEA convient qu'elle doit continuer d'évaluer périodiquement ses besoins globaux, en tenant compte des développements au sein de l'industrie nucléaire, de manière à déterminer si elle possède des ressources adéquates pour réaliser son mandat.

La CCEA ne dispose pas de mécanismes efficaces de surveillance de gestion

15.134 L'évaluation de programme et la vérification interne sont des mécanismes importants de surveillance de gestion qui peuvent aider à déterminer :

- si les programmes et les activités atteignent les objectifs prévus;

- si l'organisation fonctionne de façon économique et efficiente;

- où les efforts devraient être concentrés pour optimiser le rendement des ressources disponibles, de plus en plus limitées.

15.135 La CCEA n'a pas effectué d'évaluation officielle de programme depuis 1988. Au nombre des domaines qu'il faut évaluer, on compte la

réglementation des centrales nucléaires, la gestion des déchets nucléaires, les installations de recherche et les accélérateurs, les normes et exigences réglementaires ainsi que la sûreté des installations et des matières nucléaires.

15.136 Certains examens du programme de réglementation de la CCEA ont bel et bien été effectués. Par exemple, la CCEA a répondu à l'*Ontario Nuclear Safety Review*, qui a examiné, en partie, la réglementation de la CCEA visant les centrales nucléaires. Elle a aussi participé à l'étude effectuée par le Comité d'examen ministériel de la dotation à la CCEA en 1989 et en 1990; cet examen portait, entre autres, sur l'efficience et l'efficacité des programmes réglementaires de la CCEA. Cependant, comme l'indique notre vérification de l'évaluation des programmes au gouvernement fédéral, en 1993, ces mécanismes d'examen n'offrent pas la même assurance relativement à l'uniformité de la méthode que les évaluations de programme.

15.137 En outre, la CCEA a réalisé seulement deux vérifications internes depuis 1990. Une première vérification portait sur le Bureau d'information publique de la CCEA et l'autre, sur son programme de recouvrement des coûts.

15.138 Au moment de notre vérification, le poste d'agent de vérification et d'évaluation était vacant et les activités d'évaluation de programme et de vérification interne étaient en suspens. Par conséquent, des mécanismes précieux de surveillance de gestion, qui auraient pu aider à prévenir ou à déceler de nombreux problèmes recensés par notre vérification, n'ont pas été utilisés de façon efficace.

15.139 Pendant notre vérification, nous avons attiré l'attention des cadres supérieurs de la CCEA sur certaines lacunes au niveau de ses projets de politique, de plans et de guides pour relancer les évaluations de programme et les vérifications internes. La CCEA vient de commencer à prendre les mesures nécessaires, dont la nomination d'un agent de vérification et d'évaluation, pour donner suite à nos préoccupations au sujet de ces mécanismes importants de surveillance de gestion.

Possibilités d'améliorer les mécanismes de communication de l'information au Parlement et au grand public

15.140 La Partie III du *Budget des dépenses* de la CCEA fournit de l'information limitée sur les mesures concernant le régime de permis et sur le nombre des inspections de conformité dans les centrales nucléaires et relativement aux substances réglementées et aux radio-isotopes. L'information communiquée au Parlement et au grand public pourrait être améliorée sans qu'il faille étoffer davantage la Partie III de la CCEA; il suffirait de faire un renvoi au Rapport annuel de la CCEA et aux rapports annuels des agents sur chacune des centrales nucléaires. Ces rapports fournissent de l'information plus détaillée sur ces activités de la CCEA et d'autres activités.

15.141 Cependant, notre examen de ces rapports a révélé que ceux-ci

pourraient aussi être améliorés s'ils fournissaient de l'information plus utile. Le Rapport annuel de la CCEA pourrait, par exemple, inclure de l'information appropriée sur les indicateurs de rendement de la CCEA ainsi que des comparaisons avec les années précédentes, et ce dans l'optique d'analyser les tendances.

15.142 Les rapports annuels des agents de la CCEA concernant chacune des centrales nucléaires constituent une source potentiellement importante d'information sur la sûreté de ces centrales. Cependant, nous avons constaté que les rapports en question ne sont pas cohérents au niveau du degré de détail et de la façon dont leur but, leurs données et leurs conclusions sont rédigés. Par exemple, l'information sur le rendement contenue dans les rapports est présentée sans que soient énoncées des normes quantitatives précises. L'information n'est pas suffisante, si bien que le lecteur ne peut en saisir l'importance réelle. En outre, comme des données portant sur plusieurs années ne sont pas toujours présentées dans les cas où il y aurait lieu qu'elles le soient, il n'est pas possible d'analyser les tendances.

Conclusion

15.143 Jusqu'à maintenant, la CCEA fournit aux Canadiens l'assurance que l'industrie nucléaire est exploitée de façon sûre. En cette période de changements et de difficultés, la CCEA doit faire preuve de plus de vigilance encore pour pouvoir continuer de donner cette assurance. La *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* de 1946 limite la capacité de la CCEA de faire appliquer ses exigences réglementaires et de répondre aux nouvelles attentes à l'égard de la santé, de la sécurité et de la protection de l'environnement. Il importe que des changements à cette Loi soient considérés par le Parlement.

15.144 Dans les domaines que nous avons examinés, nous avons constaté que la CCEA ne remplissait pas toutes ses obligations à titre d'organisme de réglementation en raison de lacunes au niveau de ses processus et de ses méthodes de gestion. La CCEA a déjà commencé à prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer ses procédés et ses méthodes de gestion, mais il est essentiel qu'elle mette en place ces améliorations sans tarder. Nous croyons que la nouvelle présidente, en fonction depuis septembre 1994, aura un rôle important à jouer pour ce qui est de déterminer l'orientation stratégique que la CCEA doit prendre pour améliorer ses pratiques de réglementation.

15.145 A notre avis, sans une actualisation de la Loi et une amélioration de ses procédés et méthodes de gestion, la CCEA sera limitée dans sa capacité de fournir l'assurance que l'industrie nucléaire demeure sécuritaire.

Chapitre 16

Le Service correctionnel du Canada

La garde des détenus

Table des matières

	Page
Points saillants	16-5
Contexte	16-7
Les services correctionnels sont une opération vaste et complexe	16-7
Le fait de garder les détenus selon différents niveaux de sécurité entraîne d'importantes différences dans les coûts	16-8
Objectifs et étendue de la vérification	16-11
Observations et recommandations	16-14
Classement selon la cote de sécurité et sécurité du public	16-14
La gestion correctionnelle ne saurait être efficace sans un classement objectif	16-14
Une meilleure utilisation de l'Échelle de classement par niveau de sécurité pourrait renforcer la sécurité du public	16-14
Il faudrait rendre le processus de reclassement plus objectif et plus quantitatif	16-16
Pour la gestion des coûts, on a besoin d'information sur le classement et sur le placement des détenus	16-17
Pour une planification efficace du logement, on a besoin de données fiables	16-18
Il faut réviser les instruments de classement afin d'en maintenir la validité	16-21
Logement des détenus	16-23
Le Service correctionnel a peu de contrôle sur la taille de la population carcérale	16-23
Le Service correctionnel n'a pas effectué d'analyses coûts-avantages du cycle de vie pour étayer ses décisions sur le logement	16-24
Un détenu par cellule, est-ce encore réaliste?	16-30
Le Service correctionnel a proposé une politique de double occupation des cellules et de partage des locaux	16-31
Les possibilités d'éviter des coûts sont considérables, mais...	16-31
Le Service correctionnel du Canada doit examiner	

sa politique d'échange de services 16-33
Il faudrait que les processus de planification en immobilisations et en logement soient mieux intégrés 16-33

Initiative de réduction des coûts 16-34
Le Service correctionnel prend des mesures pour réduire les heures supplémentaires et les autres coûts administratifs 16-34

Pièces

16.1 Dépenses du SCC, 1992-1993 16-7
(Pièce 16.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
16.2 Coût moyen estimatif pour la garde d'un détenu dans un pénitencier fédéral 16-9
(Pièce 16.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
16.3 Coût annuel de la garde par détenu, selon le niveau de sécurité, 1992-1993 16-10
(Pièce 16.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
16.4 Plan d'une prison à sécurité moyenne du SCC 16-12
(Pièce 16.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
16.5 Évasions d'établissements à sécurité minimale, de 1988-1989 à 1993-1994 16-15
16.6 Placement des détenus par cote de sécurité, été 1993 16-18
16.7 Changement de la capacité par niveau de sécurité, de 1986 à 1993 16-19
(Pièce 16.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
16.8 Répartition des détenus par niveau de sécurité*, 1993 16-20
16.9 Placement des détenus par niveau de sécurité - Mise en oeuvre de l'Échelle de classement par niveau de sécurité dans les régions du Québec et du Pacifique 16-21
16.10 Nombre de libérations conditionnelles par niveau de sécurité de la prison de libération, 1993 16-22
16.11 Population carcérale, capacité et double occupation des cellules 16-24
(Pièce 16.11 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
16.12 Comparaison des taux d'incarcération 16-25
(Pièce 16.12 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
16.13 Étapes du processus de planification du logement au SCC 16-26
(Pièce 16.13 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
16.14 Étude de cas no 1 : Nécessité de faire une analyse coûts-avantages du cycle de vie 16-28
16.15 Étude de cas no 2 : Impossibilité pour le Service correctionnel de tirer le meilleur parti possible d'installations au même emplacement 16-29

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : David Brittain

Le Service correctionnel du Canada

La garde des détenus

Points saillants

16.1 En 1992-1993, le Service correctionnel du Canada (SCC) a dépensé près de 1 milliard de dollars pour la garde de 12 500 délinquants incarcérés dans les prisons fédérales et pour la surveillance de 9 500 autres délinquants mis en liberté sous condition dans la collectivité. Le coût direct moyen pour la garde et la réadaptation d'un détenu, dans une prison du SCC, est de 48 000 $. Lorsque les coûts en immobilisations, les frais des administrations centrale et régionales ainsi que les dépenses engagées par d'autres ministères sont ajoutés à ce chiffre, cette moyenne peut atteindre 80 000 $.

16.2 Bien que le Service correctionnel soit l'organisme chargé d'administrer les peines des détenus incarcérés dans les prisons fédérales, il n'a qu'un contrôle limité sur sa population de détenus. C'est à lui qu'il incombe de régler bon nombre des problèmes liés au logement dont il est question dans le présent chapitre, mais les décisions des tribunaux et de la Commission nationale des libérations conditionnelles ont une incidence sur le nombre de détenus dans les pénitenciers du SCC.

16.3 Les détenus des pénitenciers fédéraux sont logés dans des prisons dont le niveau de sécurité varie - maximum, moyen et minimum - selon le risque qu'ils représentent. Un système bien conçu de classement de sécurité des détenus est essentiel si l'on veut minimiser le risque pour la sécurité du public et réduire les frais de fonctionnement des prisons. Nous avons repéré des lacunes dans la conception et l'application du processus de classement de sécurité du Service. Le Service correctionnel doit disposer de renseignements précis et à jour sur le classement et le placement des détenus.

16.4 En 1981 et 1986, nous avons relevé des faiblesses importantes dans la planification du logement des détenus relevant du SCC. Au cours de la présente vérification, nous avons constaté que le Service avait continué de favoriser les projets de réaménagement et de remplacement. Pour conserver sa capacité, le Service doit consacrer une partie de ses fonds d'immobilisations à l'entretien et au réaménagement des installations qui se détériorent, mais il n'a pas effectué les analyses coûts-avantages du cycle de vie nécessaires pour démontrer le bien-fondé de cette approche. Il a également été lent à envisager le partage des locaux (construction de cellules prévues pour plus d'une personne) comme une solution valable. De 1986 à 1993, le Service correctionnel n'a augmenté sa capacité totale que de 900 places alors que la population carcérale, elle, augmentait de plus de 2 000. Par conséquent, la double occupation des cellules (deux détenus dans une cellule prévue pour un) est passée de 7 p. 100 en 1986 à 24 p. 100 en 1993.

16.5 Pendant notre vérification, le Service s'est attaqué à la

dichotomie que représente, d'une part, l'accroissement de la population carcérale et, d'autre part, la baisse des ressources financières. Le Service correctionnel prévoit donc adopter une nouvelle politique de double occupation des cellules et de partage des locaux. Nous estimons que la double occupation grandissante des cellules, depuis le début des années 1980, a permis d'économiser, aux contribuables, environ 240 millions de dollars en éventuels coûts uniques en capital pour la construction de nouvelles prisons et a réduit les dépenses de fonctionnement d'environ 60 millions de dollars par année. Nous estimons en outre que si le Service met en oeuvre sa nouvelle politique de consacrer jusqu'à 25 p. 100 de sa capacité actuelle à la double occupation des cellules ou au partage des locaux, il pourrait éviter d'autres frais uniques en capital de plus de 100 millions de dollars et économiser 30 millions de dollars de plus par année en dépenses de fonctionnement. Le Service devra cependant agir avec précaution, parce que cette politique se démarque complètement de sa philosophie traditionnelle et qu'on ne connaît pas encore les effets à long terme de la double occupation des cellules et du partage des locaux sur l'efficacité des services correctionnels. Une fois cette nouvelle politique officiellement adoptée, il devra également revoir sa planification à long terme des locaux.

Contexte

Les services correctionnels sont une opération vaste et complexe

16.6 Le Service correctionnel du Canada a été établi en 1977 lorsqu'on a fusionné le Service canadien des pénitenciers et le Service national de libération conditionnelle (qui faisait alors partie de la Commission nationale des libérations conditionnelles). Le Solliciteur général est le ministre responsable du Service correctionnel du Canada (SCC) et de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC). Sous son autorité, le Commissaire du Service correctionnel est responsable de la garde des détenus incarcérés dans les prisons fédérales et de l'exécution des programmes correctionnels visant à permettre à ces détenus de réintégrer la société de façon satisfaisante. Comme le dit la Partie III du *Budget des dépenses* pour 1994-1995, la mission du SCC s'énonce comme suit : « Le Service correctionnel du Canada, en tant que composante du système de justice pénale, contribue à la protection de la société en incitant activement et en aidant les délinquants à devenir des citoyens respectueux des lois tout en exerçant un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humanitaire. »

16.7 Aux termes du *Code criminel* du Canada, les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus sont incarcérées dans des pénitenciers fédéraux. Les jeunes contrevenants et les délinquants qui ont été condamnés à une peine de moins de deux ans sont incarcérés dans des prisons provinciales. Au cours de l'exercice 1993-1994, le nombre moyen de détenus du Service correctionnel était de 12 500. (Parmi ces détenus, il n'y avait que 250 femmes; sauf indication contraire, les questions traitées dans le présent chapitre visent uniquement les hommes.) De plus, le Service assurait la surveillance de quelque 9 500 délinquants en semi-liberté,

en liberté conditionnelle totale, ou libérés d'office.

Pièce 16.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

16.8 En 1992-1993, le Service correctionnel a dépensé un peu moins d'un milliard de dollars; son effectif était d'environ 10 000 employés. La pièce 16.1 donne la ventilation de ces dépenses selon les grandes fonctions du SCC : garde, réadaptation et surveillance des libérés conditionnels.

16.9 Le Service correctionnel a dépensé un total de 620 millions de dollars pour la garde des détenus. Ces dépenses se répartissaient de la façon suivante :

- 480 millions de dollars aux chapitres de la garde et du logement des détenus dans les pénitenciers fédéraux;

- 120 millions de dollars pour l'équipement, la construction et les autres dépenses en capital;

- 20 millions de dollars pour loger des détenus dans des prisons provinciales aux termes d'accords d'échange de services.

16.10 Le Service correctionnel a aussi dépensé 215 millions de dollars pour la prestation, au sein des pénitenciers fédéraux, de programmes et de services de réadaptation conçus pour aider les détenus à se réintégrer dans la société en tant que citoyens respectueux des lois. De plus, un montant de 125 millions de dollars a servi à la surveillance des délinquants vivant dans la collectivité.

16.11 En 1992-1993, les coûts directs pour la garde d'un détenu dans un pénitencier fédéral et pour sa réadaptation s'élevaient, en moyenne, à 48 000 $ environ, comme il est indiqué dans le Plan de dépenses du Service correctionnel du Canada pour 1994-1995. Si l'on ajoute les frais des administrations centrale et régionales, les dépenses engagées par les autres ministères et le coût en capital, nous estimons que cette moyenne pourrait atteindre 80 000 $ (voir la pièce 16.2). Notre calcul du coût en capital repose sur les hypothèses suivantes : la construction d'une cellule de prison typique, dont la vie utile est de 25 ans, coûte au gouvernement 150 000 $ et le capital est entièrement financé à un taux d'intérêt de 6,5 p. 100 par année.

Pièce 16.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

16.12 L'administration centrale du Service correctionnel est située à Ottawa. Le Service compte cinq administrations régionales, 43 pénitenciers et environ 80 établissements de surveillance des libérés conditionnels (notamment des bureaux de secteurs ou de districts et des centres correctionnels communautaires). La moyenne d'âge des prisons fédérales est de 41 ans. Certains établissements, comme les

pénitenciers de Dorchester et de Kingston, ont plus de 100 ans. Le nombre moyen de places est d'environ 300. La prison la plus vaste, l'établissement à sécurité moyenne de Warkworth dans le centre de l'Ontario, contient 528 places; la plus petite, la prison à sécurité minimale d'Elbow Lake, à l'intérieur de la Colombie-Britannique, n'en compte que 90.

16.13 Les contraintes financières incitent fortement la fonction publique fédérale à trouver des manières de réduire les coûts et d'améliorer l'efficience dans tous les aspects de ses opérations. Il est fort possible que les financements soient encore réduits; le Service correctionnel cherche donc très activement à rationaliser ses fonctions administratives et à repenser la manière dont il loge les détenus.

16.14 Ces deux dernières années, le Service a eu beaucoup à faire pour mettre en oeuvre la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.* Cette Loi, qui a été proclamée le 1er novembre 1992, a radicalement modernisé les dispositions législatives s'appliquant aux services correctionnels fédéraux. Aux termes de la nouvelle Loi, la « protection de la société » est le critère prépondérant dans toutes les décisions concernant le traitement et la mise en liberté des délinquants. Cette manière de procéder a donc une incidence sur les exigences en matière de logement puisque la durée minimum d'incarcération est augmentée pour certains détenus et réduite pour d'autres. La nouvelle Loi a également une incidence sur la manière dont le SCC classe ses détenus selon une cote de sécurité.

Le fait de garder les détenus selon différents niveaux de sécurité entraîne d'importantes différences dans les coûts

16.15 Pour s'acquitter de ses fonctions de base, à savoir la garde des détenus, la réadaptation et la surveillance des libérés conditionnels, le Service correctionnel doit tout d'abord loger les détenus. Les conditions de logement des détenus sont différentes selon le risque que ceux-ci représentent pour le public et le personnel de correction, et les uns pour les autres. Pour tenir compte de ces différences, le Service a classé ses établissements en trois niveaux de sécurité ou de garde - sécurité minimale, moyenne et maximale. Outre cela, il existe trois types d'établissement spécialisé : les unités spéciales de détention, qui sont des établissements à sécurité maximale renforcée, conçus pour le traitement des cas les plus difficiles; les centres psychiatriques régionaux, où sont logés les détenus qui ont besoin de traitement pour des troubles mentaux ou affectifs; enfin, les centres régionaux de réception où les détenus passent de six à dix semaines, après le prononcé de la sentence, pour une évaluation initiale. Les centres psychiatriques et les centres de réception sont des établissements multisécuritaires.

16.16 En 1981, notre vérification a permis de relever l'existence, au SCC, d'une politique de déclassement graduel. Selon celle-ci, le niveau de sécurité auquel un détenu est classé peut être revu à la hausse ou à la baisse en fonction des progrès que le sujet a réalisés ou d'un changement dans le risque qu'il présente, de manière à obtenir

le meilleur résultat possible au moindre coût. Comme le montre la pièce 16.3, le coût annuel moyen pour la seule garde d'un détenu en 1992-1993, s'élevait à 56 000 $ en sécurité maximale, à 36 000 $ en sécurité moyenne et à 31 000 $ en sécurité minimale. Cependant, le coût par détenu, au même niveau de sécurité, varie grandement d'une prison à l'autre.

Pièce 16.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

16.17 La différence de coûts entre les niveaux de sécurité tient essentiellement au fait qu'à chaque augmentation du niveau de sécurité correspond une augmentation de l'effectif nécessaire pour surveiller et contrôler les détenus et un renforcement des exigences en matière de sécurité des périmètres et des bâtiments, d'où une hausse des coûts de fonctionnement et d'immobilisations. Les prisons à sécurité maximale et à sécurité moyenne ont habituellement des barrières doubles et des systèmes périmétriques de détection des intrusions (surveillance électronique) ainsi que des constructions en blocs de béton qui coûtent plus cher. La différence tient au degré de contrôle exercé sur les déplacements des détenus dans la prison. Dans les prisons à sécurité maximale, les déplacements des détenus sont contrôlés plus rigoureusement que dans les prisons à sécurité moyenne et il y a plus de postes de contrôle; le ratio employés-détenus est donc plus élevé. Les prisons à sécurité minimale n'ont ni barrières, ni dispositifs de sécurité du périmètre, et il s'agit généralement de constructions de type plus résidentiel et coûtant moins cher. Le ratio employés-détenus moyen y est également beaucoup moins élevé puisqu'il y a moins de barrières et de postes de contrôle.

16.18 Les frais de personnel constituent la majeure partie de l'ensemble des coûts des services de correction, soit environ 60 p. 100. Aux fins de financement et de planification, on compte que, pour dix détenus, il faut huit employés dans les prisons à sécurité maximale, sept dans les prisons à sécurité moyenne et cinq dans les prisons à sécurité minimale. En réalité, nous nous sommes aperçus que, pour diverses raisons, certaines prisons employaient considérablement plus (ou moins) de personnel que la moyenne pour le même niveau de sécurité. D'après le Service correctionnel, l'architecture d'une prison ou son aménagement ainsi que sa taille peuvent avoir une incidence sur le nombre de personnes requises pour gérer la population carcérale en toute sécurité. Le Service prépare actuellement des formules pour répartir équitablement les ressources afin de tenir compte des questions liées aux grandes variations des coûts entre des prisons de même niveau de sécurité, comme on le voit à la pièce 16.3.

16.19 La différence relativement faible de la moyenne des coûts entre les prisons à sécurité moyenne et celles à sécurité minimale est due en partie à la double occupation des cellules qui se pratique dans les prisons à sécurité moyenne, ce qui réduit considérablement les coûts de dotation en personnel.

16.20 La pièce 16.4 présente le plan d'une prison à sécurité moyenne -

l'établissement Bowden. L'établissement occupe un espace construit de 240 000 pieds carrés et contient 415 cellules. Cet espace sert principalement à trois fonctions : logement des détenus, programmes et emploi, et services et administration. Les cellules sont petites - 75 pieds carrés -, ce qui se situe dans la gamme des cellules du SCC qui va de 50 à 90 pieds carrés. Toutefois, la plupart du temps, les détenus sont en dehors de leur cellule, participant à diverses activités éducatives, professionnelles ou récréatives.

Objectifs et étendue de la vérification

16.21 L'objet de notre vérification était de déterminer si le Service correctionnel du Canada gère son activité principale (la garde des détenus) dans un souci d'économie et d'efficience. Pour cela, nous avons examiné le système de classement selon le niveau de sécurité du SCC et son programme de logement des détenus, que nous avions vérifiés en 1986. Au cours de la présente vérification du système de classement selon le niveau de sécurité, nous avons cherché à déterminer les améliorations nécessaires, susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité du public et sur les coûts de fonctionnement.

16.22 Pour ce qui est du logement des détenus, nous avons essayé de déterminer si la politique de logement et le processus de planification du SCC avaient été améliorés depuis notre vérification de 1986. A ce moment-là, nous avions noté que le Service correctionnel devait documenter sa politique de logement, améliorer son processus de planification et réduire le déséquilibre entre sa capacité en places et sa population carcérale aux niveaux de sécurité moyenne et maximale. Nous avions conclu que le Service n'effectuait pas d'analyses coûts-avantages du cycle de vie à l'appui des projets d'immobilisations qu'il proposait. (Dans une analyse coûts-avantages du cycle de vie, on analyse diverses solutions en comparant les coûts totaux (coûts de construction et de fonctionnement) et les avantages totaux, financiers et non financiers, de chaque élément de solution pendant son cycle de vie.) De plus, nous avions conclu lors de la vérification de 1986 que le Service correctionnel n'avait pas indiqué comme il se doit au Parlement toutes les dépenses liées à la construction.

16.23 Nous avons également effectué un examen des initiatives de réduction des coûts du SCC. Dans les deux chapitres suivants, nous présentons les constatations de nos vérifications de la Commission nationale des libérations conditionnelles et de la deuxième grande fonction du SCC, la surveillance des libérés conditionnels. Nous comptons faire rapport de la troisième grande fonction du Service - les programmes de réadaptation - à l'issue d'une vérification qui doit avoir lieu sous peu.

Pièce 16.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

16.24 Au cours de notre vérification, nous avons interviewé des membres du personnel du Service correctionnel et effectué un examen des dossiers dans les administrations centrale et régionales. Au cours de

notre travail sur le terrain, nous avons visité les cinq régions et de nombreux pénitenciers fédéraux. Nous avons également visité le Bureau of Prisons des États-Unis ainsi que plusieurs services correctionnels d'états afin de voir s'ils appliquaient des méthodes correctionnelles qu'il pourrait être avantageux d'appliquer au Canada. Lorsque nous avons examiné le système de classement selon le niveau de sécurité du SCC, nous avons coordonné nos travaux avec ceux du service de vérification interne du Service et choisi, au hasard, des dossiers de détenus des régions de l'Ontario et du Pacifique, pour les examiner de plus près.

Observations et recommandations

Classement selon la cote de sécurité et sécurité du public

La gestion correctionnelle ne saurait être efficace sans un classement objectif

16.25 Un outil comme le classement selon la cote de sécurité est indispensable aux responsables des services correctionnels pour la gestion des risques et des coûts. Les détenus exigeant les mêmes degrés de contrôle et de surveillance sont classés par groupe pour deux raisons. D'abord, les restrictions en matière de sécurité ne sont pas les mêmes pour tous les détenus. Ensuite, ceux-ci ont tendance à présenter moins de problèmes de comportement lorsqu'ils sont incarcérés avec des détenus dont les tendances agressives et criminelles sont semblables aux leurs.

16.26 Le classement selon la cote de sécurité aide la direction du Service correctionnel à minimiser le nombre de voies de fait sur le personnel ou sur d'autres détenus ainsi que le nombre d'évasions. Il aide également la direction à prévoir et à contrôler le coût des opérations correctionnelles. Pour que l'on obtienne ces résultats, il faut que les instruments de classement soient bien conçus. Idéalement, ces instruments devraient être fondés sur la statistique de manière à pouvoir évaluer objectivement et quantitativement les risques posés par chaque détenu. Ce genre d'instrument assurerait l'uniformité dans la prise de décisions et permettrait de contrôler les décisions plus facilement. Il est entendu que le jugement professionnel doit intervenir en partie dans l'évaluation du risque. Cependant, il est difficile, sinon impossible, d'atteindre les résultats décrits ci-dessus si l'instrument de classement ne repose que sur de l'information subjective et qualitative.

16.27 Après élaboration d'un instrument de ce genre, il faut une mise en oeuvre uniforme et un contrôle rigoureux si l'on veut en assurer une application adéquate. On pourra ainsi produire systématiquement des données exactes et à jour sur le classement et sur le placement, et s'en servir pour gérer les risques et les coûts. Enfin, il faudra réviser périodiquement ces instruments, en tenant compte de l'expérience acquise, de manière qu'ils conservent leur validité.

Une meilleure utilisation de l'Échelle de classement par niveau de sécurité pourrait renforcer la sécurité du public

16.28 Depuis notre dernière vérification, en 1986, le Service correctionnel a élaboré deux nouveaux instruments de classement des détenus - un pour le classement initial, l'autre pour un reclassement ultérieur. En 1987, il a élaboré, pour le classement initial, un instrument objectif appelé l'Échelle de classement par niveau de sécurité. Cette échelle se fonde sur des données objectives et vérifiables pour mesurer le risque que pose un détenu du point de vue de la sécurité du public et de l'adaptation au milieu carcéral. Des études actuarielles ont déterminé plusieurs facteurs qui, lorsqu'ils sont combinés, indiquent le niveau de sécurité correspondant au risque global que pose un détenu.

16.29 Cependant, la manière dont l'Échelle a été appliquée nous inquiète. Le Service étant une organisation décentralisée, et son administration centrale n'ayant jamais rendu l'usage de l'Échelle de classement par niveau de sécurité obligatoire, le Pacifique et le Québec sont les seules régions à s'en être servies pour tous les classements initiaux depuis son introduction, en 1988. Les régions de l'Ontario, des Prairies et de l'Atlantique ont seulement commencé à l'utiliser l'année dernière. Selon deux rapports de recherche du SCC sur la mise en application de l'échelle, il faut former soigneusement le personnel qui l'administre, améliorer la collecte de l'information et contrôler le processus rigoureusement si l'on veut que les résultats soient fiables. Cependant, dans les dernières régions dont il a été question, l'échelle a été mise en application sans que ces éléments soient réunis.

16.30 Des détenus sont quelquefois placés dans des prisons dont le niveau de sécurité ne correspond pas à leur cote de sécurité. Lorsque cela se produit pour des raisons valables, par exemple, à cause du manque de place dans un programme de réadaptation, ou pour permettre à un détenu d'être plus près de sa famille, ou suite au rapport d'un ou d'une psychologue, cela s'appelle une dérogation. D'autres fois, cela se produit pour des raisons qui ne sont pas valables, par exemple des facteurs dont l'instrument de classement a déjà tenu compte. Parmi les autorités correctionnelles, on reconnaît généralement que, lorsque les dérogations dépassent 15 à 20 p. 100, la direction doit décider s'il y a lieu de modifier l'instrument de classement ou de donner une formation supplémentaire au personnel qui l'administre.

Pièce 16.5

Évasions d'établissements à sécurité minimale, de 1988-1989 à 1993-1994

** Le Service n'a pas gardé de données pendant ces années*

	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94		
Évasions		112	124	142	188	189	202	
Population carcérale	1 163	1 201	1 324	1 450	1 892	1 959		
Pour 1 000	96	103	107	130	100	103		
Nombre de nouvelles infractions avec violence des évadés	*	*	*	*	*		12	16

Source : Service correctionnel du Canada

16.31 Notre examen d'environ cent dossiers de détenus a révélé qu'il y a une proportion anormalement élevée de dérogations à l'Échelle de classement par niveau de sécurité dans les régions du Pacifique et de l'Ontario, soit 19 p. 100 et 36 p. 100 respectivement. Nous avons également constaté que, dans ces régions, les deux tiers des dérogations appliquées par les agents de gestion des cas n'étaient pas valides. Cependant, jusqu'au moment de notre vérification, le Service correctionnel n'était pas au courant de ces problèmes puisqu'il ne surveillait pas l'application de l'échelle, pas plus que le recours aux dérogations.

16.32 Le classement approprié des détenus selon la cote de sécurité est important pour la sécurité du public. Selon les statistiques du SCC, si les évasions des prisons à sécurité moyenne et maximale sont rares, le nombre d'évasions des prisons à sécurité minimale a augmenté régulièrement, passant de 112 en 1988-1989 à 202 en 1993-1994, comme l'indique la pièce 16.5. En chiffres absolus, cela représente une augmentation d'environ 80 p. 100 en six ans; toutefois, sur la base d'un incident par 1 000 détenus, le taux d'évasions se situe autour de 100, sauf en 1991-1992 où il a atteint 130. Le Service nous a indiqué que la plupart des évadés ont été recapturés peu de temps après leur évasion. Par exemple, en 1993-1994, 179 des 202 évadés étaient de nouveau dans des prisons fédérales à la fin de l'année. Il semble que le problème des évasions soit généralement sous contrôle. Nous croyons toutefois que le Service correctionnel pourrait améliorer ses méthodes de classement afin de réduire le risque possible à la sécurité du public.

16.33 D'avril 1992 à mars 1994, 28 des 390 évadés ont commis des infractions graves (vol qualifié, agression sexuelle, tentative de meurtre) pendant qu'ils étaient illégalement en liberté. En mai 1994, deux détenus se sont évadés d'une prison à sécurité minimale en Colombie-Britannique et, par la suite, ont été impliqués dans une affaire de meurtre en Orégon (É.-U.). Une enquête interne a conclu que le manque d'uniformité dans l'application de l'instrument de reclassement aux fins de la sécurité pouvait avoir été l'un des principaux facteurs dans ce cas. Une étude du SCC, en 1992, sur les détenus évadés des prisons à sécurité minimale en Ontario, sur une période de 15 mois en 1991-1992, révèle que l'application adéquate de l'Échelle de classement par niveau de sécurité aurait vraisemblablement empêché 60 p. 100 de ces évasions; en effet, le classement indiqué par l'échelle les aurait fait placer dans des prisons à sécurité moyenne. Il est donc clair que le Service correctionnel devrait examiner et améliorer ses pratiques de classement.

Il faudrait rendre le processus de reclassement plus objectif et plus quantitatif

16.34 En 1990, le Service correctionnel a élaboré un processus de reclassement par niveau de sécurité pour le cas où la future nouvelle loi, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (1992) exigerait que les détenus, après un classement initial, soient reclassés tous les 12 mois jusqu'à leur libération des prisons fédérales. Ce processus mesure le risque qu'un détenu pose

selon trois facteurs : l'adaptation à la vie carcérale, le risque d'évasion et le risque pour la sécurité du public en cas d'évasion.

16.35 La nouvelle Loi exige que le détenu soit placé au niveau de sécurité le moins restrictif possible, compte tenu de la protection du public, du personnel et des autres détenus. Elle exige également que le placement du détenu se fasse en tenant compte d'autres facteurs, à savoir la disponibilité des programmes de traitement, la proximité par rapport à son lieu de résidence et la présence d'un milieu culturel et linguistique compatible. Il n'est donc pas toujours possible de placer les détenus dans des prisons qui correspondent précisément à leur cote de sécurité.

16.36 Il est normal de se servir d'un instrument pour le classement initial et d'un autre pour le reclassement. Ce qui nous préoccupe, toutefois, c'est que le Service correctionnel se sert d'un instrument de classement initial (l'Échelle de classement par niveau de sécurité) quantitatif et objectif et d'un processus de reclassement qualitatif et faisant presque entièrement appel au jugement personnel de l'agent de gestion des cas. Par ailleurs, contrairement à l'Échelle de classement par niveau de sécurité, qu'utilisent seulement de 30 à 40 agents de gestion des cas dans les centres régionaux de réception, le reclassement est fait par plusieurs centaines de membres du personnel correctionnel employés dans 43 prisons. Le fait que ce processus soit appliqué par tant de personnes ne fait qu'augmenter la possibilité de problèmes découlant du caractère hautement subjectif du processus.

16.37 Nous nous sommes aperçus qu'à cause de la nature hautement qualitative du processus de reclassement, des détenus présentant des facteurs de risque semblables avaient été reclassés et placés dans des prisons à niveau de sécurité différents. Notre examen des dossiers en Ontario a révélé que plus de 300 transfèrements vers des établissements à sécurité moindre ont été refusés par les établissements de destination pour des raisons de sécurité; la décision a été confirmée par l'administration régionale dans 125 cas (soit 40 p. 100). Après avoir pris connaissance de l'expérience d'autres compétences, nous croyons que cela indique peut-être un manque de confiance dans le processus de reclassement de l'établissement d'origine. Si le processus était plus objectif et plus quantitatif, le problème de la confiance et de la responsabilité serait en partie résolu.

Pour la gestion des coûts, on a besoin d'information sur le classement et sur le placement des détenus

16.38 Non seulement il coûte plus cher de garder des détenus dans des prisons dont le niveau de sécurité est supérieur à ce qui est nécessaire (surplacement) mais, d'après le Service correctionnel, cela n'est pas souhaitable sur le plan de la réadaptation. Les gestionnaires correctionnels ont besoin d'information exacte et à jour sur le nombre de surplacements et leurs motifs. Cela aide à faire les ajustements opérationnels nécessaires (par exemple, fournir plus d'espace pour des programmes ou réduire les mesures de sécurité) et à maintenir le contrôle sur les coûts d'immobilisations et les dépenses de fonctionnement.

16.39 Nous avons demandé à l'administration centrale du Service correctionnel de nous fournir cette information au 31 mars 1994. Nous avons été avisés que même si l'information était disponible dans chaque prison, l'administration centrale ne recueillait pas systématiquement ces données statistiques et ne pourrait le faire avant que le système informatisé d'information de gestion soit pleinement opérationnel. A notre avis, le manque d'information à ce sujet à l'administration centrale constitue un problème très grave.

16.40 Les résultats d'une étude que le Service correctionnel a effectuée pour nous à l'été de 1993, comme le montre la pièce 16.6, illustrent bien nos préoccupations concernant les répercussions financières du surplacement. A ce moment-là, environ 900 détenus étaient logés dans des prisons d'un niveau de sécurité supérieur à la cote de sécurité qui leur avait été attribuée. Notre examen du reclassement de sécurité de plus de cent détenus révèle que plusieurs d'entre eux se trouvent dans des prisons dont le niveau de sécurité est supérieur à leur cote. Même si des facteurs prescrits par la nouvelle Loi sont à l'origine de certains de ces cas, pour un bon nombre, il s'agit d'un refus de transfèrement de la part du détenu.

Pièce 16.6

Placement des détenus par cote de sécurité, été 1993

** Détenus logés dans des prisons dont le niveau de sécurité correspondait à leur cote de sécurité.*

	Prisons à sécurité maximale	**Prisons à sécurité moyenne**	**Prisons à sécurité minimale**	**Nombre de détenus par cote de sécurité**
Détenus ayant la cote de sécurité maximale	1 347 *	155	0	1 502
Détenus ayant la cote de sécurité moyenne	474	6 575 *	188	7 237
Détenus ayant la cote de sécurité minimale	21	390	1 701 *	2 112
Nombre de détenus par niveau de sécurité (établissement)	1 842	7 120	1 889	10 851 **

*** En ajoutant les quelque 1 600 détenus logés dans des prisons multisécuritaires ou attendant d'être classés, on obtient la population carcérale totale d'environ 12 500 détenus.*

Source : Service correctionnel du Canada

16.41 En supposant que le nombre de surplacements (900) soit exact (bien qu'on puisse en douter, étant donné les lacunes de classement mentionnées plus haut) et que, disons, la moitié de ces cas soient justifiés, il n'en reste pas moins que 450 détenus sont surplacés sans raison valable. Ces surplacements non justifiés sembleraient entraîner un supplément de dépenses de quelque 6 millions de dollars par an. Cependant, étant donné l'ampleur du processus de double occupation des cellules qui existe dans les prisons fédérales, ce supplément de dépenses pourrait fort bien être inférieur.

16.42 Le règlement de tous les problèmes de classement n'entraînerait pas de grandes économies du jour au lendemain, car les opérations du SCC, comme celles des autres systèmes correctionnels, sont influencées par le genre de prisons où elles se déroulent. Une bonne partie des frais de fonctionnement sont fixes à court terme et sont difficiles à ajuster sur-le-champ. La situation ne s'améliorera que si le Service correctionnel commence à se servir de renseignements plus exacts et plus à jour pour sa planification à long terme des locaux, et à ajuster en conséquence la combinaison de ses prisons par niveau de sécurité.

Pour une planification efficace du logement, on a besoin de données fiables

16.43 Comme l'indique la pièce 16.7, entre 1986 et 1993, le Service correctionnel a considérablement modifié sa capacité par niveau de sécurité. Sa capacité en établissements à sécurité maximale a été réduite de 1 140 places, mais sa capacité en établissements à sécurité moyenne et minimale a été augmentée de 881 et de 664 places respectivement. Cette tendance reflète l'esprit de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (1992) aux termes de laquelle les détenus doivent être placés dans le milieu le moins restrictif possible. Cependant, la combinaison actuelle de prisons par niveau de sécurité ne reflète peut-être pas les exigences réelles en matière de sécurité si l'on considère toutes les lacunes relevées dans le système de classement du SCC, par exemple, instruments mal conçus, manque de surveillance et absence, pour le moment, d'un système fiable d'information de gestion. Le taux de double occupation des cellules, qui varie considérablement parmi les trois niveaux de sécurité (voir la pièce 16.8), fait ressortir le besoin de données plus exactes pour le placement à court terme des détenus et la planification à long terme des locaux.

Pièce 16.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Pièce 16.8

Répartition des détenus par niveau de sécurité*, 1993

** A l'exclusion des détenus dans les centres de réception.*

	Sécurité minimale	Sécurité moyenne	Sécurité maximale	Total
Capacité				
Nombre de places	2 061	6 792	1 900	10 753
% du total	19	63	18	
Population carcérale				
Nombre	1 987	7 861	1 918	11 766
% du total	17	67	16	
Double occupation des cellules				
Nombre (détenus)	942	198	1862	478
% de la population	5 28	10		

Source : Service correctionnel du Canada

16.44 Deux rapports de recherches du Service correctionnel sur la mise en oeuvre de l'Échelle de classement par niveau de sécurité, que nous avons déjà mentionnés, alourdissent encore le doute sur la fiabilité du système de classement du SCC. Ces rapports arrivent à la conclusion que la répartition des détenus selon le niveau de sécurité déterminé par l'application de l'échelle diffère considérablement à la fois du placement réel des détenus et des objectifs de la direction (voir la pièce 16.9). Il faudra que le SCC règle cette différence apparente, car elle pourrait avoir une incidence considérable sur la détermination de sa capacité par niveau de sécurité.

16.45 Le Service correctionnel du Canada devrait repenser la conception et l'application de son système de classement selon le niveau de sécurité, c'est-à-dire :

- **assurer au personnel une formation supplémentaire sur l'Échelle de classement par niveau de sécurité;**

- **veiller à ce que l'Échelle de classement par niveau de sécurité soit appliquée pour tous les classements initiaux;**

- **revoir le processus de reclassement de manière à le rendre plus objectif et plus quantitatif;**

- **surveiller, à l'échelle du pays, la qualité du processus de classement selon le niveau de sécurité, et voir notamment à améliorer le contrôle des dérogations;**

- **produire des données exactes et à jour sur les cas de sousplacement ou de surplacement en vue d'une meilleure gestion du coût et du risque;**

- **se servir de cette information dans sa planification à long**

terme des locaux.

Réponse du Service correctionnel : *L'évaluation initiale du délinquant, dans sa version automatisée intégrée au Système de gestion des détenus, devrait être mise en place en novembre 1994. L'Échelle de classement par niveau de sécurité, l'un des instruments de base de l'évaluation initiale, sera par conséquent utilisée dans le cadre de ce processus. Un module de formation sur les différents éléments de l'évaluation initiale du délinquant sera intégré à la formation sur l'évaluation du risque qui sera donnée à tous les agents de gestion des cas et à tous les décisionnaires entre octobre 1994 et mars 1995.*

La Direction de la recherche et des statistiques du SCC est chargée de concevoir pour le reclassement des détenus un instrument qui remplacera les lignes directrices actuelles. La mise au point d'un instrument objectif et valide prend normalement au moins un an. On prévoit qu'un tel instrument sera prêt à être mis à l'essai en septembre 1995.

Grâce à l'intégration de l'évaluation initiale du délinquant, y compris l'Échelle de classement par niveau de sécurité, au Système de gestion des détenus, il sera possible de produire des rapports d'information de gestion automatisés qui permettront de surveiller la mise en oeuvre du processus de classement et les dérogations à ce processus aux niveaux national, régional et local. L'information ainsi recueillie aidera les gestionnaires à améliorer la qualité des évaluations en vue du placement pénitentiaire initial et à prévoir les besoins en locaux selon le niveau de sécurité.

Le classement d'un détenu selon le niveau de sécurité est actuellement enregistré dans le Système de gestion des détenus, de même que le niveau de sécurité de l'établissement où se trouve le détenu. Des rapports d'information de gestion automatisés seront élaborés, ce qui permettra de connaître en permanence le profil de la population carcérale quant au niveau de sécurité et les écarts entre le classement des détenus et le niveau de sécurité des établissements dans lesquels ils sont placés (sous-placement ou surplacement). Cette information sera utilisée par le SCC pour la planification à long terme des locaux.

Il importe de souligner que le SCC n'a pas attendu et n'attend pas ces solutions à moyen et à long terme pour s'attaquer aux questions concernant la sécurité du public. A l'automne de 1993, le Commissaire a demandé que soient examinés les cas de tous les détenus placés dans des établissements à sécurité minimale. Les sous-commissaires régionaux ont examiné en premier les cas de tous les détenus ayant des antécédents de violence, ce qui a entraîné le transfèrement de tous ceux pour qui le classement au niveau de sécurité minimal était discutable. Les cas de tous les détenus placés dans des établissements à sécurité minimale ont été examinés et les détenus pour lesquels il y avait lieu de modifier le placement ont été transférés. Ces mesures sont en conformité avec l'engagement du SCC à l'égard de la sécurité du public.

Pièce 16.9

Placement des détenus par niveau de sécurité - Mise en oeuvre de l'Échelle de classement par niveau de sécurité dans les régions du Québec et du Pacifique

du 15 août 1988 au
15 janvier 1989

	Sécurité minimale	**Sécurité moyenne**	**Sécurité maximale**
Objectifs de la direction	15,0 %	73,0 %	12,0 %
Échelle de classement par niveau du sécurité	32,3 %	61,0 %	6,7 %
Placement réel	8,4 %	78,9 %	12,7 %

Source : Service correctionnel du Canada

Il faut réviser les instruments de classement afin d'en maintenir la validité

16.46 Les spécialistes en services correctionnels conviennent généralement que les instruments de classement doivent être revalidés tous les cinq ans en fonction de l'évaluation la plus récente de la population carcérale. L'Échelle de classement par niveau de sécurité a été conçue à l'aide de données sur la population carcérale fédérale de 1985. Depuis lors, d'importants changements d'ordre législatif et démographique peuvent en avoir modifié la validité. Par exemple, aux termes de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (1992), les détenus qui purgent une première peine sous responsabilité fédérale pour des crimes sans violence peuvent bénéficier de la libération conditionnelle plus rapidement grâce à la « procédure d'examen expéditif ». Par ailleurs, la proportion de délinquants sexuels dans les prisons fédérales a augmenté considérablement ces dernières années. Il est évident que le Service correctionnel devrait déterminer si l'échelle demeure valide.

16.47 Pour illustrer l'importance d'une mise à jour des instruments de classement, prenons pour exemple la « procédure d'examen expéditif » prévue dans la nouvelle Loi. On pourrait penser que le Service correctionnel placerait dans des prisons à sécurité minimale la plupart des détenus pour lesquels on a recommandé la procédure d'examen expéditif. Pourtant, 40 p. 100 des 938 détenus libérés aux termes de cette disposition entre le 1er décembre 1992 et le 31 mars 1994 provenaient de prisons à sécurité moyenne. Il y a, semble-t-il, un manque d'uniformité. D'après l'Échelle de classement par niveau de sécurité, ces détenus présentent un risque trop élevé pour être placés sous garde en sécurité minimale, mais d'après la Loi, ils présentent un risque suffisamment faible pour être éventuellement libérés à l'issue de la procédure d'examen expéditif. Notre propos n'est pas que le Service correctionnel place immédiatement tous ces candidats dans des

prisons à sécurité minimale, mais plutôt qu'il réévalue l'échelle.

16.48 Dans de nombreux autres secteurs de compétences, les détenus sont reclassés deux fois par an afin d'augmenter le taux de déclassement graduel et de réduire ainsi les coûts de fonctionnement. Le Service correctionnel gagnerait certainement à revoir son calendrier de reclassement. La pièce 16.10 indique que plus de la moitié des prisonniers sous responsabilité fédérale, mis en liberté conditionnelle, sortent de prisons à sécurité moyenne et maximale - c'est la norme depuis 1986. Nous estimons que le Service correctionnel pourrait réaliser des économies considérables s'il reclassait ses détenus plus d'une fois l'an à des fins de déclassement graduel.

Pièce 16.10

Nombre de libérations conditionnelles par niveau de sécurité de la prison de libération, 1993

Niveau de sécurité de la prison de libération	Semi-liberté	Libération conditionnelle totale	Total	Pourcentage
Sécurité maximale	328	161	489	8 %
Sécurité moyenne	2 172	782	2 954	46 %
Sécurité minimale	2 072	882	2 954	46 %
Total	*4 572*	*1 825*	*6 397*	*100 %*

Source : Service correctionnel du Canada

16.49 Le Service correctionnel du Canada devrait :

- **réviser dès que possible l'Échelle de classement par niveau de sécurité, en se servant des données les plus récentes, afin d'en assurer la validité continue;**

- **envisager d'ajouter d'autres facteurs à l'échelle afin d'obtenir une meilleure cohérence entre le système de classement des détenus selon le niveau de sécurité et les dispositions relatives à la procédure d'examen expéditif;**

- **envisager de faire le reclassement des détenus plus d'une fois l'an et insister davantage pour que le reclassement selon le niveau de sécurité coïncide mieux avec d'autres mesures décisionnelles faisant appel à l'évaluation du risque comme le transfèrement et la libération conditionnelle.**

Réponse du Service correctionnel : *Comme il est mentionné dans le rapport, l'Échelle de classement par niveau de sécurité n'a pas encore été utilisée de façon uniforme à l'échelle nationale. Elle ne l'a été que dans le cadre d'un projet pilote. Il a toujours été prévu que son utilisation ne deviendrait obligatoire qu'après la mise en oeuvre du processus d'évaluation initiale du délinquant en novembre 1994. On disposera alors d'une base de données suffisante sur l'utilisation de l'échelle et de ses indicateurs, ce qui permettra de décider des modifications à apporter à l'instrument. La Direction de la recherche et des statistiques est chargée d'entreprendre cette étude aussitôt que possible.*

La question de la cohérence entre les dispositions relatives à la procédure d'examen expéditif et le classement des détenus selon le niveau de sécurité sera examinée. Il existe certaines similitudes entre les caractéristiques des détenus qui s'enfuient d'établissements à sécurité minimale et celles des détenus auxquels s'applique la procédure d'examen expéditif (principalement des auteurs d'infractions contre les biens), notamment une forte probabilité de récidive. Toutefois, on procédera à un examen plus approfondi de la question.

L'examen du reclassement des détenus doit se faire au moins une fois l'an. Cependant, le SCC a pour politique de réexaminer le classement d'un détenu selon le niveau de sécurité, afin de le confirmer ou de le modifier, avant la prise de toute décision importante concernant ce détenu (transfèrement, permission de sortir, mise en liberté sous condition). Les résultats de l'examen sont communiqués à la personne qui doit prendre la décision. De nombreux détenus sont donc reclassés avant qu'une année ne s'écoule, et l'information relative à leur reclassement est reliée aux autres décisions fondées sur l'évaluation du risque. La formation sur l'évaluation du risque qui doit être donnée avant la fin de l'exercice 1994-1995 à plusieurs milliers d'employés, y compris tous les agents de gestion des cas et décisionnaires, aidera toutes les parties concernées à utiliser plus efficacement l'information.

Logement des détenus

Le Service correctionnel a peu de contrôle sur la taille de la population carcérale

16.50 Bien qu'il soit l'organisme responsable de l'application des peines d'emprisonnement, le Service correctionnel n'a pratiquement aucun contrôle sur le nombre de détenus qui sont admis dans ses prisons ou qui en sortent. Ce sont les tribunaux qui décident du nombre de délinquants qui entrent dans les établissements du SCC et de la durée de leur peine. Le nombre et la durée des peines ont une incidence sur la population carcérale du SCC. Pour sa part, la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) contrôle le nombre des détenus sous responsabilité fédérale libérés sous condition et le moment de leur mise en liberté. Le Service correctionnel ne peut influencer l'importance de la population carcérale qu'en préparant les détenus à être libérés sous condition le plus tôt possible et en assurant la meilleure surveillance possible de manière à empêcher le retour en prison de ceux qui sont en liberté sous condition. En fait, cet effort correspond au premier objectif général du SCC depuis 1990. Toutefois, avec les années, le taux d'octroi de la libération conditionnelle par la Commission nationale des libérations conditionnelles a fluctué et a eu une incidence sur la capacité du Service d'atteindre son objectif. Il est très difficile pour le Service de prévoir avec précision sa population carcérale à venir.

16.51 Pour gérer efficacement le logement des détenus, le Service correctionnel doit maintenir un équilibre entre la demande (nombre de détenus) et l'offre (nombre de places). Il doit se servir de ses fonds d'immobilisations judicieusement, de manière à disposer du plus grand nombre de places possible, compte tenu des fonds disponibles, pour loger un nombre croissant de détenus. La pièce 16.11 montre que, de 1986 à 1993, bien que la population sous responsabilité du SCC soit passée de 10 500 à 13 200, la capacité nette des cellules n'est passée que de 11 656 à 12 061.

Pièce 16.11 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

16.52 Au cours de notre vérification de 1986, nous avions souligné que le Service correctionnel avait recours à la double occupation des cellules « pour pallier la pénurie temporaire de locaux » (7 p. 100 de la population carcérale totale était installée à deux par cellule). Selon les données statistiques du SCC, le taux de double occupation des cellules est passé à 14 p. 100 en 1992 et à 24 p. 100 en 1993. Il est important de noter qu'on a eu recours à la double occupation des cellules même si le nombre total de détenus était inférieur au nombre total de places jusqu'en 1992. Cela découlait du fait que la répartition des places par région et par niveau de sécurité ne correspondait pas aux besoins des détenus en matière d'emplacement et de sécurité.

16.53 La planification à long terme des locaux du Service correctionnel pour 1994-1995 indique que le taux de double occupation des cellules

continuera encore d'augmenter, passant à plus de 30 p. 100 en l'an 2002 (voir la pièce 16.11). Ces prévisions sont cependant appelées à changer lorsque le Service correctionnel révisera son plan à long terme de manière à tenir compte de la nouvelle politique (encore à l'état de proposition) sur la double occupation des cellules et sur le partage des locaux.

Pièce 16.12 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

16.54 Le Canada n'est pas le seul pays du monde aux prises avec un problème de surpeuplement des prisons. Selon la brochure *Faits et chiffres sur les services correctionnels au Canada*, édition de 1993, le taux d'incarcération au Canada, en 1992, était de 130 (adultes et jeunes contrevenants dans des prisons fédérales ou provinciales) personnes pour 100 000 habitants. Aux États-Unis, ce taux était de 330 et, au Royaume-Uni, de 92 (voir la pièce 16.12). Le Canada et les États-Unis sont les deux pays à connaître les plus graves problèmes de surpeuplement dans les prisons.

16.55 Le taux élevé d'incarcération aux États-Unis est dû, en partie, aux politiques de « tolérance zéro à l'égard du crime » et de « guerre à la drogue » de ce pays. Dans de nombreuses parties des États-Unis, la double occupation des cellules est la norme plutôt que l'exception. Dans de nombreux États, pour remédier au problème de fort surpeuplement dans les prisons, les tribunaux ont donné l'ordre aux responsables des prisons de libérer d'« anciens » prisonniers avant la date normale d'élargissement afin de permettre l'admission de « nouveaux » prisonniers.

Le Service correctionnel n'a pas effectué d'analyses coûts-avantages du cycle de vie pour étayer ses décisions sur le logement

16.56 Le Service correctionnel a élaboré un processus simple pour la planification du logement des détenus, à l'aide d'un modèle basé sur le principe de l'offre et de la demande. La pièce 16.13 décrit le processus annuel de planification du logement. Ce processus compare la demande (nombre de détenus prévu pour les années à venir) avec l'offre (nombre de places disponibles) afin de prévoir le nombre de places susceptibles de manquer, par région et par niveau de sécurité. Après avoir mené ce processus à bien, les administrations régionales élaborent des stratégies susceptibles de remédier à ce manque de capacité de logement. Les régions peuvent envisager d'augmenter cette capacité en :

- agrandissant les prisons;
- construisant de nouvelles prisons;
- concluant des accords d'échange de services.

Pièce 16.13 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

16.57 Les accords d'échange de services sont des accords fédéraux-provinciaux par lesquels le gouvernement fédéral « acquiert », pour ainsi dire, dans des prisons provinciales, des places pour augmenter sa capacité de loger ses propres détenus. De plus, le Service correctionnel a modifié le plan de ses prisons et les spécifications de ses constructions afin de maximiser l'efficience de ses ressources en immobilisations. Théoriquement, le processus de planification des locaux du SCC est logique.

16.58 Au cours d'une période de huit ans, soit de 1986-1987 à 1993-1994, le Service correctionnel a dépensé, au total, 807 millions de dollars en fonds d'immobilisations à des fins variées :

- une somme de 58 millions de dollars a servi à terminer la construction de deux nouveaux pénitenciers (Atlantique et Port-Cartier), dont la construction avait été entreprise avant 1986-1987;

- 200 millions de dollars ont été consacrés à d'importants projets d'entretien des immobilisations et de remplacement ou d'expansion de la capacité de logement des pénitenciers existants;

- près de 323 millions de dollars sont allés à des projets de construction et d'entretien mineurs, qui n'ont pas sensiblement modifié la capacité actuelle. La plupart de ces projets ont été délégués aux régions; ils comprenaient notamment l'installation de systèmes de sécurité améliorés, la construction et la modernisation d'installations dans les prisons existantes afin que celles-ci répondent aux exigences administratives et opérationnelles et aux besoins des programmes ainsi que le réaménagement d'installations de services communs à l'extérieur des prisons;

- l'achat d'équipement pour 180 millions de dollars;

- une contribution en capital de 46 millions de dollars aux provinces en vue de s'assurer une capacité de logement supplémentaire aux termes de divers accords d'échange de services.

16.59 Conséquemment à ces dépenses, le Service correctionnel avait, de 1986-1987 à 1993-1994, remplacé ou modernisé environ 1 400 cellules, avait ajouté 1 300 nouvelles cellules (500 dans les deux nouvelles prisons et 800 grâce à l'expansion de ses capacités) et s'était assuré 500 autres places au moyen d'accords d'échange de services avec les provinces. Toutefois, lorsque les 900 places perdues à cause de la fermeture de certains établissements, comme celui de Laval, sont prises en considération, on s'aperçoit que le Service a augmenté sa capacité nette de 900 places seulement au cours de cette période de huit ans où la population carcérale a augmenté de plus de 2 000.

16.60 L'entretien et le réaménagement d'anciennes installations préservent la capacité existante. Avec le temps, l'infrastructure immobilière du SCC s'est détériorée et exige périodiquement qu'on s'en occupe d'urgence. Cela peut expliquer, en partie, la tendance au

réaménagement. Toutefois, en dépit des exigences de sa propre politique et de celle du Conseil du Trésor, le Service correctionnel n'a pas effectué d'analyses coûts-avantages du cycle de vie pour appuyer ses décisions, même s'il a mené des enquêtes sur les conditions et préparé des plans intégrés pour l'aménagement de ses prisons. Cette faiblesse a fait l'objet de commentaires dans les rapports du vérificateur général de 1981 et de 1986.

16.61 La politique de réaménagement suivie par le SCC peut s'expliquer en partie par le fait que la construction de nouvelles prisons peut devenir un élément politique dans le cadre de considérations relatives au développement socio- économique régional et peut exiger un processus d'approbation fort long. Le « délai total d'exécution » pour la construction d'une prison est souvent de plus de sept ans. Le réaménagement est donc devenu une pratique courante pour le Service correctionnel afin d'éviter ce processus long et incertain. Les projets de réaménagement des pénitenciers de Kingston et de Dorchester en sont des exemples (voir la pièce 16.14 - Étude de cas 1-1).

Pièce 16.14

Étude de cas n° 1 : Nécessité de faire une analyse coûts-avantages du cycle de vie

1-1. Réaménagement de l'établissement de Dorchester

En 1981, le Service correctionnel a entrepris une comparaison coûts-avantages de deux solutions envisagées pour l'établissement de Dorchester au Nouveau-Brunswick : construire un nouvel établissement au même endroit ou restaurer les installations existantes. Les documents du Service indiquent que, pendant la préparation du rapport, les responsables ont reçu une instruction ministérielle, à savoir « maintenir le statu quo ». En conséquence, deux autres solutions possibles ont été incluses à l'étude : garder ou réduire la capacité en maintenant le *statu quo*.

Les conclusions de l'étude ont été les suivantes : « Étant donné les coûts comparables du cycle de vie, une réponse qualitative aux exigences notablement supérieures et le risque minimal associé, on recommande que l'établissement de Dorchester soit remplacé par un nouvel établissement. » D'après l'étude, il fallait 302 années-personnes pour faire fonctionner un établissement réaménagé et seulement 260 années-personnes pour un établissement neuf. La différence de 42 années-personnes représentait un montant de 915 600 $ par année, ou 23 millions de dollars sur une période de 25 ans, contre une dépense en capital additionnelle de 6 millions de dollars pour construire une nouvelle installation. L'étude avait également conclu que le maintien du statu quo ne réglerait pas les lacunes existant au plan opérationnel. En outre, elle avait fait remarquer que garder les choses « telles quelles » coûterait un montant de un million de dollars par an pour le programme permanent de travaux immobiliers, ce qui aggraverait encore l'écart par rapport aux coûts liés à la construction d'un nouvel établissement. Toutefois, comme l'indiquent les documents internes, le Service correctionnel a, par la suite, reçu instruction de

maintenir le statu quo (pas de réaménagement, pas de nouvel établissement).

Pour maintenir le statu quo pendant les sept années suivantes, de 1983 à 1990, le Service a dépensé 20 millions de dollars en projets d'immobilisations divers comme la rénovation des systèmes de sécurité et de protection incendie et la réfection des toits. Environ 9 millions de ce montant ont été nécessaires pour le programme courant et continu de dépenses en capital secondaires. En décembre 1991, le Service a reçu du Conseil du Trésor l'approbation nécessaire pour procéder au réaménagement de l'établissement de Dorchester à un coût total estimatif de 19 millions de dollars. Ce réaménagement portait sur 222 cellules; certaines cellules ordinaires devaient être modifiées pour en faire des cellules destinées au traitement psychiatrique ou aux besoins spéciaux. Le Service correctionnel n'a pas effectué, en 1991, une nouvelle analyse coûts-avantages du cycle de vie pour appuyer sa décision de réaménager l'établissement de Dorchester.

La première phase du réaménagement a été terminée en 1994, à un coût total de 19 millions de dollars. Le Service propose de passer à la deuxième phase, c'est-à-dire le réaménagement de 200 autres cellules, à un coût supplémentaire de 8 millions de dollars. Cela signifie que, quand le réaménagement sera terminé, le coût total en aura été de 47 millions de dollars, soit plus de 114 000 $ par place.

L'étude de 1981 avait conclu que le coût de fonctionnement de l'établissement de Dorchester, une fois réaménagé, serait plus élevé que celui d'une prison neuve. Aujourd'hui, la garde d'un détenu à Dorchester coûte en moyenne 66 000 $ par an, ce qui fait de l'établissement celui où les coûts sont les plus élevés parmi les prisons à sécurité moyenne du SCC. Ces coûts corroborent les résultats de l'étude ministérielle coûts-avantages qui prévenait le Service correctionnel de ce que les coûts de fonctionnement liés à la solution de réaménagement seraient plus élevés.

1-2. Réaménagement du pénitencier de Kingston

Le pénitencier de Kingston est ouvert depuis 1835. Un bon nombre des services et des bâtiments se sont détériorés au point que les pannes sont fréquentes, que l'entretien coûte cher et que le système pourrait faire complètement défaut. Une bonne partie des vieux bâtiments et des anciens systèmes ne sont pas conformes aux normes actuelles de sécurité ou de protection incendie, et l'espace destiné aux programmes n'est pas adéquat, ni en quantité ni en qualité.

En juin 1990, le Conseil du Trésor a approuvé la présentation du SCC visant le réaménagement du pénitencier de Kingston à un coût estimatif total de 43 millions. La présentation affirmait que le coût du réaménagement n'atteindrait même pas la moitié du coût de construction d'un établissement neuf qui se situerait, estimait-on, entre 80 millions et 100 millions de dollars. Toutefois, de même que pour le pénitencier de Dorchester, le Service correctionnel n'a pas effectué d'analyse coûts-avantages du cycle de vie pour comparer toutes les solutions possibles, comme construire un nouvel établissement

multisécuritaire en cellules simples ou en locaux partagés ayant une capacité semblable ou supérieure. L'étendue des travaux devait inclure un réaménagement complet des systèmes d'égout, d'électricité et de protection incendie ainsi que des systèmes mécaniques, une réorganisation de l'infirmerie, des rénovations et des ajouts à la capacité de traitement psychiatrique et la reconstruction de l'intérieur d'un vieux bâtiment afin d'agrandir et de moderniser l'espace réservé aux programmes.

L'examen des dossiers du SCC indique que, une fois terminés, en 1996-1997, les travaux de réaménagement auront coûté 58 millions de dollars et non 43 millions de dollars comme l'indiquait la présentation au Conseil du Trésor. La région de l'Ontario a dépensé 15 millions de dollars de son propre budget d'immobilisations régional pour des projets comme la consolidation des murs de pierre de l'établissement et le remplacement des fenêtres et des toits trop vieux. De plus, nous avons noté qu'avant que le Conseil du Trésor donne son approbation en 1990, le Service correctionnel avait déjà dépensé, depuis 1983, un autre montant d'environ 16 millions de dollars pour divers projets d'immobilisations à cet endroit. La moitié de cette somme environ a dû être consacrée au programme courant et continu de dépenses en capital secondaires. Le coût total du réaménagement du pénitencier de Kingston s'élève donc à 66 millions de dollars. Cependant, le Conseil du Trésor n'a jamais été informé de ce coût total.

Le Service correctionnel nous a signalé que, d'après une analyse coûts-avantages faite en 1982, étant donné les coûts annuels de fonctionnement relativement faibles de l'établissement, le réaménagement reviendrait moins cher que la construction d'une nouvelle prison. Cependant, la présentation du SCC, faite au Conseil du Trésor en 1990, ne parle pas de cette étude et le Service n'a pas été en mesure de nous en fournir une copie.

16.62 Nous avons également trouvé que, dans le cas du réaménagement de Kingston, la région avait canalisé une partie importante des fonds sous son contrôle pour absorber les coûts supplémentaires de réaménagement. Même si l'envergure des travaux de réaménagement de l'administration centrale et de la région a été précisée dans la présentation au Conseil du Trésor, le coût n'a été fourni que dans le premier cas. Si le coût total avait été indiqué, le Conseil du Trésor et le Parlement auraient disposé de renseignements plus complets pour prendre leur décision. Pour plus de détails, voir à la pièce 16.14 - Étude de cas 1-2. Nous nous préoccupons de ce que les documents du SCC n'indiquent pas clairement ce qui est - ou n'est pas - inclus dans ces projets d'immobilisations. Nous pensons que si des fonds régionaux doivent être utilisés pour des projets de réaménagement, il faut que cela soit clairement indiqué et fasse partie de l'analyse coûts-avantages du cycle de vie.

16.63 Dans un certain nombre d'endroits, comme à Millhaven en Ontario et à Drummondville au Québec, le plan original du SCC était de construire plus d'une prison (de différents niveaux de sécurité) afin de réaliser des économies d'échelle et de réduire les coûts de fonctionnement en ayant recours au partage des services communs, comme les systèmes

d'approvisionnement en eau, d'égout et d'électricité. Cependant, à cause de décisions politiques, le SCC a vu sa capacité de faire des économies en installant plusieurs nouveaux établissements dans ces endroits réduite (voir la pièce 16.15 - Étude de cas n° 2).

Pièce 16.15

Étude de cas n° 2 : Impossibilité pour le Service correctionnel de tirer le meilleur parti possible d'installations au même emplacement

2-1. Port-Cartier et le site de Drummondville

En mars 1983, le Service correctionnel a proposé la construction d'un établissement d'isolement protecteur, d'une capacité de 249 places, qui devait être adjacent à l'établissement à sécurité moyenne existant à Drummondville (Québec). Cette proposition aurait permis au Service de tirer parti de l'infrastructure (approvisionnement en eau, égouts, etc.) déjà en place à cet endroit et de réaliser ainsi une économie d'échelle sur les services communs et l'administration. Toutefois, il a été décidé, en 1985, de construire l'établissement d'isolement protecteur proposé de 249 places à Port-Cartier plutôt qu'à Drummondville. Cette décision ne se fondait pas sur les besoins mais plutôt sur des considérations n'ayant rien à voir avec le programme, comme celle de procurer des avantages économiques à une région défavorisée. Comme le dit notre Rapport de 1986, cette décision a eu pour incidence d'augmenter le coût de construction de 11 millions de dollars et les coûts de fonctionnement annuels de 3 millions de dollars.

2-2. Le nouvel établissement à sécurité moyenne de l'Ontario et le site de Millhaven

En 1991, le Service correctionnel, en se fondant sur l'augmentation prévue de la population carcérale, a proposé la construction d'un nouvel établissement à sécurité « moyenne réduite » de 400 places, à un coût de 60 millions de dollars. Le nouvel établissement devait être situé au même endroit que les établissements de Millhaven et de Bath. Le site est déjà complètement équipé en services publics. En étant installé à cet endroit, le nouvel établissement profiterait des services communs existants, comme les systèmes d'approvisionnement en eau, d'égout et d'électricité. Une étude interne a indiqué que la construction du nouvel établissement à sécurité moyenne à cet endroit permettrait d'économiser 10 millions de dollars en coûts de développement et de construction et 2 millions de dollars par an en coûts de fonctionnement.

Toutefois, en août 1992, après qu'on ait évalué d'autres emplacements à l'extérieur de la région de Millhaven, le Ministre a donné l'ordre de construire le nouvel établissement près de l'établissement de Beaver Creek, dans le centre de l'Ontario. Cette proposition représentait une augmentation de 7 millions de dollars au budget prévu pour couvrir les coûts de construction des systèmes d'approvisionnement en eau, d'égout et d'électricité qui, contrairement à l'emplacement de Millhaven, ne sont pas installés. Bien que le Conseil du Trésor ait approuvé la

nouvelle proposition, il n'a pas accordé de financement supplémentaire. Le Service correctionnel devra trouver ces 7 millions de dollars supplémentaires par une réaffectation interne de ses fonds d'immobilisations.

16.64 Le Service correctionnel n'a présenté qu'une seule analyse coûts-avantages du cycle de vie que nous puissions retracer; c'était en 1981. Cette analyse indiquait qu'il reviendrait plus cher de réaménager une ancienne installation que d'en construire une nouvelle au même endroit. Dix ans plus tard, la solution de réaménagement risque vraisemblablement d'être une option encore plus dispendieuse à cause de la détérioration plus prononcée de l'installation et des nouvelles exigences réglementaires du gouvernement, notamment les normes d'accessibilité aux personnes handicapées, de protection contre les incendies et de qualité de l'air.

16.65 Les études effectuées par d'autres secteurs de compétences, notamment le National Institute of Corrections des É.-U., indiquent qu'il coûte généralement plus cher de réaménager un grand établissement que de construire une nouvelle prison. Avant de décider s'il vaut mieux rénover ou bâtir à neuf, il faut comparer les conditions, les problèmes et les ressources qui sont propres à chaque projet. Chaque analyse comparative devrait tenir compte non seulement des coûts (coûts d'immobilisations initiaux et coûts de fonctionnement), mais aussi des avantages (financiers et autres) que l'on retirera pendant le cycle de vie de la prison en question. Ce point est particulièrement important parce que les coûts de construction ne constituent qu'une faible proportion des coûts totaux accumulés pendant le cycle de vie de la prison. Sans analyse coûts-avantages adéquate, le Service correctionnel ne peut savoir s'il utilise ses ressources d'immobilisations et de fonctionnement de la manière la plus rentable possible.

16.66 Le Service correctionnel envisage actuellement de réaménager plusieurs prisons, notamment l'établissement de Sainte-Anne-des-Plaines et le pénitencier de la Saskatchewan, cette fois encore sans avoir effectué les analyses coûts- avantages du cycle de vie requises. Cette manière de faire pourrait entraîner des coûts du cycle de vie supérieurs à ceux d'une nouvelle construction et limiter la capacité du SCC d'augmenter le nombre de places dont il dispose.

16.67 Le Service correctionnel du Canada et le Conseil du Trésor devraient convenir d'un modèle coûts-avantages précis et appliquer ce modèle à l'évaluation de tous les projets du Service liés à la question du logement. Pour le moins, ce modèle devrait :

- **recenser toutes les solutions possibles, c'est-à-dire réaménagement, nouvelle construction et accords d'échange de services avec les provinces;**

- **évaluer les répercussions éventuelles des stratégies de double occupation des cellules et de partage des locaux;**

- **tenir compte de tous les coûts d'immobilisations et de**

fonctionnement, y compris les budgets d'immobilisations régionaux;

- **évaluer les avantages financiers et autres, par exemple la création d'emplois;**

- **appliquer une méthode appropriée d'établissement des coûts du cycle de vie en tenant compte des taux d'escompte appropriés.**

Réponse du Service correctionnel : *Le Service correctionnel du Canada a déjà entamé l'élaboration d'un processus d'approbation, de lignes directrices et d'une liste de vérification afin que l'analyse des coûts du cycle de vie de toutes les solutions possibles en matière de logement, y compris la double occupation des cellules, soit effectuée et documentée. Étant donné qu'il s'agit d'une analyse des coûts-avantages du cycle de vie, elle portera aussi bien sur les coûts d'immobilisations que sur les coûts de fonctionnement. Les budgets d'immobilisations régionaux seront inclus, bien qu'il ne puisse s'agir que d'une estimation dans le cas des travaux d'entretien. Le Service correctionnel tient cependant à préciser que, même si des rapports officiels de cycle de vie n'ont pas été établis, il tient et a constamment tenu compte, pour les décisions de réaménagement, des solutions offertes par les accords d'échanges de services et de l'évaluation des frais de fonctionnement, évaluation fondée notamment sur le nombre de «postes» (employés) nécessaires selon une solution choisie. A cela s'ajoutent les études de l'état des bâtiments, les plans d'agrandissement des établissements et les analyses de faisabilité en vue de rénovations.*

Un détenu par cellule, est-ce encore réaliste?

16.68 Jusqu'à tout récemment, la politique *de facto* du Service correctionnel était de loger un détenu par cellule. Dans le passé, la double occupation des cellules était considérée comme « inacceptable sur le plan correctionnel » et on n'y avait recours qu'à titre temporaire. Le Service a donc continué de prévoir et de construire des cellules conçues pour loger un seul détenu. Il n'a jamais considéré le partage des locaux comme une solution, ni élaboré de politique écrite pour gérer la double occupation des cellules. Paradoxalement, en dépit de son opposition à la double occupation des cellules, le Service a été forcé de plus en plus souvent de loger deux détenus dans une petite cellule prévue pour un. Certaines de ces cellules n'ont que 60 pieds carrés; d'autres encore, notamment celles des pénitenciers de Kingston et de la Saskatchewan, n'ont que 48 pieds carrés.

16.69 Le Service correctionnel prévoit accroître sa capacité de logement de plus de 2 000 cellules, à un coût total de quelque 470 millions de dollars réparti sur les cinq prochaines années. Cependant, cette capacité supplémentaire ne sera pas suffisante pour loger le nombre croissant de détenus prévu. Le Service estime qu'à la fin du siècle, la proportion des détenus logés à deux par cellule dans le système carcéral sera d'environ 30 p. 100.

Le Service correctionnel a proposé une politique de double occupation des cellules et de partage des locaux

16.70 La diminution des ressources et l'augmentation de la population carcérale ont obligé certains secteurs de compétence des États-Unis, notamment le Federal Bureau of Prisons et plusieurs services correctionnels d'État, à adopter une politique de double occupation des cellules afin d'augmenter leur capacité de logement et de minimiser les coûts d'immobilisations et les coûts de fonctionnement. Selon les études menées par le General Accounting Office des États-Unis, la double occupation des cellules n'aurait pas d'incidence négative importante sur le risque pour la sécurité des détenus et la sécurité du public. Ces études indiquent que si la politique est soigneusement planifiée et mise en oeuvre, il est possible d'en gérer les conséquences négatives, notamment la surutilisation des services communs et la diminution de la capacité en matière de programmes. Toutefois, les effets à long terme du partage des locaux sur les opérations correctionnelles aux États-Unis n'ont pas été évalués.

16.71 Au cours de notre vérification, et sur notre insistance, le Service correctionnel a commencé à réexaminer sa politique de partage des locaux et particulièrement les questions liées à la double occupation des cellules. A l'issue de cet examen, les responsables ont reconnu que la double occupation des cellules n'était plus une mesure marginale ou temporaire et ont proposé qu'on la considère désormais, ainsi que le partage des locaux, comme une stratégie valable et à long terme. L'ébauche de la politique propose que l'on ait recours à la double occupation des cellules et au partage des locaux lorsque c'est possible. On encourage les régions à faire preuve de créativité et d'esprit d'innovation. Le but serait de soumettre un quart des cellules à la double occupation ou au partage des locaux (« cible un quart ») dans chaque niveau de sécurité.

16.72 L'ébauche de la politique propose également que le Service correctionnel examine la manière dont il affecte ses ressources, puisqu'il y aura des coûts supplémentaires pour la surveillance, la prestation des services, les possibilités d'emploi et les programmes de traitement dans les prisons où l'on appliquera la double occupation des cellules et le partage des locaux. Priorité sera accordée aux régions où la double occupation et le partage des locaux sont les plus fréquents. Dans toutes les nouvelles installations à sécurité minimale ou moyenne, on prévoiera des cellules pour double occupation.

Les possibilités d'éviter des coûts sont considérables, mais...

16.73 Si le Service correctionnel met en oeuvre cette nouvelle stratégie de double occupation des cellules et de partage des locaux, il pourrait éviter de dépenser des sommes importantes en immobilisations pour la construction de nouvelles prisons à l'avenir. De fait, à cause des restrictions financières et de l'augmentation du nombre de détenus, le Service a été forcé d'avoir recours à la double occupation des cellules depuis le début des années 80. Selon le nombre de détenus logés à deux par cellule en 1993 (3 170), cette double occupation a permis au Service correctionnel d'éviter des déboursés uniques éventuels d'environ 240 millions de dollars en coûts d'immobilisations et de réduire les dépenses de fonctionnement d'à peu près 60 millions de dollars par an. Ce montant suppose que, pour chaque détenu logé à deux

par cellule, le Service évite des coûts de construction de 150 000 $ et réalise des économies annuelles en dépenses de fonctionnement de 38 000 $. Ce dernier chiffre a été calculé à partir des données du SCC selon lesquelles le coût différentiel de la présence d'un second détenu dans une cellule est de 10 000 $ par an, comparé à ce que coûte un détenu seul dans une cellule, à savoir 48 000 $ par an.

16.74 Si la « cible un quart » était appliquée à la capacité actuelle du SCC, 900 places supplémentaires seraient créées immédiatement, ce qui permettrait de loger 900 détenus de plus en double occupation. Ainsi, le Service correctionnel éviterait encore des déboursés uniques éventuels de 135 millions de dollars en coûts d'immobilisations et économiserait 34 millions de dollars de plus par an en dépenses de fonctionnement. Lorsque le Service appliquera cette nouvelle politique pour réviser son plan de locaux à long terme, cela pourrait entraîner des modifications aux projets de construction et d'expansion en voie de planification. Par exemple, le bien-fondé de la construction de la nouvelle prison à sécurité moyenne en Ontario, au coût de 63 millions de dollars, pourrait être réévalué et cette construction remise à plus tard.

16.75 Toutefois, il y a lieu de procéder avec précaution. La double occupation des cellules et le partage des locaux sont des modalités qui se démarquent complètement de la philosophie traditionnelle du SCC. Jusqu'à présent, on a signalé peu de problèmes en rapport avec la double occupation, mais il reste encore de nombreux points à évaluer. Dans cette perspective, le Service correctionnel a formé un groupe de travail pour traiter les questions suivantes :

- l'élaboration de normes, de lignes directrices et de modalités pour gérer la double occupation des cellules et le partage des locaux dans les établissements;

- la formulation d'hypothèses claires pour la planification à long terme des locaux;

- l'élaboration de formules pour la répartition des ressources et de stratégies de financement pour la double occupation des cellules et le partage des locaux;

- l'établissement d'un cadre pour l'évaluation des effets à long terme de la double occupation des cellules et du partage des locaux sur les objectifs correctionnels.

16.76 Pour que la politique proposée soit efficace, le Service correctionnel devra investir une partie des sommes correspondant aux coûts d'immobilisations évités grâce à la double occupation des cellules pour rénover certains services, notamment les systèmes d'égouts et d'approvisionnement en eau, et pour fournir du personnel supplémentaire, des services de soutien et des fonds pour les programmes. Par conséquent, la possibilité d'éviter des coûts d'immobilisations et d'économiser des coûts de fonctionnement dépendra de la mesure dans laquelle le Service atteint la « cible un quart ». Le Service effectue actuellement un examen de chaque prison pour

déterminer comment la nouvelle politique sera mise en oeuvre et quelles en seront exactement les répercussions financières et opérationnelles.

16.77 Par ailleurs, d'autres parties intéressées, notamment des syndicats et des groupes de défense, ont manifesté leur opposition à l'égard de la politique de double occupation des cellules et de son application. Le Service devra répondre à ces préoccupations.

Le Service correctionnel du Canada doit examiner sa politique d'échange de services

16.78 En signant des accords d'échange de services (AES) avec les provinces, le gouvernement fédéral obtient de l'espace supplémentaire dans les prisons provinciales afin d'y loger des détenus sous sa responsabilité. Le recours à ces accords a considérablement augmenté en 1986, pour un certain nombre de raisons - le surpeuplement dans les prisons fédérales, un moratoire sur la construction de prisons fédérales à cause des compressions budgétaires générales au sein du gouvernement fédéral et un renforcement de la coopération fédérale-provinciale. Depuis lors, les paiements effectués aux termes des AES ont monté en flèche, passant de 1,8 million de dollars en 1986-1987 à quelque 20 millions de dollars par année de nos jours.

16.79 Les accords en question ont ajouté environ 500 places, soit environ 4 p. 100, à la capacité de logement du SCC. Toutefois, l'utilisation moyenne de ces places a baissé pour atteindre environ 270 places en 1992-1993, la diminution la plus importante s'étant fait sentir dans la région des Prairies. Cela signifie que la moitié des places régies par les AES n'ont pas été occupées, alors que le surpeuplement est resté un problème dans le système fédéral. Par ailleurs, au cours des trois dernières années, 2 millions de dollars ont été versés, dans les régions de l'Ontario et du Pacifique, pour des places qui avaient été garanties mais qui n'ont pas été utilisées par le Service correctionnel.

16.80 Le Service correctionnel nous a informés qu'il avait établi, en 1992, de concert avec le Conseil du Trésor, des lignes directrices opérationnelles pour la gestion de tous les accords d'échange de services (AES). Quand vient le moment de renégocier les AES, le Service effectue un examen en profondeur, y compris une analyse coûts-avantages, pour déterminer le niveau de services qu'il doit obtenir par AES pour soutenir ses besoins de logement à long terme.

Il faudrait que les processus de planification en immobilisations et en logement soient mieux intégrés

16.81 En 1986, nous avons constaté que le Service correctionnel avait donné plus d'autonomie aux régions pour planifier la réponse à leurs propres besoins en locaux. Toutefois, le processus de planification, dans son ensemble, n'a été ni surveillé, ni contrôlé par le centre. Il existe maintenant une unité nationale de coordination du processus de planification, mais cette coordination pourrait être encore améliorée.

16.82 Les responsabilités liées à la planification du logement ont été

réparties parmi plusieurs unités organisationnelles au sein du Service correctionnel :

- Recherche et Statistiques fournit des prévisions pluriannuelles sur la population;

- Les régions déterminent le nombre de places manquantes et élaborent des plans régionaux pour y remédier;

- La Planification opérationnelle et Analyse des ressources évalue les plans régionaux et élabore la planification à long terme des locaux;

- Les Services techniques planifient, construisent et entretiennent les installations;

- Les Opérations correctionnelles planifient et gèrent les accords d'échange de services, qui sont une partie intégrante de la stratégie de logement.

16.83 Pour ce qui est de la responsabilité financière, les Services techniques contrôlent la plus grande partie des fonds d'immobilisations du SCC, qui sont passés de 92 millions de dollars en 1987-1988 à 140 millions de dollars en 1993-1994. Les régions contrôlent à peu près le quart de ces sommes, qu'elles consacrent à des projets mineurs. Elles se servent de ces fonds pour préserver la capacité du SCC en entretenant, en réparant, en modifiant et en restaurant les installations existantes.

16.84 En résumé, bien que les responsabilités pour la gestion de la planification du logement et le contrôle des dépenses d'immobilisations aient été établies avec précision, la responsabilité d'ensemble n'a pas encore été clairement attribuée à une unité particulière.

16.85 Le Service correctionnel du Canada devrait désigner un cadre supérieur à temps plein, qui serait responsable de toutes les questions liées au logement, notamment de la planification de la capacité, de l'établissement du budget d'immobilisations et de l'élaboration d'un plan directeur clairement formulé pour les locaux et les dépenses en immobilisations.

Réponse du Service correctionnel : *Le Service correctionnel du Canada est actuellement engagé dans une importante réorganisation, accompagnée d'une forte réduction des effectifs, dont l'un des objectifs est un processus global de planification mieux intégré sous une direction unique. La planification des locaux entrera dans ce nouveau cadre. Les plans qui seront désormais établis incluront des estimations de coûts de cycle de vie pour les différentes solutions possibles en matière de logement.*

16.86 Une fois officiellement adoptée la nouvelle politique sur la double occupation des cellules et le partage des locaux, le Service correctionnel devrait réviser son plan de locaux à long terme de manière à tenir compte des principes de cette nouvelle politique.

Réponse du Service correctionnel : *Ce sera fait. Dans l'intervalle, le plan de locaux à long terme est préparé sur la base des niveaux prévus de double occupation des cellules et de partage des locaux.*

Initiative de réduction des coûts

Le Service correctionnel prend des mesures pour réduire les heures supplémentaires et les autres coûts administratifs

16.87 Dans notre Rapport de 1986, nous avons souligné que le Service correctionnel n'avait pas les moyens de mesurer ni de contrôler le recours aux heures supplémentaires dans ses établissements. Il a depuis mis en oeuvre un système de gestion des heures supplémentaires et réduit les coûts dans ce domaine, dont le taux par rapport aux dépenses salariales totales est passé de 9,5 p. 100 en 1985 à environ 7 p. 100 en 1993.

16.88 Dans le cadre des réductions budgétaires générales, l'apport du SCC aux mesures de compression sera de 83 millions de dollars de 1992 à 1997. En conséquence, le Service correctionnel a, en juillet 1993, entrepris un examen complet de tous les secteurs de sa gestion, de son administration et de ses opérations. Cet examen comprend une étude des rôles et des structures des administrations centrale et régionales, des processus de gestion, des exigences juridiques et réglementaires, des modifications à apporter aux installations, de l'exécution des programmes et de la prestation des services. Cet examen devrait aboutir à des modifications qui entraîneront des économies d'environ 83 millions de dollars.

16.89 De plus, le Service a entrepris une étude dont l'objet est d'élaborer une méthode d'affectation des ressources plus équitable parmi ses diverses unités opérationnelles. Par ces efforts, le SCC s'assurera une meilleure utilisation de ses ressources et une plus grande efficience et nous l'appuyons.

Chapitre 17

La Commission nationale des libérations conditionnelles

Table des matières

	Page
Points saillants	17-5
Introduction	17-7
Depuis longtemps, la plupart des délinquants purgent une partie de leur peine dans la collectivité	17-8
La plupart des délinquants finiront par être mis en liberté	17-9
La Commission nationale des libérations conditionnelles procède chaque année à l'examen d'environ 24 000 cas de délinquants sous responsabilité fédérale	17-10
Les décisions relatives à la libération conditionnelle sont souvent prises au terme d'un travail de deux ou trois heures par les membres de la Commission	17-11
Il est difficile de prendre des décisions en matière de libération conditionnelle	17-13
La plupart des libérés conditionnels ne retournent jamais dans un pénitencier fédéral	17-14
Commentaire général de la Commission nationale des libérations conditionnelles	17-15
Étendue de la vérification	17-15
Observations et recommandations	17-16
Nomination et perfectionnement des membres de la Commission	17-16
Les personnes nommées à la Commission nationale des libérations conditionnelles doivent être les plus qualifiées	17-16
L'orientation des membres de la Commission doit être améliorée	17-18
La Commission a besoin de mécanismes pour informer ses membres des conséquences de leurs décisions	17-20
Le rendement des membres de la Commission doit être évalué	17-21
Amélioration de la qualité des décisions de la Commission	17-22
Les leçons tirées des enquêtes sur des décisions particulières doivent être diffusées plus largement	17-22
La Commission nationale des libérations conditionnelles ne fait pas un examen de toutes les enquêtes pour déterminer les problèmes récurrents et les lacunes du système	17-23

La Commission nationale des libérations conditionnelles doit élaborer de meilleurs outils d'évaluation continue du rendement 17-23
La Commission nationale des libérations conditionnelles doit examiner ses opérations 17-24

Renseignements pour la prise de décisions 17-26
La Commission nationale des libérations conditionnelles continue d'avoir besoin de renseignements supplémentaires sur les antécédents criminels des délinquants 17-26
La Commission nationale des libérations conditionnelles a besoin d'avoir de meilleurs renseignements du Service correctionnel 17-28

Pièces

17.1 Commission nationale des libérations conditionnelles 17-7
(Pièce 17.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
17.2 La Commission nationale des libérations conditionnelles, une partie du processus 17-8
(Pièce 17.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
17.3 Étapes de la peine d'un délinquant purgeant une peine d'emprisonnement d'une durée déterminée 17-10
(Pièce 17.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
17.4 Cheminement de l'information 17-11
17.5 Taux d'octroi de la semi-liberté et de la libération conditionnelle totale 17-14
(Pièce 17.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
17.6 Taux de révocation des mises en liberté, de 1983-1984 à 1987-1988 17-15
(Pièce 17.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

La Commission nationale des libérations conditionnelles

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : David Brittain

Points saillants

17.1 Chaque jour, il y a quelque 6 500 délinquants sous responsabilité fédérale qui purgent une partie de leur peine dans la collectivité à la suite d'une mise en semi-liberté ou d'une libération conditionnelle totale. La Commission nationale des libérations conditionnelles, qui a été créée en 1959, est chargée de déterminer s'il convient d'autoriser la libération conditionnelle de ces délinquants. Les membres de la Commission ont à accomplir un travail très difficile. De six à huit fois durant une journée d'audiences, les membres de la Commission doivent essayer de déterminer si le délinquant peut être mis en liberté sans représenter un danger pour la collectivité. Cette évaluation est complexe et cruciale, particulièrement à la lumière du fait généralement reconnu qu'il est

difficile de prévoir, avec une quelconque certitude, si un délinquant récidivera une fois en liberté. De plus, avant de rendre leur décision, les membres de la Commission ont peu de temps pour lire et comprendre une grande quantité de renseignements sur le délinquant, dont certains parfois sont incomplets ou même contradictoires.

17.2 Les membres doivent absolument être compétents. Vu l'importance de son travail, il est essentiel que la Commission soit composée de membres compétents. Par conséquent, il est également essentiel que les postes soient ouverts à tous les candidats qualifiés, et que les candidats soient choisis d'après leurs compétences et leurs aptitudes. Le processus de sélection a été amélioré, mais nous estimons qu'il pourrait l'être encore. Il est précisément important que le processus de sélection utilisé pour les membres à temps partiel soit le même que pour les membres à temps plein. De plus, le gouvernement doit obtenir des avis de professionnels sur les qualifications des candidats qui aspirent à être nommés à la Commission.

17.3 La Commission doit examiner ses opérations. Le mode de fonctionnement de la Commission a une incidence directe sur la qualité des décisions qu'elle rend. C'est pourquoi nous croyons qu'elle doit se poser un certain nombre de questions fondamentales au sujet de ses opérations :

- Quelle formation en cours d'emploi pourrait-elle donner à ses membres pour les aider à mieux s'acquitter de leurs fonctions?

- Comment devrait-elle évaluer le rendement de chaque membre?

- Quels renseignements et commentaires doit-elle communiquer aux membres concernant les conséquences de leurs décisions?

- Quelle est la meilleure façon de s'assurer que la Commission dans son ensemble et chacun de ses membres tireront profit des erreurs commises, et quelles mesures peuvent être prises pour déceler et corriger les problèmes récurrents?

- Comment mesure-t-elle son rendement, et pourrait-elle établir des mécanismes meilleurs ou plus complets pour évaluer la qualité de son travail (la qualité de ses décisions)?

- Le temps alloué à l'étude d'un cas est-il en rapport avec le risque que le délinquant présente pour la collectivité?

- En sait-elle suffisamment sur l'utilisation des modèles actuels de prévision du risque?

- Étant donné que les renseignements sont la pierre angulaire de son travail, que peut-elle faire pour réduire la quantité de renseignements fournis aux membres de la Commission et en améliorer la qualité?

A notre avis, une sérieuse réflexion sur ces questions aiderait

grandement la Commission à améliorer ses opérations.

Introduction

17.4 Chaque jour, au Canada, plus de 9 000 délinquants sous responsabilité fédérale purgent la dernière partie de leur peine dans la collectivité. Environ 6 500 de ces délinquants bénéficient d'une liberté conditionnelle qui leur a été accordée par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les 2 500 autres délinquants ont été libérés automatiquement, en vertu de la loi, après avoir purgé les deux tiers de leur peine.

17.5 Les décisions relatives à l'octroi de la libération conditionnelle aux délinquants sont prises par des membres à temps plein de la Commission nationale des libérations conditionnelles, dont le nombre peut s'élever jusqu'à 45, et par des membres à temps partiel (l'effectif était de 62 en mai 1994). Tous sont nommés par le gouverneur en conseil. Un personnel de soutien composé de 300 employés travaillant à l'Administration centrale et dans cinq bureaux régionaux aide les membres à s'acquitter de leurs fonctions (voir la pièce 17.1). En 1994-1995, le budget total de la Commission nationale des libérations conditionnelles est de 25,8 millions de dollars.

Pièce 17.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

17.6 La Commission nationale des libérations conditionnelles n'est qu'une des composantes du système de justice pénale du Canada. Le délinquant peut avoir eu affaire à beaucoup d'autres intervenants avant de comparaître devant la Commission, notamment des enseignants, des travailleurs sociaux, des psychologues, des policiers, des procureurs de la Couronne, des juges, des membres du personnel des prisons provinciales, des agents provinciaux de probation et de liberté conditionnelle ainsi que le personnel des pénitenciers du Service correctionnel du Canada (voir la pièce 17.2).

(Dans le présent document, nous utilisons le masculin pour désigner les délinquants, ce qui correspond au profil des délinquants sous responsabilité fédérale, car environ 98 p. 100 d'entre eux sont de sexe masculin.)

Pièce 17.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

17.7 La Commission nationale des libérations conditionnelles est un tribunal administratif indépendant. Aux termes de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, adoptée en 1992, la Commission a le pouvoir :

- d'accorder la libération conditionnelle ou des permissions de sortir aux détenus sous responsabilité fédérale;

- d'établir les conditions des permissions de sortir, de la libération conditionnelle et de la libération d'office;

- de révoquer toute mise en liberté si le délinquant ne se conforme pas aux conditions de sa libération, récidive ou risque de récidiver;

- d'ordonner qu'un délinquant soit incarcéré jusqu'à la fin de sa peine.

Depuis longtemps, la plupart des délinquants purgent une partie de leur peine dans la collectivité

17.8 La libération conditionnelle a été introduite au Canada par suite de l'adoption de la *Loi concernant la libération conditionnelle des détenus* en 1899. Cette loi accordait de vastes pouvoirs discrétionnaires à un ministre de la Couronne en matière d'octroi de la libération conditionnelle. Au fil des ans, la libération conditionnelle a été accordée pour diverses raisons : afin de faire preuve de clémence, de faciliter la réadaptation du détenu et de permettre sa réinsertion sous surveillance dans la collectivité.

17.9 En 1959, la Commission nationale des libérations conditionnelles a été créée et s'est vu accorder le pouvoir d'octroyer la libération conditionnelle. A l'origine, la Commission des libérations conditionnelles était associée au Service national de libération conditionnelle, qui avait été établi pour préparer les dossiers et surveiller les détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle. En 1977, le Service national de libération conditionnelle a été fusionné avec le Service canadien des pénitenciers pour former le Service correctionnel du Canada. La Commission nationale des libérations conditionnelles est donc devenue un organisme de décision indépendant. C'est le Service correctionnel qui est chargé de lui fournir la plus grande partie des renseignements dont elle a besoin au sujet des délinquants et de surveiller les délinquants dans la collectivité. Il importe donc que les deux organismes aient de bonnes relations de travail.

17.10 La libération conditionnelle n'est pas la seule forme de mise en liberté anticipée dont peuvent bénéficier les délinquants au Canada. Ainsi, un délinquant est libéré automatiquement après avoir purgé les deux tiers de sa peine. Cette forme de mise en liberté, appelée libération d'office, a été instaurée en 1992 par la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. La libération d'office a remplacé des formes de mise en liberté qui existaient depuis 1868. Un délinquant peut également être libéré en vertu du pouvoir du gouverneur en conseil dans le cadre de la prérogative royale de clémence. Cette forme de mise en liberté, qui existe depuis la Confédération, est peu utilisée de nos jours.

La plupart des délinquants finiront par être mis en liberté

17.11 Lorsqu'il inflige une peine d'emprisonnement, un juge précise généralement la durée de cette peine. En 1992-1993, 84 p. 100 des

délinquants dans les pénitenciers fédéraux purgeaient une peine d'emprisonnement d'une durée déterminée. Dans le cas de ces délinquants, la libération est généralement automatique à la date de libération d'office (les délinquants qui demeurent incarcérés jusqu'à la fin de leur peine sont peu nombreux). La Commission nationale des libérations conditionnelles peut autoriser la libération de délinquants avant la date de libération d'office, comme le montre la pièce 17.3.

Pièce 17.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

17.12 Les autres détenus, soit 16 p. 100 du total, purgeaient une peine d'emprisonnement à perpétuité ou une peine d'une durée indéterminée. Dans ces cas-là, la mise en liberté est laissée entièrement à la discrétion de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ces délinquants pourraient vraisemblablement passer le reste de leur vie dans un pénitencier.

17.13 Les membres de la Commission peuvent accorder une libération conditionnelle s'ils sont d'avis que le délinquant ne présentera pas de risque inacceptable pour la société pendant qu'il sera en liberté conditionnelle et que la libération conditionnelle contribuera à sa réinsertion sociale. Lorsque la Commission doit décider si elle octroiera la libération conditionnelle à un délinquant, elle tient compte avant tout de la sécurité du public.

La Commission nationale des libérations conditionnelles procède chaque année à l'examen d'environ 24 000 cas de délinquants sous responsabilité fédérale

17.14 Chaque année, la Commission nationale des libérations conditionnelles procède à l'examen de quelque 24 000 cas de délinquants sous responsabilité fédérale (chiffre fondé sur les dossiers de 1992-1993). Il s'agit d'examens « par voie d'étude du dossier » (examen de la documentation fournie par le Service correctionnel) ou d'examens « par voie d'audience » (examen de la documentation et entrevue avec le délinquant).

17.15 Les examens peuvent se classer dans trois catégories de base :

- les examens prélibératoires, après lesquels le délinquant peut être libéré;

- les examens en vue d'un éventuel maintien en incarcération, après lesquels le délinquant peut être incarcéré jusqu'à la fin de sa peine;

- les examens postlibératoires, après lesquels la mise en liberté du délinquant peut être révoquée ou les conditions de sa mise en liberté peuvent être modifiées.

Pièce 17.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

17.16 La Commission nationale des libérations conditionnelles crée, pour chaque délinquant, un dossier qui contient des renseignements préparés par divers organismes. Les données provenant des organismes policiers concernent la préparation et le dépôt d'accusations au criminel. Parmi les autres renseignements provenant de procureurs de la Couronne et des tribunaux figurent une copie de la transcription du procès, les déclarations de la victime, les rapports présentenciels et les observations du juge chargé de la détermination de la peine. Un dossier sur les antécédents criminels du délinquant, qui comprend les condamnations et les accusations retirées, est fourni par le Centre d'information de la police canadienne. Le Service correctionnel prépare des renseignements et une analyse sur le comportement antérieur et actuel du délinquant et les fait parvenir à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour qu'elle les verse au dossier (voir la pièce 17.4).

Les décisions relatives à la libération conditionnelle sont souvent prises au terme d'un travail de deux ou trois heures par les membres de la Commission

17.17 L'audience prélibératoire est l'examen le plus courant. Un délinquant qui demande une libération conditionnelle comparaît devant un comité, formé de deux membres ou plus de la Commission, qui se réunit dans le pénitencier où le délinquant purge sa peine. Avant de rencontrer le délinquant, les membres de la Commission examinent les renseignements versés à son dossier dans les bureaux de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ils consacrent entre une heure et une heure et demie à l'étude du dossier la veille de l'audience. La durée de l'audience est à peu près la même. Donc, bien souvent, la décision de libérer un délinquant est prise après deux ou trois heures de travail par chacun des deux membres chargés d'examiner le cas.

17.18 Les membres de la Commission entendent normalement six cas par jour, bien que ce nombre puisse varier d'une région à l'autre et selon le genre d'examen. La région des Prairies, par exemple, prévoit la tenue de huit audiences par jour en raison des trajets plus longs à parcourir.

17.19 Au cours de l'audience, les membres de la Commission interrogent le délinquant et le personnel du Service correctionnel pour déterminer si le délinquant peut être mis en liberté sans constituer un danger pour la collectivité. Il n'y a pas de règles de la preuve ni de limites prescrites en ce qui concerne les renseignements dont les membres de la Commission peuvent tenir compte. Cependant, ces renseignements doivent être liés à l'évaluation de la probabilité de récidive et du risque que le délinquant présente pour la société.

17.20 Pour évaluer le bien-fondé de la mise en liberté d'un délinquant, les membres de la Commission se servent des Politiques décisionnelles de la Commission nationale des libérations conditionnelles établies en 1988. Ils doivent examiner certains facteurs, notamment :

- les détails de l'infraction, les antécédents criminels et le rôle des drogues et de l'alcool.

Ils doivent également déterminer :

- si le délinquant a suivi les programmes de l'établissement visant à l'aider à résoudre les problèmes qui ont mené à son comportement criminel;

- si le délinquant a une compréhension suffisante de son comportement criminel;

- si le plan de libération conditionnelle proposé permet de surveiller adéquatement le délinquant et s'il contribue à répondre à ses besoins.

17.21 Lorsqu'ils ont à rendre une décision, les membres de la Commission sont assujettis au devoir d'agir équitablement. Le délinquant doit obtenir les renseignements utilisés pour la prise de décision, être informé des motifs de la décision et avoir la possibilité d'en appeler de celle-ci.

Il est difficile de prendre des décisions en matière de libération conditionnelle

17.22 La décision d'octroyer ou non la libération conditionnelle à un délinquant est une décision difficile. Les membres de la Commission accordent la libération conditionnelle tout en sachant que certains délinquants mis en liberté pourraient commettre des crimes avec violence. De même, ils refusent d'accorder la libération conditionnelle tout en sachant que le fait de laisser le délinquant plus longtemps dans un pénitencier pourrait accroître le risque qu'il présentera pour la société après sa libération éventuelle.

17.23 Avant de décider d'accorder ou non la libération conditionnelle, les membres de la Commission doivent examiner une grande quantité de renseignements sur les délinquants. Ces données sont parfois contradictoires, déroutantes et obscures. Les membres examinent les dossiers et notent les principaux risques que présente le délinquant et ses principaux besoins. Ils doivent évaluer les recommandations des experts du domaine correctionnel quant au bien-fondé de l'octroi de la libération conditionnelle.

17.24 Chaque délinquant a des antécédents et des besoins différents et constitue un risque différent pour la collectivité. Grâce à leur bonne conduite au pénitencier, bien des délinquants parviennent à se constituer un dossier qui favorise l'obtention de leur libération conditionnelle. Les membres de la Commission doivent tenir compte du fait qu'un comportement satisfaisant en milieu carcéral est un piètre indicateur du comportement d'un délinquant une fois en liberté conditionnelle. Un grand nombre de délinquants sont incapables de s'exprimer clairement, de sorte que les membres de la Commission doivent formuler leurs questions et interpréter les réponses avec soin pour bien comprendre ces individus et leurs préoccupations. Par

ailleurs, les membres de la Commission doivent se méfier des délinquants qui peuvent répondre aux questions de manière convaincante tout en minimisant la gravité de leur comportement criminel.

Pièce 17.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

17.25 Les membres de la Commission accordent la semi-liberté deux fois plus souvent qu'il la refuse. L'inverse est vrai dans le cas de la libération conditionnelle totale (voir la pièce 17.5). Les décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles concordent avec les recommandations du Service correctionnel dans une proportion de 85 à 90 p. 100 des cas.

17.26 Lorsqu'un délinquant obtient une libération conditionnelle ou est libéré d'office, il doit se présenter au bureau de libération conditionnelle du Service correctionnel dans la région où il se rend après sa mise en liberté. L'agent de liberté conditionnelle doit surveiller le comportement du délinquant pour s'assurer que celui-ci n'est pas devenu un risque inacceptable pour la collectivité. L'agent est également chargé d'aider le délinquant à réintégrer la collectivité en tant que citoyen respectueux de la loi. Par la suite, si le délinquant enfreint les conditions de sa mise en liberté ou commet une autre infraction, l'agent de liberté conditionnelle peut suspendre sa liberté conditionnelle ou d'office et recourir à l'incarcération. Il peut ensuite annuler la suspension ou renvoyer le délinquant dans un pénitencier fédéral, où la Commission procédera à un examen pour décider si le délinquant sera autorisé à réintégrer la collectivité.

La plupart des libérés conditionnels ne retournent jamais dans un pénitencier fédéral

Pièce 17.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

17.27 Au cours de la période de dix ans qui s'est terminée le 31 mars 1988, il y a eu 17 444 libérations conditionnelles totales et 26 p. 100 d'entre elles ont été révoquées. Par ailleurs, au cours de la même période, il y a eu 29 458 libérations d'office et 46 p. 100 d'entre elles ont été révoquées (voir la pièce 17.6). Les mises en liberté sont révoquées pour diverses raisons, notamment à la suite de la perpétration d'un nouveau crime, de la violation d'une condition de la mise en liberté ou à titre préventif.

17.28 Certains des délinquants qui ont fait l'objet de nouvelles accusations pendant leur liberté conditionnelle ou d'office ont été accusés de crimes avec violence. Une analyse de la Commission nationale des libérations conditionnelles montre que, de 1975 à 1986, 130 délinquants ont commis un homicide pendant qu'ils étaient en liberté conditionnelle totale ou en liberté surveillée (remplacée depuis par la liberté d'office). De ce nombre, 32 p. 100 étaient des libérés conditionnels.

17.29 Même s'il se peut que la Commission nationale des libérations conditionnelles parvienne à améliorer son processus avec le temps pour réduire la possibilité qu'un libéré conditionnel commette un crime, aucun système ne pourra éliminer complètement la récidive.

Commentaire général de la Commission nationale des libérations conditionnelles :

Le chapitre 17 du Rapport du vérificateur général expose clairement les opérations de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il reconnaît la complexité de la fonction qu'exercent ses membres et reprend la notion que, même si l'exercice du jugement n'est jamais infaillible, il est essentiel d'assurer le meilleur processus de nomination possible, le choix des candidats les mieux qualifiés, de bons programmes de formation, des lignes de conduite et des méthodes bien définies, afin d'appuyer le processus de prise de décisions. On y trouve également des recommandations pratiques et pertinentes de nature à améliorer l'exercice des fonctions de décision et le processus qui peut mener aux décisions les plus judicieuses.

Depuis sa nomination, le président a émis des commentaires sur les questions que soulèvent plusieurs des recommandations du Rapport du vérificateur général.

La Commission nationale des libérations conditionnelles considère que cette analyse lui offre la possibilité d'être proactive car, à son avis, les recommandations sont très judicieuses et elles touchent de près les aspects qui doivent être corrigés.

Étendue de la vérification

17.30 La vérification de la Commission nationale des libérations conditionnelles consistait à déterminer si celle-ci a les membres, les renseignements et les systèmes de gestion nécessaires pour s'acquitter de son mandat en matière de sécurité du public. Une importance particulière a été accordée à l'évaluation du risque pour le public effectuée par la Commission. La vérification a porté sur les questions suivantes :

- Le processus de sélection permet-il à la Commission de recruter des membres qualifiés?

- Les membres de la Commission reçoivent-ils une formation suffisante?

- Les membres de la Commission sont-ils suffisamment informés des conséquences de leurs décisions et leur rendement est-il évalué adéquatement?

- La Commission nationale des libérations conditionnelles reçoit-elle du Service correctionnel, de la police, des tribunaux et d'autres organismes les renseignements dont elle a besoin (y compris

les dossiers sur la santé mentale et les antécédents des délinquants en tant que jeunes contrevenants) pour prendre des décisions judicieuses?

- La Commission nationale des libérations conditionnelles dispose-t-elle de renseignements adéquats pour évaluer son rendement?

17.31 La Commission nationale des libérations conditionnelles est également responsable des délinquants relevant de la compétence de sept provinces et des deux territoires. Notre vérification n'a pas porté sur cet aspect des opérations de la Commission.

Observations et recommandations

Nomination et perfectionnement des membres de la Commission

Les personnes nommées à la Commission nationale des libérations conditionnelles doivent être les plus qualifiées

17.32 Le public est préoccupé par le fait que le processus de nomination des membres de la Commission mène parfois à la sélection de personnes qui ne possèdent pas les aptitudes et les compétences nécessaires pour faire le travail. Dans le cadre de notre vérification de la Commission nationale des libérations conditionnelles, nous n'avons pas examiné la qualité des membres qui la composent en ce moment. Nous avons cependant examiné le processus de nomination pour savoir s'il était le meilleur pour assurer la sélection de personnes compétentes.

17.33 La Commission accomplit un travail exigeant qui comporte souvent la prise de décisions très risquées. Toute décision d'accorder la libération conditionnelle à un délinquant a une incidence considérable sur la sécurité du public. Le processus décisionnel exige des membres de la Commission une capacité d'analyser les documents préparés par des experts du domaine correctionnel, de soupeser les opinions diverses de spécialistes, de faire une entrevue avec le délinquant ainsi que d'arriver à une décision impartiale et de l'étayer par écrit. De plus, ils n'ont que deux ou trois heures par cas pour s'acquitter de leur tâche et décider s'il convient d'octroyer la libération.

17.34 Les membres de la Commission sont des personnes nommées par le gouverneur en conseil « à titre inamovible » pour un mandat pouvant aller jusqu'à dix ans. Aux termes des dispositions législatives en vigueur au moment de notre vérification, il était difficile de renvoyer un membre. En fait, aucun membre n'a jamais été officiellement congédié. Des dispositions législatives prévoyant la création d'un mécanisme de renvoi sont actuellement étudiées par la Chambre des communes. Tous ces facteurs font ressortir l'importance de nommer dès le départ les personnes les plus qualifiées.

17.35 Pour permettre le recrutement des personnes les plus compétentes, il importe que le processus soit ouvert et fondé sur le mérite. Lorsque le processus est ouvert, le public est davantage au courant de ce qui se passe et les personnes qualifiées qui sont intéressées ont une chance de poser leur candidature. Un processus fondé sur le mérite favorise la sélection de personnes capables de prendre des décisions

cruciales au sujet de la libération conditionnelle.

17.36 Le public a l'impression que la sélection ne se fait pas ouvertement et n'est pas nécessairement fondée sur le mérite. En fait, il y a eu beaucoup de nominations judicieuses, mais il semble que certains membres aient été choisis pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec leur capacité d'accomplir le travail.

17.37 Des gens de la Commission nationale des libérations conditionnelles nous ont dit que le processus de nomination n'avait pas toujours mené à la sélection de membres qualifiés. La Commission a dû compenser le manque d'expérience et de compétence de certains membres. Ainsi, nous avons remarqué qu'elle essayait d'établir le calendrier des audiences de manière à ce que, dans la mesure du possible, les éléments faibles soient jumelés à des éléments forts. Toutefois, il lui était souvent difficile d'y arriver en raison de la lourde charge de travail des membres. Donc, rien ne garantit que des membres moins compétents ou moins expérimentés ne prendront pas des décisions sur des cas difficiles.

17.38 A l'automne de 1993, le gouvernement a apporté plusieurs changements au processus de nomination des membres. Les postes vacants sont maintenant annoncés dans la *Gazette du Canada* et les critères énoncés dans les avis sont définis en termes généraux. En outre, des critères précis ont été élaborés pour la sélection préliminaire des candidats. On nous a également dit que ce nouveau processus avait été utilisé en 1994 pour la sélection de membres à temps plein; les membres qui ont alors été choisis ont tous des antécédents professionnels dans le domaine de la justice pénale.

17.39 Bien qu'il n'y ait aucune obligation de soumettre les candidats à une entrevue, les parlementaires peuvent convoquer les personnes nommées à la Commission devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques (le Comité) de la Chambre des communes pour examiner leurs qualifications. Nous avons noté que l'une des personnes nommées récemment en 1994 a comparu devant le Comité. Même si celui-ci n'a aucunement le pouvoir de s'opposer à une nomination, cette procédure permet à tout le moins que les nominations fassent l'objet d'un examen externe.

17.40 Nous trouvons ces changements encourageants, mais nous pensons qu'il y a encore place à l'amélioration. Ainsi, les modifications apportées au processus de nomination doivent s'appliquer également aux membres à temps partiel car ils rendent une partie importante des décisions.

17.41 A l'heure actuelle, certains organismes et des tribunaux demandent conseil au sujet de la compétence des candidats. Par exemple, le gouvernement reçoit les avis impartiaux d'un comité concernant les qualifications des candidats à des postes au sein de la magistrature fédérale. Nous avons remarqué qu'un comité avait été créé aux fins de la sélection de l'actuel président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous avons trouvé cette initiative encourageante, car cette façon de procéder peut permettre au Ministre

d'obtenir les meilleurs avis possibles sur les nominations.

17.42 Le gouvernement devrait poursuivre les efforts déployés pour améliorer le processus de nomination en demandant l'avis de professionnels sur les qualifications des candidats afin de s'assurer que le processus est ouvert et fondé sur le mérite. En outre, le même processus de sélection devrait s'appliquer aux membres à temps partiel.

Réponse de la Commission : *Les membres de la Commission sont nommés par le gouverneur en conseil et, à ce titre, ce n'est pas la Commission nationale des libérations conditionnelles qui décide en dernier ressort des nominations.*

Toutefois, nous aimerions décrire le processus qui a été suivi récemment pour la nomination du président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Cette nomination a été le résultat d'une sélection rigoureuse, qui comportait l'annonce du poste vacant dans la Gazette du Canada, *une entrevue initiale menée par un comité formé de trois hauts fonctionnaires avec les candidats retenus en sélection finale, puis une entrevue personnelle entre ceux qui ont été jugés les plus compétents et le Solliciteur général, qui a par la suite présenté une recommandation au gouverneur en conseil.*

Un processus semblable est en voie d'être établi pour la nomination des membres à temps plein et à temps partiel; outre la mesure déjà adoptée qui consiste à annoncer les postes à plein temps dans la Gazette du Canada, *nous examinons maintenant toutes les candidatures pour les postes à plein temps et à temps partiel selon les critères déterminés, en insistant sur la connaissance et l'expérience du système de justice pénale. A la suite de cette présélection, tous les candidats retenus en sélection finale seront interrogés par un comité de sélection formé de hauts fonctionnaires, dont le président ou la première vice-présidente de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les noms des candidats les plus qualifiés, de l'avis du comité, seront transmis au Solliciteur général, pour examen et recommandation au gouverneur en conseil.*

De plus, la Commission nationale des libérations conditionnelles recherche l'avis de spécialistes pour améliorer les critères de sélection et élaborer un cadre et des lignes directrices relativement aux entrevues personnelles avec les candidats choisis. Nous souhaitons que les entrevues permettent vraiment de reconnaître les candidats qui ont l'expérience, les connaissances et le savoir-faire nécessaires pour remplir la tâche difficile qui consiste à évaluer un risque.

L'orientation des membres de la Commission doit être améliorée

17.43 Bien des membres de la Commission n'ont aucune expérience dans le domaine de la justice pénale. Pour bien faire leur travail, les nouveaux membres ont besoin de deux genres de renseignements. Premièrement, ils doivent connaître le fonctionnement de la Commission, le processus d'audience de libération conditionnelle ainsi que leur rôle et leurs responsabilités. Deuxièmement, pour comprendre les prévisions et les évaluations des spécialistes du milieu correctionnel,

ils doivent connaître le système de justice pénale et les sciences du comportement.

17.44 Les membres de la Commission nouvellement nommés reçoivent un guide d'orientation complet, qui contient des renseignements sur le mandat de la Commission nationale des libérations conditionnelles ainsi que sur leur rôle et leurs responsabilités. On y trouve également des renseignements sur les questions actuelles dans le domaine de la justice pénale et des sciences du comportement. Le guide constitue le principal élément d'un programme d'auto-apprentissage complété par les conseils d'un agent de formation régional.

17.45 Les nouveaux membres de la Commission disposent de deux semaines pour étudier et assimiler les renseignements qui figurent dans le guide d'orientation. Des membres nous ont dit qu'une période de deux semaines permet seulement de maîtriser les connaissances de base, notamment de comprendre le mandat de la Commission nationale des libérations conditionnelles, le rôle et les responsabilités des membres de la Commission et la façon de mener une audience. Il est très improbable que les données de base sur le système de justice pénale et les sciences du comportement puissent être absorbées dans un laps de temps aussi court. En outre, les membres ont peu l'occasion de se familiariser avec les pénitenciers, les bureaux de libération conditionnelle et les maisons de transition avant d'entrer en fonction.

17.46 Après la période d'orientation, les nouveaux membres de la Commission commencent par assister à des audiences à titre d'observateurs, puis ils sont jumelés à des membres chevronnés. La Commission nationale des libérations conditionnelles offre à ses membres une formation continue fondée sur sa perception de leurs besoins généraux. Par exemple, au printemps de 1994, tous les membres ont suivi un cours de trois jours sur l'évaluation du risque. D'autres activités de formation ont porté sur des sujets comme la violence familiale et les questions relatives aux autochtones. Toutefois, ces séances ne sont pas conçues pour répondre aux besoins individuels des membres de la Commission. Par conséquent, elles ne peuvent pas nécessairement combler les lacunes relevées dans les connaissances et les compétences de certains membres.

17.47 La Commission nationale des libérations conditionnelles devrait accroître le perfectionnement de ses membres en améliorant la formation. Elle devrait faire en sorte que la formation permette à ses membres d'acquérir, avant leur entrée en fonction, une connaissance suffisante de leur rôle et de leurs responsabilités, du fonctionnement de la Commission, du système de justice pénale et des sciences du comportement pertinentes.

Réponse de la Commission : *La Commission nationale des libérations conditionnelles est totalement d'accord en ce qui concerne cette recommandation. On s'attend à ce que le mode de sélection amélioré qu'a introduit le gouvernement et qu'appuie le nouveau processus suivi pour les entrevues par la Commission se traduise par la nomination d'un plus grand nombre de membres qui ont une certaine connaissance du système de justice pénale et des sciences du comportement pertinentes*

et à ce que la formation soit de plus en plus axée sur l'évaluation du risque en ce qui concerne certaines catégories de délinquants.

Le gouvernement s'est déjà prononcé en faveur d'une meilleure formation des membres, comme le montre la déclaration du Ministre au moment du dépôt des modifications relatives à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition *(projet de loi C-45). Le président de la Commission a réinstauré les séances nationales de formation, qui donnent l'occasion aux commissaires des cinq régions de se rencontrer à des fins professionnelles. La prochaine séance aura lieu au mois de février 1995.*

La Commission a récemment prêté beaucoup d'attention à cette question. Nous avons élaboré une série de modules de formation et avons adopté un cadre national de formation, à la suite de quoi la durée du programme d'orientation initiale des commissaires est passée de cinq à dix jours. Toutes les régions tiennent, durant l'année, des ateliers de formation permanente des membres, et, au cours de l'exercice 1993-1994, une séance de formation de trois jours portant sur une méthode d'évaluation du risque fondée sur la science du comportement a été donnée, dans chaque région, à tous les membres à temps plein et à temps partiel.

La formation des nouveaux membres et leur formation professionnelle continue ont habituellement été financées à même les budgets de fonctionnement existants de la Commission. Nous sommes conscients du besoin d'augmenter les possibilités de formation et reconnaissons les avantages qu'elles peuvent apporter. Nous continuerons donc à chercher des façons de nous améliorer à cet égard. Cependant, si la Commission ne dispose pas de ressources supplémentaires, elle ne pourra atteindre pleinement les résultats qu'une formation additionnelle pourrait apporter.

La Commission a besoin de mécanismes pour informer ses membres des conséquences de leurs décisions

17.48 Les membres de la Commission ont besoin d'avoir des commentaires sur leur rendement pour être encouragés à accroître leurs compétences en matière décisionnelle. Il faudrait notamment des mesures les incitant à faire une autoévaluation de leurs décisions ainsi qu'un processus d'évaluation. A l'heure actuelle, la rétroaction est extrêmement restreinte. Par contre, si un délinquant commet un crime avec violence pendant qu'il est en liberté conditionnelle, les membres de la Commission qui ont accordé celle-ci seront rapidement informés du crime. Toutefois, les membres de la Commission ne sont généralement pas avisés des « échecs » moins spectaculaires de la libération conditionnelle, sauf par le biais des audiences postsuspension. De même, les succès sont rarement signalés.

17.49 Nous avons constaté certains progrès dans la région du Pacifique en ce qui touche la communication continue des résultats des décisions. Les membres de la Commission sont avisés de la situation du délinquant six mois après l'octroi de la libération conditionnelle. On leur dit si le délinquant est encore en liberté conditionnelle, ou s'il l'a

terminée avec succès. Si le délinquant a été réincarcéré dans un établissement fédéral, ils sont également informés de ce fait ainsi que des circonstances entourant la réincarcération.

17.50 La Commission nationale des libérations conditionnelles devrait établir des mécanismes pour transmettre à ses membres des commentaires sur leur travail, notamment des renseignements sur leurs succès et leurs échecs.

Réponse de la Commission : *La Commission nationale des libérations conditionnelles est totalement d'accord en ce qui a trait à cette recommandation et convient qu'elle doit veiller à ce que ses membres aient régulièrement de l'information sur les suites des décisions qu'ils ont rendues. A l'aide du nouveau Système de gestion des détenus, nous sommes en train d'élaborer un système d'information de gestion, qui sera utile à cet égard.*

Cette recommandation est tout à fait pertinente, mais nous aimerions souligner le fait que le succès *ou l'*échec *de la mise en liberté des délinquants n'est pas toujours ni exclusivement le résultat des décisions des membres. La qualité de l'information dont ceux-ci peuvent disposer au moment de rendre leur décision, la qualité de la surveillance assurée dans la collectivité ainsi que le choix, que fait le détenu en définitive, de mener une vie honnête ou de reprendre sa vie criminelle, tous ces facteurs influent en fin de compte sur le* succès *ou l'*échec *de la mise en liberté sous condition du délinquant.*

C'est un fait admis que le rendement de l'ensemble de la Commission, ainsi que celui de ses membres, seront améliorés si l'on établit des mécanismes afin de mieux les informer.

Le rendement des membres de la Commission doit être évalué

17.51 La Commission nationale des libérations conditionnelles n'a pas de système officiel pour évaluer ses membres. Par conséquent, elle n'est pas vraiment à même de repérer les membres qui n'accomplissent pas correctement leur travail et de prendre des mesures correctives. Il y a déjà eu un processus d'évaluation, mais il a été abandonné parce qu'on considérait que les évaluations n'avaient aucune conséquence pour les membres ayant un piètre rendement, en partie du fait que les membres de la Commission sont nommés « à titre inamovible ».

17.52 La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* crée un poste de vice-président pour chaque section de la Commission. Les vice-présidents sont responsables de « la conduite professionnelle, de la formation et de la qualité des décisions des membres de la Commission » affectés à leur région. Cependant, le vice-président est, à l'instar des autres membres de la Commission, nommé par le gouverneur en conseil et n'a aucun pouvoir supplémentaire en tant que vice-président. Un vice-président a donc un pouvoir limité sur les autres membres de la Commission. Cela est d'autant plus vrai lorsque les liens du vice-président avec le gouvernement sont considérés comme moins étroits que ceux du membre de la Commission qui fait l'objet de l'évaluation.

17.53 A défaut d'un système officiel d'évaluation, la Commission a recours à des mécanismes officieux pour évaluer le rendement de ses membres. Dans la région du Québec, par exemple, le vice-président régional assiste aux audiences pour évaluer les membres de la Commission chargés de les diriger. Dans d'autres régions, le vice-président régional ou le directeur régional (voir la pièce 17.1) évalue le rendement en examinant les décisions écrites ou en écoutant les bandes d'enregistrement des audiences.

17.54 La Commission nationale des libérations conditionnelles devrait établir un mécanisme officiel pour évaluer le rendement de ses membres chaque année.

Réponse de la Commission : *La Commission nationale des libérations conditionnelles est d'accord en ce qui concerne cette recommandation. En juin 1993, la Commission a adopté le mandat de son Comité des normes professionnelles, nouvellement constitué, qui se lit comme suit :*

- *élaborer un code de déontologie et en suivre l'application;*
- *donner son avis sur le programme de formation et de perfectionnement professionnel de la Commission, les normes de formation et les plans annuels de formation de la Commission;*
- *établir des mécanismes favorisant l'exercice par le vice-président de ses responsabilités à l'égard du contrôle de la qualité ainsi que du contrôle et de l'évaluation des besoins des membres en matière de formation;*
- *donner son avis sur la planification et les priorités en ce qui concerne les ateliers nationaux sur la formation et les normes de la Commission.*

Un projet de code de déontologie a été approuvé et nous sommes en train d'élaborer des critères précis sur le rendement et des mécanismes d'appréciation de sorte que le rendement de tous les membres sera évalué chaque année.

Amélioration de la qualité des décisions de la Commission

17.55 En 1988, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes a fait remarquer que « la Commission nationale des libérations conditionnelles doit être jugée à l'aune de ses décisions ». Pour améliorer la qualité de ses décisions, la Commission doit tirer des enseignements de ses succès et de ses échecs. Elle a également besoin d'avoir de bons outils pour mesurer son rendement. En outre, elle devrait évaluer la possibilité d'améliorer son processus décisionnel. D'après notre vérification, des améliorations à ces trois aspects aideraient la Commission dans ses efforts continus pour améliorer la qualité de ses décisions.

Les leçons tirées des enquêtes sur des décisions particulières doivent être diffusées plus largement

17.56 La Commission nationale des libérations conditionnelles procède, seule ou de concert avec le Service correctionnel, à des enquêtes sur des décisions ayant entraîné la mise en liberté de délinquants qui, au cours de leur liberté conditionnelle, ont commis des crimes de violence qui ont beaucoup retenu l'attention du public. Ces enquêtes ont pour but de déterminer les causes des problèmes et de proposer des améliorations. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné 63 de ces enquêtes et constaté qu'il s'agissait d'efforts rigoureux et minutieux visant à découvrir les problèmes et les causes sous-jacentes. On a communiqué les conclusions et les recommandations des enquêtes aux personnes qui avaient participé à l'étude des cas en question et on s'est efforcé de modifier les politiques et procédures au besoin. Cependant, la Commission ne communique pas à tous ses membres les leçons tirées de ces enquêtes. Par conséquent, nous nous demandons si ces dernières sont pleinement mises à profit.

17.57 Quelques initiatives ont été prises pour communiquer aux membres de la Commission ce genre de renseignements. Par exemple, dans la région de l'Ontario, au cours d'une séance de formation sur l'évaluation du risque, deux enquêtes ont servi d'études de cas pour la détermination des risques possibles. De telles initiatives contribuent à améliorer l'évaluation du risque.

17.58 La Commission nationale des libérations conditionnelles devrait communiquer clairement et avec concision à tous ses membres les leçons importantes tirées de ses enquêtes.

Réponse de la Commission : *La Commission nationale des libérations conditionnelles est d'accord en ce qui concerne cette recommandation et reconnaît qu'elle doit faire connaître plus régulièrement ce que lui apprennent les rapports d'enquête. A l'heure actuelle, les rapports sur les diverses enquêtes sont examinés par un Comité d'examen de la vérification des cas, qui adopte un plan d'action pour chaque recommandation. Nous sommes en train d'élaborer un plan détaillé pour faire en sorte non seulement que tous les rapports de ce genre soient distribués de façon plus régulière à tous les membres et aux employés, mais aussi qu'ils soient examinés avec les membres et utilisés comme aide à la formation. Nous ferons également en sorte que tous les résultats découlant des enquêtes qui font mention des politiques et des opérations de la Commission soient examinés attentivement.*

La Commission nationale des libérations conditionnelles ne fait pas un examen de toutes les enquêtes pour déterminer les problèmes récurrents et les lacunes du système

17.59 Lorsqu'une enquête prend fin, la Commission nationale des libérations conditionnelles assure le suivi pour veiller à ce que les recommandations qui en résultent soient mises en oeuvre. Toutefois, elle n'examine pas systématiquement toutes les enquêtes pour voir si des problèmes reviennent d'une fois à l'autre.

17.60 Lorsque nous avons examiné les 63 enquêtes effectuées par la Commission, nous avons constaté qu'un certain nombre de facteurs

généraux étaient réapparus dans certains incidents, sur plusieurs années, dont les suivants :

- la prise de décisions peu judicieuses par des membres de la Commission;

- l'utilisation inadéquate des techniques d'évaluation du risque;

- le manque de renseignements adéquats provenant de la police, des tribunaux ou du Service correctionnel.

17.61La Commission nationale des libérations conditionnelles devrait instituer un examen de toutes les enquêtes antérieures comme moyen de gestion afin de mieux pouvoir déceler les problèmes récurrents ou les lacunes du système et prendre les mesures qui s'imposent.

Réponse de la Commission : *La Commission nationale des libérations conditionnelles est d'accord en ce qui a trait à cette recommandation. Nous sommes en train d'effectuer un examen approfondi de tous les rapports relatifs aux enquêtes internes et aux commissions d'enquête afin de connaître les points dont il faut tenir compte en matière de politiques ou de formation. Les résultats seront présentés à tous les membres et serviront également pour les rapports d'appréciation de ces derniers.*

La Commission nationale des libérations conditionnelles doit élaborer de meilleurs outils d'évaluation continue du rendement

17.62 La Commission nationale des libérations conditionnelles dispose de peu d'outils pour mesurer son rendement. C'est pourquoi il lui est difficile d'évaluer le succès de ses décisions ou de relever des secteurs à améliorer.

17.63 Nous avons fait remarquer précédemment que la Commission a effectué une analyse des cas de délinquants reconnus coupables d'homicides commis pendant qu'ils étaient en liberté conditionnelle totale ou d'office entre 1975 et 1986. La Commission n'a pas régulièrement mis à jour les données de cette analyse; mentionnons toutefois qu'elle fait actuellement une étude du même genre. A l'heure actuelle, la Commission n'a pas de système d'information de gestion qui lui fournisse ce genre de renseignements de manière permanente.

17.64 Le principal outil dont se sert la Commission nationale des libérations conditionnelles pour mesurer son rendement est le taux de récidive. La définition de récidive qui convient le mieux dans le cas de la Commission est la réincarcération d'un délinquant dans un pénitencier fédéral par suite de la révocation de sa libération conditionnelle ou d'office. Comme le taux de récidive global est demeuré à peu près stable pendant les années 80, il s'agit peut-être d'un indicateur trop général pour être vraiment utile comme moyen de gestion.

17.65 Nous suggérons que la Commission nationale des libérations

conditionnelles se donne d'autres mesures de rendement grâce auxquelles la direction serait davantage à même de déterminer si les membres de la Commission prennent des décisions « judicieuses ». Cela pourrait comprendre :

- le taux de récidive pendant la première année qui suit la mise en liberté;

- le taux de récidive par catégorie de révocation (par exemple, manquement aux conditions, infraction sans violence, infraction avec violence);

- le taux de récidive selon la catégorie de délinquant;

- le taux de récidive par région;

- le taux de récidive dans les cas où la Commission nationale des libérations conditionnelles met en liberté un délinquant même si le Service correctionnel n'a pas recommandé sa libération;

- les crimes avec violence commis par des délinquants en liberté;

- les périodes de liberté conditionnelle complétées avec succès.

17.66 De plus, ces mesures devraient être mises en perspective en les comparant à celles d'autres administrations, aux chiffres sur la population en général et aux données recueillies au fil du temps. Les changements suggérés permettraient d'évaluer avec efficacité le rendement de la Commission de façon permanente.

17.67 De concert avec le Service correctionnel, la Commission a créé le Système de gestion des détenus qui est destiné, entre autres, à lui fournir l'information de gestion dont elle a besoin. Ce système n'a pu encore remplir cette fonction nécessaire parce que sa mise en place a comporté certaines difficultés jusqu'à maintenant.

17.68 La Commission nationale des libérations conditionnelles devrait se donner de meilleurs outils pour mesurer son rendement.

Réponse de la Commission : *La Commission nationale des libérations conditionnelles est d'accord en ce qui concerne cette recommandation. Nous avons déjà élaboré un document complet et détaillé qui indique l'information dont la direction a besoin pour évaluer notre rendement. Nous collaborons avec le Service correctionnel du Canada pour résoudre les problèmes relatifs au Système de gestion des détenus afin que nous puissions mieux utiliser les applications prévues.*

La Commission nationale des libérations conditionnelles doit examiner ses opérations

17.69 La Commission doit examiner de nombreux aspects de ses opérations afin d'améliorer la prise de décisions. La Commission est peut-être

devenue « prisonnière » de ses propres dossiers et elle doit trouver de meilleures façons de s'acquitter de son mandat. Étant donné sa charge de travail, il importe qu'elle axe ses ressources sur les cas qui en requièrent le plus. Actuellement, elle prévoit plus de temps pour l'examen des cas de délinquants condamnés à l'emprisonnement à perpétuité et des cas qui lui sont soumis en vue d'un éventuel maintien en incarcération. Dans les autres cas, la quantité de temps et de travail est laissée à la discrétion des commissaires chargés de l'examen.

17.70 Au cours de notre vérification, nous n'avons rien vu qui indiquait que les membres de la Commission concentrent toujours leurs efforts sur les délinquants qui présentent un risque élevé. En fait, selon ce que nous avons observé, les membres de la Commission peuvent consacrer autant de temps et d'efforts à un délinquant non violent, qui purge une peine de courte durée, qu'à un délinquant violent purgeant une peine de longue durée. Nous estimons donc que la Commission doit examiner ses opérations dans plusieurs domaines fondamentaux. Lors de cet examen, il y a un certain nombre de points que la Commission pourrait vouloir considérer :

- Comment peut-on mieux reconnaître les cas à risque élevé pour mieux concentrer les efforts et les compétences sur ces cas?

- Le temps consacré aux examens des demandes de libération conditionnelle est-il approprié?

- Est-il nécessaire de tenir des audiences prélibératoires pour tous les délinquants?

- Est-il possible de déléguer davantage de pouvoir en matière de mise en liberté au Service correctionnel (comme le font d'autres administrations)?

- Les Politiques décisionnelles de la Commission, établies en 1988, sont-elles encore appropriées? Peuvent-elles être améliorées?

- Y a-t-il des changements qu'on pourrait apporter au profil de la composition de la Commission afin d'accroître l'efficacité de cette dernière? Par exemple, est-il opportun de tant utiliser de membres à temps partiel?

17.71 La Commission devrait examiner la façon dont elle exerce ses activités afin de voir si elle emploie son temps et ses efforts à bon escient.

Réponse de la Commission : *La Commission nationale des libérations conditionnelles est d'accord en ce qui concerne cette recommandation. Nous devons toutefois souligner que certains sujets de préoccupation soulevés par les auteurs du rapport ne peuvent être réglés sans modification de la loi : par exemple, les audiences prélibératoires pour tous les délinquants; la délégation de pouvoirs au Service correctionnel du Canada; et le profil de la composition de la Commission, en ce qui a trait en particulier au recours fréquent aux*

membres à temps partiel. Dans le cadre de l'examen des programmes et des organismes effectué par le gouvernement, nous revoyons les dispositions de la loi qui nous régissent pour faire des recommandations de changements dans ces domaines, et dans d'autres.

Au sujet de certains des autres points soulevés dans le rapport, par exemple, plus d'attention aux cas des détenus à risque élevé et l'amélioration des politiques décisionnelles de la Commission, nous voudrions dire que nous sommes en train d'examiner ces politiques en vue de l'élaboration d'un instrument plus efficient pour aider les membres dans l'exercice de leur prise de décisions. De plus, comme l'indique notre réponse à la recommandation 17.78, un groupe de travail mixte CNLC-SCC a été créé afin de régler les questions préoccupant les deux organismes et de faire en sorte que des mesures appropriées soient adoptées pour assurer une prise de décisions qui soit la plus efficiente possible.

Renseignements pour la prise de décisions

17.72 Pour prendre des décisions judicieuses, il faut disposer de renseignements pertinents. De nombreuses enquêtes que la Commission nationale des libérations conditionnelles a réalisées par le passé ont révélé que l'absence de renseignements clés s'était soldée par la libération de délinquants dangereux. Toutefois, il n'est pas nécessairement préférable de disposer d'une plus grande quantité de renseignements. Il n'en résulterait peut-être pas une décision plus judicieuse.

17.73 Nous nous préoccupons du fait que les membres de la Commission sont submergés de renseignements. Les dossiers de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont souvent volumineux et ils contiennent certains renseignements qui n'aident pas nécessairement les membres de la Commission à décider si la mise en liberté d'un délinquant dans la collectivité représentera un risque acceptable. Par conséquent, bien que nous ayons constaté que les membres de la Commission ont besoin de renseignements supplémentaires, nous croyons que tout effort visant à leur fournir plus de renseignements doit s'accompagner d'un effort visant à structurer ces renseignements d'une manière qui facilite la prise de décisions.

La Commission nationale des libérations conditionnelles continue d'avoir besoin de renseignements supplémentaires sur les antécédents criminels des délinquants

17.74 Lors d'examens antérieurs, tant internes qu'externes, on a signalé que l'absence, dans les dossiers des délinquants, de renseignements provenant de la police, des tribunaux, des professionnels de la santé mentale et des dossiers des délinquants comme jeunes contrevenants contribuait à la mise en liberté de délinquants dangereux. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons examiné 89 décisions prélibératoires rendues en 1993 et constaté que tous les dossiers, sauf un, contenaient des renseignements provenant de la police ou des tribunaux. Bien que la présence de ces renseignements montre une amélioration par rapport à la situation observée lors des examens

précédents, d'autres améliorations sont néanmoins nécessaires, particulièrement en ce qui concerne les renseignements des tribunaux. Dans la région de l'Atlantique, par exemple, de nombreux dossiers ne contiennent pas les observations des juges. On nous a informés que des négociations sont en cours pour corriger cette situation.

17.75 Les dossiers de la Commission nationale des libérations conditionnelles contiennent une copie des antécédents criminels du délinquant à l'âge adulte, mais il arrive souvent qu'ils ne contiennent pas de données sur ses antécédents criminels comme jeune contrevenant. Pour évaluer la probabilité de récidive d'un délinquant, les membres de la Commission doivent connaître non seulement les circonstances de l'infraction à l'origine de la peine en cours, mais aussi le comportement criminel du délinquant par le passé. De plus, pour certains genres d'infractions, l'âge du délinquant au moment de la perpétration de sa première infraction est un indicateur important du risque. Par exemple, la Commission nationale des libérations conditionnelles peut avoir à traiter le cas de deux délinquants qui ont des casiers judiciaires identiques comme adultes. Tous deux peuvent être des délinquants purgeant une première peine sous responsabilité fédérale et avoir un casier judiciaire provincial faisant état de multiples infractions commises à l'âge adulte, dont des introductions par effraction. Tous deux sont incarcérés pour agression sexuelle. Cependant, il se peut que l'un d'eux n'ait perpétré que des introductions par effraction pendant sa jeunesse tandis que l'autre ait été condamné pour des agressions sexuelles en plus d'avoir commis des introductions par effraction. S'ils ne connaissent pas leurs antécédents criminels comme jeunes contrevenants, le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles peuvent considérer que ces deux délinquants présentent un risque semblable pour la collectivité.

17.76 La Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel ont le droit d'utiliser les casiers judiciaires des délinquants comme jeunes contrevenants, mais souvent ils ne savent pas que ceux-ci existent. L'existence d'un casier judiciaire peut être découverte parce que d'autres documents du dossier du délinquant en font état, ou elle peut être révélée spontanément par le délinquant. Il peut arriver qu'on sache que le délinquant a eu un casier judiciaire comme jeune contrevenant, mais que celui-ci ait été détruit. La période de conservation des dossiers des jeunes contrevenants varie selon la gravité de l'infraction et selon qu'il s'est ou non écoulé, après l'infraction, une période de cinq ans durant laquelle le délinquant n'a pas commis de crime.

17.77 La situation est semblable en ce qui concerne les dossiers sur la santé mentale des délinquants. La Commission nationale des libérations conditionnelles peut utiliser ces dossiers à des fins conformes à leur but original, par exemple, pour s'aider à évaluer le risque que présente le délinquant pour la collectivité. Toutefois, il n'y a aucun mécanisme officiel permettant d'informer la Commission de l'existence de ces dossiers. Un groupe de travail fédéral-provincial examine actuellement la question de la communication des renseignements de ce genre.

17.78La Commission nationale des libérations conditionnelles, de concert avec ses partenaires du système de justice pénale, devrait s'assurer que les renseignements pertinents sur le comportement criminel d'un délinquant, y compris ses antécédents comme jeune contrevenant et son dossier de santé mentale, sont disponibles et qu'ils figurent dans les dossiers de la Commission.

Réponse de la Commission : *Bien que la Commission nationale des libérations conditionnelles reconnaisse que, pour prendre ses décisions, elle a besoin de l'information la meilleure, la plus complète et la plus exacte, il faut préciser que la responsabilité d'obtenir pour elle cette information incombe à la compétence du Service correctionnel du Canada (articles 23, 24 et 25 de la* Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition).

En ce moment, il n'existe aucun système complet permettant de retracer les casiers judiciaires des jeunes contrevenants. Nous partageons l'inquiétude du vérificateur général, à savoir qu'une telle information n'est pas fournie régulièrement aux fins de prise de décisions.

Néanmoins, les secteurs posant problème pour la qualité du matériel de préparation des cas sont recensés et discutés régulièrement entre la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada dans le cadre de réunions des comités de liaison, aux niveaux national et régional. De plus, un groupe de travail mixte CNLC-SCC a récemment été créé pour effectuer un examen complet de l'information requise par la Commission nationale des libérations conditionnelles à des fins décisionnelles. A l'issue de la première réunion, une série de recommandations ont été retenues, et des plans d'action ont été élaborés, assortis de calendriers de mise en oeuvre. Les membres du groupe de travail comptent se réunir deux fois l'an pour faire en sorte que les problèmes soient décelés et réglés le plus tôt possible.

La Commission nationale des libérations conditionnelles a besoin d'avoir de meilleurs renseignements du Service correctionnel

17.79Rapport récapitulatif sur l'évolution du cas. La Commission possède beaucoup de renseignements dans ses dossiers, mais une grande partie de ceux-ci sont répétitifs. De plus, en raison même du caractère volumineux des dossiers, des renseignements importants peuvent échapper à l'attention des membres de la Commission. Pour aider ceux-ci à examiner le cas d'un délinquant, le Service correctionnel prépare un rapport récapitulatif sur l'évolution du cas (RREC). Alors que ce rapport devrait fournir aux membres de la Commission les renseignements essentiels sous une forme qui permette un examen efficient et simple, c'est un document polyvalent qui ne répond pas à tous les besoins des membres de la Commission. Il contient souvent des renseignements qui ne sont pas essentiels (par exemple, sur les loisirs du délinquant), et les renseignements ne sont pas présentés sous une forme qui correspond aux besoins des membres de la Commission. Même si aucune de ces lacunes n'entraîne nécessairement une mauvaise décision, un rapport davantage conçu selon les besoins des membres de

la Commission faciliterait leurs examens.

17.80 Bienfaits des programmes. Les membres de la Commission doivent déterminer si les programmes suivis par un délinquant en milieu carcéral ont répondu à ses besoins et contribué à réduire le risque de récidive. Les agents de gestion des cas du Service correctionnel sont tenus de communiquer aux membres de la Commission des renseignements sur les programmes que le délinquant a suivis au pénitencier et sur les avantages qu'il en a retirés. Selon notre examen des dossiers, les membres de la Commission savent généralement quels programmes un délinquant a suivis à l'établissement. Cependant, dans bien des cas ils ne savent pas dans quelle mesure ces programmes lui ont été profitables. Nous ne saurions dire si ce manque de renseignements découle :

- de lacunes dans la manière dont le Service correctionnel prépare les cas;

- de lacunes dans la façon d'évaluer les avantages retirés des programmes;

- d'un manque d'outils pour évaluer les bienfaits des programmes suivis en milieu carcéral.

17.81 En raison de ce manque de renseignements, les membres de la Commission doivent souvent, au cours d'un examen, faire leur propre évaluation des bienfaits des programmes. Nous nous demandons si l'on peut raisonnablement s'attendre à cela des membres de la Commission.

17.82 Enquêtes communautaires et plans de libération conditionnelle. Le Service correctionnel doit présenter à la Commission nationale des libérations conditionnelles un plan de libération conditionnelle. Le plan doit indiquer :

- l'endroit où le délinquant veut se rendre au moment de sa mise en liberté;

- la maison de transition qui est disposée à l'accepter (s'il s'agit d'une demande de semi-liberté);

- les programmes ou le traitement que le délinquant suivra s'il est libéré;

- les conditions supplémentaires imposées pour la gestion du cas du délinquant en liberté conditionnelle.

17.83 Le plan de libération conditionnelle est élaboré par un agent de gestion des cas en poste à l'établissement où le délinquant est incarcéré. Le plan est ensuite envoyé au bureau de libération conditionnelle de la collectivité où le délinquant désire vivre une fois en liberté. On demande aux agents de liberté conditionnelle de vérifier le plan auprès de certaines personnes de la collectivité. Il peut s'agir de policiers, de membres de la famille, d'employés de la maison de transition, de responsables de programmes ou de victimes.

Les commentaires recueillis par les agents de liberté conditionnelle font partie du rapport d'enquête communautaire qui est envoyé à l'agent de gestion des cas qui a initialement établi le plan.

17.84 Toujours dans le cadre de l'enquête communautaire, les agents de liberté conditionnelle doivent présenter leur propre évaluation de la pertinence du plan de libération conditionnelle proposé. En outre, si, de l'avis de l'agent de liberté conditionnelle, le plan est inadéquat ou le délinquant n'est pas prêt pour la mise en liberté, des modifications du plan sont suggérées. Notre examen a montré que, bien souvent, les enquêtes communautaires ne comprennent pas cette évaluation globale. Par conséquent, la Commission nationale des libérations conditionnelles prend des décisions sans avoir l'avis de ceux qui surveilleront le délinquant, si la libération conditionnelle est accordée.

17.85 Comme en témoignent ces exemples, la Commission a besoin de meilleurs renseignements du Service correctionnel. Néanmoins, même si la Commission est tributaire du Service pour les renseignements, elle n'est pas sans pouvoir. Elle peut refuser d'effectuer certains examens si elle ne reçoit pas les renseignements voulus. La Commission n'est jamais obligée d'accorder la libération conditionnelle à un délinquant si elle ne dispose pas des renseignements appropriés.

17.86 La Commission nationale des libérations conditionnelles devrait déterminer ses besoins en renseignements et prendre des dispositions pour obtenir ces renseignements du Service correctionnel sous une forme qui en facilite l'examen par les membres de la Commission.

Réponse de la Commission : *Comme l'indique notre réponse à la recommandation 17.78, le groupe de travail mixte CNLC-SCC sur l'information requise par la Commission nationale des libérations conditionnelles s'est penché sur ces questions et a élaboré des plans d'action assortis de calendriers de mise en oeuvre.*

Chapitre 18

Le Service correctionnel du Canada

La surveillance des délinquants mis en liberté

Table des matières

	Page
Points saillants	18-5
Introduction	18-7
La surveillance des délinquants, un travail parfois très difficile	18-7
Plusieurs régimes de liberté surveillée existent pour les délinquants	18-9
La liberté conditionnelle d'un délinquant peut être suspendue	18-9
La plupart des libérés conditionnels surveillés réussissent à terminer leur peine dans la collectivité	18-10
Le Service correctionnel est soumis à de nombreuses contraintes	18-11
Objectifs et étendue de la vérification	18-13
Observations et recommandations	18-14
La direction du Service correctionnel n'a pas accordé suffisamment d'attention à la surveillance des libérés conditionnels	18-14
L'identification des délinquants à risque élevé peut être améliorée	18-15
Les délinquants à risque élevé ne sont pas toujours identifiés	18-16
L'évaluation du risque s'effectue quelques fois avec des données incomplètes	18-16
De meilleurs procédés de diagnostic pourraient améliorer l'évaluation du risque	18-17
L'évaluation du risque dans la collectivité est combinée à l'évaluation des besoins	18-18
Il sera difficile d'apporter des améliorations	18-18
Les ressources affectées à la surveillance des libérés conditionnels ne sont pas bien réparties	18-19
Le Service correctionnel doit appliquer un ensemble	

cohérent de pratiques à la gestion des délinquants à risque élevé dans la collectivité 18-21
Il faudrait que les initiatives locales de surveillance des libérés conditionnels fassent l'objet d'une bonne gestion 18-21
Le Service correctionnel manque d'information sur le rendement de ses bureaux et de ses initiatives 18-23
Certaines initiatives ont amélioré le rendement de façon démontrable 18-23

Le Service correctionnel doit veiller à systématiquement tirer des leçons de ses réussites et de ses échecs 18-24

Pièces

18.1 Libérations conditionnelles totales et libérations d'office 18-8
(Pièce 18.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
18.2 Répartition des délinquants 18-9
(Pièce 18.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
18.3 Infractions d'admission des délinquants sous surveillance communautaire fédérale 18-10
(Pièce 18.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
18.4 Décisions de postsuspension de la Commission nationale des libérations conditionnelles 18-11
(Pièce 18.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
18.5 Délinquants fédéraux sous surveillance communautaire accusés d'infractions avec violence 18-12
18.6 Enquêtes et vérifications du Service correctionnel 18-15
18.7 Délinquants détenus après la date de leur libération d'office 18-16
18.8 Écarts dans le temps disponible pour la surveillance par bureau de libération conditionnelle 18-20
(Pièce 18.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
18.9 Taux comparatifs de succès pour des groupes de délinquants sous surveillance fédérale dans la collectivité 18-22
18.10 Exemples de bonnes pratiques de surveillance des libérés conditionnels 18-24

Le Service correctionnel du Canada

La surveillance des délinquants mis en liberté

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : David Brittain

Points saillants

18.1 Les services correctionnels coûtent cher. En 1992-1993, le Service correctionnel du Canada (SCC) était responsable d'environ 22

000 délinquants, dont à peu près 9 500 ou 40 p. 100 étaient sous surveillance dans la collectivité. Le Service a consacré approximativement 13 p. 100 (125 millions de dollars) de son budget à la surveillance des délinquants dans la collectivité. Il en coûte en moyenne 9 500 $ par année en frais de fonctionnement pour garder un délinquant dans la collectivité.

18.2 Les délinquants présentent un risque plus élevé dans la collectivité. Presque tous les détenus qui se trouvent présentement en prison seront éventuellement remis en liberté. En se fondant sur l'expérience, on peut affirmer que la plupart d'entre eux termineront leur peine sans commettre de nouvelles infractions. Chaque année, de 110 à 160 délinquants sous surveillance sont accusés de crimes avec violence, crimes qui peuvent avoir des conséquences tragiques non seulement pour les victimes, mais également pour leurs familles.

18.3 L'évaluation du risque ne peut jamais être exacte à 100 p. 100. Il est impossible de prédire avec certitude quels délinquants, parmi les 9 500 en surveillance dans la collectivité, récidiveront ni, plus précisément, lesquels récidiveront avec violence. La science qui sert à prédire le comportement humain n'a pas encore atteint un tel degré de précision. Par conséquent, la surveillance des libérés conditionnels exige jugement, formation, compétence, dévouement et persévérance.

18.4 Le Service correctionnel du Canada devrait accorder plus d'attention à la surveillance des délinquants dans la collectivité. La surveillance dans la collectivité est le dernier maillon de la chaîne du système canadien de justice pénale. C'est le dernier point où le système peut influencer ou contrôler directement les délinquants. C'est également le moment où le délinquant et le public sont le plus près l'un de l'autre et où il y a le plus de risques pour la société. Pour ce motif, il est vital que la surveillance des délinquants dans la collectivité soit bien gérée. Nous avons cependant constaté que la direction du Service n'accorde pas suffisamment d'attention à cet aspect des services de correction. La haute direction du Service devrait donner une meilleure orientation à la surveillance des délinquants dans la collectivité.

18.5 Les approches et les méthodes de gestion des délinquants varient énormément. Dans certains cas, ces écarts ont donné des résultats favorables, en partie grâce à la créativité du personnel dans l'adaptation et l'amélioration des approches du Service à la gestion des délinquants. Cependant, dans d'autres cas, ces différences prennent la forme de grands écarts dans les pratiques de gestion et dans l'affectation des ressources aux bureaux de libération conditionnelle. Ici aussi, il faudrait une intervention de la haute direction pour inculquer le sens de la discipline et le respect des normes et des pratiques professionnelles.

18.6 Les délinquants qui présentent des risques très élevés ont besoin de plus d'attention lorsqu'ils sont sous surveillance dans la collectivité. Garantir la sécurité du public devient particulièrement difficile dans le cadre de la surveillance des délinquants qui

présentent des risques très élevés. Le Service correctionnel du Canada doit identifier ces délinquants de façon plus uniforme et plus exacte; trouver un juste équilibre entre les ressources de surveillance et le risque que présentent les délinquants; veiller à ce qu'un ensemble de pratiques de gestion communes et bien comprises soit utilisé de façon uniforme dans les différentes régions du pays; s'assurer qu'il y a suffisamment d'information de gestion disponible pour mettre ces pratiques en oeuvre efficacement; et favoriser un climat organisationnel dans lequel on puisse tirer des leçons tant des succès que des échecs.

Introduction

18.7 Les surveillants de liberté conditionnelle du Service correctionnel du Canada (SCC) sont chargés de surveiller quelque 9 000 délinquants fédéraux qui ont été libérés soit en vertu de la loi (après avoir purgé les deux tiers de leur peine), soit par la Commission nationale des libérations conditionnelles pour finir de purger leur peine dans la collectivité. De plus, ces surveillants assument aussi la responsabilité de surveiller quelque 500 délinquants provinciaux dans des régions sans bureau provincial de libération conditionnelle.

18.8 En 1992-1993, le Service a consacré 125 millions de dollars de son budget de 960 millions de dollars à s'acquitter de ces responsabilités. Même si la surveillance des libérés conditionnels ne compte que pour 13 p. 100 du budget total du Service, il s'agit d'un élément de ses opérations d'une importance primordiale pour la sécurité publique. Les détenus dans les pénitenciers vivent dans des conditions strictement contrôlées. C'est lorsque ces détenus sont libérés dans la collectivité qu'ils présentent le plus grand risque pour le public. La surveillance dans la collectivité est le dernier point où le système canadien de justice pénale peut influencer ou contrôler directement les délinquants. C'est aussi le moment où le délinquant et le public sont le plus près l'un de l'autre et où il y a le plus de risques pour la société.

18.9 Le Service correctionnel compte environ 900 employés chargés de la liberté conditionnelle, répartis dans 14 districts au Canada. A peu près les deux tiers de ces employés travaillent à la surveillance des libérés conditionnels, les autres s'occupant de la gestion et de l'administration. De plus, le Service conclut annuellement des contrats de services de surveillance indirecte d'une valeur d'environ 40 à 45 millions de dollars avec des organismes comme l'Armée du Salut, la Société John Howard et la Société Elizabeth Fry, ainsi qu'avec les provinces (au moyen d'accords d'échange de services).

18.10 Le Service correctionnel a comme mission de contribuer à la sécurité publique. Le Service s'acquitte de sa mission par l'incarcération des détenus et par la surveillance des délinquants libérés. Le Service correctionnel approche la gestion des détenus de manière active et interventionniste. Ainsi, il encourage les détenus à participer à des programmes conçus pour corriger des problèmes d'attitude et de comportement, dans l'espoir de réduire la probabilité d'une récidive. Au moyen de cette méthode, le Service espère également

réduire les coûts de l'incarcération et atteindre des objectifs de sécurité publique à long terme.

Pièce 18.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

18.11 Le premier objectif général du Service est « d'accroître la contribution du Service à la protection de la société en assurant la réintégration des détenus en tant que citoyens respectueux des lois, tout en réduisant le recours à l'incarcération comme moyen d'intervention correctionnelle. » La pièce 18.1 illustre la mesure dans laquelle les délinquants sortent des prisons pour réintégrer la collectivité. La pièce 18.2 illustre la répartition des délinquants fédéraux, en établissement ou dans la collectivité. Même si des données ne sont fournies que pour 1989 et 1993, cette répartition est restée relativement stable entre-temps.

La surveillance des délinquants, un travail parfois très difficile

18.12 La plupart des détenus seront libérés pour retourner dans la société. Même sans libération conditionnelle, plus de 80 p. 100 d'entre eux seront libérés d'office après avoir purgé les deux tiers de leur peine, tel que le prévoit la loi. Quant au reste des détenus, condamnés à des peines d'emprisonnement à perpétuité ou d'une durée indéterminée, la plupart d'entre eux seront également libérés après un très long emprisonnement.

18.13 Les surveillants de liberté conditionnelle sont tenus de gérer le risque présenté pour la collectivité par les délinquants, tout en s'efforçant d'aider ces derniers dans leur réinsertion sociale. De décembre 1990 à juillet 1993, environ 24 500 délinquants en liberté conditionnelle étaient sous surveillance fédérale. La moitié environ avait été condamnée pour des infractions sans violence, comme l'introduction par effraction et le vol, et environ le quart pour vol qualifié. Le reste des délinquants avait été condamné pour des crimes de violence contre la personne, par exemple meurtre, homicide involontaire, tentative de meurtre, agression sexuelle et voies de fait (voir la pièce 18.3).

18.14 Le travail de gestion des délinquants est de plus compliqué par la multitude de sérieux problèmes de personnalité et de comportement qui les affligent. Plus de la moitié des délinquants sont illettrés. Beaucoup ont des problèmes psychiatriques ou de consommation de drogue, et un plus grand nombre encore des problèmes de consommation d'alcool. Beaucoup sont parfaitement « adaptés » au régime carcéral et ont appris à manipuler leur surveillant de liberté conditionnelle. Les délinquants sont souvent incapables de se comporter de manière acceptable lorsqu'ils deviennent autonomes dans la collectivité.

18.15 Au pénitencier, la plupart des détenus participent à des programmes conçus pour les aider à régler leurs problèmes. Idéalement, lorsqu'ils retourneront dans la collectivité, la plupart devraient présenter un risque moins élevé pour le grand public.

Plusieurs régimes de liberté surveillée existent pour les délinquants

18.16 Les détenus très dangereux sont emprisonnés jusqu'à la fin de leur peine. Toutefois, la plupart des détenus peuvent retourner dans la collectivité en vertu de trois régimes de libération à long terme, où ils relèvent alors de la surveillance des libérés conditionnels dont est chargé le Service correctionnel. Tous ces régimes de libération peuvent être assortis de conditions imposées au détenu par la Commission nationale des libérations conditionnelles.

- **Semi-liberté** - une forme de libération temporaire (d'environ six mois) en vertu de laquelle les délinquants réintègrent habituellement le soir un centre correctionnel communautaire (maison de transition). La plupart des détenus deviennent admissibles à la semi-liberté six mois avant la date de leur admissibilité à une libération conditionnelle totale.

- **Libération conditionnelle totale** - la libération à temps plein des détenus pour le reste de leur peine. D'habitude, la plupart des détenus deviennent admissibles à la libération conditionnelle totale après avoir purgé le tiers de leur peine ou sept ans, soit la moins longue de ces deux éventualités. Des exceptions peuvent s'appliquer à des détenus condamnés pour certaines infractions, comme l'homicide et d'autres infractions avec violence.

Pièce 18.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

- **Libération d'office** - la libération automatique, prévue par la loi, des détenus (autres que ceux purgeant une peine à vie) qui ont purgé les deux tiers de leur peine sans bénéficier d'une libération conditionnelle. Les détenus purgent le reste de leur peine dans la collectivité, encadrés par les agents chargés de la surveillance des libérés conditionnels du Service correctionnel. Toutefois, les dispositions législatives actuelles restreignent le pouvoir de la Commission d'imposer à titre de condition le lieu de résidence d'un délinquant en liberté d'office.

La liberté conditionnelle d'un délinquant peut être suspendue

18.17 La Commission nationale des libérations conditionnelles décide de la libération conditionnelle des délinquants, alors que le moment de la libération d'office des délinquants est prévu par la loi. Avant toute mise en liberté, on demande au Service d'évaluer le plan de mise en liberté proposé. Le Service ne peut refuser une libération, mais il détient le pouvoir de suspendre la liberté conditionnelle de tout délinquant relevant de sa surveillance, lorsque celui-ci ne respecte pas une condition de sa libération ou encourt de nouvelles accusations criminelles. Le Service peut également suspendre la liberté conditionnelle d'un délinquant lorsqu'il le juge nécessaire et raisonnable afin d'éviter le non-respect d'une condition ou de protéger la société.

Pièce 18.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

18.18 Un des principaux défis de la gestion des délinquants dans la collectivité consiste à déterminer la meilleure façon de traiter les échecs. Comme les délinquants amorcent leur réinsertion avec un bagage de problèmes, il est irréaliste de s'attendre à ce qu'ils ne commettent aucune erreur. L'essence même du travail d'un surveillant de liberté conditionnelle consiste à déterminer si un échec indique une possibilité de retour à un comportement criminel, justifiant une suspension de la liberté conditionnelle du délinquant, ou s'il s'agit simplement d'une étape de la difficile transition entre la détention et la liberté.

18.19 Lorsqu'il a suspendu la liberté conditionnelle d'un délinquant, le surveillant de liberté conditionnelle peut annuler la suspension et permettre au délinquant de réintégrer la collectivité. Si la suspension n'est pas annulée dans les 30 jours, le délinquant retourne en détention fédérale et la Commission nationale des libérations conditionnelles étudie la suspension. Au moment de l'examen postsuspension, la Commission peut décider d'annuler la suspension pour retourner le délinquant dans la collectivité, ou confirmer la réincarcération du délinquant en suspendant sa liberté conditionnelle.

18.20 La pièce 18.4 illustre le nombre de délinquants retournés en détention fédérale en vertu d'une suspension et les décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles à cet égard pour la période de cinq ans se terminant en 1992-1993. Comme on peut le voir à l'étude de cette pièce, les surveillants de liberté conditionnelle participent activement à la gestion des délinquants dans la collectivité.

La plupart des libérés conditionnels surveillés réussissent à terminer leur peine dans la collectivité

18.21 Pendant la période de liberté surveillée, le délinquant peut être retourné au pénitencier s'il contrevient aux conditions de sa libération ou s'il est accusé de nouvelles infractions criminelles. En utilisant les données du Service correctionnel, nous avons étudié les développements, de décembre 1990 à juillet 1993, pour environ 24 500 cas de surveillance dans la collectivité. On y retrouvait des délinquants en liberté surveillée depuis de nombreuses années ainsi que d'autres venant à peine d'être libérés. Selon ces données du mois de juillet 1993, 12 p. 100 des délinquants en liberté conditionnelle totale étaient retournés au pénitencier avant l'expiration de leur mandat alors que 33 p. 100 des libérés d'office y étaient retournés. Selon une autre étude, peut-être plus précise, couvrant une période beaucoup plus longue, les taux de récidive sont de 25 p. 100 pour les délinquants en liberté conditionnelle totale et de 45 p. 100 pour ceux libérés d'office.

Pièce 18.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

18.22 Chaque année, de 110 à 160 délinquants fédéraux surveillés dans la collectivité par le Service correctionnel sont réincarcérés dans un pénitencier fédéral parce qu'ils sont accusés d'avoir commis un crime de violence contre une autre personne. La pièce 18.5 présente des données pour les sept dernières années. Les données du Service correctionnel ne font pas bien la distinction entre le nombre de délinquants qui sont réincarcérés pour des infractions sans violence et ceux qui sont réincarcérés pour violation des conditions de leur liberté conditionnelle.

Pièce 18.5

Délinquants fédéraux sous surveillance communautaire accusés d'infractions avec violence

Exercice financier terminé le 31 mars

Type d'infraction	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
Meurtre	25	23	39	20	30	21	16
Tentative de meurtre	26	21	18	19	24	17	9
Agression sexuelle	61	52	63	48	48	43	43
Voies de fait graves	29	37	25	41	39	34	26
Prise d'otages	2	0	3	5	6	1	5
Séquestration	14	11	11	10	11	19	9
TOTAL	**157**	**144**	**159**	**143**	**158**	**135**	**108**
Taux* par 1 000 délinquants surveillés	**19**	**18**	**19**	**16**	**18**	**15**	**12**

* Ne comprend pas les délinquants provinciaux surveillés par le Service correctionnel.

Source : Service correctionnel du Canada

Le Service correctionnel est soumis à de nombreuses contraintes

18.23 La gestion de la surveillance des libérés conditionnels est influencée par plusieurs facteurs contextuels.

- Le système de justice pénale souffre d'un manque d'intégration. Même si les forces policières, les tribunaux, les établissements carcéraux, la Commission nationale des libérations conditionnelles et la surveillance des libérés conditionnels témoignent d'une bonne gestion individuelle, le système dans son ensemble peut avoir des ratés, et c'est effectivement ce qui se produit à l'occasion. Ainsi, lorsqu'un délinquant passe de la garde du tribunal à celle d'un établissement, puis à celle de la Commission nationale des libérations conditionnelles et finalement à la surveillance dans la collectivité, l'information pertinente ne suit pas toujours la transition. De plus, trop souvent, les partenaires « en amont » pour la surveillance des libérés conditionnels (les services responsables, de la mise en accusation à la décision de libération conditionnelle en passant par la condamnation et la détention) connaissent trop mal les possibilités et les limites du système pour vraiment bien déterminer s'ils peuvent gérer adéquatement le risque que présente le délinquant pour la collectivité.

- L'inquiétude du public canadien face au crime, en particulier les crimes avec violence, s'est accrue. Le Service correctionnel porte donc beaucoup plus d'attention aux crimes avec violence commis par des délinquants sous surveillance. La prévention de nouveaux crimes avec violence de la part de libérés conditionnels constitue un élément important de la gestion des délinquants par les surveillants de liberté conditionnelle. Toutefois, la perception négative du public peut mener des surveillants de liberté conditionnelle à une prudence exagérée dans la gestion des délinquants, une tendance à contourner le risque au lieu de le gérer.

- Il est impossible de prédire scientifiquement qui récidivera ou quel contexte empêchera un délinquant de récidiver. Les surveillants de liberté conditionnelle doivent se fonder sur leur formation, leur jugement et leur instinct pour définir le régime de surveillance qui convient pour gérer un délinquant.

- La Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel éprouvent tous deux de la difficulté à trouver un juste équilibre entre le risque à court terme et le risque à long terme. Le maintien en incarcération d'un détenu peut constituer la meilleure façon de réduire le risque à court terme. Par contre, il est peut-être préférable de libérer un détenu plus tôt, d'abord dans le contexte relativement restrictif de la semi-liberté, puis en liberté conditionnelle totale, au lieu d'attendre la libération d'office du

détenu (avec un contrôle moindre), qui survient automatiquement lorsqu'il a purgé les deux tiers de sa peine.

- Les échecs catastrophiques et l'attention qu'ils suscitent dans les médias accaparent l'attention des cadres et définissent les priorités courantes, ce qui crée des difficultés lorsqu'il faut se concentrer sur la conception et la concrétisation de solutions à long terme.

- Le système de justice pénale, dont le Service correctionnel fait partie, est soumis à des restrictions financières comme le reste du secteur public. Les réductions se multiplient, de même que les pressions pour en accomplir « plus avec moins ».

Objectifs et étendue de la vérification

18.24 Notre vérification a surtout porté sur la gestion par le Service correctionnel des délinquants à risque élevé dans la collectivité, autrement dit, sur la manière dont le Service définit et gère le risque posé par des délinquants susceptibles d'une récidive violente. Bien que le vol qualifié soit défini comme étant une infraction avec violence dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, la vérification a surtout porté sur les infractions avec violence contre la personne, telles que le meurtre, l'agression sexuelle et les voies de fait. Comme presque tous les délinquants en liberté conditionnelle qui commettent des infractions avec violence sont de sexe masculin, notre analyse a exclu les délinquantes. C'est pourquoi nous employons le masculin partout dans le présent chapitre lorsqu'il est question de délinquants.

18.25 La vérification avait comme objectif de répondre aux quatre questions suivantes :

1. A quel point le risque de récidive des délinquants a-t-il été bien défini et communiqué aux surveillants de liberté conditionnelle?

2. L'affectation des ressources du Service correctionnel tient-elle compte adéquatement du risque que présente le délinquant?

3. Est-ce que le Service correctionnel possède et applique un ensemble cohérent de pratiques de gestion pour les délinquants à risque élevé? Est-ce que des contrôles de gestion permettent d'assurer l'application uniforme de ces pratiques; autrement dit, comment les gestionnaires (et le public) peuvent-ils savoir que les délinquants font l'objet d'une gestion appropriée?

4. Dans quelle mesure le Service correctionnel tire-t-il des leçons de ses réussites et de ses échecs?

18.26 Pour répondre à ces questions, nous avons :

- étudié divers documents du Service correctionnel et de la Commission nationale des libérations conditionnelles, notamment des rapports, des enquêtes et d'autres examens du rendement de la

surveillance des libérés conditionnels par le Service;

- effectué plus d'une centaine d'entrevues avec des surveillants de liberté conditionnelle et leurs gestionnaires, à l'administration centrale et dans quatre des cinq régions;

- examiné les systèmes établis d'information de gestion, y compris les données sur la charge de travail des bureaux sectoriels;

- réalisé une étude spéciale du succès des délinquants sous surveillance couvrant une période de 32 mois, à partir des données administratives du Service correctionnel;

- examiné la description de divers pratiques et procédés de fonctionnement;

- réalisé plus d'une soixantaine d'études de cas sur des délinquants à risque élevé.

18.27 Nous n'avons pas examiné la gestion de délinquants assurée par service contractuel de surveillance, ni la surveillance de délinquants avec permission de sortir sans surveillance ou en placement à l'extérieur.

Observations et recommandations

La direction du Service correctionnel n'a pas accordé suffisamment d'attention à la surveillance des libérés conditionnels

18.28 L'élément essentiel de la surveillance des libérés conditionnels par le Service correctionnel est la gestion du risque. La gestion du risque compte trois éléments :

- la *définition de la nature du risque de récidive* et des besoins du délinquant pour aider sa réinsertion dans la collectivité;

- la *gestion du délinquant* par l'application d'un ensemble d'outils (par exemple intervention, surveillance et suivi) disponibles et employés par un agent de gestion des cas, pour gérer le risque présenté par le délinquant dans la collectivité;

- l'*orientation de gestion* et les contrôles établis pour s'assurer que les pratiques de définition et de gestion du risque qui précèdent sont appliquées de manière uniforme, en tenant dûment compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

18.29 Nous avons constaté que le Service révise constamment ses procédés de définition et de gestion du risque et qu'il améliore ses critères fondamentaux d'évaluation du risque. Son mode de gestion évolue et s'améliore, en fonction de ce risque. Toutefois, le Service ne s'attarde pas suffisamment à identifier les délinquants à risque élevé dans l'ensemble du système et à s'assurer que les meilleures pratiques courantes sont uniformément respectées dans la surveillance de ces délinquants. Nous avons trouvé des exemples de bonne gestion des

délinquants. Cependant, le Service ne tire pas toujours avantage de ces initiatives locales. De plus, selon notre analyse des différences dans le temps disponible pour la surveillance des délinquants d'un bureau à l'autre, le Service ne répartit pas ses ressources de plus en plus limitées de gestion des délinquants en fonction du risque que ceux-ci présentent. Beaucoup de problèmes reviennent souvent dans des études internes et externes (voir la pièce 18.6).

Pièce 18.6

Enquêtes et vérifications du Service correctionnel

Thèmes courants et fréquents relatifs à la surveillance communautaire

Bon nombre de questions relevées lors de notre vérification avaient déjà été décelées et signalées dans des rapports d'enquête et de vérification du Service correctionnel. Voici certains exemples tirés d'un examen de ces rapports.

- Malgré un cadre d'intervention bien élaboré, on constate avec surprise que le thème qui revient le plus souvent est que le personnel ne se conforme pas aux énoncés de politiques.

- Le SCC a évolué plutôt rapidement, passant d'une organisation très centralisée à une structure où l'on confère des pouvoirs accrus à ceux qui prennent les décisions quotidiennes concrètes dans les services opérationnels. Parfois, cette situation peut entraîner un régime fragmenté de contrôle, sans suivi réel d'un programme ou d'une activité, ni définition claire de qui est responsable de quoi.

- La majorité des observations de vérification se rapportent au fait que des employés ne font pas ce qu'ils sont censés faire ou qu'ils ne possèdent pas les connaissances ou la formation nécessaires pour s'acquitter entièrement des exigences de leur poste.

- Beaucoup de lacunes relevées dans les rapports d'enquête ou de vérification pourraient être corrigées ou au moins atténuées par une forme quelconque d'intervention de supervision et d'encadrement. C'est le rôle de supervision qui semble le plus déficient.

- Souvent, si on le leur demande directement, les employés admettent et reconnaissent qu'ils ne se conforment pas à la procédure approuvée ou qu'ils n'exercent pas un contrôle suffisant sur certains aspects. Ils se justifient en disant que leur charge de travail a augmenté, alors que les ressources n'ont pas augmenté ou qu'elles ont diminué. Il est intéressant de rappeler une observation de la vérification sur la préparation des cas et la communication des renseignements, où l'on concluait qu'il n'y a pas de lien direct entre la préparation à temps d'un cas et la charge de travail. Toutefois, la plupart du temps, l'envergure de l'effet des réductions de ressources ne peut pas être déterminée, parce qu'il n'y a pas de critères de rendement au travail.

- Les procédures et les contrôles ne correspondent pas toujours à l'importance et au risque liés à l'extrant que ces procédés et contrôles sont censés appuyer.

Source : Service correctionnel du Canada

18.30 Ces problèmes témoignent de la réalité, soit que la surveillance des libérés conditionnels par le Service correctionnel exige plus d'attention et une orientation mieux définie de la part de la direction. La philosophie du Service est davantage axée sur la gestion de l'incarcération; on se penche plus volontiers sur les problèmes importants liés à l'incarcération, tandis que les questions de gestion des délinquants libérés dans la collectivité peuvent sembler passer au second rang. Deux facteurs clés peuvent être à l'origine de cette philosophie. En premier lieu, la plus grande partie des ressources et de l'attention de la direction se concentre sur les pénitenciers et, ensuite, le Service national des libérations conditionnelles ne relève de la responsabilité du Service correctionnel que depuis 1977. La haute direction doit imposer une discipline et une attention concentrée pour tirer avantage des bonnes pratiques et des outils établis, ainsi que des compétences en ressources humaines de son personnel, en vue de réduire le risque pour la sécurité publique.

18.31 Le Service correctionnel du Canada devrait désigner un haut fonctionnaire, relevant directement du Commissaire, qui serait chargé de gérer l'amélioration des pratiques de surveillance des délinquants dans la collectivité.

Réponse du Service correctionnel : *Dans toute organisation où l'une des deux composantes est beaucoup plus importante que l'autre, il arrive souvent que la deuxième ne reçoive pas toute l'attention qu'elle mérite de la part de la haute direction. C'est pourquoi, comme il a été proposé, un conseiller principal sera nommé pour une période d'essai de deux ans.*

L'identification des délinquants à risque élevé peut être améliorée

18.32 Pour gérer un délinquant dans la collectivité, il faut comprendre la nature et la portée du risque qu'il présente, ainsi que le contexte dans lequel on peut gérer ce risque. Ce n'est qu'ensuite qu'il est possible de concevoir des mesures pertinentes pour protéger le public.

18.33 Le risque de récidive d'un délinquant est évalué officiellement à plusieurs reprises avant sa mise en liberté. L'évaluation du risque présenté par un délinquant, qu'ont effectuée tous les partenaires en amont dans le système de justice pénale, aboutit au surveillant de liberté conditionnelle. Une partie du travail de ce dernier consiste à utiliser cette information pour la gestion du risque. Si, cependant, les évaluations antérieures ont mal déterminé le risque criminel et les besoins du délinquant, il devient plus difficile pour le surveillant de les gérer.

Les délinquants à risque élevé ne sont pas toujours identifiés

18.34 L'aptitude du Service correctionnel à gérer des délinquants dans la collectivité est entravée par des lacunes dans le processus d'identification des délinquants à risque élevé. Il existe plusieurs façons de déterminer si un délinquant présente un risque élevé. Ainsi, la durée de la peine pourrait être un indice du caractère sérieux de l'infraction; cependant, il se peut que cette peine, à cause des antécédents criminels du délinquant, ne reflète pas vraiment le degré ou la nature du risque que présente le délinquant. Toutefois, comme le révélait une récente étude de Statistique Canada, il y a beaucoup d'écarts dans les peines imposées par les différentes compétences au Canada. La désignation par le tribunal d'un « détenu dangereux » est un autre exemple de manque d'uniformité. En décembre 1992, près de la moitié des détenus dits dangereux au Canada avaient été déclarés en Ontario, et un quart supplémentaire en Colombie-Britannique. Aucun détenu dangereux n'avait été déclaré pour le Québec. Par conséquent, dans certaines régions, une pression plus forte s'exerce sur les surveillants de liberté conditionnelle qui ont à gérer des délinquants qui auraient pu être désignés dangereux, mais qui ne l'ont pas été.

Pièce 18.7

Délinquants détenus après la date de leur libération d'office

Pour maintenir en incarcération un délinquant après la date de sa libération d'office, le Service correctionnel doit effectuer une révision du cas et démontrer à la Commission nationale des libérations conditionnelles que les trois conditions suivantes sont présentes :

1. le délinquant doit avoir commis une infraction avec violence;

2. l'infraction doit avoir causé la mort ou un dommage grave (soit une blessure physique ou des atteintes psychologiques graves) à une autre personne;

3. on a des motifs raisonnables de croire que le délinquant commettra une autre infraction de type similaire avant la fin de sa peine.

Parallèlement, dans le cas de délinquants qui ont commis une infraction grave en matière de drogue, on doit posséder des motifs raisonnables de croire qu'ils commettront probablement une autre infraction de type similaire avant la fin de leur peine.

Source : *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*

18.35 Un autre manque d'uniformité découle aussi de l'interprétation différente des trois conditions de détention des détenus après la date de leur libération d'office (voir la pièce 18.7). En l'absence d'une interprétation commune de ces conditions, des délinquants peuvent être libérés dans la collectivité alors qu'ailleurs ils seraient demeurés incarcérés jusqu'à la fin de leur peine.

18.36 Finalement, l'expression « risque élevé » n'a pas le même sens

pour tout le personnel de surveillance des libérés conditionnels du Service correctionnel. Il peut s'agir d'une forte probabilité que le délinquant commette une infraction quelconque, ou d'une forte probabilité qu'il commette une infraction avec violence. Il est évident que ces significations divergentes amoindrissent l'utilité de cette désignation pour le surveillant d'un délinquant à risque élevé en liberté conditionnelle.

L'évaluation du risque s'effectue quelques fois avec des données incomplètes

18.37 Les établissements du Service correctionnel ne possèdent pas toujours toutes les données disponibles et pertinentes au moment de l'évaluation du risque. L'évaluation d'un délinquant peut s'effectuer avant que toute l'information qu'il est possible d'obtenir de la police et des tribunaux ne soit arrivée. Par exemple, le Service correctionnel peut se fier à la version que le délinquant donne de son infraction. Lorsqu'une évaluation postérieure contient des renseignements exacts obtenus de ces services, des données inexactes peuvent demeurer au dossier et compromettre les évaluations futures. Nous avons relevé des cas où l'on n'avait pas tenu compte de l'information exacte dans l'évaluation, même si les données étaient disponibles. Par conséquent, les évaluations du risque et des besoins dans la collectivité peuvent reposer sur des renseignements inexacts fournis par le délinquant. Cela limite la capacité des surveillants de liberté conditionnelle de gérer efficacement les délinquants à risque élevé.

18.38 De plus, l'information du Service correctionnel n'est pas toujours bien acheminée des pénitenciers fédéraux au surveillant de liberté conditionnelle. Des vérifications internes ont fait ressortir des situations où l'on avait libéré des délinquants de prison avant que le bureau de libération conditionnelle ne reçoive certains éléments d'information, comme le profil criminel et la photographie. Nous avons aussi relevé des cas semblables au cours de notre vérification.

18.39 Le Service correctionnel a entrepris une importante initiative pour corriger les problèmes de transfert d'information et améliorer l'accès à l'information. Le Système de gestion des détenus est un système informatisé de plusieurs millions de dollars, conçu pour changer le mode de gestion de l'information sur les détenus. Chaque détenu est visé par un seul fichier électronique, accessible à tous ceux qui ont besoin de le consulter. Le système devrait être pleinement opérationnel d'ici la fin de 1995.

De meilleurs procédés de diagnostic pourraient améliorer l'évaluation du risque

18.40 Des procédés de diagnostic variés permettent de définir le risque posé par un délinquant. Un instrument, l'Échelle d'ISR (Échelle d'information statistique sur la récidive), sert à prédire la probabilité d'une récidive dans les trois ans suivant la mise en liberté. D'autres instruments, utilisés au pénitencier, déterminent les besoins liés au comportement criminel du délinquant. Certains

produisent des évaluations générales, afin de définir les besoins et d'en établir l'ordre de priorité, alors que d'autres procédés définissent des besoins spécifiques pour choisir les programmes pertinents. Toutefois, jusqu'à maintenant, il n'existe pas d'ensemble commun de pratiques et de procédés pour déterminer la situation de risque et de besoins d'un délinquant et en suivre l'évolution.

18.41 Le Service correctionnel s'efforce d'améliorer ses procédés de définition du risque. Le Service vient d'adopter un procédé d'identification du risque, qui permet la collecte d'information sur le risque et les besoins du délinquant dès qu'il arrive dans un pénitencier fédéral. A partir de ces données, on pourra mesurer tout le changement dans le risque qu'il présente au cours de son évolution dans le système. Bien que la réévaluation nécessaire pour mesurer l'évolution ne fasse pas partie de l'actuel processus de définition du risque, le Service nous a informés qu'elle y sera incorporée d'ici la fin de 1995.

L'évaluation du risque dans la collectivité est combinée à l'évaluation des besoins

18.42 Au retour du délinquant dans la collectivité, on évalue de nouveau le risque qu'il présente et ses besoins. Le surveillant de liberté conditionnelle, avec la collaboration du délinquant, applique alors l'Échelle d'évaluation du risque et des besoins dans la collectivité. Cette échelle est l'instrument clé, qui sert à définir et à communiquer le risque que présente un délinquant dans la collectivité. Elle produit une évaluation dynamique du risque de récidive d'un délinquant, se fondant en grande partie sur son comportement antérieur. Ensuite, on intègre ces données au profil des besoins du délinquant, soit les données sur les facteurs ayant contribué, en partie, à son comportement criminel. Le résultat de l'évaluation du risque indique dans quelle mesure le délinquant devrait être contrôlé, tandis que le résultat de l'évaluation des besoins indique les programmes nécessaires pour s'occuper des facteurs associés à son comportement criminel.

18.43 Le surveillant de liberté conditionnelle et le délinquant mettent au point un plan de traitement à partir des résultats de l'Échelle d'évaluation du risque et des besoins dans la collectivité. Ce plan couvre les exigences en matière de supervision, d'obligation de se présenter, de thérapie et de programmes. Des recherches menées par le Service correctionnel ont indiqué que cette échelle permet de repérer les délinquants les plus susceptibles de voir leur libération conditionnelle révoquée. L'échelle a été conçue pour rendre explicite le risque que présentent les délinquants dans la collectivité.

Il sera difficile d'apporter des améliorations

18.44 Malgré les initiatives mentionnées, il sera difficile d'améliorer le mode d'identification des délinquants à risque élevé. Il y a beaucoup d'initiatives simultanées en cours et le Service correctionnel présente un bilan partagé au chapitre des améliorations apportées aux pratiques de gestion. Ainsi, après avoir entrepris le développement du Système de gestion des détenus en 1986, le Service a traversé une série

de difficultés dans le respect de son calendrier de mise en oeuvre. De même, il a été difficile d'appliquer les recommandations de rapports internes. Ainsi, les critères de surveillance ne sont pas encore intégralement respectés, même s'il s'agit d'un sujet de préoccupation souligné dans plusieurs examens internes. Néanmoins, il importe que le Service correctionnel du Canada poursuive ses efforts afin de s'assurer de la disponibilité d'une information pertinente qui facilite une évaluation du risque de qualité.

18.45Le Service correctionnel du Canada devrait concevoir une façon claire, complète et comprise de tous pour l'identification des délinquants à risque élevé.

Réponse du Service correctionnel : *Les méthodes de détermination du risque et des besoins utilisées par le Service correctionnel du Canada sont considérées, dans les milieux correctionnels internationaux, comme des instruments de pointe. Cela ne veut pas dire qu'elles ne peuvent être améliorées pour mieux repérer les délinquants qui sont susceptibles de commettre d'autres actes de violence, mais plutôt que ces améliorations ne pourront être apportées rapidement, car les recherches nécessaires à l'élaboration d'un mécanisme efficace n'ont pas encore été menées. On prévoit qu'il faudra beaucoup de temps pour élaborer et pour mettre en oeuvre une telle méthode. Entre temps, un certain nombre de mesures seront prises :*

a) La formation sur l'évaluation du risque sera donnée à tous les agents de gestion des cas d'ici la fin de l'exercice 1994-1995.

b) Une série de bulletins sur les «indicateurs de détérioration d'un cas», fondés sur la recherche effectuée à ce jour et sur les expériences énoncées dans les rapports d'enquête, sera élaborée pour aider les agents de gestion des cas à s'acquitter de leur travail.

c) On insistera sur l'importance d'indiquer les habitudes criminelles, dans la mesure du possible, car ces dernières constituent des indicateurs utiles des signes précurseurs possibles du comportement criminel.

18.46Le Service correctionnel du Canada devrait s'assurer que l'on applique des définitions uniformes dans la détermination et la communication du risque présenté par divers délinquants.

Réponse du Service correctionnel : *On commencera les démarches en vue de s'entendre sur une définition et sur une terminologie concernant certains groupes de délinquants et on communiquera les résultats de ce travail au personnel compétent.*

Les ressources affectées à la surveillance des libérés conditionnels ne sont pas bien réparties

18.47 Nous avons examiné les activités des bureaux sectoriels de libération conditionnelle pour déterminer si, compte tenu des différents profils de risque des délinquants, la charge de travail était à peu près également répartie. Il est généralement convenu que

l'ingrédient clé du travail d'un surveillant de liberté conditionnelle est le temps consacré à surveiller les délinquants, ce qui comprend les rencontres personnelles et la communication indirecte (par exemple, des conversations avec la famille, les employeurs, etc.). C'est pourquoi nous avons concentré notre examen sur le temps disponible pour cette fonction.

18.48 Notre analyse a révélé que, une fois pris en considération le temps que l'agent de libération conditionnelle doit consacrer à ses déplacements et aux rapports (voir la pièce 18.8), il y a de grands écarts d'un bureau à l'autre dans le temps moyen disponible pour la surveillance directe des délinquants. Nous n'avons pas tenu compte d'autres aspects du travail d'un surveillant de liberté conditionnelle, comme la gestion des liens avec les groupements bénévoles et les autres groupes d'intérêt dans la collectivité. Nous avons relevé des écarts tant à l'intérieur des régions et des districts que d'une région ou d'un district à l'autre. En bref, les ressources disponibles pour gérer un niveau défini de risque varient énormément selon le bureau de libération conditionnelle. Par conséquent, le risque pour le public peut être plus élevé dans les régions ayant relativement moins de ressources.

18.49 Depuis juin 1994, un projet est en cours au Service correctionnel afin d'établir les facteurs qui déterminent la charge de travail en vue d'élaborer un modèle pour l'affectation des ressources humaines. Les résultats de ce projet, jusqu'à ce jour, appuient nos conclusions. Le modèle pour l'affectation des ressources devrait être approuvé à la fin de l'année civile.

Pièce 18.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

18.50 Les exemples suivants illustrent les grandes différences de charge de travail. Dans un bureau sectoriel, on avait affecté deux personnes à temps plein aux cas à risque élevé. Les deux surveillants de liberté conditionnelle rencontraient les délinquants deux fois la semaine, une fois au bureau et l'autre fois au domicile du délinquant. Cependant, dans d'autres bureaux sectoriels, le même type de délinquant pouvait n'être rencontré qu'une fois par mois, au bureau de libération conditionnelle, parfois pendant aussi peu que 15 minutes, et ce en grande partie à cause de la charge de travail.

18.51 En principe, la solution à ce problème semble bien simple : analyser la charge de travail et réaffecter les ressources. Toutefois, en pratique, la solution est beaucoup plus difficile à trouver. Le Service correctionnel est conscient du problème, mais de nombreux facteurs freinent ses efforts pour corriger ce déséquilibre. Ces facteurs comprennent la difficulté de déplacer des employés d'une région à l'autre et la difficulté de prédire le nombre de délinquants qui se retrouveront sous la surveillance d'un bureau de libération conditionnelle à un moment quelconque.

18.52 Nous croyons que ce déséquilibre des ressources est un symptôme de

l'attention généralement insuffisante accordée à la surveillance des libérés conditionnels. La solution de ce problème exigera une attention concertée de la haute direction.

18.53 Le Service correctionnel du Canada devrait s'assurer que, dans toute la mesure du possible, on maintient un équilibre approprié entre les ressources consacrées à la surveillance des délinquants et le risque d'une récidive avec violence dans la collectivité.

Réponse du Service correctionnel : *Dans les milieux correctionnels, il est généralement entendu que les agents de libération conditionnelle et de probation ne devraient pas avoir plus de trente cas à traiter à la fois. Pourtant, dans de nombreux services correctionnels, la charge de travail des agents est supérieure à cent cas. Le Service correctionnel du Canada est l'un des rares services correctionnels en Amérique du Nord à réussir à maintenir entre vingt et vingt-huit le nombre de cas de surveillance confiés à un agent. Ces chiffres peuvent toutefois varier considérablement, selon que les cas sont centrés dans une région urbaine ou répartis dans une grande région rurale. Les chiffres peuvent aussi varier selon le mélange des cas confiés, selon qu'il s'agit de cas de surveillance directe ou de surveillance indirecte assurée par un tiers, comme la Société John Howard, et selon les autres responsabilités assumées par le personnel travaillant dans les établissements correctionnels communautaires ou assurant des programmes de prévention des rechutes. Cependant, le Service correctionnel reconnaît effectivement que des améliorations pourraient être apportées sur le plan des ressources. Une nouvelle méthode permettant une répartition des ressources plus efficace et mieux adaptée aux exigences correctionnelles devrait être approuvée à la fin de l'année civile.*

Les discussions qui se tiennent en ce moment avec la Commission nationale des libérations conditionnelles visent à déterminer exactement quels arrangements elle préférerait voir adoptés pour la surveillance des divers types de délinquants.

Le Service correctionnel doit appliquer un ensemble cohérent de pratiques à la gestion des délinquants à risque élevé dans la collectivité

18.54 On s'attendrait à ce que le Service correctionnel se soit doté d'un ensemble de mécanismes, de pratiques ou de méthodes qui s'appliquent uniformément à la gestion des délinquants, en tenant compte du besoin d'appliquer des méthodes différentes à la gestion de groupes différents de délinquants. Ces méthodes tiendraient aussi compte du fait que certains types de délinquants sont plus susceptibles de retourner en détention fédérale. La pièce 18.9 indique les taux de récidive dans la collectivité pour différents groupes de délinquants.

Il faudrait que les initiatives locales de surveillance des libérés conditionnels fassent l'objet d'une bonne gestion

18.55 Pour tout groupe identifiable important de délinquants, nous nous attendrions à ce que le surveillant de liberté conditionnelle ait accès à un ensemble de pratiques professionnelles généralement admises pour

la gestion des délinquants. Par exemple, dans certains bureaux sectoriels, tous les délinquants violents sont soumis à une démarche normalisée, composée d'exigences en matière de surveillance et de programmes. Dans un autre bureau de district, on propose de faire passer tous les délinquants par une succession de niveaux différents de surveillance et de programmes, selon le type de risque qu'ils présentent pour la collectivité. Nous n'avons pas trouvé de pratiques de ce genre appliquées uniformément d'un bureau sectoriel à l'autre pour le même type de délinquants. La surveillance des délinquants à risque élevé est plutôt déterminée par les préférences particulières du bureau local ou par la disponibilité des ressources.

Pièce 18.9

Taux comparatifs de succès pour des groupes de délinquants sous surveillance fédérale dans la collectivité

Décembre 1990 - juillet 1993

	% du total NON réincarcéré avant la fin du mandat	**% du total réincarcéré avant la fin du mandat**
Comparaison 1 - Type de mise en liberté		
Libération d'office	33 %	67 %
Libération conditionnelle totale	12 %	88 %
Comparaison 2 - Type d'établissement de libération		
Sécurité minimale	16 %	84 %
Sécurité moyenne	30 %	70 %
Sécurité maximale	37 %	63 %
Comparaison 3 - Type d'infraction d'admission		
Avec violence	18 %	82 %
Sans violence	23 %	77 %
DANS L'ENSEMBLE*	**22 %**	**78 %**

* Sauf en ce qui concerne le type d'établissement de libération, les pourcentages sont tirés d'une population globale de délinquants de 24 500 pour cette période.

Source : Bureau du vérificateur général

18.56 Il existe de très grandes différences dans la surveillance des délinquants sexuels dans la collectivité. Ainsi, en Colombie-

Britannique, un délinquant sexuel est rencontré trois fois par semaine jusqu'à la fin de sa peine : deux fois la semaine par le surveillant, en groupe, avec d'autres délinquants sexuels, et une fois par un thérapeute particulier. De nombreux professionnels croient que ce type d'intervention et de surveillance est nécessaire pour cette catégorie de délinquants. Dans certains des autres bureaux, la gestion des délinquants sexuels est davantage fonction de la disponibilité des ressources que des exigences professionnelles minimales.

18.57 De même, beaucoup de régions (mais non toutes) comportent des unités de surveillance d'équipe ou de surveillance intensive conçues spécifiquement pour la gestion des délinquants à risque élevé. Lorsqu'un délinquant est affecté à l'une de ces unités, il peut être rencontré deux ou trois fois la semaine. Par contre, un délinquant au profil similaire, dans une autre région, n'aura peut-être qu'une seule rencontre par mois. Là encore, en l'absence de pratiques nationales recommandées, la nature de la surveillance dépend des ressources disponibles et des directives de la gestion locale.

18.58 Ces variations de pratiques professionnelles peuvent mener à de l'inefficience dans les opérations. En l'absence de pratiques nationales établies, les surveillants de liberté conditionnelle ne peuvent pas simplement adapter les bonnes pratiques professionnelles aux opérations locales. Plutôt, les bureaux locaux doivent élaborer leurs propres pratiques pour la gestion de certains types de délinquants dans leur clientèle locale. Ces initiatives locales de création de leurs propres pratiques ne constituent peut-être pas la façon la plus éclairée d'utiliser des ressources déjà limitées dans nombre de bureaux.

Le Service correctionnel manque d'information sur le rendement de ses bureaux et de ses initiatives

18.59 L'établissement de pratiques nationales est rendu difficile en partie par l'incapacité de déterminer quelles sont les pratiques locales qui donnent les meilleurs résultats. Bien que ce problème s'explique partiellement par la difficulté d'attribuer la réussite ou l'échec à une seule pratique, il découle aussi de l'absence d'information de gestion de base sur les résultats. Par exemple, le Service correctionnel n'a pas d'élément de mesure à l'échelle de la région ou du district, comme le taux de récidive, pour déterminer la réussite de différentes pratiques dans la gestion de certains groupes de délinquants à risque élevé. De plus, le Service ne possède pas de moyen d'évaluer avec fiabilité l'évolution des tendances chez ces groupes.

18.60 Ce caractère variable des pratiques professionnelles et l'absence d'information de gestion, parfois en combinaison avec des charges de travail très différentes, rendent le Service correctionnel moins apte à gérer le risque pour la sécurité publique.

Certaines initiatives ont amélioré le rendement de façon démontrable

18.61 Néanmoins, il existe effectivement beaucoup de bonnes pratiques de

gestion assurant une surveillance de grande qualité. A titre d'exemple, après une série de quatre vérifications de la conformité aux normes de surveillance, réalisées en 1992 dans la région de l'Ontario, la conformité a été relevée d'une moyenne de 68 p. 100 à plus de 83 p. 100.

18.62 On peut aussi mentionner l'exemple d'un bureau de district de Colombie-Britannique qui choisit chaque mois un échantillon restreint (et différent) de cas de délinquants, pour examen par la direction. En gros, on se pose quatre questions sur chacun des cas :

- Est-ce que l'on a bien déterminé les facteurs criminogènes du délinquant?

- Le plan de traitement est-il conçu pour aborder chacun de ces facteurs criminogènes?

- Le déroulement de la surveillance témoigne-t-il de mesures réalistes de suivi en fonction de ce plan?

- De l'avis du gestionnaire, est-ce que le surveillant de liberté conditionnelle maîtrise bien le dossier?

18.63 Le Service correctionnel du Canada devrait dresser une liste des pratiques de surveillance prescrites pour différentes catégories de délinquants à risque élevé. De plus, le Service devrait s'assurer que l'on applique les pratiques de surveillance comme il se doit dans la gestion courante des délinquants à risque élevé.

Réponse du Service correctionnel : *Un groupe de travail formé en juin 1994 examine en ce moment la qualité des pratiques de surveillance individuelle, et plus particulièrement celles touchant la surveillance des délinquants à risque élevé et les cas de surveillance spéciale. L'examen porte entre autres sur la qualité des normes de surveillance actuelles; la nécessité de lignes directrices concernant les pratiques professionnelles, y compris les outils et les techniques de surveillance, comme cadre visant à assurer la qualité de la surveillance; l'efficacité de méthodes telles que la surveillance intensive ou par équipe et la surveillance adaptée à la situation des délinquants sexuels; les techniques pouvant contribuer à l'efficacité des méthodes; et enfin les questions qui devront faire l'objet d'une recherche dans le but d'accroître l'efficacité des interventions spéciales auprès des groupes à risque élevé. Le rapport initial du groupe de travail devrait être prêt en novembre. Une fois le rapport accepté, on révisera et mettra en oeuvre les politiques et les lignes directrices relatives à la pratique et on en contrôlera la qualité.*

Lorsque la haute direction aura approuvé les politiques et les normes en matière de pratique, on les mettra en oeuvre en même temps que les systèmes de contrôle et de gestion pertinents. Un nouveau secteur a justement été créé à l'administration centrale - mesure du rendement et obligation de rendre compte - pour renforcer ces fonctions.

Le Service correctionnel doit veiller à systématiquement tirer des

leçons de ses réussites et de ses échecs

Pièce 18.10

Exemples de bonnes pratiques de surveillance des libérés conditionnels

La surveillance des délinquants dans la région de Hamilton-Wentworth a été grandement renforcée par la contribution des forces policières locales. Un agent de liaison assiste aux réunions mensuelles de supervision de la charge de travail, où l'on discute du progrès de tous les délinquants. Les services policiers sont régulièrement informés et consultés à propos des délinquants à risque élevé. Cette surveillance conjointe des délinquants ne fait pas que réduire les coûts de la surveillance, elle permet également des mesures de contrôle plus rigoureuses, ce qui accroît la sécurité publique.

On reconnaît de manière générale la très bonne qualité du programme des délinquants sexuels à Regina. Ce qui est particulièrement intéressant dans le programme, c'est l'aptitude du surveillant de liberté conditionnelle à faire appel à la collaboration d'autres paliers de gouvernement (des partenaires) pour la prestation de certains services. Ainsi, des fonctionnaires du ministère provincial de la santé dispensent la thérapie sexuelle, tandis que des agents provinciaux de correction et des services policiers locaux fournissent des ressources de surveillance.

Source : Bureau du vérificateur général

18.64 Comme nous l'avons mentionné, la gestion du risque est la principale fonction des surveillants de liberté conditionnelle du Service correctionnel. Nous sommes conscients qu'il est inévitable que certains délinquants récidivent, parfois avec des conséquences tragiques. Toutefois, nous aurions cru que le Service aurait mis au point une façon structurée de tirer des leçons de telles situations. Nous avons constaté que ce n'est pas le cas.

18.65 L'analyse ponctuelle d'incidents très publicisés est relativement bien effectuée, mais on ne tente pas de pousser l'analyse afin de cerner de façon systématique les répercussions sur les autres districts et de les communiquer à tous les surveillants de liberté conditionnelle. Bien qu'il y ait un certain effort pour tirer des leçons générales de ces cas particuliers afin d'améliorer la surveillance des délinquants, il n'existe que des efforts limités pour déterminer si les améliorations ont réussi ou si les problèmes de fond relevés demeurent un facteur causal dans d'autres cas de récidive.

18.66 Pendant notre vérification, nous avons relevé de nombreux exemples de ce qui semble de bonnes pratiques de gestion ou des activités de pointe (voir le paragraphe 18.62 et la pièce 18.10). Le Service correctionnel est en général reconnu comme un chef de file dans la gestion des services de correction. Cette réputation provient notamment de l'enthousiasme et de la compétence des personnes en cause. Cependant, nous avons constaté que le Service n'est pas efficace quand il s'agit d'identifier les bonnes pratiques et de les mettre en oeuvre

à l'échelle nationale.

18.67 Le Service correctionnel devrait se doter de procédés l'assurant que les meilleures pratiques et les leçons apprises sont identifiées et communiquées aux fonctionnaires appropriés dans tout le système.

Réponse du Service correctionnel : *Le Service a mis au point une méthode pour assurer la discussion des situations qui posent des problèmes, qui consiste à effectuer un résumé des enquêtes sur les principaux incidents et à les distribuer aux directeurs d'établissement et directeurs de district. Le Service entreprend également l'élaboration d'études de cas réels, fondées sur les résultats des enquêtes concernant des incidents importants, qui serviront durant les exercices de formation. En outre, des Bulletins de gestion des cas sont remis à tous les agents de gestion des cas, dans lesquels on fait ressortir les mesures visant à corriger les problèmes ou les mesures qui permettent de régler efficacement les problèmes auxquels les établissements ou les bureaux communautaires doivent faire face. Lorsqu'il est évident que des mesures correctives sont nécessaires à l'échelle nationale, une directive du Commissaire sera publiée.*

Le Service reconnaît qu'il y a beaucoup de place pour de l'amélioration dans la communication des meilleures pratiques et il veillera à ce que ces améliorations soient effectivement apportées.

Chapitre 19

Environnement Canada

Les partenaires de l'environnement

Table des matières

	Page
Points saillants	19-5
Contexte	19-7
Objectifs du programme Les partenaires de l'environnement	19-7
Nature des partenariats	19-8
Organisation et fonctionnement du programme	19-8
Dépenses cumulatives	19-8
Objectifs et étendue de la vérification	19-9
Observations et recommandations	19-10
Questions d'efficacité	19-10
Il existe un processus d'examen des projets proposés	19-10
L'évaluation du programme a jusqu'ici été incomplète	19-12
L'information sur l'apport financier des partenaires ne reflète pas les résultats réels	19-12
L'information communiquée sur l'incidence environnementale doit être améliorée	19-14
Les données sur le financement et les résultats des projets ne sont pas analysées ni communiquées	19-15
Questions opérationnelles	19-16
Surveillance inadéquate du financement des projets de nature éducative	19-16
Suivi inadéquat des recommandations découlant d'une vérification interne	19-16

Pièces

19.1	Contributions approuvées par type d'activité	19-9
(La pièce 19.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)		
19.2	Contributions estimatives aux projets approuvés par partenaire	19-13
(La pièce 19.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)		

Environnement Canada

Les partenaires de l'environnement

Vérificateur général adjoint : Robert R. Lalonde
Vérificateur responsable : Wayne Cluskey

Points saillants

19.1 Le ministère de l'Environnement (Environnement Canada) n'est pas en mesure d'affirmer avec certitude que le programme Les partenaires de l'environnement (le programme) a produit les résultats attendus. Une évaluation intérimaire a été faite en 1993-1994. Toutefois, cette évaluation reposait principalement sur l'examen de certains projets perçus par la direction comme ayant atteint leurs objectifs et n'a pas examiné de façon exhaustive tous les objectifs du programme.

19.2 L'information sur le succès du programme quant à la génération de contributions additionnelles paraît exagérée. Celle sur les avantages environnementaux du programme n'est pas communiquée à la direction et au Parlement.

19.3 Un certain nombre de lacunes fondamentales de la gestion du programme qui avaient été signalées lors d'une vérification interne en 1991 n'ont pas été corrigées.

Contexte

Objectifs du programme Les partenaires de l'environnement

19.4 Les partenaires de l'environnement (le programme) est administré par Environnement Canada et doté d'un budget de 70 millions de dollars répartis comme suit pour la période de 1989-1990 à 1996-1997 : 50 millions pour les contributions et 20 millions pour l'administration. Ce programme fédéral a été établi afin d'aider financièrement des projets relatifs à des initiatives locales ou à l'amélioration de programmes existants d'intérêt environnemental. Les projets admissibles sont financés jusqu'à concurrence de 50 p. 100 de leurs coûts, avec un plafond fixé actuellement à 100 000 $ pour deux ans. En 1991, le programme a été intégré à l'initiative d'écocivisme du Plan vert.

19.5 Pour être admissibles, les projets ne doivent ni faire double emploi, ni faire concurrence à des services existants. Ils ne doivent pas non plus remplacer des activités normalement effectuées dans le cadre de programmes environnementaux existants ou projetés du gouvernement fédéral ou d'une province, sauf s'ils font appel à de nouvelles techniques ou méthodes. Les participations multiples sont encouragées. D'autres paliers de gouvernement peuvent participer, mais ils doivent désigner un groupe environnemental ou communautaire à but non lucratif comme « partenaire principal » responsable du projet.

19.6 Le programme encourage les groupes communautaires à participer à des projets en vertu desquels des contributions non

financières (aussi dites « en nature »), comme le travail de bénévoles, sont admissibles dans le calcul des contributions de contrepartie. Le gouvernement avait prévu que le programme générerait, en contributions des autres participants, deux à trois fois le montant de ses contributions directes et que de nombreux projets seraient poursuivis lorsqu'il cesserait de les financer.

19.7 Les objectifs du programme sont les suivants :

- encourager et appuyer l'élaboration et la mise en oeuvre de projets axés sur l'action locale visant à améliorer et à préserver l'environnement au Canada;

- prévoir l'appariement des subventions pour encourager les organismes communautaires et d'autres intéressés à proposer des façons créatives et novatrices de s'attaquer aux problèmes locaux en matière d'environnement;

- sensibiliser davantage le public quant à la nécessité et à la valeur de l'action individuelle et collective pour s'attaquer aux problèmes environnementaux immédiats et à long terme;

- favoriser l'avènement d'une société de conservation, grâce à l'engagement individuel et collectif dans des initiatives environnementales locales, en contribuant ainsi au concept du développement durable.

19.8 Le gouvernement attendait du programme des résultats tels que la conservation et la remise en état d'importants milieux humides, la restauration d'habitats fauniques (y compris ceux du poisson), l'amélioration de la qualité et de la conservation de l'eau, l'accroissement des programmes de recyclage (« boîtes bleues ») et de compostage des déchets, l'élimination de façon plus sécuritaire des déchets domestiques dangereux et l'augmentation des programmes de réduction et de recyclage du papier et d'autres déchets dans les bureaux, les industries et les commerces. Depuis juin 1991, sont également admissibles les projets qui encouragent l'éducation non conventionnelle en matière d'environnement (activités éducatives destinées au grand public).

Nature des partenariats

19.9 D'autres ministères fédéraux et d'autres paliers de gouvernement ont apporté des contributions importantes aux projets financés par le programme. Comme on peut le voir à la pièce 19.2, leurs contributions totalisent 37 millions de dollars, ou un peu plus du cinquième de la valeur totale prévue des projets, établie à 167 millions de dollars.

19.10 Les partenariats couvrent de multiples champs de compétence et mandats organisationnels. Voici quelques exemples d'activités auxquelles le programme a contribué : établissement de jardins naturels dans des parcs locaux et sur des terrains d'écoles; production de pièces de théâtre reliées à l'environnement; construction ou

restauration de barrages et d'échelles à poissons; démonstration de techniques dans le domaine des eaux usées; promotion de programmes de conservation des terres; réduction de la consommation d'énergie dans les écoles et les centres commerciaux; soin des animaux sauvages blessés en milieu urbain. Certains projets appartiennent à des secteurs de responsabilité d'autres ministères fédéraux ou d'autres paliers de gouvernement. Par conséquent, ils exigent un niveau élevé de coopération et d'entente des organisations gouvernementales et non gouvernementales, tant entre elles qu'à l'interne, sans négliger l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics.

Organisation et fonctionnement du programme

19.11 Le programme est mis en oeuvre par l'entremise de six bureaux régionaux et d'un bureau national (l'Administration centrale), qui en coordonne également l'administration. Le Ministère attribue les fonds aux régions et à l'Administration centrale en appliquant une formule (quelque peu modifiée) conçue par le Conseil canadien des ministres de l'environnement. Le processus vise à assurer une répartition équitable des fonds en fonction de la population, tout en reconnaissant la nécessité d'un fonds national central pour les projets couvrant plus d'une région.

19.12 Au 1er décembre 1993, le programme avait reçu environ 3 100 demandes et il en avait approuvé quelque 1 200. Les projets retenus varient énormément quant à leur portée et à leur complexité. La valeur totale de la majorité d'entre eux est inférieure à 100 000 $. Certains projets combinent plusieurs types d'activités, mais la plupart sont concentrés sur une activité particulière, comme le recyclage ou la remise en état de l'environnement.

Dépenses cumulatives

19.13 Au 1er décembre 1993, le Ministère avait approuvé des contributions totalisant 43 millions de dollars. Ces contributions sont ventilées à la pièce 19.1 par type d'activité admissible. Au 31 mars 1994, le Ministère estimait avoir dépensé environ 35 millions de dollars; il y avait donc huit millions de dollars de fonds engagés qui n'avaient pas encore été dépensés. D'après les données du Ministère, environ 10 millions de dollars auraient été dépensés pour l'administration du programme, soit 5 millions en salaires, 1,5 million pour les communications et les déplacements, et 3,5 millions pour d'autres frais administratifs. Depuis décembre 1992, les coûts d'autres activités de financement de l'initiative d'écocivisme sont absorbés par le programme.

Pièce 19.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Objectifs et étendue de la vérification

19.14 Le programme Les partenaires de l'environnement est caractéristique de la nouvelle approche du gouvernement en matière de

financement des initiatives environnementales, qui consiste à obtenir la collaboration et la participation financière d'autres parties. Les programmes ou activités de contributions peuvent avoir un effet multiplicateur important et représentent un investissement plus élevé des Canadiens que le montant réel déboursé directement par les programmes. L'effet multiplicateur est lié au fait que la contribution financière du gouvernement à un projet donné est conditionnelle à une participation financière d'autres participants. C'est une façon de partager les responsabilités face à des objectifs communs.

19.15 Les programmes ou activités de ce genre peuvent avoir une incidence environnementale importante. Le recours accru aux partenariats pour l'action gouvernementale pourrait avoir pour effet d'augmenter les ressources fournies par tous les paliers de gouvernement et par les sources non gouvernementales. Il est donc important que les structures et processus appropriés de gestion soient établis à l'égard de ces nouveaux mécanismes de financement afin d'assurer une obligation de rendre compte adéquate relativement à l'utilisation des fonds publics.

19.16 Les objectifs de la vérification que nous avons effectuée étaient d'évaluer :

- l'existence d'indicateurs de rendement adéquats, permettant de déterminer si les résultats souhaités étaient atteints;

- la capacité des procédures en place à assurer l'obligation de rendre compte quant au respect des conditions du programme;

- la suffisance, la pertinence, l'exactitude et la fiabilité de l'information sur le fonctionnement et les résultats du programme.

19.17 Nous nous attendions à découvrir que le Ministère avait établi des indicateurs de rendement et des critères d'admissibilité des projets adéquats. Nous nous attendions également à ce qu'il dispose de procédures adéquates pour évaluer les risques des projets, atténuer les effets indésirables et surveiller le respect des conditions du programme et des projets. Enfin, nous nous attendions à ce que le Ministère possède et utilise des systèmes adéquats lui permettant de communiquer une information pertinente, exacte et fiable sur le fonctionnement du programme et la mesure dans laquelle ses objectifs ont été atteints.

19.18 Nous nous sommes rendus à trois bureaux régionaux et à l'administration centrale et nous avons interviewé des membres du personnel du programme et des comités d'examen et de sélection des projets. Nous avons examiné 110 projets, soit près de 10 p. 100 des quelque 1 200 projets déjà approuvés. La valeur des projets que nous avons examinés, en comptant les contributions financières et autres de tous les participants, s'élève à environ 57 millions de dollars, ce qui représente un peu plus du tiers de la valeur totale des projets approuvés, établie à 167 millions de dollars. Nous avons choisi les projets en fonction de notre évaluation discrétionnaire des risques, en veillant également à la représentation de chaque type d'activité. La

valeur moyenne des projets de notre échantillon est de 500 000 $, alors que la valeur moyenne de tous les projets déjà approuvés est de 140 000 $.

Observations et recommandations

Questions d'efficacité

Il existe un processus d'examen des projets proposés

19.19 Le personnel du Ministère, des comités intergouvernementaux d'étude des demandes ainsi que des comités de sélection dont les membres sont nommés par le Ministre interviennent dans le processus de sélection et d'approbation des projets. Le personnel du Ministère vérifie si les demandes contiennent les renseignements exigés et si les projets répondent aux critères d'admissibilité. Les comités d'étude des demandes, composés de représentants d'autres ministères fédéraux et provinciaux et présidés par un membre du personnel du programme, examinent les projets proposés en considérant leurs effets sur l'environnement, leur faisabilité sur les plans financier et technique et les autres priorités du programme. Ils transmettent ensuite les propositions, avec leurs observations, y compris les réserves qu'ils pourraient avoir à leur sujet, aux comités de sélection. Ces derniers se composent de représentants de la population activement intéressés aux questions environnementales et sont présidés par un membre du personnel du programme. Ils examinent les projets en tenant compte des priorités locales et ils en recommandent certains en vue de leur approbation par le Ministre. Depuis décembre 1993, ce dernier a délégué son pouvoir d'approbation des projets aux directeurs généraux régionaux d'Environnement Canada.

19.20 Les projets proposés sont évalués en fonction de divers critères, par exemple : avantages prévus pour l'environnement, impact sur la sensibilisation de la population et degré de participation. Ces critères reflètent les objectifs du programme.

19.21 D'après notre examen des projets, les projets approuvés semblent contribuer à la sensibilisation du public, à la solution de problèmes de l'environnement ou au concept du développement durable. Le personnel a montré en général une très bonne connaissance des projets et a semblé suivre leurs progrès de façon continue. Il nous est apparu qu'un effort réel était fait afin d'obtenir l'avis de conseillers techniques et d'évaluer les incidences environnementales négatives des projets proposés.

L'évaluation du programme a jusqu'ici été incomplète

19.22 En 1990, le Ministère a établi un plan pour l'évaluation des résultats du programme. Ce plan indiquait de nombreux facteurs à considérer, des indicateurs de rendement et des méthodes à employer pour l'obtention des données nécessaires à l'évaluation. Il n'a toutefois pas été mis en application, et les données requises n'ont pas été compilées. En avril 1993, le programme a plutôt été évalué dans le cadre de l'évaluation de l'initiative d'écocivisme dont il est la

principale composante. De cette évaluation intérimaire, il est ressorti en août 1993 qu'environ la moitié des clients interviewés estimaient que le programme leur avait permis de mettre des idées en pratique, tandis que d'autres trouvaient qu'il leur avait permis de mieux cibler leurs projets. Une participation communautaire élevée et l'effet multiplicateur ont également été mentionnés par les clients et le personnel du programme comme des effets majeurs de celui-ci.

19.23 Cette évaluation intérimaire n'a pas examiné complètement les répercussions et les effets du programme ni son succès par rapport à ses objectifs. Par exemple, elle n'a pas mesuré les répercussions et les effets sur la sensibilisation, les connaissances et le comportement du public, même si ce sont là des objectifs du programme. Les entrevues de clients et les études de cas qui ont fourni la majeure partie de l'information ayant servi à l'évaluation représentaient un petit échantillon de projets choisis d'après certains critères, notamment le fait d'être perçu par la direction comme ayant atteint les objectifs et obtenu des résultats satisfaisants. A notre avis, cela limite la fermeté et l'utilité des constatations. De plus, certaines des constatations et des conclusions reposaient principalement sur des données subjectives et n'étaient pas entièrement étayées par des preuves empiriques.

19.24 Par conséquent, le Ministère ne peut affirmer avec certitude que le programme Les partenaires de l'environnement produit les résultats souhaités. Cette information est cruciale pour la prise de décisions sur la conception du programme ainsi que pour la reddition de compte au Parlement.

19.25 Le Ministère devrait effectuer une évaluation complète à la fin du cycle du programme afin d'obtenir de l'information valable et fiable sur toute la gamme des questions liées aux répercussions, aux effets et à l'atteinte des objectifs du programme.

L'information sur l'apport financier des partenaires ne reflète pas les résultats réels

19.26 Le Ministère utilise l'effet de levier des projets - rapport des contributions du programme aux contributions totales de tous les partenaires - comme un des indicateurs de rendement du programme. D'après les données du Ministère, au 1er décembre 1993, la valeur des projets financés par le programme s'élevait à 167 millions de dollars - 43 millions provenant du programme et 124 millions d'autres sources. Il a été estimé que, pour chaque dollar fourni par le programme, trois dollars environ étaient obtenus d'autres sources, y compris d'autres ministères fédéraux. La pièce 19.2 fait voir les estimations des contributions en fonction du type de partenaire.

Pièce 19.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

19.27 Les données utilisées pour établir les statistiques sur l'ensemble des activités et l'effet de levier des projets ont été tirées des

résumés préparés au moment de l'approbation des projets et de l'engagement des fonds. Toutefois, certains projets ont été modifiés (considérablement dans certains cas) après leur approbation, tandis que d'autres ont été annulés ou abandonnés. Nous avons été informés par le Ministère que, dans certains cas, la nature du projet avait été repensée.

19.28 D'après une analyse des projets terminés qu'a effectuée une région en juillet 1994, les ressources externes totales investies dans les projets étaient inférieures de 20 p. 100 environ à ce qui avait été prévu et approuvé. Le Ministère ne disposait pas d'analyses similaires des projets terminés dans d'autres régions. En supposant que la même chose se soit produite dans les autres régions, le chiffre de 124 millions de dollars pour la contribution totale des autres participants (voir le paragraphe 19.26) pourrait bien être surestimé de 25 millions de dollars.

19.29 De plus, nous avons trouvé dans notre échantillon neuf projets, d'une valeur totale de six millions de dollars, qui avaient été annulés avant le 1er décembre 1993, mais qui étaient toujours inclus dans les 124 millions de dollars.

19.30 Par conséquent, à notre avis, l'effet multiplicateur réel du programme est plus près de deux dollars pour chaque dollar contribué par le programme que des trois dollars estimés par le Ministère.

19.31 L'utilisation continue de chiffres sur le financement généré reposant seulement sur le financement proposé au moment de l'approbation des projets plutôt que sur le financement réel signifie que l'information sur le succès du programme en ce qui a trait aux contributions supplémentaires générées est probablement exagérée. En outre, l'absence de données réelles ne permet pas de comparer les chiffres réels et estimés des coûts et du financement.

19.32 Par ailleurs, ces chiffres sur le financement généré mesurent le succès du programme à l'égard d'un seul de ses objectifs : faire participer les populations locales et les autres administrations publiques. Ils n'établissent pas si les projets ont produit des répercussions importantes sur le plan de l'environnement.

19.33 Enfin, nous croyons que, quel que soit le palier de gouvernement qui fournit les fonds, c'est toujours le même qui paie au bout du compte : le contribuable canadien. A notre avis, pour un programme communautaire, l'importance des fonds contribués par les sources non gouvernementales représenterait une mesure plus adéquate de l'effet de levier. La pièce 19.2 indique que, pour chaque dollar contribué par les sources gouvernementales, environ un dollar devait être contribué par les sources non gouvernementales, c'est-à-dire un ratio de un pour un. Ce ratio est inférieur à celui calculé par le Ministère, mais il est conforme à l'objectif du programme de jumeler les efforts communautaires.

19.34 Le Ministère devrait veiller à ce que :

- **les chiffres communiqués sur l'effet de levier soient exacts;**

- **les chiffres réels, une fois disponibles, soient fournis, de même que les estimations, de façon à pouvoir comparer le rendement réel au rendement prévu.**

L'information communiquée sur l'incidence environnementale doit être améliorée

19.35 Au moment de l'approbation du programme en 1989, le Ministère avait indiqué dans sa présentation au Conseil du Trésor que des données quantitatives sur les résultats prévus touchant l'environnement seraient fournies dans les propositions de projet. Toutefois, jusqu'en juin 1994, le Ministère ne demandait pas officiellement aux candidats d'indiquer les moyens qu'ils allaient prendre afin de mesurer les résultats de leurs projets. Avant juin 1994, dans bien des cas, le Ministère ne pouvait évaluer que la conformité générale des demandes. Par conséquent, il était difficile, sinon impossible, d'estimer systématiquement la capacité du programme d'atteindre les résultats environnementaux visés.

19.36 Le Ministère a également approuvé des projets qui encouragent l'action et qui ont des avantages environnementaux indirects, par exemple des projets ayant pour objet la mesure de l'acidité des sols, la promotion de l'utilisation du compostage ou de la conservation de l'eau, et l'éducation des propriétaires de terrain en matière de conservation. Ces projets n'ont pas pour effet direct d'assainir ou de remettre en état des sites, mais ils encouragent l'action et peuvent ainsi avoir une incidence positive sur l'environnement. Cependant, le Ministère ne sait pas dans quelle mesure cela se produit réellement.

19.37 Les projets de ce genre ont également des avantages intangibles difficiles à mesurer. Par exemple, un projet de recyclage qui n'a pas permis de recueillir des quantités importantes de produits ou qui a pris fin plus tôt que prévu a quand même fourni aux personnes qui y ont participé directement une expérience qui pourrait influencer leur comportement à long terme face à l'environnement.

19.38 Le Ministère devrait veiller à ce que, dans la mesure du possible, des indicateurs de rendement environnemental adéquats soient établis et utilisés pour l'évaluation des propositions de projet et des avantages réels pour l'environnement.

Les données sur le financement et les résultats des projets ne sont pas analysées ni communiquées

19.39 Non-utilisation d'une base nationale de données. Une base de données (révisée au début de 1993) a été créée en 1990 afin de pouvoir fournir des renseignements sur les activités, le financement, les progrès et les résultats des projets. Toutefois, l'Administration centrale n'a pas le pouvoir d'obliger les régions à fournir des données exactes ni à utiliser la base de données. D'ailleurs, deux des six régions ne l'ont pas utilisée parce qu'elle ne leur fournissait pas de renseignements utiles et qu'elle était trop difficile à utiliser.

Quant aux quatre autres régions, elles l'ont utilisée seulement pour le suivi des propositions pendant le processus de sélection et elles n'y ont pas entré de données sur les résultats des projets. Comme la base de données ne permet pas une compilation nationale des données sur les résultats des projets, il est nécessaire d'examiner chaque projet pour analyser l'activité du programme. Donc, l'information contenue dans la base nationale de données est incomplète et ne peut être utilisée efficacement dans la gestion du programme.

19.40 Nous avons été informés à la mi-août 1994 que le Ministère a décidé d'arrêter d'utiliser la base de données. Il y aura donc un manque au niveau de l'information de gestion pour la prise de décisions et la reddition de compte tant qu'un autre système n'aura pas été mis en place.

19.41 Le Ministère devrait déterminer et obtenir l'information dont il a besoin afin de gérer efficacement le programme et de rendre compte au Parlement des résultats obtenus.

19.42 L'incidence financière de l'appariement des contributions en nature n'est pas mesurée. Le Ministère donne une valeur pécuniaire aux contributions volontaires (en nature) de travail, de matériaux et d'équipement faites par d'autres participants et il comptabilise celles-ci dans les contributions à jumeler. Lorsqu'il a demandé l'approbation du programme, le Ministère avait indiqué au Cabinet que la comptabilisation des contributions en nature dans les montants à apparier n'aurait pas une incidence importante sur les dépenses gouvernementales.

19.43 Le Ministère considère les contributions en nature, sous forme de travail en particulier, comme une indication positive de la participation de la population à la solution des problèmes de l'environnement. Toutefois, il ne connaît pas le total des montants contribués en jumelage de contributions en nature et n'a pas de lignes directrices de gestion concernant ces contributions.

19.44 Une analyse de notre échantillon de projets a indiqué que les contributions en nature représentaient en moyenne entre le quart et le tiers des ressources fournies par les autres participants, y compris les autres paliers de gouvernement. Par conséquent, les contributions en nature pourraient représenter un montant de 30 à 40 millions de dollars si les proportions étaient les mêmes pour l'ensemble des projets approuvés et elles pourraient donc avoir une incidence importante sur le montant des contributions financières du programme.

19.45 Nous pensons qu'une analyse des contributions en nature serait utile à la direction afin de connaître leur ampleur et d'établir des lignes directrices opérationnelles à leur égard. Cette analyse pourrait fournir aux parlementaires une information sur les conséquences financières pour le gouvernement du jumelage des contributions en nature.

19.46 Le Ministère devrait analyser la valeur des contributions non financières générées et le montant des dépenses gouvernementales

qu'elles ont entraînées.

Questions opérationnelles

Surveillance inadéquate du financement des projets de nature éducative

19.47 Lorsque le programme a été révisé en 1991, le Cabinet a imposé une limite de sept millions de dollars pour les projets d'éducation environnementale non conventionnelle pour les huit années du programme. Toutefois, le financement de cette activité n'a été suivi ni par le personnel des bureaux régionaux ni par celui de l'Administration centrale afin d'assurer que la limite ne soit pas dépassée. A notre demande, le Ministère a préparé une analyse de l'activité éducative financée par le programme au 1er septembre 1993. Nous avons complété cette analyse pour tenir compte des projets approuvés entre le 1er septembre et le 1er décembre 1993. Nous avons ainsi pu déterminer que le financement des projets éducatifs approuvés dépassait la limite d'environ 250 000 $. Parce qu'il n'a pas contrôlé le financement de cette activité, le Ministère a dû cesser d'accepter des projets d'éducation environnementale en juin 1994, trois ans avant la fin prévue du programme.

Suivi inadéquat des recommandations découlant d'une vérification interne

19.48 Un certain nombre de lacunes de gestion, telles que des lignes directrices opérationnelles inadéquates, une responsabilité insuffisante de l'Administration centrale quant à l'application des politiques et des procédures opérationnelles et une insuffisance de données de base sur l'efficacité du programme, avaient été relevées en 1991 lors d'une vérification interne. Même si la direction a indiqué qu'elle avait donné suite à un certain nombre de recommandations, nous sommes préoccupés par le fait que les lacunes fondamentales signalées en 1991 ne sont pas réglées.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord avec l'observation générale qu'il est difficile de déterminer avec exactitude le degré d'obtention des résultats souhaités au niveau du programme. Le Ministère a pu, cependant, par le biais de la vérification interne et de l'évaluation de programmes, mesurer les progrès réalisés dans les secteurs clés et faire les ajustements requis afin d'améliorer l'efficacité du programme. L'évaluation a démontré et l'équipe de vérification a observé que les projets approuvés contribuent à la fois à la prise de conscience et au développement de solutions aux enjeux environnementaux. Cela est dû en partie à l'efficacité des critères rigoureux de sélection de programmes.*

Les mesures nécessaires ont été prises afin d'assurer que l'information requise concernant les résultats du programme Les partenaires de l'environnement soit disponible et que les projets individuels soient surveillés. Nous reconnaissons, comme l'a soulevé l'équipe de vérification, qu'il y a certaines faiblesses dans l'établissement d'un lien entre cette information et les améliorations à la qualité de l'environnement. Nous prenons présentement les mesures nécessaires

pour y remédier.

Chapitre 20

Environnement Canada

Service des glaces

Table des matières

	Page
Points saillants	20-5
Introduction	20-7
Contexte	20-7
Le Programme du Service des glaces	20-8
Objectifs du Programme	20-8
Budget du Programme	20-8
Produits d'information sur les glaces	20-8
Le défi : fournir un service de grande qualité au moindre coût	20-9
Risques d'une interruption du Programme	20-10
Étendue et méthode de la vérification	20-11
Objectifs de la vérification	20-11
Critères de la vérification	20-11
Observations et recommandations	20-11
Besoin d'une définition claire des exigences des clients	20-11
Service à la Garde côtière canadienne	20-11
Service aux autres clients	20-14
Rôle et responsabilités de la Direction du Service des glaces	20-15
Besoin d'une politique de sciences et de technologie	20-16
Conséquences de l'absence d'une telle politique	20-16
Planification stratégique incomplète	20-17
Conséquences d'une planification stratégique incomplète	20-17
Développement technologique	20-18
Avantages et coûts du passage au RADARSAT	20-18
Plans d'urgence	20-18
Portée du plan d'urgence RADARSAT	20-19
Viabilité des plans d'urgence	20-20
Les archives de données glacielles de la Direction	20-20
Besoin de mettre à jour la politique d'archivage	20-20

Emplacement et catalogage des données glacielles existantes 20-20
Conséquences d'un manque d'attention dans l'archivage des données 20-21

Conclusions générales 20-22

Pièces

20.1 Diagramme de la circulation des données dans le système d'intégration et d'analyse des données sur les glaces 20-8
(La pièce 20.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
20.2 Service des glaces - Zones de couverture (saisonnières) et principales routes de navigation 20-10
(La pièce 20.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
20.3 Couverture du Canada par le RADARSAT, périodes de un et de trois jours 20-19
(La pièce 20.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Environnement Canada

Service des glaces

Vérificateur général adjoint : Robert R. Lalonde
Vérificateur responsable : Wayne Cluskey

Points saillants

20.1 La Direction du Service des glaces du Service de l'environnement atmosphérique est reconnue comme un chef de file mondial dans le domaine de l'information sur les glaces. D'après notre examen des documents et les entrevues menées auprès des clients, la gestion opérationnelle du Programme du Service des glaces semble satisfaisante dans la mesure où elle permet de transmettre aux clients l'information prescrite sur les glaces, conformément aux objectifs du Programme. Il faut également mentionner que la Direction travaille actuellement à améliorer l'aspect économique et l'efficience de son programme.

20.2 Des mesures sont actuellement prises pour modifier la principale composante du Programme, soit la reconnaissance des glaces, afin de transformer une activité reposant sur les aéronefs en une activité basée sur le satellite. Ce changement survient au moment où le Service de l'environnement atmosphérique adopte une approche de gestion axée sur le client avec une orientation vers les résultats, et où le Conseil du Trésor exige que les ministères réduisent leurs budgets et maximisent le recouvrement de leurs coûts.

20.3 La Direction ne possède aucun énoncé formel des exigences opérationnelles de la Garde côtière canadienne en matière d'information sur les glaces. Bien qu'il existe un mécanisme formel de rétroaction pour déterminer les besoins éventuels de la Garde côtière, il n'y en a

pas pour les autres clients. La Direction ne possède également aucune politique de sciences et de technologie. Tous ces éléments sont requis afin d'orienter sa planification à long terme et d'établir les priorités propres à chaque composante du Programme. Par exemple, la priorité en matière de l'archivage des données n'a pas été clairement établie.

20.4 Avant que la Direction du Service des glaces soit en mesure d'atteindre entièrement les résultats souhaités tout en assurant l'économie et l'efficience de ses opérations, elle devra être en mesure de déterminer l'ensemble des demandes d'information sur les glaces, qui sont en constante évolution, de les suivre et de les analyser. Elle devra également être en mesure de déterminer les attentes en matière de recouvrement des coûts pour la prochaine décennie, d'après les renseignements obtenus auprès de tous les groupes-clients.

20.5 Toute interruption du programme d'information sur les glaces résultant d'un problème avec un aéronef, un satellite ou un ordinateur ou toute panne des moyens de communication peut entraîner des déroutements ou perturber la circulation maritime entrant dans les ports canadiens et en sortant ou, au pire, causer des pertes de vie et des dommages aux biens. Compte tenu de la dépendance du Canada face au commerce maritime, une telle interruption pourrait avoir une incidence économique considérable. La Direction doit donc s'assurer que son plan d'urgence peut être appliqué rapidement et avec succès.

Introduction

Contexte

20.6 La glace est une condition climatique avec laquelle vivent la plupart des Canadiens durant une grande partie de l'année. Ses incidences sur les conditions météorologiques et sur le transport, bien que plus évidentes dans l'Arctique, sont ressenties dans l'ensemble du pays.

20.7 L'impact le plus important des glaces se manifeste dans les lacs, les cours d'eau et les estuaires les plus grands où les inondations annuelles peuvent causer des pertes de vie et des dommages aux propriétés, ainsi que dans les eaux côtières où les retards ou les détours imposés aux navires peuvent accroître les frais de transport et même menacer la compétitivité du Canada dans ce domaine. La présence de la glace influence notre façon de concevoir et d'exploiter les navires, notre façon de construire et d'utiliser les brise-lames, les quais et les ponts, notre façon de pêcher et de procéder au forage pétrolier et gazier offshore. En bref, la glace peut avoir des incidences importantes sur l'environnement et sur notre économie.

20.8 Le Canada compte près de 120 ans d'expérience en matière de recherche et de gestion dans le domaine des glaces. Avec le plus long littoral de tous les pays du monde, dont la plus grande partie est couverte par les glaces pendant une partie de l'année, le Canada a eu besoin d'informations pour minimiser les effets perturbateurs de la glace et pour prévoir son influence sur la météorologie et sur le

climat mondial. En 1953, le Programme de reconnaissance des glaces a été intégré à la Direction de la météorologie du ministère des Transports, avec la responsabilité de fournir un service entièrement intégré d'information sur les glaces pour faciliter les activités des brise-glaces de la Garde côtière canadienne. En 1971, la Direction de la météorologie avait été intégrée au Service de l'environnement atmosphérique du ministère de l'Environnement (Environnement Canada). La Direction du Service des glaces s'est alors vu attribuer la responsabilité d'un programme du service des glaces auprès d'une clientèle plus diversifiée.

20.9 En 1982, le Cabinet a autorisé le ministère de l'Environnement à élargir son Programme du Service des glaces afin de pouvoir faire face aux besoins prévus en matière d'information sur les glaces au cours du siècle à venir, afin de soutenir la navigation à longueur d'année dans l'Arctique, les travaux croissants d'exploration offshore des ressources pétrolières et gazières, ainsi que la surveillance des icebergs au large de la côte est. Entre 1983 et 1986, la Direction est passée de l'observation visuelle et de la collecte manuelle des données sur les glaces à un système fortement automatisé à base de radar. Au cours de cette période, le Conseil du Trésor a approuvé des dépenses en immobilisations totalisant 75 millions de dollars, notamment pour l'acquisition d'un avion Dash 7 spécialement équipé pour la reconnaissance des glaces ainsi que pour la construction de hangars dans l'Arctique. L'introduction du Système d'intégration et d'analyse des données sur les glaces (voir la pièce 20.1), du Système d'analyse et de prévision des icebergs et du Système de communication du Centre des glaces à la fin des années 80 a accru considérablement la somme d'information disponible sur les glaces. Ces systèmes ont aussi permis de réduire le temps nécessaire pour faire l'acquisition des données et la transmission de l'information aux clients. Ce qui prenait entre un ou deux jours se fait maintenant en six à huit heures, et les services d'information sur les glaces de l'Arctique sont maintenant offerts à longueur d'année.

Pièce 20.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

20.10 Globalement, de 1983 à aujourd'hui, les coûts d'immobilisations du Programme atteignent environ 82 millions de dollars. Sur ce montant, trois millions ont servi à implanter le Système d'archives sur la climatologie des glaces. Cette implantation a commencé en 1990-1991 en tant qu'étape finale du Programme et elle s'est terminée en 1993.

Le Programme du Service des glaces

Objectifs du Programme

20.11 Le Programme du Service des glaces a pour objectifs de fournir des analyses, des prévisions et des avertissements en rapport avec les glaces à l'appui de l'efficacité et de la sécurité des Canadiens qui participent à des activités comme la pêche, le transport maritime, la construction et l'exploitation d'installations offshore. Le Programme

vise la protection du milieu marin en aidant à prévenir les désastres environnementaux liés aux conditions glacielles. Il permet également de transmettre de l'information sur les glaces à des centres internationaux de données afin d'aider à la recherche sur les questions environnementales mondiales.

Budget du Programme

20.12 Le budget de fonctionnement et d'immobilisations de la Direction du Service des glaces pour 1994-1995 est de 23,3 millions de dollars, ce qui comprend l'équivalent de 78,5 employés à plein temps. En 1993-1994, la Direction a récupéré 13,9 millions auprès de ses clients, dont 13,8 millions de dollars de son principal client, la Garde côtière canadienne.

Produits d'information sur les glaces

20.13 La principale activité du Programme du Service des glaces comprend la reconnaissance des glaces et l'analyse des données. Les coûts englobent un montant de 11,5 millions de dollars servant à couvrir les 1 000 heures de vol par an de l'aéronef qui recueille de l'information sur les glaces. En hiver, ces données sont recueillies principalement dans le corridor golfe du Saint-Laurent-Grands Lacs ainsi que dans les eaux situées à l'est de Terre-Neuve, et en été, dans l'Arctique canadien (voir la pièce 20.2). Cette information permet de surveiller et de prévoir la formation, le déplacement, la dislocation et la fonte de la glace et des icebergs dans les eaux canadiennes et les eaux voisines.

20.14 Les aéronefs spécialisés du Service des glaces recueillent des images des glaces à l'aide d'un radar, lesquelles sont confirmées grâce à d'autres images fournies par des satellites américains et européens et à de l'information basée sur des observations visuelles provenant de navires et d'autres aéronefs. Cette information arrive au Centre des glaces à Ottawa où elle est traitée et convertie en cartes de glaces et en d'autres produits qui seront transmis aux brise-glaces de la Garde côtière et aux autres utilisateurs.

20.15 Pour répondre aux objectifs du Programme, des produits spécifiques donnant de l'information sur les glaces sont fournis tout au cours de l'année. En plus de 1 500 prévisions quotidiennes, ces produits comprennent 3 000 cartes décrivant les conditions glacielles actuelles et prévues, ainsi que des réponses à environ 3 000 demandes d'information détaillée sur les glaces. Ces produits sont utilisés par la Garde côtière et l'industrie maritime et contribuent aux recherches à long terme sur le climat mondial et la pollution, effectuées par des Canadiens et des étrangers.

Pièce 20.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Le défi : fournir un service de grande qualité au moindre coût

20.16 Le défi auquel fait face la Direction du Service des glaces consiste à trouver comment fournir un service de la meilleure qualité possible au moindre coût pour les clients et les contribuables. La Direction réduit son budget de trois à quatre pour cent par an sur une période de cinq ans prenant fin en 1997-1998. En même temps, elle prévoit une augmentation de ses revenus grâce à une meilleure mise en marché des produits d'information sur les glaces et à un meilleur recouvrement des coûts conformément aux exigences du Conseil du Trésor. La Direction avait reçu une certaine orientation dans les recommandations qui faisaient partie d'une évaluation ministérielle du Programme du Service des glaces réalisée en 1991. Ces recommandations sont mises en oeuvre dans le cadre du plan d'action de la Direction approuvé en 1992.

Risques d'une interruption du Programme

20.17 La transmission d'information incorrecte, incomplète ou en retard sur les glaces, causée par un mauvais fonctionnement ou un bris de matériel ou encore par des problèmes de communication, peut entraîner de sérieuses répercussions. En effet, les brise-glaces et la navigation commerciale seraient immédiatement touchés. De plus, des êtres humains et des biens pourraient être menacés si l'interruption du flot d'information se prolongeait. La perte des données sur les glaces empêcherait la Direction de livrer son programme et, à long terme, un bris dans la continuité des enregistrements de données pourrait nuire aux recherches climatiques à l'échelle mondiale.

Étendue et méthode de la vérification

20.18 Nous nous sommes concentrés sur le plan d'action de la Direction pour 1992, élaboré en réponse aux recommandations découlant de l'évaluation du Programme réalisée en 1991, et sur son document de planification stratégique. On y trouve la réponse de la Direction aux pressions exercées par les cadres supérieurs du Ministère en vue d'apporter des changements (pour être plus axé sur les besoins des clients) et par le Conseil du Trésor (pour accroître le recouvrement des coûts auprès des clients). Bien que nos travaux aient porté principalement sur le Centre des glaces à Ottawa, nous avons aussi visité le Bureau des glaces de la Garde côtière canadienne, situé à Dartmouth, afin d'observer de quelle façon le client principal utilisait l'information sur les glaces. Nous avons aussi passé un certain temps sur deux brise-glaces pour étudier l'application pratique sur le terrain de l'information sur les glaces. Nous en avons également profité pour interviewer les capitaines des navires et les spécialistes des glaces de la Direction.

Objectifs de la vérification

20.19 Les objectifs généraux de la vérification consistaient à déterminer si le Programme du Service des glaces était planifié et géré en tenant compte des questions d'économie et d'efficience et de l'atteinte des résultats attendus. Ils visaient également à déterminer si des mesures appropriées avaient été prises par suite des recommandations contenues dans l'évaluation du Programme réalisée en

1991.

Critères de la vérification

20.20 Pour chaque élément du plan d'action, nous nous attendions à trouver l'énoncé d'un objectif, des moyens permettant de mesurer le rendement, des étapes de réalisation et des dispositions quant à la reddition des comptes. Nous nous attendions à constater que la planification stratégique avait tenu compte de l'information contenue dans le plan d'action visant à mettre en oeuvre les recommandations de l'évaluation du Programme de 1991 et de l'information provenant d'autres sources, et que la Direction s'occupait de ses nouveaux défis. Plus précisément, nous nous attendions à ce que le Direction ait recensé ses clients et déterminé leurs besoins collectifs, et qu'elle ait mis sur pied un mécanisme de consultation pour lui permettre de répondre aux « besoins changeants des clients » (exigé en vertu du plan d'action).

Observations et recommandations

Besoin d'une définition claire des exigences des clients

Service à la Garde côtière canadienne

20.21 Depuis plus de 40 ans, la Garde côtière canadienne est le principal client de la Direction du Service des glaces. La Garde côtière a besoin d'information à jour sur les glaces pour lui permettre essentiellement d'effectuer ses opérations dans les eaux envahies par les glaces, afin de protéger les navires contre les dommages ou les retards sur leur route pour atteindre un port ou le quitter. Par exemple, à l'occasion de notre visite du Bureau des glaces de la Garde côtière à Dartmouth (Nouvelle-Écosse) en février 1994, nous avons remarqué que 40 navires se déplaçaient entre le golfe du Saint-Laurent et l'océan Atlantique durant cette journée et que plus de la moitié d'entre eux avaient besoin d'assistance pour parcourir les routes maritimes.

20.22 A partir du Centre des glaces d'Ottawa, la Direction du Service des glaces transmet l'information aux brise-glaces et aux bureaux régionaux des glaces de la Garde côtière qui, à leur tour, la diffuse aux navires commerciaux. Au besoin, la Direction fournit les services d'un spécialiste du Service des glaces pour aider les capitaines des brise-glaces au cours de leurs manoeuvres dans les eaux envahies par les glaces. En 1991-1992, on a eu recours à un groupe composé de 12 de ces spécialistes. Lorsqu'il est à bord d'un navire, le spécialiste interprète, à l'intention du capitaine, l'information sur les glaces transmise par le Centre des glaces, ainsi que l'information fournie par l'hélicoptère du navire, le cas échéant, ou par un hélicoptère de la Garde côtière provenant d'une autre base et venant appuyer les activités du brise-glace. De l'avis des spécialistes des glaces et des capitaines de brise-glaces interviewés à l'occasion de l'évaluation du Programme de 1991 et lors de notre propre vérification, la collaboration entre le spécialiste des glaces et le capitaine du navire est importante et il est peu vraisemblable qu'elle puisse être

remplacée par un système automatisé, du moins dans un avenir prévisible.

20.23 Besoin d'un énoncé officiel des exigences opérationnelles de la Garde côtière en matière d'information sur les glaces. L'évaluation du Programme de 1991 a reconnu l'importance d'une étroite relation entre la Direction du Service des glaces et la Garde côtière. On y a recommandé que la Garde côtière définisse « ses exigences d'opération » et qu'elle assume un rôle plus actif dans le développement de la technologie, en collaboration avec la Direction du Service des glaces. Le plan d'action de la Direction du Service des glaces, qui a été approuvé par le ministère de l'Environnement en 1992, n'a pas tenu compte de ces recommandations, laissant le tout essentiellement aux soins de la Garde côtière. Cette dernière a détaché un agent de liaison à la Direction du Service des glaces afin de préciser ses exigences en matière d'information sur les glaces. Ces échanges ont permis de produire un manuel de référence décrivant les procédures standard utilisées par la Direction du Service des glaces pour fournir des services d'information sur les glaces et diffuser l'information. En septembre 1993, dans le cadre d'une renégociation éventuelle du protocole d'entente de 1984 intervenu entre le Service de l'environnement atmosphérique d'Environnement Canada et Transport Canada, on a révisé l'ébauche de l'annexe II - Service d'information sur les glaces. Cependant, à ce jour, on a pas encore rendu officiel cet énoncé des exigences opérationnelles en matière d'information sur les glaces de la Garde côtière.

20.24 Compte tenu de l'importance de ces exigences en matière d'information, comme le montrent les recommandations contenues dans l'évaluation de 1991 du Programme, nous sommes préoccupés par le fait que la Direction du Service des glaces et la Garde côtière commencent seulement maintenant à les rendre officielles dans un protocole modifié. A notre avis, un tel énoncé aurait dû être officialisé depuis longtemps.

20.25 Aptitude à mesurer le rendement. Des représentants de la Direction du Service des glaces et de la Garde côtière se rencontrent tous les mois pour revoir les services d'information sur les glaces et leur application dans les opérations des brise-glaces. Un examen des dossiers et la tenue d'entrevues avec les gestionnaires de la Direction et d'autres gestionnaires n'ont révélé aucun problème quant aux services d'information sur les glaces fournis par la Direction. Par contre, il est difficile d'évaluer adéquatement le rendement de la Direction du Service des glaces sans posséder un énoncé officiel et à jour des exigences de la Garde côtière en matière d'information sur les glaces.

20.26 Conséquences d'un retard dans l'officialisation des exigences opérationnelles de la Garde côtière en matière d'information sur les glaces. Un tel énoncé est devenu encore plus important puisque les grands changements technologiques planifiés par le Centre des glaces, qui visent à modifier la reconnaissance des glaces réalisée à bord d'aéronefs pour en faire une activité basée sur des images satellitaires, ont déjà été entrepris. Si, en raison de problèmes

opérationnels, le nouveau système RADARSAT ne répond pas aux besoins de la Garde côtière dans l'acquisition de données appropriées sur les glaces dans sa couverture du golfe sur trois jours ou dans la transmission d'information aux brise-glaces, des lacunes peuvent alors survenir dans la couverture. Malgré une couverture supplémentaire par l'aéronef Dash 7, il pourrait en découler des incidences négatives sur les déplacements des navires, ce qui pourrait mettre en danger la sécurité des navires, des équipages et des cargaisons.

20.27 Pour compenser de tels manques potentiels d'information, il faudrait modifier le système en réinstaurant, par exemple, une reconnaissance complète à l'aide d'aéronefs, ce qui nécessiterait des coûts additionnels. De son côté, la Garde côtière pourrait décider de réduire sa contribution financière devant la perspective d'une diminution des services. D'une façon ou d'une autre, l'efficience et l'efficacité du Programme du Service des glaces pourraient être menacées. Il est donc dans l'intérêt de la Direction du Service des glaces de compléter les négociations le plus tôt possible.

Service aux autres clients

20.28 La réalisation d'une étude détaillée visant à déterminer les besoins des clients de la Direction autres que la Garde côtière constitue une autre condition préalable à l'élaboration d'un programme efficient qui répond aux exigences des clients. Le plan d'action de 1992 et le plan d'entreprise quinquennal du Service de l'environnement atmosphérique (1993) obligent la Direction à « consulter et à impliquer les clients dans tous les aspects de la conception, de la mise en oeuvre et de l'évaluation de nos services ».

20.29 **Enquête sur les besoins des clients.** En août 1993, la Direction du Service des glaces a complété une enquête sur les besoins des autres clients. L'objectif global de cette enquête était « d'aider à déterminer la valeur des produits existants et de définir le potentiel pour de nouveaux produits mis en marché en vertu du principe du recouvrement des coûts ». L'enquête a été menée au moyen de questionnaires envoyés par courrier et d'entrevues réalisées en personne ou par téléphone.

20.30 Étant donné qu'il n'y avait aucune liste à jour des clients, il a donc fallu élaborer un cadre d'échantillonnage de 400 clients à partir de différentes sources. De ce cadre, 325 clients ont été choisis pour recevoir le questionnaire. Le taux de réponse a été de 40 p. 100.

20.31 Le questionnaire a été conçu pour répondre à deux questions clés :

- Quelle incidence les produits de la Direction du Service des glaces (existants et éventuels) peuvent-ils avoir sur les décisions d'opération et de planification des clients?

- De quelle façon la gamme des produits et des services actuellement offerts par la Direction du Service des glaces peut-elle être modifiée, élargie ou changée pour refléter les nouvelles réalités économiques qui imposent des restrictions budgétaires, une nouvelle

combinaison de clients et une nouvelle réglementation régissant le transport maritime dans l'Arctique?

20.32 Lorsque nous avons examiné le questionnaire par rapport à l'objectif global (voir le paragraphe 20.29) et à ces questions-clés, nous y avons remarqué certaines lacunes. Par exemple, l'incidence des produits existants sur la planification opérationnelle des clients n'a été traitée que partiellement dans le questionnaire. Cela signifiait que la Direction ne pouvait disposer de certaines informations importantes dans le cadre de sa propre planification. De plus, il n'y avait aucune question sur le recouvrement des coûts ou sur leur consentement à payer pour les produits existants ou nouveaux. Les questions ne portaient que sur la valeur générale de ces produits d'information sur les glaces. En outre, on n'a pas demandé aux clients ce qu'ils feraient si la Direction du Services des glaces n'était pas en mesure de leur fournir les produits d'information sur les glaces.

20.33 La Direction a adopté une approche inhabituelle pour recueillir les données de l'analyse. En effet, on a rempli des questionnaires pour les clients qui ne les avaient pas retournés par courrier mais qui avait été interviewés en personne ou au téléphone par le consultant ou le personnel de la Direction. Ces questionnaires ont été remplis à partir des notes prises au cours des entrevues. A notre avis, il aurait été préférable d'analyser ces dernières données séparément de celles contenues dans les questionnaires remplis par les clients, afin de déterminer le risque d'erreur systématique dans l'ensemble des résultats et, si nécessaire, de le prévenir.

20.34 Néanmoins, cette enquête a permis de recueillir une grande quantité d'informations que la Direction du Service des glaces utilise pour évaluer la qualité de ses services d'information sur les glaces et pour planifier l'avenir. Elle doit, par contre, combler les lacunes que nous avons observées et se concentrer sur les « besoins en évolution » des clients si elle souhaite que le Programme du Service des glaces soit en mesure de fournir des produits adaptés aux besoins des clients et de maximiser le recouvrement des coûts. Un tel objectif demande une rétroaction régulière et structurée de la part de tous les groupes-clients plutôt que la tenue d'enquêtes occasionnelles, soit une image de l'évolution de la situation plutôt qu'une représentation ponctuelle dans le temps.

20.35 **Conséquences d'une information incomplète sur les besoins des clients.** Une information incomplète limite la Direction pour créer une base évolutive de données sur les besoins des clients en vue de la planification de nouveaux produits et du recouvrement des coûts. La mise en oeuvre de la principale recommandation de l'évaluation de 1991, c'est-à-dire que la Direction adopte une approche « orientée vers les clients » plutôt qu'une approche « orientée vers la technologie », pourrait être menacée si l'on continue à élaborer de nouveaux produits d'information sans une connaissance profonde des besoins des clients. Il pourrait en résulter des produits dont la demande et les possibilités de recouvrement des coûts seraient faibles et qui entraîneraient des dépenses inutiles. Finalement, une telle approche pourrait même mener à une perte de clients.

20.36La Direction du Service des glaces devrait bâtir sur les résultats de sa récente enquête en mettant sur pied un mécanisme structuré de rétroaction qui permettra de recueillir systématiquement les commentaires des clients sur des questions comme la création d'un nouveau produit d'information sur les glaces, les normes du service et les stratégies de recouvrement des coûts.

Rôle et responsabilités de la Direction du Service des glaces

20.37 Avec l'achèvement en 1993 du Programme élargi du Service d'information sur les glaces, le Service de l'environnement atmosphérique affirmait qu'il avait « mis sur pied et maintenu un service d'information sur les glaces de catégorie mondiale à l'intention des Canadiens ». (*Les sciences et les technologies de l'environnement : un tour d'horizon*, Ottawa, 1993) Par contre, la décision de 1982 d'établir un service élargi d'information sur les glaces qui répondrait aux besoins du Canada dans les années 90 n'a pas tenu compte de la rapidité du développement technologique, ni du fait que les pressions économiques actuelles influenceraient toutes les activités gouvernementales. Ces deux facteurs touchent actuellement la Direction du Service des glaces qui s'est déjà engagée à amorcer une nouvelle étape technologique importante en 1995. C'est à ce moment que le Programme de reconnaissance des glaces deviendra une activité réalisée par satellite avec le lancement du RADARSAT de l'Agence spatiale canadienne. Ce changement est en réponse aux réductions prévues de budget et les gestionnaires supérieurs devront s'assurer que ce programme pourra être réalisé tout en trouvant des moyens d'accroître les recettes.

Besoin d'une politique de sciences et de technologie

20.38 La Direction du Service des glaces ne possède actuellement aucune politique de sciences et de technologie lui permettant de préciser ses responsabilités nationales et internationales et de fournir des directives aux gestionnaires dans l'éventualité où les réductions de crédits ne pourraient être compensées par une augmentation des recettes et par des modifications de programmes. Nous nous attendions à trouver un tel énoncé de politique accompagné d'une définition claire des priorités. Par exemple, la reconnaissance des glaces devrait-elle être maintenue à son niveau actuel aux dépens d'autres volets du Programme comme l'archivage des données? Il ne faut pas oublier que ce dernier volet est d'une importance primordiale pour les clients internationaux de la Direction et qu'il constitue le fondement de sa réputation mondiale.

20.39L'évaluation de 1991 du Programme du Service des glaces a reconnu la nécessité d'établir une telle politique de sciences et de technologie à l'usage de la Direction. L'établissement de cette politique constituait un objectif du plan d'action de 1992 et l'échéancier prévoyait qu'il devait être achevé en décembre 1993. Au moment de notre vérification, cela n'avait pas encore été fait. Lorsqu'il a approuvé le plan d'action en 1992, le Comité de vérification et d'évaluation du Ministère a appuyé la nécessité

d'adopter une telle politique. En effet, une politique définissant le rôle et les responsabilités de la Direction aurait permis d'orienter la planification stratégique et l'enquête sur les clients.

Conséquences de l'absence d'une telle politique

20.40 Bien que nous ayons remarqué avec plaisir que l'élaboration des normes de service était en cours, nous avons cependant été préoccupés par le fait que cet exercice se déroulait sans l'orientation utile contenue dans une politique de sciences et de technologie propre à la Direction. Sans une telle politique, la Direction du Service des glaces ne dispose d'aucun guide pour l'aider à définir son approche face au changement technologique et à répondre à toute modification nécessaire des programmes. Sans une telle orientation, le temps et l'argent peuvent être attribués d'une façon inadéquate à un volet spécifique du Programme au détriment d'un client ou d'un autre. Dans le cas de la Garde côtière, par exemple, la réduction des services d'appui pourrait diminuer la capacité du Canada de fournir l'information sur les glaces nécessaires pour assurer la protection des intérêts commerciaux et de navigation. La Garde côtière pourrait alors perdre confiance dans le Programme et s'en retirer partiellement ou complètement. La perte de recettes qui en résulterait pourrait alors réduire la capacité de la Direction à réaliser la totalité de son programme sans abaisser ses normes de service. Dans le cas de l'archivage des données sur les glaces, une réduction de l'appui pourrait priver les scientifiques canadiens et internationaux de données vitales à la compréhension des problèmes climatiques mondiaux.

20.41 La Direction du Service des glaces devrait donner suite le plus rapidement possible à l'engagement qu'elle a pris dans son plan d'action quant à l'élaboration d'une politique de sciences et de technologie pour ses propres fins.

Planification stratégique incomplète

20.42 Le Document sur les orientations stratégiques de la Direction du Service des glaces (novembre 1992) précise l'approche qu'elle compte adopter pour une période de cinq ans afin de répondre aux exigences du plan d'entreprise (1993-1994 à 1998-1999) du Service de l'environnement atmosphérique intitulé : « Notre nouveau mode d'action : une stratégie qui exploite nos points forts ». Ses objectifs principaux consistent à réduire les coûts imposés aux contribuables pour l'acquisition des données sur les glaces et à augmenter les recettes produites par la communication d'information et la prestation de services sur les glaces.

20.43 Le document de novembre 1992 définit les orientations stratégiques de la Direction, de même que les mesures à prendre et les étapes à respecter pour réduire de 20,9 millions de dollars en 1992-1993 à 17,9 millions de dollars en 1997-1998 ses dépenses de fonctionnement provenant du Trésor. Cette différence doit être comblée par le recouvrement des coûts auprès des utilisateurs du service à l'extérieur du gouvernement fédéral. Ce document précise les risques associés aux stratégies énoncées et, dans certains cas, propose de nouvelles

approches si les plans de recouvrement des coûts ne sont pas mis en oeuvre.

20.44 La Direction consacre du temps et des efforts à déterminer des moyens de recouvrement des coûts. D'ailleurs, la politique de prix et la liste détaillée de prix pour les différents services d'information sur les glaces qu'elle a préparées montrent bien les progrès réalisés. De plus, le personnel reçoit actuellement une formation pour apprendre « de quelle façon transformer un organisme gouvernemental en une entreprise de mise en marché ». On a également préparé une politique de commercialisation. Bien que le document d'aperçu de la stratégie traite en détail de cette nouvelle façon de faire des affaires, la Direction n'a pas encore défini les priorités de son programme face aux ressources disponibles, dans l'éventualité où les recettes prévues par suite du recouvrement des coûts n'atteignent pas les objectifs fixés et que l'excédent requis pour maintenir le service ne puisse être fourni par le Trésor.

Conséquences d'une planification stratégique incomplète

20.45 Pour conserver sa réputation à l'étranger, la Direction doit se doter de stratégies prenant en compte les réductions du financement imposées par le gouvernement et l'incertitude quant aux niveaux de recettes; sinon, elle pourrait en effet se trouver devant une sérieuse pénurie de ressources et la perspective de devoir soit réduire ses services de reconnaissance des glaces, soit sacrifier d'autres volets du Programme pour garder le service de reconnaissance au niveau exigé. L'une et l'autre solution peuvent avoir des conséquences sérieuses, comme un manque d'information pouvant mettre en danger les navires ou la perte de données historiques pouvant appuyer les recherches sur le réchauffement planétaire.

20.46 La Direction du Service des glaces devrait étendre son document sur les orientations stratégiques pour qu'il reflète entièrement les stratégies de rechange liées à une réduction du financement par le gouvernement et à l'incertitude quant aux niveaux de recettes tirées.

Développement technologique

20.47 La collecte et le traitement de l'information sur les glaces subiront un important changement lorsque le satellite RADARSAT sera lancé en 1995. La Direction du Service des glaces se prépare actuellement à passer d'un système reposant sur les aéronefs à un autre basé sur le satellite. Elle conservera cependant l'aéronef Dash 7 pour fournir un appui tactique aux brise-glaces de la Garde côtière et effectuer la reconnaissance des zones laissées de côté par la couverture stratégique du RADARSAT (voir la pièce 20.3).

Pièce 20.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

20.48 L'imagerie sera reçue par le Centre des glaces via les stations de réception du satellite; elle sera ensuite analysée et les informations

sur les glaces qu'on en tirera seront entrées dans l'ordinateur du service de babillard. Tous les clients, dont les brise-glaces de la Garde côtière et les Bureaux des glaces, seront alors en mesure de transférer quotidiennement cette information dans leurs ordinateurs locaux. L'imagerie recueillie lors des vols du Dash 7 sera directement accessible aux brise-glaces et au Centre des glaces à Ottawa. A bord des brise-glaces, les spécialistes des services des glaces pourront visualiser, comparer et analyser les données d'aéronef et satellitaires, et conseiller les capitaines sur les conditions glacielles.

Avantages et coûts du passage au RADARSAT

20.49 La conversion au RADARSAT exigera une mise à niveau du Centre des glaces, qui devrait se chiffrer à 2,3 millions de dollars environ; la Direction prévoit cependant que l'un des avantages en sera une réduction annuelle d'au moins 1,5 million de dollars des dépenses de fonctionnement par rapport à la formule actuelle basée sur les aéronefs. Dans la politique sur les données du RADARSAT, l'information sur les glaces reçoit la plus haute priorité en ce qui concerne l'imagerie RADARSAT, urgences exceptées. La Direction prévoit que cette technologie facilitera l'accès des usagers à l'information sur les glaces, et accroîtra ses possibilités en matière de recouvrement des coûts.

Plans d'urgence

20.50 La Direction du Service des glaces est un secteur de haute technologie, vulnérable aux dommages temporaires ou permanents que pourraient subir les logiciels ou matériels. Il lui est donc essentiel de disposer de plans d'urgence adéquats en prévision de tels cas, surtout lorsque la continuité du service dépend d'un satellite sur lequel la Direction n'a pas de contrôle. Dans la nouvelle situation, elle perd la souplesse qu'offraient les aéronefs, qui peuvent normalement être dépêchés en tout endroit et en tout temps, alors que le satellite a une orbite et un calendrier fixes. Pour ce qui est du Centre des glaces, un « Plan d'urgence du Centre national des glaces » détaillé, visant la protection du « centre nerveux » des opérations, a été approuvé le 12 avril 1994. Il faut aussi noter que, dans le cadre d'un accord conclu avec les Archives nationales du Canada, l'on a créé un système de sauvegarde des données glacielles pour assurer la protection des archives au cas où le Centre serait endommagé ou détruit.

Portée du plan d'urgence RADARSAT

20.51 La Direction reconnaît que le satellite pourrait tomber en panne, que ce soit au moment du lancement ou du déploiement ou pendant le fonctionnement. Elle a donc préparé un « Plan d'urgence RADARSAT », daté du 25 mars 1994, pour faire face à ce genre d'urgences opérationnelles. Ce plan définit les principales catégories de risques, et les mesures à prendre pour maintenir un niveau de service acceptable. On y prévoit un recours considérable à l'aéronef Dash 7, ainsi qu'à des aéronefs de la Défense nationale, du ministère des

Pêches et des Océans et du secteur privé.

20.52Absence d'ententes officielles d'aide en cas d'urgence. Comme on l'a mentionné précédemment, le plan d'urgence fait considérablement appel à diverses sources de données, comme d'autres satellites de télédétection des ressources, et aux aéronefs présentement utilisés par d'autres ministères. En date du 31 mai 1994, il n'existait aucun autre accord ou protocole d'entente officiel garantissant que l'aide de ces sources serait immédiatement fournie s'il survenait une urgence et que les conditions de navigation dans le golfe du Saint-Laurent et au large de Terre-Neuve devenaient dangereuses.

20.53La Direction du Service des glaces devrait négocier des ententes formelles avec d'autres organismes des secteurs public et privé qui jouent un rôle dans le Plan d'urgence RADARSAT, lui assurant en cas d'urgence l'utilisation prioritaire d'autres satellites et aéronefs.

Viabilité des plans d'urgence

20.54 La Direction du Service des glaces n'a pas prévu tester les procédures de secours afin de vérifier si l'on peut fournir des services adéquats d'information sur les glaces en cas de panne de l'ordinateur du Centre des glaces ou de panne partielle ou totale du satellite. La Garde côtière, en particulier, a une importante responsabilité en matière de protection de la navigation dans les eaux encombrées de glace; elle doit donc avoir la certitude que les services seront maintenus.

20.55La Direction du Service des glaces devrait tester son plan d'urgence avant le lancement du RADARSAT en 1995.

Les archives de données glacielles de la Direction

20.56 La Direction du Service des glaces conserve des archives de données glacielles dans le cadre du mandat de fournir de l'information sur les glaces qui lui a été confié. Sa capacité à cet égard a considérablement augmenté avec la création en 1993 du système d'archivage de données glacielles climatologiques. Bien que l'archivage des données joue un rôle essentiel dans la recherche sur le climat mondial effectuée tant au Canada qu'à l'étranger et contribue, par conséquent, à la présence du Canada sur la scène internationale, cette activité manque de visibilité au sein de la Direction.

Besoin de mettre à jour la politique d'archivage

20.57 La politique d'archivage actuelle, qui date d'octobre 1986, est encore sous forme d'ébauche. Elle ne tient donc pas compte du nouveau système d'archivage de données glacielles climatologiques et de son incidence sur les capacités et les services d'archivage de la Direction.

Emplacement et catalogage des données glacielles existantes

20.58 La Direction du Service des glaces entretient des contacts

informels avec les ministères fédéraux qui produisent des données glacielles, notamment Pêches et Océans Canada et le Conseil national de recherches, pour suivre l'évolution de leurs fonds de données.

20.59 De concert avec les experts-conseils de l'industrie, des établissements d'enseignement et du secteur privé, la Direction du Service des glaces espère mettre au point des répertoires des données glacielles existantes, indiquant le type de données, leur emplacement et le nom des personnes-ressources, afin de fournir un service plus complet. Les travaux effectués à ce jour ont révélé que certaines sources importantes d'information risquent d'être perdues, puisque leur valeur a diminué aux yeux des premiers responsables de la collecte des données, notamment l'industrie pétrolière et gazière, à mesure que leurs projets prenaient fin ou étaient relocalisés. Ces données sont importantes pour les chercheurs et les autres utilisateurs de l'information historique.

20.60 **Importance de la saisie ininterrompue des données glacielles.** La sauvegarde des données glacielles du Canada est essentielle pour la recherche climatologique actuelle et future réalisée au Canada et à l'étranger, notamment sur les incidences du réchauffement planétaire. Ces données prennent une importance de plus en plus grande.

20.61 Dans le passé, le Canada était couvert par un réseau de stations météorologiques qui fournissaient d'importantes informations sur les glaces. Certaines stations étaient importantes; d'autres, plus petites, avaient un seul préposé et fonctionnaient même à temps partiel. Cependant, depuis la Deuxième Guerre mondiale, les ministères et les organismes responsables de leur soutien financier les ont fermées une à une en raison de nouvelles priorités et de restrictions budgétaires. Jusqu'à présent, ces organisations n'ont avisé les parties intéressées, notamment la Direction du Service des glaces, qu'une fois les fermetures effectuées. Dans d'autres cas, les stations de surveillance ont été automatisées et les mesures de l'épaisseur de la glace ont été exclues de l'ensemble des données. De telles décisions ont entraîné la perte de précieuses données continues si importantes pour les recherches climatologiques et les autres recherches connexes, autant au Canada qu'à l'étranger.

Conséquences d'un manque d'attention dans l'archivage des données

20.62 Sans une approche plus globale face à l'archivage des données glacielles, qui comprendrait notamment la désignation, l'emplacement et la protection des ensembles de données, leur coordination et leur relevé dans un répertoire ou un système national reconnu, le Canada est susceptible de perdre des données précieuses sur les glaces. Une telle perte nuirait, par exemple, à la recherche, à la conception technique et à l'évaluation des incidences environnementales, tout en réduisant notre aptitude à trouver des solutions aux problèmes climatologiques mondiaux. Cette vulnérabilité vaut aussi bien pour les données complexes produites par les satellites que pour les données glacielles de base recueillies régulièrement par les stations météorologiques. Si le maintien des données était interrompu, il n'y aurait aucun moyen de récupérer les données perdues, et même si ces enregistrements étaient

reconstitués ultérieurement, leur valeur sera moindre aux yeux des chercheurs.

20.63 Les responsabilités et les priorités de la Direction du Service des glaces en ce qui concerne l'archivage des données glacielles ne sont pas définies clairement. En tant que membre du Groupe de travail canado-américain sur les glaces et de ses comités permanents, notamment celui sur les archives de données, la Direction du Service des glaces agit à titre de conseiller pour le gouvernement fédéral dans le domaine des glaces en collaboration avec le National Ocean Service du gouvernement des États-Unis. Ensemble, ils organisent le cadre de travail des programmes d'archivage canadien et américain afin de répondre aux besoins de chercheurs et de faire en sorte qu'ils demeurent en mesure d'étudier les problèmes qui se présenteront dans l'avenir. Parmi ces activités, on devrait notamment inclure la reconnaissance officielle des documents d'archives dans un registre international. Tout désistement face à ces responsabilités internationales pourrait nuire à l'image du Canada au sein de la communauté scientifique mondiale.

20.64 La Direction du Service des glaces devrait :

- **préciser son rôle en matière d'archivage en révisant et en rendant officielle sa politique interne d'archivage;**

- **créer un registre national énumérant toutes les sources des données glacielles existantes, à la fois dans le secteur public et privé, qui servirait de document unique de référence pour les chercheurs;**

- **viser l'intégration au Système d'archivage des données glacielles climatologiques des ensembles de données qui pourraient autrement disparaître, afin de protéger cette précieuse information et d'éviter tout dédoublement éventuel;**

- **profiter de son rôle international en matière d'archivage, comme le montre sa participation au Groupe de travail mixte Canada-États-Unis sur les glaces, pour conclure avec d'autres pays impliqués dans la collecte de données sur les glaces et dans la recherche, des ententes formelles sur l'enregistrement des données d'archivage.**

Conclusions générales

20.65 La gestion opérationnelle du Programme du Service des glaces semble satisfaisante dans la mesure où elle transmet aux clients l'information prescrite sur les glaces, conformément aux objectifs du Programme. Les clients semblent satisfaits des services reçus, dans la mesure où un examen des dossiers et des entrevues personnelles peuvent nous le confirmer.

20.66 La Direction prend actuellement des mesures pour améliorer l'économie et l'efficience de ses programmes. Elle s'adapte aux restrictions budgétaires en recherchant des possibilités de recouvrement des coûts et d'autres moyens de générer des recettes tout

en conservant le niveau actuel de service. L'introduction du RADARSAT devrait réduire d'au moins 1,5 million de dollars les coûts annuels d'exploitation pour la reconnaissance des glaces.

20.67 Cependant, comme nous l'avons souligné à d'autres endroits dans le présent chapitre, il y a un certain nombre de domaines sur lesquels la Direction du Service des glaces devra se pencher si elle souhaite relever avec succès les défis qui se présenteront au cours des prochaines années.

Chapitre 21

Affaires étrangères et Commerce international Canada

Contributions d'aide technique à l'Europe centrale et de l'Est et à l'ex-Union soviétique

Table des matières

	Page
Points saillants	21-5
Introduction	21-7
Nature de l'aide	21-8
Objectifs du programme	21-9
Financement, fondement et organisation du programme	21-11
Portée et dépenses du programme	21-13
Objectifs, étendue et méthode de la vérification	21-17
Observations	21-18
Évaluation du programme	21-18
Le gouvernement a évalué son programme d'aide technique au bon moment	21-18
Le Ministère applique les recommandations issues des études, mais il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence complète des mesures prises	21-20
Efficacité du programme	21-21
Une évaluation a montré que le programme a permis de fournir rapidement un montant important d'aide technique dans des secteurs valables	21-21
Il faudra une orientation plus stratégique pour tirer parti au maximum des possibilités de commerce et d'investissement à long terme	21-22
Gestion des projets	21-24
Le Ministère prend les mesures nécessaires pour mettre davantage l'accent sur les résultats	21-24
Vérification des contributions	21-26
Le Ministère prend des mesures pour rendre plus explicites la nature et la portée de la certitude recherchée par la vérification	21-27
Rapports au Parlement	21-28

Il faudrait améliorer la qualité des informations fournies au Parlement 21-28

Conclusion 21-29

Pièces

21.1 Pays et organisations multilatérales donnant de l'aide à l'Europe centrale et de l'Est et à l'ex-Union soviétique 21-7
21.2 Aide technique totale versée par les principaux donateurs bilatéraux pendant les années civiles 1991 et 1992 21-8
(La pièce 21.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
21.3 Pays d'Europe centrale et de l'Est et de l'ex-Union soviétique admissibles à l'aide bilatérale canadienne 21-14
(La pièce 21.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
21.4 Croissance de l'aide technique et humanitaire canadienne versée à l'Europe centrale et de l'Est et à l'ex-Union soviétique de 1989-1990 à 1993-1994 21-15
(La pièce 21.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
21.5 Ventilation de l'aide canadienne versée à l'Europe centrale et de l'Est (ECE) et à l'ex-Union soviétique (EUS) de 1989-1990 à 1993-1994 21-16
(La pièce 21.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
21.6 Engagements canadiens par type d'agent d'exécution - Aide technique pour l'exercice 1993-1994 21-17
21.7 Engagements canadiens selon l'étendue des projets Aide technique pour l'exercice 1993-1994 21-18

Affaires étrangères et Commerce international Canada

Contributions d'aide technique à l'Europe centrale et de l'Est et à l'ex-Union soviétique

Vérificateur général adjoint : Richard B. Fadden
Vérificateur responsable : Vinod Sahgal

Points saillants

21.1 L'aide du Canada à l'Europe centrale et de l'Est et à l'ex-Union soviétique répond à trois objectifs essentiels : appuyer l'évolution démocratique des pays concernés; appuyer la transition vers l'économie de marché; et renforcer les liens de commerce et d'investissement avec la région. Le programme d'aide est fondé sur les intérêts nationaux du Canada et sur le principe du partage des responsabilités entre les pays membres du G-7 et du G-24.

21.2 Le programme des contributions d'aide technique du Ministère pour la région concernée s'est considérablement développé depuis 1989. En 1993-1994, les contributions ont atteint 74 millions de dollars, et les versements cumulés, 145 millions.

21.3 Le gouvernement a effectué des évaluations du programme,

notamment un examen de sa gestion financière, pour s'assurer que celui-ci est doté de systèmes et méthodes de gestion adéquats et qu'il atteint ses objectifs.

21.4 L'une des évaluations a montré que le programme a permis de verser rapidement un montant substantiel d'aide technique à la région; selon le Ministère, cependant, il n'est pas possible, d'un point de vue pratique, de mesurer l'incidence de l'aide de tel ou tel pays donateur sur l'évolution démocratique et la transition vers l'économie de marché dans la région.

21.5 Bien que les entreprises canadiennes participant au programme fassent état d'une incidence positive à court terme non négligeable, c'est seulement à plus longue échéance que l'on pourra mesurer l'existence de bienfaits durables sur le plan du commerce et de l'investissement. Une évaluation a permis de conclure que le programme devrait avoir une orientation plus stratégique pour tirer parti au maximum des possibilités de commerce et d'investissement existantes.

21.6 Le Ministère a récemment pris des mesures pour veiller à ce que la gestion des projets soit plus axée sur les résultats, mais il est encore trop tôt pour en mesurer l'incidence. Nous avons l'intention d'effectuer des études de suivi sur la mise en oeuvre des divers plans qui ont été élaborés et des initiatives prises par le Ministère.

21.7 Il faudrait améliorer la qualité des informations fournies au Parlement sur les objectifs du programme, sur les ressources utilisées et sur les résultats atteints.

Introduction

21.8 L'effondrement de l'empire soviétique et l'émergence d'États indépendants en Europe centrale et de l'Est et dans l'ex-Union soviétique (la région) désirant adopter des valeurs et des institutions démocratiques est une chance historique qui nous est offerte pour bâtir un ordre mondial plus stable et plus pacifique. Le pendant de cette chance est le spectre de l'instabilité régionale et mondiale en cas d'échec. L'aide des pays occidentaux à la région pour appuyer la transition vers la démocratie et l'économie de marché répond à des intérêts fondamentaux stratégiques des points de vue politique et économique. Autrement dit, ces pays considèrent que l'apparition de marchés libres et compétitifs, conjuguée à la stabilisation économique et à la privatisation au sein de sociétés démocratiques, favorisera la prospérité et la croissance économique. A terme, les économies de la région devraient s'intégrer au système financier et commercial international, ce qui renforcera la stabilité politique et économique à l'échelle mondiale.

21.9 Vingt-sept pays fournissent de l'aide à la région : les membres du G-24 et trois autres. Les membres du G-24 sont douze pays de l'Union européenne, six pays de l'Association européenne de libre-échange, les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Turquie. Les principaux donateurs multilatéraux sont la

Commission de l'Union européenne (comme entité distincte de ses membres), la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, et l'Organisation de coopération et de développement économique (pièce 21.1). En outre, de nombreux États ou provinces, des municipalités, des entreprises privées, des fondations privées et des organisations non gouvernementales fournissent également de l'aide. Par exemple, plus de 40 entités fédérales, étatiques et municipales de l'Allemagne seulement, chacune ayant ses propres objectifs, oeuvrent en Hongrie et dans la République tchèque.

21.10 Étant donné la multiplicité des donateurs gouvernementaux, non gouvernementaux et multilatéraux, la coordination des programmes est essentielle mais, de ce fait, plutôt difficile. A cause de cela, les donateurs ont mis sur pied divers mécanismes de coordination. En outre, les donateurs individuels coordonnent leurs efforts avec d'autres donateurs oeuvrant dans des secteurs d'intérêt commun.

Pièce 21.1

Pays et organisations multilatérales donnant de l'aide à l'Europe centrale et de l'Est et à l'ex-Union soviétique

PAYS DONATEURS

OCDE

Union européenne
Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni

Association européenne de libre-échange
Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Suède, Suisse

Autres pays du G-24
Australie, Canada, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande, Turquie

HORS OCDE
Taïwan, Arabie saoudite, Corée du Sud

ORGANISATIONS MULTILATÉRALES

Institutions financières internationales
Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque mondiale, Fonds monétaire international

Autres

Commission de l'Union européenne (comme entité distincte de ses membres)

Organisation de coopération et de développement économique

Source : Organisation de coopération et de développement économique/

Comité d'aide au développement (OCDE/CAD)

Pièce 21.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

21.11 Le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique publie des chiffres sur le montant de l'aide technique fournie par les donateurs bilatéraux individuels. Toutefois, les derniers chiffres disponibles à ce sujet concernent les années civiles 1991 et 1992 (pièce 21.2). C'est l'Allemagne qui donne le plus, et de loin, alors que la contribution du Canada est relativement modeste.

21.12 Les quatre dernières années ont montré que la transformation politique et économique complète prendra beaucoup plus de temps que ne l'avaient prévu les dirigeants politiques des pays donateurs et des pays bénéficiaires de l'aide. Cette transformation complète exigera une aide soutenue des donateurs, notamment pour résoudre des problèmes macro-économiques de fond. Affaires étrangères et Commerce international Canada (le Ministère) estime que cela exigera un leadership actif et soutenu de la part des institutions multilatérales.

Nature de l'aide

21.13 Le Ministère gère un programme d'aide à l'Europe centrale et de l'Est et à l'ex-Union soviétique qui s'ajoute aux autres efforts d'aide canadiens dans la région. Ces efforts comprennent la participation du Canada à l'élaboration de politiques internationales au sein du G-7 et des instances de décision des grandes institutions multilatérales, comme les institutions financières internationales, qui sont actives dans la région. Celles-ci fournissent une aide très diversifiée, de nature aussi bien macro-économique que micro-économique au niveau des projets. L'aide du Canada comprend également un allégement de l'endettement. Par exemple, le Canada a radié une partie importante de l'intérêt sur les crédits à l'exportation octroyés à la Pologne par la Société d'expansion des exportations et par la Commission canadienne du blé.

21.14 A l'origine, l'aide fournie par le Ministère était considérée comme une aide financière exceptionnelle et de courte durée, destinée à appuyer les efforts de réforme des pays qui se sont engagés les premiers dans cette voie. C'est ainsi qu'a été lancé, en 1989, un premier programme d'aide à la Pologne et à la Hongrie. A mesure que d'autres pays de la région ont emprunté le chemin des réformes, ils sont devenus eux aussi admissibles à l'aide canadienne. L'aide fournie par le Ministère peut être répartie en trois catégories.

21.15 L'aide technique bilatérale est destinée à financer des projets dans des secteurs prioritaires qui, selon le Ministère, apporteront une contribution réelle aux trois objectifs primordiaux du programme. Il s'agit de projets mis en oeuvre par des organisations canadiennes en coopération avec des organisations partenaires des pays bénéficiaires. Ces agents d'exécution gèrent la coopération technique, généralement

en fournissant des conseils sur l'élaboration des politiques, le renforcement des institutions et le perfectionnement des ressources humaines. Le programme d'aide technique bilatérale comprend par exemple le programme Renaissance Europe de l'Est, un programme souple de partage des coûts qui permet d'aider les entreprises canadiennes à élaborer des projets en participation, à exploiter des possibilités de commerce et d'investissement et à fournir une formation particulière d'entreprise.

21.16 L'aide technique multilatérale est destinée à appuyer les programmes des organisations multilatérales et des institutions financières internationales, notamment des projets favorisant le bon gouvernement et une bonne conduite internationale.

21.17 L'aide humanitaire est habituellement fournie par le truchement des organisations des Nations Unies, de la Croix-Rouge ou d'organisations humanitaires canadiennes, en privilégiant les endroits où elle peut être le plus utile. Par exemple, une aide alimentaire est fournie depuis 1991-1992 aux groupes les plus vulnérables des pays de la région, notamment l'ex-Yougoslavie.

21.18 Aux fins du présent chapitre, « le programme » désigne uniquement l'aide technique bilatérale (y compris le programme Renaissance) et multilatérale.

Objectifs du programme

21.19 Le programme a été mis sur pied pour servir les intérêts de la politique étrangère du Canada. Il repose d'abord sur les intérêts nationaux du Canada, qui comprennent notamment le renforcement de la sécurité mondiale, l'instauration d'un ordre mondial stable et intégré fondé sur des régimes démocratiques et des économies de marché compatibles avec les nôtres, l'avancement des intérêts politiques, économiques et commerciaux du Canada dans la région, et le renforcement des relations bilatérales. Il correspond également à la prise en charge par le Canada de ses responsabilités dans le cadre du partage des tâches entre les membres du G-7 et du G-24.

21.20 L'objectif primordial du Canada dans la région est de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité mondiales - c'est-à-dire de tirer pleinement parti de l'occasion qui est offerte de rebâtir un ordre mondial stable après la guerre froide. Un certain nombre de pays de la région possèdent l'arme nucléaire. L'échec de la transition pacifique vers la démocratie et l'économie de marché provoquerait dans la région européenne une instabilité qui nuirait aux intérêts du Canada et à la sécurité mondiale. L'ex-Yougoslavie en est un cas d'espèce.

21.21 Le programme contribue également aux intérêts politiques, économiques et commerciaux du Canada et au renforcement des relations bilatérales. L'émergence de marchés libres dans la région pourrait offrir des possibilités importantes de commerce et d'investissement pour le Canada. En même temps, favoriser l'intégration des économies de la région dans le système économique mondial devrait contribuer à la prospérité de l'économie mondiale et du système des échanges

commerciaux.

21.22 Finalement, le vif désir des 10 p. 100 de Canadiens ayant des origines familiales dans cette région d'appuyer et de favoriser la transformation des pays concernés est également un facteur important sous-jacent à l'action du Canada.

21.23 Le programme canadien d'aide technique sert les intérêts de la politique étrangère canadienne à partir de trois objectifs :

- appuyant la transition vers la démocratie;
- appuyant la transition vers l'économie de marché;
- renforçant les liens de commerce et d'investissement avec la région.

Financement, fondement et organisation du programme

21.24 Financement. Au départ, la majeure partie du financement provenait de la réserve du Conseil du Trésor pour les priorités. Mais l'on a rapidement constaté que l'effort canadien serait probablement de plus longue haleine et qu'il faudrait une source de financement plus permanente. Depuis le budget fédéral de février 1991, le Ministère demande donc l'approbation du Conseil du Trésor pour puiser les crédits nécessaires dans la réserve de l'enveloppe d'aide internationale. L'affectation complète de la réserve n'avait pas été faite au budget principal du Ministère. Les soldes de la réserve sont inclus dans les budgets supplémentaires à mesure que sont proposées durant l'année des initiatives internationales exigeant des fonds. La réserve n'est qu'une petite partie de l'enveloppe d'aide internationale. L'autre volet, beaucoup plus gros, est l'aide publique au développement; l'Agence canadienne de développement international (ACDI) est responsable d'environ 80 p. 100 de l'aide publique au développement, laquelle fait partie du *Budget principal des dépenses*.

21.25 Il existe plusieurs différences entre le programme d'aide technique et le programme géographique de l'ACDI. Premièrement, le programme d'aide technique n'est pas axé sur le développement des infrastructures matérielles et sociales mais sur le souci d'aider les sociétés concernées à évoluer vers des régimes démocratiques et des économies de marché en recommençant à exploiter leurs connaissances et à acquérir de nouvelles compétences. Deuxièmement, le programme ne repose pas sur des ententes de coopération bilatérale officielle de pays à pays. Troisièmement, la plupart des pays de la région bénéficiant du programme ne sont pas admissibles à l'aide publique canadienne au développement.

21.26 Fondement. De par sa portée générale, la *Loi sur le ministère des Affaires extérieures, 1980-1981-1982-1983,* donne au ministre des Affaires étrangères le pouvoir de gérer le programme d'aide technique. Le Ministère n'a pas demandé de législation habilitante particulière pour le programme lui-même. Le cadre politique et les ressources financières du programme émanent plutôt d'une série de décisions du

Cabinet et du Conseil du Trésor. Le programme a évolué en réponse aux engagements pris par le Canada lors des divers sommets du G-7 tenus entre 1989 et 1993, par exemple l'engagement pris au Sommet de Paris de 1989 de fournir une aide technique à la Pologne et à la Hongrie (de concert avec les autres membres du G-7) et celui pris au Sommet de Londres de 1991 envers l'Union soviétique.

21.27 Les modalités approuvées par le Conseil du Trésor définissent le cadre des pouvoirs en vertu duquel fonctionne le programme. La délégation des pouvoirs d'approbation de projets est décidée au sein du Ministère. Jusqu'en février 1994, la haute direction du Ministère détenait le pouvoir d'approbation des projets d'un montant maximum de 5 millions de dollars, mais les cadres du Ministère soulignent qu'ils ont demandé « l'approbation par le Ministre de tous les projets susceptibles de revêtir une importance politique et économique et de tous ceux ayant une valeur de 5 millions de dollars ou plus ». Présentement, l'approbation ministérielle est requise pour tous les projets de plus de 100 000 $.

21.28 Organisation. Un groupe de travail a été mis sur pied en 1989 pour gérer le programme. Par la suite, en juillet 1993, après que le Conseil du Trésor eut approuvé la continuation de l'aide canadienne à la région, le Ministère a créé à titre permanent une Direction générale de l'assistance à l'Europe centrale et à l'Europe de l'Est pour succéder au groupe de travail. La nouvelle direction générale fait partie du Secteur de l'Europe du Ministère, chargé de gérer les relations du Canada avec l'Europe de l'Ouest et de l'Est et de faire avancer les intérêts canadiens dans cette région.

21.29 L'expansion du programme a fait augmenter le nombre de personnes participant à sa gestion et à sa prestation. Ainsi, le personnel s'occupant du programme à l'Administration centrale est passé de cinq personnes en 1989 à 67 postes permanents le 31 mars 1994. En outre, dix employés canadiens et 25 employés de programme et de soutien recrutés localement contribuent actuellement dans les missions à l'étranger à dispenser le programme d'aide technique. Les dépenses de fonctionnement déclarées par le Ministère sont passées de 2 millions de dollars en 1992-1993 à 7,2 millions de dollars en 1993-1994. On s'attend à ce qu'elles augmentent encore en 1994-1995, en partie puisque d'autres employés canadiens et locaux ont été affectés au programme d'aide technique dans plusieurs missions à l'étranger.

Portée et dépenses du programme

Pièce 21.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

21.30 Pays admissibles. La portée du programme s'est élargie rapidement, puisqu'elle est passée de deux pays admissibles en 1989 à 26 en 1994, soit huit pays du programme et six pays hors-programme en Europe centrale et de l'Est, et trois pays du programme et neuf pays hors-programme dans l'ex-Union soviétique (pièce 21.3).

21.31 Les pays du programme sont ceux qui jouissent d'affectations budgétaires particulières, qui sont admissibles à toutes les formes d'aide et qui bénéficient de projets d'aide technique destinés à répondre à leurs besoins. Les pays hors-programme ne jouissent pas d'affectations budgétaires particulières, mais ils sont admissibles à des projets souples et occasionnels d'aide technique et peuvent bénéficier de l'aide régionale, multilatérale et humanitaire et du programme Renaissance Europe de l'Est. Les Ministres déterminent l'admissibilité d'un pays à l'aide en fonction des intérêts canadiens en matière d'économie, de politique et de sécurité de manière à optimiser l'incidence de ressources limitées dans certains pays clés. Les affectations budgétaires reposent sur des engagements pluriannuels pris par le gouvernement, sur les besoins du pays considéré, son engagement envers le processus de réforme, et sur les intérêts et points forts du Canada.

21.32 Dépenses. La croissance des dépenses annuelles a été spectaculaire (pièce 21.4). De deux millions de dollars qu'elles étaient en 1989-1990, les contributions d'aide technique ont atteint 74 millions de dollars par an en 1993-1994. Bien que l'aide technique se soit située en moyenne autour de 100 millions de dollars pendant chacun des deux derniers exercices financiers, la part de l'aide humanitaire a baissé alors que celle de l'aide technique a monté. Le Ministère croit que cette tendance se maintiendra en 1994-1995. Il souligne cependant qu'il ne lui est pas possible de spéculer sur les affectations du programme de 1994-1995, puisque le budget du programme pour cet exercice n'avait pas encore été adopté par les ministres concernés au moment de la vérification.

Pièce 21.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

21.33 Fin 1993-1994, les contributions cumulées d'aide technique du Canada s'élevaient à 145 millions de dollars, soit environ 126 millions au titre de l'aide technique bilatérale (dont 16 millions environ pour le programme Renaissance) et près de 19 millions au titre de l'aide technique versée aux agences multilatérales pour leurs initiatives et pour des projets concernant la sécurité nucléaire, la paix et la démocratie. Le Ministère a également fourni près de 95 millions de dollars au titre de l'aide humanitaire pendant la même période (pièce 21.5).

21.34 Nombre de projets. Selon les estimations du Ministère, plus de 700 projets bilatéraux concernant plus de 400 agents d'exécution ont été financés depuis la création du programme. Cinq pays (la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Russie et l'Ukraine) ont reçu la majeure partie de l'aide technique canadienne. On trouvera à la pièce 21.5 une ventilation de l'aide technique bilatérale versée par secteur entre 1989-1990 et 1993-1994 (plus de la moitié ayant été consacrée à des projets de développement du secteur privé et de démocratisation). La pièce 21.6 présente la ventilation des engagements d'aide technique bilatérale par type d'agent d'exécution pour 1993-1994, et la pièce 21.7, la ventilation des mêmes chiffres pour le même exercice selon

l'étendue des projets.

Pièce 21.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Objectifs, étendue et méthode de la vérification

21.35 En commençant cette vérification, nous avons tenu compte du fait que le programme a dû être organisé rapidement pour faire face à une situation qui évoluait elle aussi très vite. Bien que le programme n'existe que depuis moins de cinq ans, il représente l'un des secteurs de dépenses du Ministère dont l'expansion a été la plus rapide ces dernières années.

Pièce 21.6

Engagements canadiens par type d'agent d'exécution

Aide technique pour l'exercice 1993-1994

Type d'agent d'exécution	Nombre de projets	Pourcentage du nombre total de projets	Montant engagé ($)	Pourcentage du montant total engagé
Établissements d'enseignement	36	10,9	28 793 844	28,4
Secteur commercial et associations	187	56,8	25 249 496	24,9
Secteur gouvernemental - fédéral, provincial et municipal	75	22,8	32 752 048	32,3
Organisations non gouvernementales	16	4,9	7 977 457	7,9
Autres	15	4,6	6 631 920	6,5
Total	**329**	**100,0**	**101 395 765**	**100,0**

Note : *Cette liste correspond aux engagements de projets approuvés et non pas aux sommes effectivement versées pour chaque projet; en conséquence, le total est plus élevé que le montant dépensé au titre du programme pendant l'exercice financier.*

Source : Affaires étrangères et Commerce international Canada

21.36 Notre décision d'entreprendre cette vérification résulte également des questions posées dans les rapports du General Accounting Office des États-Unis et, plus récemment, dans un rapport du Congrès des États-Unis au sujet du programme d'aide américain pour l'Europe de l'Est et l'ex-Union soviétique. La justification et les objectifs du programme américain sont très semblables à ceux des programmes d'aide technique financés par le Canada ou par d'autres pays donateurs. Parmi les problèmes soulevés au sujet du programme d'aide américain, mentionnons la gestion des projets, la coordination des donateurs et l'efficacité à atteindre les objectifs.

21.37 Objectifs de la vérification. Cette vérification visait à fournir des données objectives pour aider le législateur à analyser la manière dont le Ministère utilise ses ressources, ainsi que sa gestion des résultats attendus. Nous souhaitions par ailleurs mettre en lumière les domaines susceptibles d'amélioration, du point de vue de la gestion du programme et des projets.

21.38 Nous nous attendions à ce que le Ministère s'attache, dans sa gestion du programme, à :

- mesurer l'efficacité du programme eu égard aux objectifs établis par le gouvernement, ainsi que les résultats des projets financés, et à produire des rapports à ce sujet;

Pièce 21.7

Engagements canadiens selon l'étendue des projets

Aide technique pour l'exercice 1993-1994

Étendue des projets ($)	Nombre de projets	Pourcentage du nombre total de projets	Valeur totale des projets ($)	Pourcentage de la valeur totale des projets
1 - 99 999	211	64,1	7 851 131	7,7
100 000 - 249 999	43	13,1	6 940 613	6,8
250 000 - 499 999	38	11,6	15 073 851	14,9
500 000 - 999 999	17	5,2	12 975 785	12,8
1 000 000 - 9 999 999	18	5,5	38 554 385	38,0
10 000 000 +	2	0,6	20 000 000	19,7
Total	**329**	**100,0**	**101 395 765**	**100,0**

Note : *Cette liste correspond aux engagements de projets approuvés et non pas aux sommes effectivement versées pour chaque projet; en conséquence, le total est plus élevé que le montant dépensé au titre du programme pendant l'exercice financier.*

Source : Affaires étrangères et Commerce international Canada

- obtenir d'une source indépendante la certitude que les sommes dépensées par les agents d'exécution du Ministère, en son nom, sont bien consacrées aux objectifs fixés par le législateur et que l'on rend des comptes exhaustifs à cet égard.

21.39 Étendue. La vérification a porté sur les 145 millions de dollars de contributions d'aide technique gérés par le Ministère entre la fin de 1989 et le 31 mars 1994. Elle n'a pas porté sur les 95 millions de dollars d'aide humanitaire versés par le Ministère pendant la même période.

21.40 Méthode. La vérification a été effectuée essentiellement à l'Administration centrale en procédant à l'examen de la documentation du programme et des projets. Nous avons consulté le personnel du programme et d'autres agents du Ministère, ainsi que des consultants ministériels et des experts universitaires. Nous avons effectué de brèves visites dans les missions canadiennes de Budapest et de Prague pour interviewer les agents du programme, les chefs de mission, un nombre choisi d'agents d'exécution sur le terrain et un certain nombre de bénéficiaires de l'aide technique canadienne.

21.41 Nous avons aussi eu recours à une évaluation de programme lancée par le gouvernement, ainsi qu'à une évaluation de programme et à un examen de gestion financière lancés par le Ministère. Comme nous n'avons pas évalué la méthodologie de ces évaluations et de l'examen financier, nous n'exprimons aucune opinion sur leur qualité. Nous formulons cependant des observations au sujet de leur mandat, et nous présentons leurs conclusions. Le Ministère nous a dit qu'il partage les conclusions de ces études.

Observations

Évaluation du programme

Le gouvernement a évalué son programme d'aide technique au bon moment

21.42 Le programme a été annoncé en octobre 1989; les ressources financières nécessaires ont été approuvées par le Conseil du Trésor en novembre 1989; le programme est entré en activité au début de 1990. Deux ans et demi après le début des opérations, le Ministère a mandaté des consultants externes pour évaluer le programme, sa gestion financière et ses procédures de contrôle. Nous pensons que cette décision était louable et qu'elle a été prise au bon moment. Elle témoigne d'un souci d'optimisation des ressources.

21.43 Examen de la gestion financière. En octobre 1992, le Ministère a fait évaluer la gestion financière et la structure de contrôle du

programme pour planifier ce dernier, tenir des comptes à son égard et en faire rapport. On indiquait dans le Rapport de décembre 1992 qu'un indicateur de succès du programme serait la capacité « d'approuver rapidement les propositions ». On indiquait par ailleurs qu'il était nécessaire « d'assurer un équilibre satisfaisant entre la souplesse organisationnelle et l'aptitude à réagir rapidement aux besoins des pays d'Europe centrale et de l'Est, tout en améliorant la structure de contrôle financier ». Les auteurs du rapport ont mentionné en particulier certaines faiblesses dans la gestion des projets, comme l'absence de critères de sélection, de surveillance continue, d'évaluation et de rapports périodiques, et de mécanismes de contrôle financier pour assurer que les fonds étaient dépensés conformément aux objectifs du programme.

21.44 Évaluation du programme d'aide technique. En réponse à une exigence du Conseil du Trésor, on a demandé en juin 1992 à un consultant d'effectuer « une étude d'évaluation du programme d'aide technique » (étude ne portant pas sur le programme Renaissance). Il s'agissait de vérifier si le programme contribuait efficacement au succès des objectifs de politique étrangère du Canada dans la région et si le groupe de travail gérant le programme parvenait à concilier la nécessité de planifier et de consulter les partenaires avec la nécessité de fournir de vastes montants d'aide technique à brève échéance.

21.45 La conclusion de l'évaluation, terminée en février 1993, a été que « les activités du groupe de travail contribuent aux objectifs de politique étrangère du Canada et les appuient » dans la mesure où elles permettent de fournir rapidement une aide technique à la région, par le truchement d'un grand nombre de projets dans des secteurs d'activité reliés au mandat qui lui a été donné par le Cabinet. En outre, écrit-on dans le rapport, l'analyse détaillée de projets choisis au hasard et une enquête réalisée auprès de bénéficiaires du programme ont montré que « des résultats importants ont déjà été réalisés ». Finalement, « le groupe de travail est parvenu à concilier la nécessité de fournir l'aide du programme à la nécessité de consulter les partenaires », et « l'approche générale retenue pour mettre en oeuvre et réaliser le programme est saine et efficace ».

21.46 Le rapport de l'évaluation a recommandé des modifications dans la prestation du programme afin d'assurer une meilleure gestion des projets, notamment d'améliorer la surveillance, l'évaluation, la vérification et la mesure du rendement. Il a aussi recommandé que l'on adopte une démarche plus stratégique pour maximiser les retombées du point de vue du commerce et de l'investissement.

21.47 Évaluation du programme Renaissance. L'efficacité du programme Renaissance Europe de l'Est a été évaluée en 1993 du point de vue de la pertinence du programme, de la validité de ses objectifs, de son incidence et de ses possibilités d'amélioration. L'évaluation a été achevée en décembre 1993 et a permis de conclure que « dans l'ensemble, le programme continue d'être tout à fait justifié. Il atteint son objectif et des résultats commerciaux importants découlent directement des crédits fournis. En général, le programme est géré de manière

efficace et efficiente. » On souligne cependant dans le rapport des carences administratives en matière de surveillance et de vérification des projets. On indique par ailleurs que « les informations concernant la manière de transiger des affaires dans la région, qui sont souvent obtenues des entreprises, ne sont pas diffusées aux autres entreprises canadiennes ni aux autres employés du gouvernement ».

Le Ministère applique les recommandations issues des études, mais il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence complète des mesures prises

21.48 Les évaluations du programme et l'examen de sa gestion financière ont permis de formuler de nombreuses recommandations visant à améliorer la gestion des projets et la gestion financière du programme. Le Ministère a accepté ces recommandations et a pris des mesures pour les mettre en oeuvre. Ce sont :

- Une ligne directrice sur la préparation des stratégies nationales de programme a été adoptée en novembre 1993.

- Une ligne directrice concernant la préparation des propositions de projet, qui indique la nature et l'ampleur des informations requises pour la soumission d'un nouveau projet, est en cours de révision.

- Un nouveau document d'approbation des projets est utilisé depuis le début de 1993. Il permet au Comité d'examen des projets d'examiner les projets proposés et de formuler ses recommandations.

- En juin 1993, on a intégré au document d'approbation des dispositions concernant la surveillance et l'évaluation des projets.

- Une fonction d'évaluation de programme est en cours d'établissement au sein de la Direction générale, et le Bureau de l'inspecteur général du Ministère a révisé les modalités des contrats d'évaluation (avril 1994).

- Une section d'aide technique a été créée dans sept missions canadiennes de la région et l'on prévoit que chacune disposera en septembre 1994 de tout le personnel prévu - avec dix employés canadiens et d'autres employés recrutés localement.

- Les ententes de contribution comprennent désormais une structure de gestion complète comportant des buts et des objectifs, et les agences d'exécution sont requises de fournir des informations textuelles et financières pour en faciliter la surveillance et l'évaluation ultérieures.

- Dix vérifications financières de projets achevés entre 1989 et 1992 ont été lancées entre décembre 1992 et décembre 1993.

- Un plan annuel de vérification des projets a été lancé en avril 1994.

21.49 Certaines de ces mesures viennent à peine d'être appliquées, alors que d'autres n'ont pas encore été complètement mises en oeuvre. En particulier, dix projets que nous avons examinés sur le terrain, en Hongrie et en République tchèque, n'avaient pas été touchés par la plupart de ces mesures récentes. Il est donc encore trop tôt pour mesurer l'effet de ces dernières. Nous nous proposons d'en effectuer l'évaluation dans le cadre d'un examen de projets plus récents lors de notre vérification de suivi du Ministère.

21.50 Les études contenaient d'autres recommandations qui n'ont pas encore été mises en oeuvre. Il s'agissait notamment de préparer des stratégies nationales pour les pays du programme, d'élaborer des critères d'évaluation du succès des projets, de mettre en place un mécanisme de consultation des parties prenantes, de recueillir et de diffuser de manière systématique des informations commerciales, et de mettre l'accent de manière plus stratégique sur les possibilités commerciales.

Efficacité du programme

21.51 Comme nous l'avons dit, le programme canadien d'aide technique a trois objectifs essentiels : appuyer la transition vers l'économie de marché, appuyer la transition vers la démocratie, et renforcer les liens de commerce et d'investissement du Canada avec la région. Voici les conclusions des évaluations effectuées jusqu'à présent.

Une évaluation a montré que le programme a permis de fournir rapidement un montant important d'aide technique dans des secteurs valables

21.52 L'évaluation du programme d'aide technique a montré que les activités ont permis de contribuer aux objectifs établis grâce au lancement rapide d'un grand nombre de projets dans plusieurs pays et dans des secteurs correspondant au mandat prévu par le Cabinet. Elle a ajouté que « cette approche a été efficace jusqu'à présent. » Elle a également établi, en se fondant sur l'analyse de projets choisis au hasard et d'un sondage effectué auprès de bénéficiaires du programme, que « des résultats notables, comme le transfert de connaissances, ont déjà été réalisés. »

21.53 Il n'appartenait pas aux évaluateurs de juger de l'incidence à long terme de l'aide technique, c'est-à-dire de déterminer si l'aide technique canadienne avait effectivement aidé le pays bénéficiaire à faire sa transition vers la démocratie et l'économie de marché, ni dans quelle mesure. Les évaluateurs ont souligné qu'ils n'ont pu mesurer que l'incidence à court terme du programme, celui-ci n'existant pas depuis assez longtemps pour en évaluer l'incidence à long terme.

21.54 Le Ministère souligne qu'il n'est pas possible, sur le plan pratique, d'évaluer l'incidence de l'aide technique fournie par tel ou tel donateur, grand ou petit, étant donné qu'ils sont nombreux à fournir de l'aide aux mêmes pays, souvent dans les mêmes secteurs, et parfois même dans le cadre d'ententes de cofinancement des mêmes projets. Autrement dit, il est quasiment impossible d'isoler l'incidence de tel ou tel projet national d'aide technique et de

l'attribuer à un pays plutôt qu'à un autre. Même dans le cas des grands pays donateurs (et le Canada est très petit en comparaison), dit le Ministère, on ne pourra mesurer leur incidence particulière tant que les pays bénéficiant de leur aide ne se seront pas dotés d'une politique habilitante et d'une structure juridique adéquate et qu'il n'y aura pas de ressources financières adéquates à l'échelle locale.

21.55 Le Ministère considère que les donateurs auront finalement une incidence importante grâce à leurs efforts collectifs, mais qu'on ne pourra le vérifier qu'à long terme. Nous estimons qu'il serait utile de « prendre du recul » périodiquement pour mesurer les progrès réalisés, afin d'identifier les correctifs susceptibles de maximiser l'efficacité des efforts collectifs. Selon le Ministère, cela n'est pas nécessaire pour le moment, puisque le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement sont convenus d'effectuer une évaluation macro-économique continue des progrès de la région, ainsi que des évaluations détaillées par pays et par secteur. Le Ministère ne pense pas qu'il soit possible sur le plan pratique d'effectuer une évaluation « en prenant du recul ». Il ajoute qu'une évaluation faite par plusieurs donateurs serait inacceptable pour la plupart des pays bénéficiaires, voire la totalité, pour des raisons d'ordre politique.

Il faudra une orientation plus stratégique pour tirer parti au maximum des possibilités de commerce et d'investissement à long terme

21.56 Les activités du programme s'ajoutent aux activités traditionnelles d'expansion du commerce gérées par la Direction de l'expansion du commerce en Europe centrale et de l'Est du Ministère. Une partie des fonds attribués au programme d'aide technique est gérée par cette direction dans le cadre du programme Renaissance Europe de l'Est.

21.57 En matière de commerce et d'investissement, on contribue aux objectifs visés en positionnant les entreprises canadiennes grâce à leur participation aux projets d'aide technique. Cela offre trois avantages. Premièrement, les entreprises canadiennes obtiennent la possibilité d'acquérir une compréhension sur place de la région et de ses marchés, d'identifier de nouvelles possibilités de commerce, de prendre des contacts et d'établir des réseaux. Deuxièmement, ces projets peuvent être efficaces pour démontrer et prouver la technologie et la compétence canadiennes. Troisièmement, l'établissement de régimes contractuels et de cadres réglementaires adéquats sur le plan des finances, des taxes, de l'investissement et du commerce est essentiel pour assurer le succès du commerce et de l'investissement canadiens. Le programme d'aide a permis d'appuyer un certain nombre de projets visant à améliorer l'environnement global du commerce et de l'investissement dans la région.

21.58 La question qui se pose, du point de vue de l'efficacité, c'est de savoir si la participation aux projets techniques a produit des résultats commerciaux tangibles, comme une hausse des ventes de biens et de services des entreprises canadiennes. L'évaluation du programme Renaissance (représentant en gros 5 p. 100 de l'aide technique totale)

a montré que le programme reste pertinent, que les entreprises canadiennes qui en ont bénéficié font état de résultats non négligeables, et que la prestation du programme est efficace et efficiente.

21.59 Le Ministère affirme qu'il est encore trop tôt pour procéder à l'évaluation de toute l'aide technique, puisque le programme existe depuis moins de cinq ans et que les bienfaits commerciaux qu'en tireront les participants ne pourront être mesurés qu'à long terme.

21.60 Nous croyons nous aussi que les retombées commerciales ne se concrétiseront pas automatiquement du simple fait que l'on aura fait la preuve de la compétence canadienne. En effet, celle-ci n'est pas unique et la concurrence est très vive dans la région, chaque donateur luttant pour obtenir sa part du même gâteau commercial. Nous pensons qu'il faudra déployer des efforts concertés et soutenus pour profiter de ces retombées.

21.61 L'évaluation du programme d'aide technique a permis de conclure que « du point de vue du positionnement des entreprises canadiennes, l'adoption d'une démarche plus stratégique et moins ponctuelle leur permettra probablement à l'avenir d'être mieux placées pour faire concurrence à l'échelle internationale. » En outre, « si l'on ne réussit pas à mieux focaliser les activités commerciales du programme, cela coûtera très cher et l'on perdra des occasions précieuses. » L'évaluateur du programme Renaissance a constaté que les informations commerciales recueillies dans la région ne sont pas diffusées parmi toutes les entreprises canadiennes qu'elles pourraient intéresser.

21.62 A nos yeux, la question importante qui se pose à l'heure actuelle pour le Ministère est de savoir si sa démarche en matière de consultation et de planification, de collecte et de diffusion des informations, ainsi que de suivi des possibilités est adéquate et suffisamment stratégique pour profiter au maximum du potentiel existant.

21.63 Le Ministère dit ceci :

[Traduction]
Des consultations permanentes et des consultations de coordination se tiennent entre la Direction générale de l'assistance et la Direction de l'expansion du commerce en Europe centrale et de l'Est, afin d'assurer le partage des informations et de tirer parti au maximum des possibilités et retombées commerciales. La Direction de l'expansion du commerce gère le programme Renaissance de manière à ce que ses activités contribuent directement aux intérêts et objectifs commerciaux canadiens dans la région. Les représentants de la Direction générale et de la Direction de l'expansion du commerce sont membres permanents du comité d'examen des projets des deux programmes. En outre, des consultations officieuses se tiennent en permanence sur les questions d'intérêt commun à l'Administration centrale et avec les missions. Finalement, les responsables du programme participent à l'élaboration du Plan de commerce international du Ministère et font partie du Comité interministériel sur les marchés des institutions financières

internationales.

Le Ministère convient avec nous qu'il devra envisager d'imprimer au programme une orientation stratégique plus axée sur les activités commerciales.

21.64 La présente vérification fait état de deux évaluations du programme et d'un examen de la gestion financière de ce dernier; nous tenons à souligner que nous n'y faisons référence que dans le seul but d'illustrer les méthodes du Ministère en matière de gestion de ce programme. De fait, comme celui-ci existe depuis moins de cinq ans et qu'il serait difficile sur le plan pratique d'évaluer l'incidence à court terme de cette forme d'aide, nous avons délibérément centré notre travail sur les méthodes adoptées par le Ministère pour mettre le programme sur pied et pour l'exploiter. Même si nous félicitons le Ministère d'avoir entrepris ces études, nous n'exprimons aucune opinion quant à leur qualité ni quant à l'efficacité du programme « sur le terrain ».

Gestion des projets

21.65 Comme la portée et le volume des contributions d'aide technique ont augmenté rapidement au moment même où l'Administration centrale du Ministère et les missions étaient confrontées à une pénurie de personnel, on n'a pas accordé assez d'attention au problème de la gestion des projets lorsqu'on a lancé le programme. Les critères de sélection des projets n'étaient pas clairs, la surveillance était insuffisante et aléatoire, et l'on n'a entrepris aucune évaluation, vérification ou mesure des résultats entre le lancement du programme et décembre 1992, date du commencement des premières vérifications de projets.

Le Ministère prend les mesures nécessaires pour mettre davantage l'accent sur les résultats

21.66 Depuis décembre 1992, le Ministère a adopté en matière de gestion des projets une démarche qui est plus axée sur les résultats grâce à plusieurs mesures concrètes.

21.67 **Le processus d'évaluation des propositions de projet a été amélioré**. Une bonne gestion des projets commence par un processus de sélection fondé sur l'évaluation des risques et des facteurs cruciaux pour atteindre les objectifs établis. L'expérience acquise avec d'autres programmes d'aide du Canada, dans d'autres régions du monde, a montré qu'une analyse attentive de ces facteurs dès le départ augmente sensiblement les chances de succès des projets.

21.68 Les facteurs qu'il convient d'évaluer dépendent évidemment de la nature du projet, mais certains sont communs :

- l'engagement de l'agent d'exécution et de l'organisme bénéficiaire;
- leur compétence en gestion et leurs compétences techniques;

- l'accès à des ressources, notamment financières, qui seront nécessaires pour garantir la continuation du projet après la fin de l'aide extérieure;

- la participation de l'organisme bénéficiaire à la conception et à l'évaluation du projet.

21.69 Le Ministère convient que ces facteurs, et d'autres, sont importants. Comme nous l'avons dit, il a révisé les lignes directrices relatives à la préparation des propositions de projets afin d'indiquer plus clairement la nature et l'ampleur des informations requises pour les prises de décisions de financement. Il s'attend à ce que cela améliore l'évaluation des nouvelles propositions de projets et, par conséquent, la qualité des projets retenus. De plus, il partage notre avis voulant que le personnel des missions peut contribuer de manière cruciale à la planification des projets en participant à l'évaluation des propositions.

21.70 La surveillance des projets sur le terrain a été renforcée. L'étape suivante importante en matière de gestion des projets est la surveillance continue, c'est-à-dire le suivi des progrès réalisés par rapport au potentiel de succès. La surveillance axée sur le respect des procédures et processus est utile, certes, mais elle ne permet pas en soi d'obtenir des données précises sur les résultats, lesquelles sont cependant nécessaires pour savoir si l'on avance de manière satisfaisante vers les objectifs. La présence sur le terrain d'un personnel canadien ou local bien formé peut contribuer de manière importante au succès de la surveillance d'un projet. En étant « sur le terrain », ce personnel peut suivre de près l'évolution du projet, sans compter qu'il connaît bien le pays et ses conditions et qu'il peut avoir facilement accès aux agents d'exécution et aux organismes bénéficiaires.

21.71 L'expérience acquise par l'ACDI pendant de nombreuses années, notamment au cours du récent exercice de décentralisation, a montré qu'envoyer du personnel supplémentaire à l'étranger ne suffit pas pour assurer une meilleure surveillance ou de meilleurs résultats. Ce qui est crucial, c'est qu'un personnel compétent et fortement engagé fasse la bonne sorte de surveillance. Cela veut dire que l'on doit avoir clairement défini ce que l'on veut surveiller, comment on doit en faire rapport et quelles mesures on devra prendre ensuite.

21.72 Le Ministère convient de l'importance d'une présence et d'un engagement accrus sur le terrain en matière de gestion des projets. Récemment encore, le personnel des missions ne jouait qu'un rôle limité dans la gestion des projets, par exemple en filtrant les propositions pour s'assurer qu'elles étaient conformes aux besoins du pays, en évaluant les organismes d'accueil et en faisant de la surveillance. Bien que la surveillance des projets ait toujours été un volet du travail du personnel des missions, elle n'a pas toujours été effectuée de manière systématique à cause d'un manque de ressources. On s'attend à ce que la surveillance soit renforcée suite à la nomination de dix agents canadiens d'aide technique et d'autres employés locaux dans sept missions des pays du programme. Il est prévu que le personnel de

terrain jouera un rôle accru dans la surveillance des projets.

21.73 Les lignes directrices sur la surveillance des projets ont été révisées en 1993-1994 et plusieurs contrats de surveillance ont été octroyés. Le mandat donné aux agents de surveillance des projets met l'accent sur la collecte d'informations au sujet des résultats et définit ce qu'il faut surveiller, la manière dont on doit produire les rapports et les mesures qu'il faut prendre. De plus, des critères existent pour mesurer l'incidence et les résultats potentiels de chaque projet.

21.74 Nous recommandons au Ministère d'envisager si possible le recours à du personnel local ayant des connaissances et compétences adéquates pour effectuer la surveillance des projets, ce qui réduirait sensiblement le coût de cette activité.

21.75 **Des évaluations de projets axées sur la mesure des résultats ont commencé**. La dernière étape est l'évaluation périodique que l'on peut faire « en prenant du recul », et elle devrait avoir deux objectifs : premièrement, vérifier à intervalles réguliers que le système de surveillance continue est efficace, c'est-à-dire qu'il produit des informations axées sur les résultats des projets; deuxièmement, vérifier après l'achèvement des projets que les résultats attendus ont été atteints. Cette évaluation a posteriori devrait indiquer quels résultats ont été atteints, ainsi que ceux qui ne l'ont pas été et pourquoi. Cela permettrait de tirer des leçons importantes pour l'avenir sur ce qui fonctionne et sur ce qui ne fonctionne pas.

21.76 Le Ministère convient de l'importance d'une évaluation périodique du programme et des projets. Il a formulé une stratégie d'évaluation et, en juin 1994, plus de 40 évaluations de projets étaient commencées ou étaient presqu'achevées, pour déterminer si les résultats prévus sont en voie d'être atteints. On s'attend à ce que ces évaluations indiquent quels résultats sont susceptibles d'être atteints, et lesquels ne le seront probablement pas et pourquoi. Le Ministère pourra en tirer des leçons pour ses activités futures.

21.77 Pour ce qui est de l'évaluation de son système de surveillance continue, le Ministère affirme qu'il est encore trop tôt pour l'entreprendre.

21.78 A notre avis, les mesures prises par le Ministère sont trop récentes pour qu'on puisse juger de leur efficacité. Nous avons cependant l'intention d'en faire l'évaluation dans notre vérification de suivi du Ministère.

Vérification des contributions

21.79 Le programme d'aide technique du Ministère est un programme de contributions, c'est-à-dire de paiements de transfert conditionnels exigeant une entente officielle entre le donateur et l'organisme bénéficiaire. Dans cette entente, on doit préciser les modalités de chaque paiement, concernant notamment les dépenses admissibles, les paiements conditionnels à certains critères de rendement et l'exécution

d'une vérification. Le Conseil du Trésor exige que les gestionnaires de programmes, qui sont fiduciaires de deniers publics, veillent au respect des modalités de chaque contribution. Ils doivent par exemple s'assurer que les bénéficiaires rendent compte de manière exhaustive des sommes qu'ils reçoivent, et que ces dernières sont utilisées exclusivement aux fins prévues dans l'entente de contribution.

21.80 Les budgets du programme de contributions d'aide technique du Ministère sont autorisés par le Parlement. A titre de vérificateur au service du Parlement, le vérificateur général a le devoir, en vertu de l'alinéa 7(2)c) de la *Loi sur le vérificateur général,* de signaler tous les cas où il a constaté que « des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées. » Pour ce faire, nous avons décidé de vérifier si, et dans quelle mesure, le Ministère obtient d'une source indépendante la certitude que les contributions ont été dépensées conformément aux objectifs fixés par le Parlement. Nous avons donc examiné les vérifications de projets réalisées pour le Ministère par des vérificateurs externes.

Le Ministère prend des mesures pour rendre plus explicites la nature et la portée de la certitude recherchée par la vérification

21.81 En décembre 1992, le Ministère a vérifié cinq projets réalisés entre 1990 et décembre 1992; il les a choisis en fonction de leur degré de risque et de leur importance. Il a ensuite vérifié cinq projets supplémentaires au sujet desquels les agents de projets disaient avoir des difficultés à obtenir à temps des informations financières complètes de la part des agents d'exécution. Les dix projets choisis étaient importants puisque chacun portait sur des contributions de plus de 250 000 $. Sept des dix vérifications étaient terminées au moment de notre examen. Les vérificateurs du Ministère ont constaté que, à tous égards importants, plus de 90 p. 100 des contributions (environ 4 millions de dollars) avaient été dépensées conformément aux modalités des ententes. Ils ont trouvé environ 327 000 $ ne correspondant pas aux critères d'admissibilité des dépenses, ce dont ils ont informé le Ministère. Certaines des sommes en jeu ont ensuite été recouvrées par le Ministère, d'autres ont été déduites de versements ultérieurs et le reste a été jugé admissible par le Ministère suite à l'obtention d'informations complémentaires fournies par les agents d'exécution.

21.82 Le Ministère a précisé que ces dix vérifications avaient été axées sur le respect des modalités des ententes de contribution, conformément à la politique du Conseil du Trésor en matière de vérification des contributions fédérales. Les vérificateurs ont indiqué que leur vérification permettait de « conclure que, à tous égards importants, les montants vérifiés représentent des coûts engagés par l'entrepreneur et réclamés au Ministère conformément aux modalités de l'entente de contribution. »

21.83 Dans leurs opinions, les vérificateurs du Ministère ne font aucunement référence à « l'utilisation des sommes d'argent aux fins pour lesquelles le Parlement les avait affectées. » Cela n'est pas une critique des dispositions actuelles. Les vérificateurs du Ministère ont effectué leur travaux selon la politique et les normes

gouvernementales en matière de vérification. Nous ne soulevons aucunement cette question pour sous-entendre que l'argent a été dépensé à d'autres fins que celles prévues par le Parlement, mais simplement parce que nous nous demandons si le système actuel est apte à minimiser le risque de tels incidents.

21.84 Après en avoir discuté avec ses vérificateurs, le Ministère nous a dit que les travaux requis pour le respect de l'exigence de l'alinéa 7(2)c) de la *Loi sur le vérificateur général* exigerait peut-être des procédures, des efforts et des coûts supplémentaires. Le Ministère nous a aussi mentionné que l'opportunité de modifier le libellé du rapport de certification produit par ses vérificateurs est une question qui doit être résolue par le Conseil du Trésor en ce qui concerne la politique gouvernementale en matière de vérification des contributions. Il se dit prêt à en discuter avec le Contrôleur général du Canada.

21.85 Le Ministère a récemment mis en oeuvre un nouveau plan de vérification des contributions d'aide technique. Suite aux recommandations de ses consultants, le Ministère a pris plusieurs mesures pour améliorer la vérification des contributions d'aide technique. Les ententes de contribution ont été améliorées pour indiquer clairement les fins auxquelles les sommes doivent être utilisées et la manière dont les bénéficiaires doivent en rendre compte. Le Ministère exige maintenant que ses vérificateurs lui rapportent également les cas où des sommes n'ont pas été dépensées aux fins prévues. Il souligne aussi que les vérifications ne sont qu'un mécanisme de gestion parmi d'autres, dont la surveillance et l'évaluation, qui, lorsqu'appliqués systématiquement, procurent une certitude que les sommes sont dépensées à des fins prévues.

21.86 En outre, le Ministère a récemment introduit un plan de vérification annuel qui permettra de vérifier chaque année un échantillon des projets actifs, certains choisis d'après leur risque et leur importance, et d'autres, au hasard. Comme aucun projet n'a encore été vérifié en vertu de ce plan, nous ne pouvons formuler aucune observation sur sa mise en oeuvre. Nous envisageons de l'examiner lors de notre vérification de suivi du Ministère.

Rapports au Parlement

Il faudrait améliorer la qualité des informations fournies au Parlement

21.87 Rapports d'intendance. Nous évoquons au chapitre 6 de notre Rapport de 1992 les rapports d'intendance des ministères en disant qu'ils doivent porter sur la gestion et la responsabilité globales du ministre et des hauts fonctionnaires pour toute la gamme de leurs devoirs et obligations. Les rapports annuels axés sur le respect des autorisations de dépenses ne donnent pas d'indications sur ces devoirs et obligations plus généraux. En conséquence, les rapports d'intendance ont une portée beaucoup plus large que les rapports sur les dépenses annuelles.

21.88 Le Parlement a le droit de savoir l'efficacité avec laquelle les deniers publics sont dépensés. Voilà pourquoi le législateur exige des

comptes à intervalles réguliers sur l'exercice des responsabilités déléguées aux ministres. Il appartient au ministre des Affaires étrangères de rendre compte au Parlement des résultats du programme d'aide technique pour l'Europe centrale et de l'Est et l'ex-Union soviétique géré par son ministère.

21.89 Parties III du Ministère. La partie III du budget du Ministère est le principal document de référence sur les activités de ce dernier : elle est censée contenir des informations sur le rendement de chaque activité. Nous avons examiné plusieurs parties III récentes du Ministère pour vérifier si, et dans quelle mesure, celui-ci fournit des rapports sur les résultats du programme d'aide à l'Europe centrale et de l'Est et à l'ex-Union soviétique.

21.90 Nous avons trouvé au chapitre des « Relations et activités bilatérales avec l'Europe » beaucoup de texte sur la justification du programme, les principaux pays bénéficiaires, les secteurs prioritaires, les diverses formes d'aide, ainsi que les activités passées, actuelles et futures. Ces informations sont fort utiles pour comprendre le programme et pour établir le contexte nécessaire à l'évaluation de ses résultats.

21.91 Il manque des informations importantes. Il manque cependant des informations que nous croyons essentielles dans tout rapport d'intendance de qualité. Par exemple, les documents publics ne procurent aucune information exhaustive sur l'ampleur du programme, sur ses objectifs stratégiques, sur ses plans, sur des indicateurs qui aideraient à en juger les résultats, ainsi que sur les résultats atteints.

21.92 Besoin de transparence. La transparence des informations fournies par le Ministère sur n'importe quel programme d'aide est cruciale pour démontrer la valeur du programme et l'efficacité de sa gestion. Cela est d'autant plus important que ce programme d'aide technique a été lancé sans législation habilitante particulière. De ce fait, la politique fondamentale en vertu de laquelle les sommes sont dépensées n'a pu faire l'objet d'un débat exhaustif au Parlement. Il serait utile que le Ministère adresse à intervalles réguliers au législateur un rapport sur le rendement de son programme d'aide technique. Quand les temps économiques sont difficiles et que le gouvernement fait face à des problèmes de déficit et d'endettement, il est essentiel de fournir au législateur les informations dont il a besoin pour faire son choix entre des projets qui se font concurrence pour l'obtention de ressources rares.

21.93 Certes, le Ministère affirme avoir pleinement respecté les exigences actuelles concernant les informations à fournir, ainsi que les lignes directrices sur les rapports et sur l'organisation de la partie III du *Budget principal*, telles qu'établies par le Conseil du Trésor. Il nous invite par ailleurs à adresser à ce dernier nos préoccupations sur la communication de rapports au Parlement au sujet du programme, étant donné qu'il s'agit là d'une question concernant l'ensemble du gouvernement. Il se peut fort bien que le Ministère respecte les lignes directrices du Conseil du Trésor sur les Parties

III, mais nous tenons à signaler que rien ne l'empêche d'innover, dans le but de fournir des informations plus complètes et meilleures sur ce programme.

Conclusion

21.94 L'effondrement du communisme en Europe centrale et de l'Est et dans l'ex-Union soviétique a offert au Canada une chance unique de participer et de contribuer à la transformation politique et économique de nombreux pays de la région. Malgré un contexte d'incertitude, de changements rapides, de besoins énormes et de joueurs multiples, le Ministère a su mettre en oeuvre très rapidement le programme d'aide technique du Canada.

21.95 Nous convenons que pour la gestion de ce programme le Ministère a dû « apprendre à courir avant de savoir marcher. » Nous convenons aussi qu'il serait difficile et complexe de mesurer le succès d'un programme de cette nature, dont les objectifs ne pourront probablement être atteints qu'à long terme.

21.96 Notre vérification a montré que le Ministère a déployé des efforts importants et opportuns pour évaluer la gestion du programme, et qu'il a récemment pris des mesures notables pour que cette gestion soit plus axée sur les résultats. On ne pourra juger de la valeur de ces mesures que dans le futur.

21.97 Toutefois, plusieurs défis et préoccupations subsistent quant à l'aptitude du Ministère à évaluer l'efficacité du programme, dans un environnement aussi complexe.

- Une approche et une stratégie à long terme sont nécessaires dès le départ, étant donné le nombre de parties prenantes et le temps qu'il faudra pour atteindre et évaluer les résultats. Les principales questions qu'il faut se poser sont les suivantes : Que voulons-nous réaliser? Quels sont les principaux indicateurs de succès? Comment et quand allons-nous vérifier les progrès? Comment allons-nous faire rapport sur l'efficacité du programme?

- Comme il n'est pas possible sur le plan pratique d'évaluer l'incidence particulière de chaque donateur sur la promotion de la démocratie et de la transition vers l'économie de marché, il faudrait regarder la possibilité que plusieurs donateurs fassent des efforts concertés pour évaluer l'incidence de leurs efforts collectifs.

- Aussi encourageants que puissent être les succès immédiats en matière d'investissement, c'est seulement à long terme qu'apparaîtront probablement les vrais bienfaits commerciaux du programme. Des évaluations ministérielles ont indiqué que le Ministère devrait peut-être imprimer une orientation plus stratégique au programme pour tirer parti au maximum de toutes les possibilités de commerce et d'investissement offertes par la région.

21.98 Finalement, il importe que le Ministère gère ce programme de contributions en accordant une attention particulière à la fonction de

contrôle et en tirant parti des mesures importantes qu'il a déjà prises. (Nous traitons en détail de cette question dans le paragraphe 22.56 du chapitre 22 du présent rapport). Il existe une occasion de prendre des mesures pour améliorer la qualité des informations que le Ministère fournit au Parlement sur les résultats du programme.

Chapitre 22

Affaires étrangères et Commerce international Canada

Gestion et contrôle financiers

Table des matières

	Page
Points saillants	22-5
Introduction	22-7
Mandat	22-7
Dépenses ministérielles	22-8
Organisation et ressources	22-9
Infrastructure de gestion financière	22-12
Nos vérifications précédentes de la gestion et du contrôle financiers au Ministère (1987-1993)	22-12
Objectif, étendue et méthode de la vérification	22-15
Observations	22-16
Suivi des recommandations du Comité permanent des comptes publics	22-16
Résultats de notre suivi actuel	22-16
Fonction de contrôleur	22-21
Le Ministère a pris des mesures pour renforcer la fonction de contrôleur	22-22
Quelques facteurs influant sur la fonction de contrôleur	22-24
Nécessité de renforcer la fonction de contrôleur dans les missions	22-25
Autres méthodes envisageables	22-26
Gestion des biens	22-28
Contexte	22-28
Progrès depuis 1987	22-29
Désignation de la Direction générale des biens comme organisme de service spécial	22-30
La Direction générale des biens se dote d'une capacité de fonctionner comme un organisme de service spécial	22-31
Il existe des possibilités importantes de réaliser des économies	22-32
Directives sur le service extérieur	22-34

Contexte 22-34
Progrès depuis 1989 22-35
Les directives sur le service extérieur restent complexes 22-35
Les dépenses reliées aux directives sur le service extérieur sont en augmentation 22-36
Plusieurs facteurs contribuent à la hausse des dépenses reliées aux directives sur le service extérieur 22-37

Technologie de l'information 22-38
Contexte 22-38
Il faut clarifier les mécanismes de reddition de comptes 22-39
Surveillance future 22-40

Fonction de vérification interne 22-40
Il convient d'étendre la portée des vérifications internes 22-41
Le rôle du Comité de vérification et d'évaluation 22-42

Conclusions 22-43

Pièces

22.1 Organigramme du Ministère 22-7 (La pièce 22.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
22.2 Croissance des dépenses de 1988-1989 à 1994-1995 (en dollars courants) 22-9
(La pièce 22.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
22.3a Évolution du nombre à l'étranger d'employés canadiens (EC) et d'employés recrutés localement (ERL) pour tous les ministères de 1988-1989 à 1993-1994 22-11
(La pièce 22.3a n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
22.3b Évolution de la répartition des employés en poste à l'étranger pour la prestation des programmes de AECI, des services communs de AECI et des programmes des autres ministères de 1988-1989 à 1993-1994 22-11
(La pièce 22.3b n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
22.4 Ventilation du personnel assurant la prestation des programmes et des services communs 22-12
(La pièce 22.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
22.5 Échelle des niveaux de difficulté des missions 22-13
22.6 Organisation de la fonction financière 22-14
(La pièce 22.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
22.7 Résumé des recommandations du Comité permanent des comptes publics, avec notre évaluation des mesures prises par le Ministère pour les mettre en oeuvre 22-17
(La pièce 22.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
22.8 Quelques facteurs influant sur la sensibilisation aux coûts à Affaires étrangères et Commerce international Canada 22-27

(La pièce 22.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
22.9 Dépenses d'immobilisations et de fonctionnement pour les biens immobiliers en 1988-1989 et en 1993-1994 (en millions de dollars) 22-29
22.10 Coût total des indemnités du service extérieur en 1993-1994 (en milliers de dollars) 22-37
22.11 Dépenses reliées aux directives sur le service extérieur en 1988-1989 et en 1993-1994 (en milliers de dollars) 22-38

Affaires étrangères et Commerce international Canada

Gestion et contrôle financiers

Vérificateur général adjoint : Richard B. Fadden
Vérificateur responsable : Vinod Sahgal

Points saillants

22.1 En 1993-1994, Affaires étrangères et Commerce international Canada (le Ministère) a consacré 1,4 milliard de dollars à ses programmes de promotion et de défense des intérêts canadiens et à la prestation de services aux Canadiens se trouvant au pays ou à l'étranger. Les législateurs ainsi que notre Bureau expriment depuis longtemps des préoccupations au sujet de la prudence, de la probité, de la gestion et du contrôle des finances de ces programmes. Nous avons entrepris cette vérification pour voir jusqu'à quel point le gouvernement se soucie de ces préoccupations.

22.2 Depuis notre dernière vérification approfondie de cet aspect des activités du Ministère, en 1987, de nombreuses améliorations ont été apportées à la gestion et au contrôle des finances dans plusieurs secteurs. Des efforts notables ont été déployés en ce sens ces deux dernières années. Par exemple, on a renforcé le système comptable et l'on est plus sensible au fait que les coûts sont un élément important de la prise de décisions. Cela devrait aboutir à l'établissement d'un lien entre les coûts et les résultats.

22.3 Mais la guerre n'est pas encore gagnée. D'autres progrès s'imposent dans de nombreux secteurs. Le Ministère sait que cela exigera des efforts soutenus pendant un certain temps, notamment un leadership résolu pour faire en sorte que la gestion et le contrôle des finances soient acceptés comme une priorité de gestion par tous les services du Ministère dans le monde entier.

22.4 Il est certainement possible d'assurer une prestation plus économique des programmes et services du Ministère grâce à la technologie de l'information, à un style de gestion plus axé sur les résultats et à une réforme des méthodes de gestion des biens et des indemnités du service extérieur par le Ministère et le Conseil du Trésor.

22.5 On pourrait y parvenir en renforçant, dans les cas opportuns, la délégation de pouvoirs du Conseil du Trésor au Ministère.

22.6 Nous avons l'intention de surveiller l'évolution de la situation dans les domaines préoccupants.

Introduction

Mandat

22.7 La mission d'Affaires étrangères et Commerce international Canada (le Ministère) est de faire connaître, de promouvoir et de défendre les intérêts du Canada et les valeurs communes des Canadiens; d'aider les Canadiens à mieux connaître et comprendre le monde extérieur, et de servir les Canadiens au pays et à l'étranger.

Pièce 22.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

22.8 Les pouvoirs du Ministère sont issus de la *Loi sur le ministère des Affaires extérieures.* Le ministre des Affaires étrangères gère le mandat global du programme avec le ministre du Commerce international. Au niveau sous-ministériel, la haute direction du Ministère comprend le sous-ministre des Affaires étrangères, le sous-ministre du Commerce international et le sous-ministre associé des Affaires étrangères. Les ministres sont également appuyés par la secrétaire d'État à l'Amérique latine et l'Afrique et par le secrétaire d'État à l'Asie-Pacifique. (On trouvera un organigramme du Ministère à la pièce 22.1).

22.9 Le Ministère représente le Canada dans 146 localités de 98 pays partout dans le monde. Il a 111 missions, auxquelles s'ajoutent 35 bureaux satellites.

22.10 Les pouvoirs et fonctions du ministre des Affaires étrangères sont énoncés dans la *Loi sur le ministère des Affaires extérieures,* qui dispose notamment que le ministre :

- « coordonne les orientations données par le gouvernement du Canada aux chefs des missions diplomatiques et consulaires du Canada;

- assure la gestion des missions diplomatiques et consulaires du Canada;

- assure la gestion du service extérieur. »

22.11 La *Loi sur le ministère des Affaires extérieures* dispose par ailleurs qu'un « chef de mission assure la direction et la gestion du poste pour lequel il est accrédité et contrôle l'activité officielle des ministères et organismes fédéraux dans le pays, la division de pays ou l'organisation internationale auprès desquels il est accrédité ». Les chefs de mission sont accrédités par le gouverneur en conseil.

22.12 Le chef de mission doit rendre compte de toutes les activités de sa mission. Dans ce contexte, le poste à l'étranger est un microcosme

du gouvernement du Canada. Les agents de programme et le personnel administratif en poste à l'étranger relèvent directement du chef de mission, lequel rend compte aux sous-ministres à Ottawa de la prestation des programmes et de la gestion de sa mission.

22.13 Le Ministère fournit un soutien administratif et opérationnel (services communs) aux autres ministères et organismes représentés à l'étranger, comme l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et le ministère de la Défense nationale. Les autres ministères et organismes du gouvernement du Canada ont une présence à l'étranger qui n'est pas négligeable : plus de la moitié de tous les agents de programme oeuvrant pour le Canada à l'étranger s'occupent des programmes d'autres organisations.

22.14 L'appui du Ministère consiste à fournir des services de gestion des biens immobiliers et du matériel, et des services connexes; à gérer le personnel de soutien recruté localement; à gérer la technologie de l'information et les installations de communication; à gérer les dossiers; et à fournir des services de sécurité, de soutien financier, de personnel et de soutien administratif aux employés et à leurs familles.

22.15 Selon les estimations du Ministère, la prestation de services communs aux autres ministères par les missions a coûté 176 millions de dollars en 1993-1994. Ce chiffre équivaut à 20 p. 100 des dépenses de fonctionnement totales du Ministère, mais ne comprend pas de quote-part au titre des frais généraux de l'Administration centrale, comme nous l'expliquons au paragraphe 22.67.

Dépenses ministérielles

22.16 Les dépenses du Ministère sont passées de 982 millions de dollars en 1988-1989 à 1 421 millions en 1993-1994, ce qui représente une hausse de 439 millions en dollars courants, soit 45 p. 100, en cinq ans. Comme le montre la pièce 22.2, la part de cette augmentation attribuable à la hausse des subventions et contributions a été de 292 millions de dollars. La hausse des subventions et contributions s'explique dans une grande mesure par les facteurs suivants :

- participation du Canada à des activités de maintien de la paix et adhésion aux Nations Unies (132 millions de dollars);

- contributions d'aide à l'Europe centrale et de l'Est et à l'ex-Union soviétique (84 millions de dollars);

- contributions relatives à l'adhésion à d'autres organisations internationales et sommes versées à la Société Radio-Canada au titre de Radio Canada International (74 millions de dollars).

Pièce 22.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

22.17 Le reste de l'augmentation, soit 147 millions de dollars, s'explique à la fois par une hausse de 151 millions de dollars des dépenses de fonctionnement et une baisse de 4 millions de dollars des dépenses d'immobilisations. Selon le Ministère, la hausse des dépenses d'exploitation s'explique essentiellement par l'inflation ayant touché à la fois les salaires et les activités du Ministère à l'étranger. Le Ministère précise par ailleurs que l'accroissement de la charge de travail et le coût des nouvelles initiatives de politiques ont été compensés par des compressions budgétaires de 100 millions de dollars dans les dépenses de fonctionnement actuelles et de 40 millions de dollars de transferts de programmes à d'autres ministères du gouvernement.

Organisation et ressources

22.18 Le processus de décision au sein du Ministère est fortement concentré à l'Administration centrale à Ottawa. Les secteurs géographiques et le Secteur des services ministériels assurent l'orientation et le soutien nécessaires aux missions pour la mise en oeuvre à l'étranger des politiques et des programmes.

22.19 Il existe deux catégories de missions à l'étranger :

- Les missions bilatérales sont accréditées auprès de pays donnés et sont structurées de manière fonctionnelle. On trouve dans cette catégorie les grandes missions qui gèrent la gamme complète des programmes, concernant par exemple les relations politiques, le commerce, l'immigration et l'ACDI, ainsi que des missions plus modestes qui sont spécialisées dans certains de ces domaines.

- Les missions multilatérales servent quant à elles les intérêts canadiens auprès d'organisations internationales données, comme les Nations Unies, l'Organisation de coopération et de développement économique et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

22.20 En 1994, Affaires étrangères et Commerce international Canada a employé 8 183 équivalents temps plein partout dans le monde, soit 2 433 à l'Administration centrale et 5 750 à l'étranger. Les équivalents temps plein à l'étranger comprennent le personnel canadien (1 127) et le personnel recruté localement (4 623).

22.21 Rétrospectivement, on constate que le recours au personnel recruté localement a augmenté dans les missions à l'étranger, alors que le nombre d'employés canadiens y a diminué. On trouvera à la pièce 22.3 des données sur l'évolution de la répartition du personnel employé à l'étranger, pour tous les ministères, au cours des cinq dernières années. Durant cette période, le nombre d'employés canadiens à l'étranger a baissé d'environ 300, et le nombre d'employés recrutés localement a augmenté d'environ 200. Toutefois, cela ne correspond pas à une réduction nette du personnel de tous les ministères, mais plutôt au renvoi à l'Administration centrale de personnes qui étaient en poste à l'étranger pour certains organismes, comme l'ACDI.

22.22 Sur le plan géographique, le personnel du Ministère en poste à l'étranger est réparti entre cinq grandes régions. La plus grande proportion se trouve en Europe, où il y a 26 p. 100 de tout le personnel canadien et local. Le Canada a 36 missions et bureaux dans 30 pays européens. Viennent aussi l'Asie et le Pacifique (25 p. 100), l'Afrique et le Moyen-Orient (20 p. 100), l'Amérique latine et les Antilles (14 p. 100) et les États-Unis (12 p. 100). Les 3 p. 100 restants sont postés dans diverses organisations internationales.

22.23 De plus, d'autres ministères du Canada occupent à l'étranger 637 personnes du Canada et 27 personnes recrutées localement. Selon les estimations du Ministère, 1 246 des employés recrutés localement sont affectés aux programmes d'autres ministères.

Pièce 22.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

22.24 Environ la moitié de l'effectif du Ministère, soit 4 048 équivalents temps plein, assure la prestation de services communs au Canada et à l'étranger. Les services communs comprennent des activités telles que l'administration, les finances et la gestion des ressources humaines et des biens. On trouvera à la pièce 22.4 une ventilation du personnel des programmes et des services communs du Ministère entre l'Administration centrale et l'étranger. Il y a 2 717 équivalents temps plein qui fournissent des services communs à l'étranger, dont 2 340 ont été recrutés localement et 377, au Canada. Les services communs à l'étranger appuient les programmes du Ministère et des autres ministères fédéraux.

22.25 On trouve en tout temps à l'étranger le tiers des agents du service extérieur du Ministère recrutés au Canada. De ce fait, le Ministère a besoin de personnel permutant, c'est-à-dire prêt à servir à l'étranger. Les deux tiers de tout le personnel recruté au Canada sont classés dans la catégorie du personnel permutant.

22.26 En moyenne, les employés recrutés au Canada sont postés à l'étranger pour une période de trois ans. Les conditions d'affectation dans certaines missions permettent des cycles de deux ans; le quart du personnel canadien à l'étranger oeuvre dans de telles missions. Les 75 p. 100 restants ont des affectations de trois ans ou quatre ans.

Pièce 22.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

22.27 Les missions et bureaux canadiens sont classés selon le degré de difficulté des conditions de vie locales. Il existe six niveaux de difficulté, allant de zéro (minimum) à cinq (maximum). Les facteurs de difficulté, comme l'isolement, le climat, la rareté des services médicaux et la violence ou l'hostilité, sont tous évalués par un comité interministériel des missions difficiles. On trouvera à la pièce 22.5 le nombre de missions et bureaux correspondant à chaque degré de difficulté en juin 1994. Sur les 146 missions et bureaux, 56 étaient

considérés comme des postes de difficulté zéro.

Infrastructure de gestion financière

22.28 On trouvera à la pièce 22.6 l'organisation de la fonction financière du Ministère, qui illustre où se situent les agents financiers principaux et leurs relations avec le sous-ministre adjoint, Gestion ministérielle (agent financier supérieur), l'agent financier supérieur à temps plein et les secteurs de programme. Cet organigramme montre que les parties concernées par la fonction financière sont nombreuses, aussi bien à l'Administration centrale que dans les missions à l'étranger. Il indique par ailleurs la portée considérable des activités relevant de l'agent financier supérieur et la portée restreinte des responsabilités opérationnelles de l'agent financier supérieur à temps plein.

Nos vérifications précédentes de la gestion et du contrôle financiers au Ministère (1987-1993)

22.29 Les questions de prudence et de probité, ainsi que la faiblesse de la gestion et du contrôle des finances, sont des thèmes de préoccupation constants des rapports de notre Bureau et du Bureau de l'inspecteur général du Ministère. Les bureaux de vérification d'autres pays, incluant les États-Unis, l'Australie, la France et la Grande-Bretagne, ont soulevé des préoccupations semblables au sujet de leurs propres services extérieurs. Il semble que les ministères des affaires étrangères connaissent encore tous des problèmes systémiques dans ces domaines qui n'ont pas encore été résolus. La question qui se pose est donc de savoir quelle priorité devrait être accordée à la gestion et au contrôle des finances au sein de l'environnement du service extérieur.

22.30 Nous avons publié dans notre Rapport de 1987 les résultats de notre dernier examen exhaustif des services administratifs communs du Ministère. Nous disions alors qu'il était indispensable d'apporter des améliorations dans des secteurs tels que la gestion et le contrôle des finances, la gestion des biens immobiliers, les directives sur le service extérieur, les télécommunications, ainsi que la vérification interne et l'évaluation des programmes.

22.31 Dans notre rapport de suivi de 1989, nous indiquions que les progrès avaient été lents dans la mise en oeuvre des principaux changements devant être apportés aux procédés et systèmes pour résoudre les problèmes constatés en 1987. Le Ministère a répondu que les retards s'expliquaient notamment par des facteurs sur lesquels il n'exerce aucun contrôle, comme la décentralisation vers les missions à l'étranger du programme de prestation de l'aide.

Pièce 22.5

Échelle des niveaux de difficulté des missions

Affaires étrangères et Commerce international Canada a 146 missions à l'étranger oeuvrant dans des conditions de difficulté variables.

Chacune est assortie d'un degré de difficulté variant entre 0 (les moins difficiles) et 5 (les plus difficiles).

	Missions	**Bureaux**	**Total**
Niveau 0	46	10	56
Niveau 1	5	1	6
Niveau 2	10	2	12
Niveau 3	20	1	21
Niveau 4	17	4	21
Niveau 5	13	8	21
Pas classé *	0	9	9
	111	35	146

* Il n'y a pas de classement de difficulté lorsque les directives sur le service extérieur ne s'appliquent pas.

Source : Affaires étrangères et Commerce international Canada (1994)

22.32 En vertu de l'article 10 de la *Loi sur le vérificateur général*, nous sommes tenus d'adresser au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié des cas constituant à notre avis une rétention irrégulière de deniers publics. Conformément à cette disposition, nous avons adressé en 1990 une note au président du Conseil du Trésor pour exprimer notre préoccupation devant l'absence de contrôle financier des avances consenties aux employés du Ministère. Nous ajoutions que nos vérifications des dernières années concernant la gestion et le contrôle des finances du Ministère nous portaient à croire qu'il était nécessaire d'examiner attentivement le rôle, les pouvoirs et l'organisation des agents financiers supérieurs du Ministère, ainsi que le soutien accordé à la fonction financière. La même année, nous avions signalé dans notre rapport au Parlement la nécessité d'améliorer les mécanismes de contrôle des sommes avancées aux employés.

22.33 Nous surveillons depuis 1990 les efforts déployés par le Ministère à ce sujet. Notre observation générale pendant la période 1990-1992 fut que des progrès étaient réalisés mais qu'il était encore trop tôt pour en mesurer toute l'incidence. Pendant ce temps, le Ministère a poursuivi la mise en oeuvre de plusieurs mesures destinées à améliorer la gestion et le contrôle de ses finances, en prévoyant qu'elles produiraient en temps voulu les résultats souhaités.

Pièce 22.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

22.34 En 1993, suite au nombre croissant de rapports sur des cas de gaspillage et d'abus au sein du Ministère, nous avons intensifié notre surveillance tout en nous préparant pour la présente vérification.

22.35 Notre surveillance nous a portés à tirer les conclusions provisoires suivantes à la fin de 1993 :

- Le Ministère déployait beaucoup d'efforts pour tenter de corriger certains des problèmes connus de comptabilité et de contrôle.

- Le Ministère avait mis en place des procédures exhaustives de dépistage des carences dans les missions canadiennes en matière d'administration financière.

- Le Ministère mettait l'accent sur certaines vieilles questions internes de reddition de comptes.

- Il était cependant difficile de dire si les initiatives du Ministère étaient efficaces pour éliminer les causes profondes de ses problèmes de gestion et de contrôle des finances.

- Le lien entre les coûts et les résultats n'était pas une caractéristique dominante du système d'information de gestion du Ministère.

Objectif, étendue et méthode de la vérification

22.36 Objectif. Le premier objectif de cette vérification était de savoir si des améliorations de fond durables ont été apportées à la gestion et au contrôle des finances au Ministère.

22.37 Étendue. Cela exigeait deux niveaux distincts mais connexes de vérification. Le premier niveau était destiné à vérifier dans quelle mesure le Ministère avait mis en oeuvre les recommandations formulées par le Comité permanent des comptes publics dans son *Neuvième rapport à la Chambre des communes (Avances accordées aux employés du ministère des Affaires étrangères)* de 1990. Le Comité avait publié ce rapport suite à l'audience qu'il avait tenue sur le Rapport de 1990 du vérificateur général.

22.38 Le deuxième niveau de vérification consistait à évaluer la qualité de l'intendance des ressources confiées au Ministère par le Parlement, en mettant l'accent sur la fonction de contrôleur de la gestion. Pour ce faire, nous nous sommes penchés sur les domaines suivants : la gestion des biens, les directives sur le service extérieur, la technologie de l'information, et les fonctions de vérification interne et d'évaluation des programmes.

22.39 Voici les principales questions traitées pendant cette vérification :

- Fonction de contrôleur : Le Ministère a-t-il besoin d'une fonction de contrôleur plus étoffée?

- Gestion des biens : Quels avantages précis tire le contribuable de l'organisme de service spécial mis sur pied pour gérer de façon rentable le vaste inventaire de biens du Ministère dans ses missions?

- Directives sur le service extérieur : Les problèmes constatés depuis longtemps au sujet de la surveillance des coûts et de la

complexité des directives ont-ils été résolus?

- Technologie de l'information : Le recours à la technologie de l'information permet-il de rehausser la productivité et la qualité des services dispensés par le Ministère?

- Vérification interne : Est-il nécessaire de renforcer davantage cette fonction?

22.40 Méthode. Afin de mieux comprendre les mécanismes de contrôle financier des missions et les procédures correspondantes, et aussi d'obtenir l'avis des chefs de mission et de leurs gestionnaires de programme sur la conception de cette vérification, nous nous sommes rendus à l'étranger dans dix missions.

22.41 Nous n'avons effectué aucune vérification particulière des missions, nous nous sommes plutôt fiés aux résultats des vérifications internes du Ministère. Les résultats des vérifications internes effectuées depuis de nombreuses années font clairement ressortir l'importance du rôle de l'Administration centrale dans la résolution de maintes carences constatées dans les missions en matière de gestion et de contrôle des finances. L'un des éléments essentiels de notre démarche a été de tirer parti du travail antérieur de notre Bureau et du Bureau de l'inspecteur général du Ministère, ce dernier visitant presque chaque mission une fois l'an.

22.42 Nous avons consacré l'essentiel de notre travail à l'infrastructure actuelle de l'Administration centrale du Ministère en matière de gestion et d'administration des finances, et à son incidence sur les activités du Ministère et des missions. Nous avons accordé une attention spéciale à l'examen des mesures en cours ou envisagées par le Ministère pour résoudre ses vieux problèmes de gestion et de contrôle des finances.

22.43 L'une de nos préoccupations essentielles a également été d'examiner l'aptitude du Ministère à sensibiliser ses employés à l'importance des coûts et à favoriser l'efficience. Nous avons encouragé le Ministère à chercher et à diffuser des informations sur les meilleures pratiques en la matière, et nous avons mené avec lui une étude conjointe sur certaines directives sur le service extérieur. A cette occasion, nous avons étudié comment certains organismes publics et privés semblables du Canada et d'autres pays fixent les indemnités de leurs employés en poste à l'étranger. Nous avons l'intention de communiquer les résultats de cette étude au Ministère en temps opportun.

Observations

Suivi des recommandations du Comité permanent des comptes publics

22.44 En 1990, le Comité permanent des comptes publics a consacré une audience à notre note de vérification de 1990 intitulée « Nécessité de mieux contrôler les avances accordées aux employés ». Nous avions indiqué dans cette note que notre préoccupation concernant les avances

consenties aux employés n'était qu'un exemple de plusieurs problèmes issus de l'absence de mécanismes sains de gestion financière et de l'absence de personnel financier et administratif qualifié au Ministère.

22.45 Nous étions convaincus qu'il fallait entreprendre un examen exhaustif du rôle, des pouvoirs et de l'organisation des agents financiers supérieurs du Ministère et de l'appui démontré à la fonction financière de ce Ministère. En outre, le vérificateur général du temps avait dit au Comité que « le Ministère doit aussi se pencher très sérieusement sur l'attitude de ses employés en matière de gestion financière. »

Pièce 22.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

22.46 Le *Neuvième rapport à la Chambre des communes,* publié par le Comité en décembre 1990, contenait cinq recommandations destinées au Ministère. On trouvera à la pièce 22.7 le résumé de ces recommandations et notre analyse des mesures prises par le Ministère à leur sujet.

Résultats de notre suivi actuel

22.47 Le Ministère a pris des mesures pour remédier aux carences de ses mécanismes de contrôle et de procédures comptables, notamment en ce qui concerne le contrôle des avances consenties aux employés, la perception des loyers des employés, et la comptabilité financière par les missions. Il s'est également efforcé d'améliorer le recrutement et la formation d'agents financiers qualifiés à l'Administration centrale et dans les missions.

22.48 Tout cela est encourageant, certes, mais il est difficile de dire si ces améliorations seront durables ou si les causes profondes (examinées ci-après) de maints problèmes du Ministère ont été vraiment réglées.

22.49 L'efficacité des nombreux changements, processus et procédures récemment mis en oeuvre sur le plan organisationnel ne pourra se vérifier qu'au bout d'un certain temps. L'amélioration durable des systèmes dépend de la manière dont les sous-chefs du Ministère et le Conseil du Trésor s'attaqueront aux facteurs suivants qui nuisent à la qualité de la gestion et du contrôle des finances.

22.50 **Les responsabilités ne sont pas toujours très claires.** Par exemple, lorsque les loyers mensuels (les parts des frais de logement) ne sont pas payés pendant plusieurs mois, qui a la responsabilité d'en rechercher le paiement? Certes, c'est à l'employé qu'il appartient de payer son loyer à temps, mais son superviseur à la mission devrait certainement être tenu de rendre compte à propos des employés récalcitrants. De même, qui est responsable si le prélèvement du loyer n'est pas effectué à temps à l'Administration centrale? Le service des finances? Le service du personnel? Ou un autre service? Il y a lieu

d'établir clairement les responsabilités respectives de chacun et, dans la mesure du possible, de confier à un seul interlocuteur le soin d'intervenir en cas de problème.

22.51 Les transactions et les systèmes comptables qui les appuient sont complexes du point de vue administratif. Le caractère unique de maintes avances comptables, conjugué au nombre et à la complexité des transactions correspondantes, risque parfois d'exiger une approche différente de celle utilisée par d'autres entités gouvernementales. Par exemple, il est difficile de respecter l'exigence du Conseil du Trésor voulant que l'on rende compte des avances de voyage au plus tard dix jours ouvrables après la fin du voyage. L'expérience a montré que cette exigence est difficile à respecter au Ministère; peut-être serait-il possible de simplifier le système pour essayer de la respecter? Le gouvernement pourrait examiner comment maintes organisations internationales modernisent leurs systèmes en ayant recours à l'informatisation, aux cartes de crédit et à un barème simplifié d'indemnités de voyage quotidiennes. Par exemple, la Société pour l'expansion des exportations utilise un système intégrant ces éléments.

22.52 En ce qui concerne les directives sur le service extérieur, nous convenons que le Ministère pourrait difficilement en simplifier les procédures comptables. Il n'exerce en effet, dit-il, aucun contrôle sur la complexité intrinsèque des directives sur le service extérieur puisque ce sont le Secrétariat du Conseil du Trésor et les syndicats qui en sont largement responsables. Nous reviendrons en détail sur cette question dans la partie de ce rapport consacrée aux directives sur le service extérieur.

22.53 La dispersion géographique est une caractéristique particulière du Ministère qui influe sur son fardeau administratif. Étant donné les pressions exercées pour l'ouverture de nouvelles missions, il est d'autant plus essentiel de faire des efforts pour pallier les conséquences administratives qui découlent de la dispersion géographique. Pour tenter d'alléger le fardeau administratif, le Ministère a délégué plus de pouvoirs aux missions en matière de contrôle et de procédures de comptabilité dans des domaines tels que le règlement des avances comptables; il a aussi mis en place les systèmes FINEX (un système mondial intégré d'informations financières) et SIGNET (un système informatisé de messagerie pour tout le Ministère).

22.54 L'attitude des employés devra changer. En dernière analyse, c'est l'employé lui-même, quel que soit son niveau, qui doit contribuer à améliorer la gestion et le contrôle des finances. Si l'employé ne se comporte pas de manière à appuyer sans réserve l'amélioration du contrôle financier, aucune des mesures prises par le Ministère au sujet de ses « systèmes » n'aura d'effet durable.

22.55 En résumé, bien que certaines améliorations aient été apportées aux procédures de contrôle de la gestion financière, leur durabilité n'est pas encore garantie.

Fonction de contrôleur

22.56 Dans sa définition de la gestion, du contrôle et de la reddition de comptes dans le secteur des finances, le Conseil du Trésor entérine l'idée que tous les gestionnaires sont des fiduciaires de ressources publiques, et il exige qu'ils rendent compte de leur utilisation de ces ressources. Les gestionnaires des programmes ont un rôle important à jouer à cet égard, tout comme les agents financiers. Le Contrôleur général du Canada a défini la fonction de contrôleur en disant qu'il s'agit « des procédés administratifs dont toute organisation a absolument besoin pour :

- gérer les risques financiers;
- comprendre les répercussions financières des décisions avant qu'elles ne soient prises;
- bien observer les opérations financières et les résultats de toutes les décisions financières et en rendre dûment compte;
- se protéger contre la fraude, la négligence, la violation des règles et des principes financiers et la perte de biens. »

22.57 Nous avons décrit dans notre Rapport de 1992 (Chapitre 4 - Le changement et le contrôle au sein du gouvernement fédéral) le concept de « contrôle » au sens le plus large, qui est d'instaurer les conditions qui permettent d'atteindre les objectifs. Le contrôle est officialisé de plusieurs façons, notamment par des énoncés de mission, des buts et des objectifs, des politiques et des procédures, des normes et des rapports d'information. Le contrôle est officieux lorsque son influence s'exerce au plan de l'éthique, des valeurs, de la confiance ou d'un engagement et un état d'esprit axé sur les résultats. C'est en assurant un bon équilibre entre le contrôle officiel et le contrôle officieux que l'on obtient un contrôle global efficace. Nous avons de plus affirmé qu'un contrôle sain, au gouvernement, signifie avoir un degré raisonnable de certitude que les normes de rendement convenues seront atteintes dans un contexte de probité, d'optimisation des ressources et d'observation des autorisations législatives.

22.58 Dans notre Rapport de 1993 (Chapitre 6 - La réforme de la fonction publique du Canada et les enseignements tirés de pays choisis), nous indiquions qu'un « thème important de Fonction publique 2000 est la délégation accrue de pouvoirs, des organismes centraux aux ministères et, au sein de ces derniers, aux employés jusqu'au palier le plus bas possible. »

22.59 La fonction de contrôleur exprime autant un état d'esprit et le souci de contrôler les deniers publics et les dépenses (de la part de tous les employés et pas seulement des agents financiers) qu'un ensemble d'attentes et de techniques de gestion approuvées. Bien que ce soit généralement à l'agent financier supérieur que l'on attribue la tâche d'élaborer et de maintenir la fonction de contrôleur dans l'organisation, et bien que celui-ci soit souvent appelé « le contrôleur », il est clair que ce sont les gestionnaires prenant les décisions qui doivent assumer la responsabilité du risque de gestion.

22.60 Les sous-chefs et les gestionnaires à tous les paliers du Ministère ont le devoir de veiller à l'existence d'une fonction de contrôleur saine dans leur centre de responsabilité. La fonction de contrôleur n'est pas facultative. Elle est essentielle pour atteindre les objectifs et pour s'acquitter des responsabilités fiduciaires confiées par le législateur.

Le Ministère a pris des mesures pour renforcer la fonction de contrôleur

22.61 Le Ministère a pris des mesures dans plusieurs domaines pour améliorer ses méthodes de gestion financière. Par exemple, il a mis sur pied en 1992 un Institut canadien du service extérieur pour dispenser une formation permanente dans divers domaines, notamment la gestion et le contrôle des finances. Le programme de pré-affectation pour les chefs de mission, mis sur pied par l'Institut, en est à sa deuxième année. Près de 60 nouveaux chefs de mission ont suivi ce programme d'apprentissage participatif et de discussion axé sur leurs responsabilités à l'étranger, sur les problèmes typiques des missions (dont bon nombre concernent les finances et l'administration) et sur les priorités du gouvernement.

22.62 La fonction de contrôleur dans les missions exige également que celles-ci bénéficient des services d'agents administratifs qualifiés et compétents. Le Ministère a pris des mesures pour améliorer le calibre de ses agents administratifs à l'étranger, en améliorant ses programmes de recrutement et de formation.

22.63 Une autre de ces initiatives, et c'est peut-être la plus visible, a été la vérification interne des missions. Plus de 200 vérifications ont été effectuées ces deux dernières années. Elles ont permis non seulement d'identifier des possibilités d'amélioration précises mais aussi d'envoyer dans toutes les missions du monde le message clair et constant qu'il est impératif de renforcer l'administration et le contrôle des finances au sein du Ministère.

22.64 La sensibilisation aux coûts est de plus en plus répandue dans le Ministère. Le Secteur des services ministériels a récemment pris des mesures pour mieux connaître le coût total de la prestation de bon nombre de ses services, ainsi que les facteurs qui influent sur ce coût. Voilà peut-être un premier pas vers le renforcement de la fonction de contrôleur au niveau ministériel. Par exemple, cela devrait permettre de communiquer aux chefs de mission le coût total de la prestation des programmes et activités à l'étranger, de façon à renforcer les efforts actuellement déployés pour améliorer le processus d'évaluation du rendement et, en fin de compte, la reddition de comptes par les chefs de mission pour des résultats mesurables. En ce qui concerne les autres ministères, on pourrait leur facturer les coûts dont ils sont responsables dans les missions à l'étranger. Cela pourrait rehausser la responsabilité, la transparence et, peut-être, l'efficience. Nous convenons que cela entraînerait une certaine hausse des frais administratifs.

22.65 Jusqu'à tout récemment, le Ministère ne dégageait pas le coût de la prestation de services à l'étranger aux autres ministères et ne produisait pas de rapport à ce sujet. Début 1994, toutefois, il s'est doté d'un modèle de calcul des coûts offrant la possibilité de ventiler les coûts entre les diverses activités. Lorsqu'il aura en permanence des informations plus exactes sur le coût de ses propres activités, il sera mieux à même d'évaluer la rentabilité de ces dernières.

22.66 L'élaboration de ce modèle de calcul des coûts constitue un premier pas important vers l'instauration d'une véritable culture de sensibilisation aux coûts totaux. L'une des premières applications du modèle a été d'identifier les coûts prévisibles des activités à l'étranger en 1993-1994. Les résultats de ce travail ont ensuite servi à négocier avec les autres ministères leurs parts respectives de la compression du budget du Ministère pour 1994-1995 et après. A en juger d'après les réactions du Secrétariat du Conseil du Trésor et des autres ministères fédéraux, le Ministère estime que le modèle de calcul des coûts a permis d'atteindre de manière satisfaisante l'objectif de sa première application.

22.67 D'autres mesures devront être prises pour obtenir des informations exhaustives sur les coûts totaux et assurer une divulgation et des décisions correctes. Ainsi, dans le calcul du coût des activités à l'étranger, on ne tenait pas compte de certains coûts de prestation des programmes à l'Administration centrale, par exemple dans le domaine des finances et de l'administration. La répartition de tous les frais généraux pourrait aboutir au calcul d'une somme supplémentaire de 40 à 100 millions de dollars au titre des services fournis aux autres ministères. A l'heure actuelle, on estime que ces services ont coûté 176 millions de dollars en 1993-1994. Le Ministère nous dit qu'il reste déterminé à étendre l'application du modèle à l'ensemble de son budget. Il a également l'intention de transformer le modèle en une base de données de façon à en accroître l'exactitude et l'utilité pour l'analyse, la planification et les rapports des programmes.

22.68 L'Administration centrale a également amélioré ses mécanismes de contrôle comptable dans des secteurs tels que la perception et le recouvrement des avances comptables et des parts de frais de logement. Depuis quelques années, le Ministère utilise un système mondial intégré d'informations financières (FINEX). L'évolution de ce système d'informations financières comptables vers un système complètement intégré d'information de gestion financière vient de commencer et permettra peut-être au Ministère d'obtenir plus rapidement des informations de meilleure qualité pour appuyer un processus efficace de prise de décisions financières.

22.69 L'Administration centrale vient d'achever une étude sur l'allégement des rapports qui étaient un fardeau particulièrement lourd pour les petites missions. L'étude a fait ressortir de nombreux rapports qui ne sont plus nécessaires ou d'autres qui peuvent être simplifiés. Le Ministère prend actuellement des mesures à ce sujet. Par exemple, sur les 121 rapports que doivent actuellement produire les missions, 12 ont été éliminés dans toutes les missions, et 13 autres ont été éliminés et 16 simplifiés dans les petites missions.

Quelques facteurs influant sur la fonction de contrôleur

22.70 Selon les cadres du Ministère, la part de leur budget sur laquelle ils exercent une influence directe pour contrôler les hausses de coûts est minime. Par exemple, disent-ils, le niveau des services de soutien aux autres ministères, le montant des contributions au maintien de la paix et à d'autres activités, et le coût d'adhésion aux organisations internationales ne relèvent pas de leurs pouvoirs discrétionnaires. Les décisions relatives à ces dépenses, lesquelles représentent quelque 550 millions de dollars du budget total du Ministère, qui est de 1 420 millions pour 1994-1995, sont prises par les instances politiques. Ce commentaire, peut-être au demeurant tout à fait exact, n'entame en rien à nos yeux l'obligation pour le Ministère de gérer ses fonds en ayant le souci voulu de la prudence, de la probité et de l'optimisation des ressources. On trouvera une illustration à l'appui de cette opinion au chapitre 21 du présent rapport, consacré à la gestion des contributions d'aide technique à l'Europe de l'Est et à l'ex-Union soviétique.

22.71 Le Ministère affirme par ailleurs qu'il n'exerce aucune influence directe sur la hausse de ses dépenses d'exploitation qui est attribuable à l'inflation à l'étranger et aux fluctuations du dollar canadien. A notre avis, cependant, le Ministère peut revoir l'ampleur de ses activités dans les pays où les coûts et l'inflation sont élevés, et apporter les redressements qui s'imposent.

22.72 On a toujours privilégié dans le service extérieur les compétences en politique étrangère plutôt que celles en gestion financière. Depuis quelques années, la situation s'est quelque peu rééquilibrée suite aux contraintes financières, aux progrès de la technologie de l'information et à un plus grand souci d'obtenir des résultats mesurables. Il ne suffit plus aujourd'hui de savoir élaborer de bonnes politiques, il faut aussi avoir de bonnes compétences en gestion. Le Ministère a adopté un nouveau système d'évaluation du rendement individuel qui reflète l'accent nouveau mis sur les compétences en gestion.

22.73 La réorientation récente des priorités exigera une fonction de contrôleur renforcée. Le Ministère s'est déjà engagé dans cette voie en mettant sur pied un Comité de gestion des programmes, composé des sous-ministres et du sous-ministre adjoint de la Gestion ministérielle, et chargé d'approuver toutes les dépenses de plus de 100 000 $ en tenant compte des questions de gestion des ressources et des politiques générales.

22.74 Le Ministère estime que le Conseil du Trésor est toujours mêlé de près dans la micro-gestion de ses activités. Notre examen de 48 des 50 mémoires adressés par le Ministère au Conseil du Trésor en 1993-1994 a révélé plusieurs exemples de ce point de vue. Par exemple, il a fallu demander une autorisation pour des dépenses aussi routinières que la sous-traitance de services d'entretien à Tokyo, la location de chambres d'hôtel à Vancouver et le remboursement du salaire d'une personne du secteur privé participant à un programme d'échange avec le Ministère. Cela perpétue ce sentiment de micro-gestion par un organisme externe au Ministère. Dans ce contexte, il est difficile d'instaurer une culture

axée sur les résultats.

Nécessité de renforcer la fonction de contrôleur dans les missions

22.75 La fonction de contrôleur doit devenir une valeur essentielle de chaque gestionnaire, y compris de chaque chef de mission. Dans le contexte du service extérieur, cela exige que l'on fasse preuve de souplesse pour adapter les procédures d'exploitation aux circonstances locales. Comme les gestionnaires et les employés recrutés au Canada changent régulièrement de poste tous les deux à quatre ans, l'instauration d'une culture commune favoriserait la continuité lors des permutations de personnel.

22.76 La fonction de contrôleur dans les missions s'améliore peu à peu. Voici quelques méthodes qui permettraient de l'améliorer encore plus :

- Premièrement, il faut instaurer au sein du Ministère une culture du résultat. On ne trouve dans les objectifs des missions aucune définition précise des produits, résultats ou accomplissements attendus, mesurables par rapport aux coûts engagés.

- Deuxièmement, il convient de mieux sensibiliser le personnel aux coûts. Les chefs de mission ne connaissent pas le coût total réel des activités de leur mission. Bien des coûts assumés par l'Administration centrale pour les missions ne se retrouvent pas dans le budget des missions. A titre d'exemple, il y a les frais généraux assumés par l'Administration centrale. Or, cela constitue une part importante du coût de gestion d'une mission. Conscient du problème, le Ministère poursuit l'amélioration de son système de calcul des coûts et renforce son système financier (FINEX) afin de fournir ces données à ses gestionnaires.

- Troisièmement, la responsabilité du contrôle des coûts exige des pouvoirs idoines. Des chefs de mission nous ont dit qu'ils ont peu à dire dans bon nombre de décisions concernant les programmes des autres ministères qu'ils sont censés superviser. Si les principales décisions touchant les autres ministères présents à l'étranger relèvent des gestionnaires de ces derniers, qu'est-ce que le chef de mission est censé superviser?

- Quatrièmement, certains chefs de mission devraient offrir un meilleur exemple à leur personnel. Le Bureau de l'inspecteur général du Ministère a souligné qu'il est important que les chefs de mission fassent continuellement preuve de leadership et d'intérêt en matière de gestion financière, et qu'ils donnent l'exemple à leur personnel en ce qui concerne les valeurs et l'éthique des dépenses.

- Cinquièmement, les agents administratifs des missions et leurs employés doivent avoir le calibre, les connaissances et l'expérience voulus pour que les employés respectent des normes adéquates de prudence et de probité. Pour rehausser leur efficacité, le Ministère va transformer les agents administratifs des missions en agents du service extérieur, dans le cadre d'une initiative plus générale de restructuration du système de classification du service

extérieur.

22.77 Le chef de mission et l'agent administratif de la mission doivent travailler en équipe pour assurer une fonction de contrôleur efficace. Muter en même temps le chef de mission et son agent administratif risque de perturber considérablement la bonne marche de la mission. Dans une mission importante et en pleine expansion dans un pays en voie de développement, le Ministère a muté simultanément le chef de mission et son agent administratif pendant l'été de 1994 - alors qu'il aurait peut-être dû y avoir un écart d'au moins un an entre les deux. A notre connaissance, il n'y a aucune politique au Ministère à ce sujet.

Autres méthodes envisageables

22.78 L'un des aspects fondamentaux de la fonction de contrôleur, dans n'importe quelle organisation, est l'attitude et le comportement du personnel. Il est essentiel d'instaurer une culture collective renforçant le souci des deniers publics et la sensibilisation au coût total des décisions. Nous croyons que le Ministère devrait renforcer la fonction de contrôleur en rehaussant la sensibilisation aux coûts dans tous ses domaines d'activité.

22.79 Cette vérification nous a permis de repérer certains facteurs clés qui influent sur la sensibilisation aux coûts à tous les paliers du Ministère (pièce 22.8). Celui-ci aurait peut-être intérêt à les examiner attentivement.

22.80 Le Ministère encourage ses chefs de mission à retenir les idées utiles qui peuvent émaner d'autres ministères étrangers. Le gouvernement pourrait peut-être aussi se tourner vers d'autres gouvernements pour trouver des façons d'améliorer la fonction de contrôleur. Il pourrait commencer en examinant certaines méthodes adoptées en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Pièce 22.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

22.81 Expérience australienne. Dans le cadre de son programme d'amélioration de la gestion financière, le gouvernement australien a retenu le principe de la « dévolution », qui consiste à donner plus de marge de manoeuvre aux gestionnaires pour gérer leurs ressources afin d'atteindre les objectifs établis par le gouvernement. La dévolution a pris la forme d'une structure moins centralisée et d'une reddition de comptes accrue aux ministres, au législateur et au public en matière de rendement. De plus, les règles budgétaires ont été modifiées de façon à permettre aux ministères de gérer plus souplement, en fonction des priorités approuvées, les fonds qui leur sont octroyés, une fois que les dépenses administratives sont approuvées par le législateur. Ainsi, les chefs de mission australiens ont le pouvoir de reporter des fonds sur le budget de fonctionnement de l'année suivante, ou d'en emprunter à même ce budget. Cela leur donne plus de manoeuvre pour gérer leurs missions de manière plus rentable.

22.82 Expérience néo-zélandaise. De même, des modifications ont été apportées à la *Public Finance Act* de la Nouvelle-Zélande pour donner plus d'autonomie aux unités opérationnelles du ministère des Affaires étrangères. Le Ministère jouit de vastes pouvoirs quant à la manière dont seront dépensés les fonds qui lui sont attribués, à condition qu'il puisse donner le coût de ses activités et mesurer ses résultats. Dans ce système, les gestionnaires sont parfaitement conscients de leur responsabilité ainsi que des ressources financières requises pour atteindre leurs objectifs de rendement. L'existence d'objectifs de rendement et de résultats souhaités par le gouvernement élimine tout doute sur ce que chacun doit faire ou ne pas faire. Le Ministère évalue ses missions deux fois l'an, en mettant l'accent sur le rendement des chefs de mission du point de vue du coût d'obtention des objectifs précis de leur mission.

22.83 En résumé, la nécessité de renforcer la fonction de contrôleur mérite une attention continue.

Gestion des biens

Contexte

22.84 Selon les estimations du Ministère, la valeur des propriétés de l'État sous sa gouverne dans le monde se situait en 1992-1993 entre 2 milliards et 3 milliards de dollars. Le loyer annuel, taxes comprises, des propriétés louées par l'État à l'étranger était évalué à 133 millions de dollars.

22.85 Le Ministère fournit des bureaux et un logement à ses employés et aux employés d'autres ministères en poste à l'étranger. La Direction générale des biens, qui est un service du Ministère, gère ces propriétés au nom du Ministère.

22.86 Le Directeur général des biens relève du sous-ministre adjoint de la Gestion ministérielle, qui est responsable des grandes décisions concernant les biens. La Direction générale est chargée de la planification, de l'analyse et de la reddition de comptes concernant les biens stratégiques, ainsi que de la liaison avec le Conseil du Trésor, les autres ministères et le secteur privé en ce qui concerne les biens immobiliers. Elle gère également le Programme d'investissement à long terme, l'achat et la location de chancelleries et de logements de fonction, les projets importants de rénovation de propriétés, et les besoins des autres ministères en matière de biens immobiliers.

22.87 Plusieurs autres entités importantes collaborent avec la Direction générale au sujet des décisions concernant les biens immobiliers à l'étranger. Les secteurs géographiques font connaître leurs besoins en la matière, fournissent aide et informations à la Direction générale, et gèrent les propriétés à l'étranger; c'est-à-dire qu'ils gèrent la location des logements du personnel, le paiement des loyers et l'entretien ordinaire. Ils délèguent les pouvoirs requis aux chefs de mission, lesquels jouent un rôle essentiel pour déterminer leurs besoins immobiliers et fournir des données sur les propriétés locales

afin de les intégrer au système mondial d'informations sur les biens de la Direction générale. Les autres ministères établissent leurs besoins immobiliers à l'étranger et collaborent avec la Direction générale pour y répondre.

22.88 La responsabilité des décisions concernant les grandes dépenses en capital est partagée entre la Direction générale des biens, les secteurs géographiques et les missions. Lorsque des besoins immobiliers sont recensés et font l'objet d'un accord entre toutes ces parties, on les intègre au Programme d'investissement à long terme. Ce programme est approuvé annuellement par le Comité ministériel de gestion des programmes.

22.89 Les dépenses d'immobilisations et de fonctionnement du Ministère concernant les biens immobiliers pour 1988-1989 et 1993-1994 sont indiquées à la pièce 22.9. On constate qu'elles ont augmenté de 20 p. 100 pendant cette période de cinq ans. Il y a toutefois eu des variations importantes à la hausse et à la baisse pendant cette période.

Pièce 22.9

Dépenses d'immobilisations et de fonctionnement pour les biens immobiliers en 1988-1989 et en 1993-1994
(en millions de dollars)

	1988-1989	1993-1994
Dépenses d'immobilisations	54.0	35.0
Dépenses de fonctionnement		
- Loyers	80.0	106.0
- Entretien et services publics	29.0	40.0
- Autres frais de fonctionnement	12.0	28.0
Dépenses de fonctionnement totales	121.0	174.0
Dépenses totales	175.0	209.0

Source : Approvisionnements et Services, Rapport n° 9005 (1988-1989); Approvisionnements et Services, Rapport n° 259 (1993-1994)

Progrès depuis 1987

22.90 Nous avions affirmé en 1987 qu'il conviendrait de définir plus précisément les rôles et responsabilités relatifs à la budgétisation et à la surveillance des coûts globaux des locaux du Ministère, ainsi qu'au respect des normes en matière de locaux. Le fait que les rôles et responsabilités ont été mal définis a engendré dans le passé des faiblesses dans le processus de planification des locaux et dans la surveillance ponctuelle des coûts des logements du personnel et du respect des normes, ainsi que des retards dans l'émission de lignes directrices à l'intention des missions.

22.91 Nous avions donc recommandé au Ministère :

- de définir et de communiquer clairement les rôles et responsabilités en matière de planification et de surveillance des besoins en locaux;

- d'améliorer encore son processus de planification des locaux en veillant à ce que les intrants du Programme d'investissement à long terme résultent d'une révision systématique des propriétés actuelles, des besoins en locaux et des coûts;

- de demander au Conseil du Trésor de relever la limite de son pouvoir d'acquisition de biens immobiliers, et de lui donner le pouvoir d'utiliser le produit de la vente de biens immobiliers pour l'acquisition d'autres biens destinés au même usage.

22.92 Nous disions en 1989, dans notre rapport de suivi de cette vérification, que les progrès du Ministère avaient été lents dans la mise en oeuvre de ces recommandations. Nous constations également que la gestion des biens immobiliers à l'étranger se faisait toujours de manière réactive, c'est-à-dire que la planification des besoins restait inadéquate.

22.93 Suite à la nomination d'un nouveau directeur général des biens en 1992, plusieurs mesures ont été mises en oeuvre pour améliorer l'efficience de la gestion des biens immobiliers du Ministère dans le monde entier. On a ainsi :

- précisé les rôles et responsabilités en matière de gestion des biens;

- réorganisé la Direction générale en fonction de ses principaux secteurs d'activité : planification stratégique des biens, mise en oeuvre des projets, et services aux missions;

- renforcé un système d'exécution des projets;

- amélioré les communications entre la Direction générale et les secteurs géographiques;

- adopté, en collaboration avec les missions, un plan de gestion des biens pour chaque mission;

- apporté des changements importants aux systèmes d'information de gestion des biens;

- utilisé des méthodes différentes de financement des transactions foncières;

- élaboré un plan de recrutement et de formation des ressources humaines de la Direction générale.

Désignation de la Direction générale des biens comme organisme de service spécial

22.94 Début 1993, le Ministère demandait au Conseil du Trésor le droit

de transformer la Direction générale des biens en organisme de service spécial, ce qui lui fut accordé (à compter du 1er juillet 1993). Son objectif était de permettre à la Direction générale de fonctionner davantage comme une entreprise. La Direction générale est censée simplifier et moderniser ses méthodes dans le but de réduire ses coûts et de fournir des locaux et des installations rentables.

22.95 L'approbation du Conseil du Trésor comprend deux éléments clés. Elle accorde à la Direction générale le pouvoir, en principe, de conserver et de réinvestir les recettes issues de la vente, de la location et de la sous-location des biens immobiliers. En revanche, elle ne lui donne pas l'entier pouvoir de dépenser dans les années futures les recettes issues de l'année courante. En outre, elle prévoit une période de transition de 20 mois pendant laquelle la Direction générale obtiendra progressivement tous les pouvoirs d'un organisme de service spécial au sein du Ministère. A notre avis, ces deux éléments hausseront directement l'aptitude de la Direction générale à gérer les biens d'une manière rentable.

22.96 Le Secrétariat du Conseil du Trésor estime que le réinvestissement du produit de la vente des biens excédentaires est essentiel pour une gestion stratégique des biens. Considérant cependant les objectifs actuels de réduction du déficit et de maîtrise des dépenses, il exige que le Ministère y contribue par le truchement d'une quote-part du produit net de la vente de ses biens. Le dilemme auquel sont confrontés le Ministère et le Secrétariat consiste donc à contribuer de manière adéquate à cet engagement tout en réinvestissant suffisamment de recettes pour permettre au Ministère de répondre à ses besoins en locaux à l'étranger en respectant des critères de rentabilité.

22.97 En outre, le Conseil du Trésor a donné son approbation de principe au plan d'activité transitoire pour 1993-1994 et 1994-1995, mais en l'assortissant de réserves importantes : le Ministère n'aura pas droit à la totalité du produit des ventes mais seulement à une quote-part qui sera calculée chaque année en fonction des capacités financières de l'ensemble du gouvernement, et il pourra y avoir généralement accès vers la fin de l'exercice financier par le truchement d'un budget supplémentaire. Cela limite donc la marge de manoeuvre du Ministère, sur le plan temporel et sur le plan financier. Si ces réserves deviennent permanentes, elles risquent d'entraver l'aptitude de la Direction générale à gérer de manière rentable ses biens immobiliers.

La Direction générale des biens se dote d'une capacité de fonctionner comme un organisme de service spécial

22.98 Nous croyons qu'une gestion efficace de biens immobiliers exige notamment une organisation bien structurée et dotée du personnel requis pour la prestation efficace des services, des objectifs de rendement pertinents et quantifiables pour mesurer la rentabilité des activités, et un accès à des informations complètes, exactes et opportunes pour la gestion immobilière.

22.99 La Direction générale s'est déjà attaquée à ces exigences. Par exemple, elle achève la restructuration de ses opérations en fonction

de ses principaux domaines d'activité. Elle a cependant encore plus à faire.

22.100 Les cadres de la Direction générale savent qu'ils ont besoin d'un personnel très bien formé pour atteindre leurs objectifs, et ils ont indiqué que des projets de formation sont prévus dans les secteurs suivants :

- formation complémentaire des gestionnaires de portefeuille sur les techniques de gestion et d'analyse des investissements;

- formation complémentaire des agents de projets en gestion de projets;

- formation complémentaire du personnel responsable des services de soutien des missions (passation de marchés, entretien et expédition) afin que la prestation de ces services soit plus directement axée sur les besoins du client.

22.101 Les cadres de la Direction générale nous ont dit que certains objectifs de rendement ont déjà été établis en termes généraux pour mesurer la rentabilité des activités :

- maintenir à 31 millions de dollars pendant les années à venir les affectations budgétaires de base du Programme d'investissement à long terme (contre une moyenne de 43 millions de dollars pendant les cinq années précédentes);

- financer les dépenses actuelles et futures du Programme d'investissement à long terme, de plus de 300 millions de dollars, au moyen de trois méthodes principales : affectations budgétaires de 155 millions de dollars; produit de la vente et de la location de biens immobiliers; et nouveaux arrangements financiers comprenant des appels de fonds auprès du secteur privé;

- réduire les frais de location actuels.

22.102 Nous croyons qu'il faudrait également envisager d'autres indicateurs quantifiables pour mesurer le succès de la Direction générale et juger de son évolution vers une gestion des biens plus axée sur la rentabilité. On pourrait utiliser à cette fin, par exemple, les frais d'hébergement à l'étranger par employé et le coût au mètre carré des bureaux fournis.

22.103 Un consultant en informatique a récemment examiné tous les systèmes d'information de gestion des biens immobiliers du Ministère et a notamment conclu :

- qu'il conviendrait d'élaborer un plan exhaustif de gestion des informations;

- qu'il conviendrait de rehausser la qualité des informations fournies et la rapidité de présentation;

- que les outils actuels de traitement des informations ne répondent pas encore tous aux normes de SIGNET.

22.104 Les cadres de la Direction générale ont avalisé les grandes lignes du rapport du consultant et ont mis sur pied un groupe de travail pour en appliquer les recommandations. Des objectifs précis ont été fixés au sujet de plans d'informatisation à court terme et à long terme.

Il existe des possibilités importantes de réaliser des économies

22.105 Des économies importantes pourraient être réalisées dans quatre domaines particuliers : l'aliénation des biens, la sous-utilisation des biens, les frais de location et les logements de fonction.

22.106 **Aliénation des biens.** La Direction générale a constaté, dans le cadre de son Programme d'investissement à long terme, que plusieurs propriétés, d'une valeur totale de 146 millions de dollars, étaient trop vastes ou sous-utilisées. Deux événements récents ont montré que certaines propriétés pourraient être vendues : la récente centralisation de l'ACDI et le regroupement des bureaux d'immigration de plusieurs missions dans une seule mission régionale.

22.107 La Direction générale indique également que des propriétés pourraient être vendues suite à la décision du gouvernement de fermer certaines missions et suite à certaines décisions d'aliénation particulières prises par le Conseil du Trésor. Ces facteurs ont entraîné une modification des besoins en locaux du Ministère dans plusieurs villes étrangères.

22.108 Nous nous interrogeons sur le temps qu'il faudra pour réaliser des économies. L'aliénation de biens peut être une procédure longue et complexe à cause de la nature des marchés à l'étranger. Les propriétés du Ministère sont dispersées dans le monde entier mais les décisions d'aliénation sont prises à Ottawa, ce qui amène certains délais. Dans certains pays, il peut être difficile d'obtenir des évaluations adéquates et il faut l'autorisation du ministère de la Justice pour retenir les services d'avocats à l'étranger. De plus, à moins que le Ministère puisse avoir la garantie d'obtenir les budgets d'immobilisations nécessaires pour remplacer certaines propriétés coûteuses, la vente de ces dernières pourrait prendre du temps. Dans le passé, certaines ventes ont été fort lentes. Par exemple, plusieurs propriétés situées à Port of Spain, Canberra et Dar-es-Salaam et dont la vente avait été approuvée respectivement en 1989, 1990 et 1991 n'ont pas été vendues avant le milieu de 1994. En 1994-1995, 26 propriétés ont été vendues pour un total de 14 millions de dollars. Presque toutes avaient fait l'objet d'une décision de vente après janvier 1993, ce qui montre que les ventes sont assez rapides. Quoi qu'il en soit, le Ministère continue d'essayer d'améliorer cette situation.

22.109 **Propriétés sous-utilisées.** A mesure qu'une organisation évolue, ses besoins changent. Le Ministère achète des propriétés à l'étranger depuis plusieurs décennies. Certaines ont pris beaucoup de

valeur mais ne sont pas utilisées au mieux de leur potentiel commercial. Selon la Direction générale, il existe plusieurs propriétés de grande valeur, notamment des résidences officielles, à Brasilia, Kuala Lumpur, New Delhi et Tokyo qui pourraient être mieux utilisées. Nous encourageons le Ministère à poursuivre ses efforts pour réaliser des économies en ce sens.

22.110 Frais de location. Il serait également possible au Ministère de réduire les frais de location de ses propriétés dans le monde. Un moyen serait d'acheter ou de construire des locaux. Selon les cadres de la Direction générale, ceci permettrait de réduire les frais de location; des réductions de 2,3 millions de dollars en 1994-1995, lesquelles atteindraient 11 millions de dollars en 1998-1999. On doit se rappeler, toutefois, que la propriété de biens entraînent des coûts, tels des intérêts, de l'amortissement et de l'entretien. On doit tenir compte de ceux-ci dans tout calcul d'économies nettes qui peuvent en résulter. D'autres moyens comprennent la réduction du parc de locaux loués et la renégociation des baux là où le marché se prête à des baisses de loyer (ce qui permettrait d'économiser environ 1 million de dollars par an); et la mise en location de certains bureaux actuellement vacants, pour une économie de 650 000 $ par an. Depuis le 1er octobre 1993, la mission canadienne de Jakarta a réduit ses besoins en bureaux de 16 p. 100, suite à la centralisation des activités de l'ACDI, ce qui a permis de réduire le loyer annuel de 118 000 $ environ. Des possibilités semblables existent à Bangkok, Lagos et Lusaka.

22.111 Logements de fonction. Les logements de fonction désignent les résidences du personnel à l'étranger comprenant des pièces réservées aux fonctions de représentation. En règle générale, ces résidences sont plus vastes et plus coûteuses que les autres. Début 1994, le Ministère a modifié ses critères d'admissibilité pour les logements de fonction. La réaction préliminaire des missions porte à croire que cela permettra de réaliser des économies notables.

22.112 En résumé, nous croyons qu'il est essentiel de donner plus de latitude à la Direction générale en matière de réinvestissement du produit des ventes si l'on veut assurer son succès. Toutefois, celle-ci doit démontrer sa volonté de réaliser des économies en fixant et en atteignant des objectifs de rendement quantifiables dont elle pourra être tenue responsable, et en poursuivant ses efforts actuels de restructuration et de formation.

Directives sur le service extérieur

Contexte

22.113 Les directives sur le service extérieur (DSE) sont destinées à fixer la rémunération supplémentaire et les modalités d'emploi du personnel en poste à l'étranger. Elles sont publiées sous forme de directives depuis 1969 suite à une étude intensive du Secrétariat du Conseil du Trésor et de responsables du Ministère sur les besoins particuliers des employés du service extérieur. Avant 1969, la rémunération supplémentaire était accordée sous forme d'indemnités dont

l'origine remontait à 1907 et qui furent officialisées en 1962 dans le *Règlement sur le service extérieur*.

22.114 Les directives sur le service extérieur, de pair avec le salaire, visent à assurer le recrutement et le maintien en fonctions de personnes qualifiées pour servir efficacement à l'étranger en leur offrant dans la mesure du possible une compensation pour la variation des conditions de travail à l'étranger. Les modalités d'application des directives sont énoncées dans le texte même des DSE, lesquelles sont publiées par le Secrétariat du Conseil du Trésor et administrées par le Ministère à la fois pour ses propres employés et pour certains autres fonctionnaires en poste à l'étranger.

22.115 Les directives reposent sur trois principes :

1) Le **principe de la comparabilité**, en vertu duquel les employés en poste à l'étranger devraient être en mesure de maintenir un niveau de vie qui ne soit ni plus ni moins favorable que s'ils travaillaient au Canada. Par exemple, ils devraient avoir accès à une qualité comparable de logement, de scolarisation des personnes à charge et de soins de santé.

2) Le **principe de l'incitation et de l'encouragement**, en vertu duquel on estime qu'il est important d'offrir des indemnités supplémentaires pour inciter les employés à accepter des postes à l'étranger. Ce principe correspond à quatre éléments : la prime de service à l'étranger, l'indemnité différentielle de mission, l'option du congé de service à l'extérieur, et l'aide au déplacement pour le service à l'extérieur.

3) Le **principe de l'exécution du programme**, qui vise à permettre aux employés à l'étranger d'exécuter les tâches qui leur sont attribuées, par exemple en faisant payer par l'employeur leurs frais de déménagement.

22.116 Nous avions indiqué dans notre Rapport de 1987 que le Ministère devrait tenter de simplifier les DSE pour les rendre plus faciles à appliquer. Le Ministère avait répondu qu'il faisait des efforts en ce sens. Nous avions dit aussi qu'il devrait mieux surveiller le coût des DSE et le respect de leurs dispositions, et nous lui avions recommandé de comparer les coûts réels aux budgets et d'améliorer les procédures de surveillance. Le Ministère était d'accord.

22.117 Nous avions également exprimé des doutes quant aux procédures employées pour vérifier si les DSE atteignaient bien les objectifs énoncés, et nous avions recommandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de vérifier à intervalles réguliers si les DSE atteignaient leurs objectifs, et de faire rapport à ce sujet.

22.118 En 1989, nous avions dit que les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de nos recommandations étaient lents. Le Ministère nous avait répondu qu'il y avait eu des retards pour comparer les coûts aux budgets. Nous avions également souligné que la simplification des DSE

était une question que le sous-ministre jugeait très sérieuse.

Progrès depuis 1989

22.119 Le Ministère a pris plusieurs mesures pour donner suite à nos préoccupations. Dès 1989, il a entrepris l'examen de certaines directives par le truchement d'un comité directeur. Plusieurs recommandations ont été soumises à l'examen conjoint de l'employeur et des employés. Certaines des propositions ont fait partie de la révision des DSE en 1993, par exemple celles concernant le recours à des avances non comptables.

22.120 En même temps, le Ministère s'est penché, avec le comité, sur diverses possibilités de simplification du système des DSE. Le comité a formulé plusieurs propositions, mais il y a eu peu d'effet.

22.121 Le Ministère a préparé et distribué un *Guide du service extérieur* afin d'aider les employés et le personnel administratif des missions à appliquer les DSE. Il réorganise actuellement ses services du personnel et des finances pour rationaliser les fonctions administratives, et il étudie des méthodes d'automatisation des DSE pour qu'elles soient plus faciles à appliquer.

22.122 En outre, le Ministère a commencé à tenir un registre des interprétations des DSE pour consultation ultérieure. Il dispense par l'entremise de l'Institut canadien du service extérieur un cours sur l'application des DSE et il participe à un groupe de travail interministériel qui est saisi des questions d'administration des DSE.

22.123 Ces efforts du Ministère sont positifs et louables. Cependant, ils ne répondent pas complètement aux préoccupations que nous exprimons depuis longtemps sur la complexité des directives sur le service extérieur, dont on peut d'ailleurs se faire une idée d'après l'épaisseur du document en question. Avant de devenir des directives négociées avec les représentants du personnel, le Règlement de 1967 sur le service extérieur contenait une centaine de pages. Aujourd'hui, les DSE en contiennent plus de 450.

Les directives sur le service extérieur restent complexes

22.124 Le Ministère et le Conseil du Trésor ont été incapables de résoudre le problème de la complexité des DSE. Le nombre de parties en cause et la complexité du processus de changement ont entravé les progrès en ce sens.

22.125 Le Ministère ne peut agir unilatéralement. D'autres ministères et organismes sont concernés par les directives, à savoir le Conseil du Trésor, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les représentants des employés au Conseil national mixte, le ministère de la Défense nationale, la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence canadienne de développement international et le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

22.126 Qui peut apporter des modifications aux directives? En

dernière analyse, c'est le Conseil du Trésor, à titre d'employeur, qui est responsable des DSE en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Depuis 1967, année du début de la négociation collective dans la fonction publique, la rémunération versée aux employés en poste à l'étranger, qui était auparavant fixée par consultation, fait l'objet de négociations au sein du Conseil national mixte qui ressemblent à des négociations collectives, à quelques différences près. Par exemple, les ententes provisoires négociées entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les représentants des employés n'ont pas à être ratifiées par l'ensemble de ces derniers. Le Conseil national mixte est une tribune au sein de laquelle l'employeur et les employés, ces derniers étant représentés par leurs agents de négociation, peuvent discuter de propositions de changements et parvenir à des ententes sur la teneur des DSE.

22.127 Tous les trois ans, on révise les DSE et on modifie s'il y a lieu le montant des indemnités et des avantages sociaux. Lorsque les parties s'entendent, les modifications sont intégrées au texte des DSE et elles sont exécutoires pour les deux parties. Le président du Conseil du Trésor a le pouvoir d'approuver les modifications apportées aux DSE suite aux recommandations du Conseil national mixte.

22.128 Il convient de souligner que d'autres gouvernements et des entreprises du secteur privé que nous avons consultés utilisent une méthode différente pour fixer les avantages consentis aux employés en poste à l'étranger. Nous avons constaté qu'ils demandent couramment l'avis des employés sur les indemnités, mais que les consultations ne débouchent pas sur des ententes exécutoires, comme c'est le cas pour les DSE. Par exemple, si le souci d'économie devient prioritaire, l'employeur garde le pouvoir de modifier le montant des indemnités en fonction des circonstances.

22.129 Il conviendrait non seulement de hausser la qualité des informations financières utilisées pour les négociations, mais aussi de renforcer l'assurance que l'employeur négocie dans un but d'optimisation des ressources. Cette garantie est d'autant plus importante qu'il convient de protéger l'intégrité d'un processus exigeant la participation de personnes occupant des postes permutants pour établir la position de négociation de l'employeur. Certes, ces personnes apportent à la négociation leur connaissance concrète des problèmes, ce qui est valable, mais le fait qu'elles peuvent s'attendre à obtenir un autre poste à l'étranger pourrait donner l'impression qu'elles sont à la fois juge et partie.

22.130 C'est au Ministère qu'il appartient d'interpréter et d'appliquer les directives. Il a peu de latitude quant aux paiements pertinents. En ce sens, il joue plus un rôle d'exécutant qu'un rôle de contrôleur. La majeure partie du coût total des DSE dépend de formules de calcul prédéterminées offrant peu de possibilités d'interprétation ou de réduction des coûts. Les directives s'appliquent ou non selon que l'employé respecte ou non les conditions établies, la responsabilité du Ministère étant simplement de veiller à ce que ces conditions sont respectées.

Les dépenses reliées aux directives sur le service extérieur sont en augmentation

22.131 Il importe à nos yeux de résoudre les problèmes de complexité et de coût des DSE. Le coût des indemnités versées aux employés en poste à l'étranger ne cesse d'augmenter, sans faire l'objet d'une révision adéquate qui devrait permettre à l'employeur d'avoir connaissance de tous les coûts, des tendances en la matière et des facteurs influant sur les coûts et les tendances.

22.132 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international reçoit les affectations parlementaires relatives à la rémunération versée aux employés canadiens en poste à l'étranger au titre des DSE dont il assure l'administration. On trouvera à la pièce 22.10 le coût total des indemnités versées par le Ministère pour le service à l'étranger.

22.133 En 1988-1989, les dépenses reliées aux indemnités ont atteint 112 millions de dollars pour 2 087 employés canadiens en poste à l'étranger, soit en moyenne 53 666 $ par personne. Cinq ans plus tard, en 1993-1994, elles s'élevaient à 145 millions de dollars pour 1 764 employés canadiens à l'étranger, soit en moyenne 82 200 $ par personne. Si l'on ajoute à ce chiffre près de 7 millions de dollars de frais administratifs, on peut estimer le coût total à 152 millions de dollars.

22.134 Les dépenses du Ministère reliées aux DSE ont augmenté chaque année en moyenne de 9 p. 100 par employé depuis l'exercice 1988-1989. Le Ministère a dû assumer des hausses de dépenses importantes au titre de plusieurs DSE, comme le montre la pièce 22.11.

22.135 L'examen des directives révèle une hausse importante des dépenses au chapitre des indemnités différentielles de mission (missions difficiles), de l'éducation des personnes à charge, de l'aide aux déplacements et de l'option du congé. Ces quatre éléments constituent à eux seuls 9,4 millions des 12 millions de dollars d'accroissement du coût des indemnités et des avantages sociaux depuis 1988. Par ailleurs, la somme de 12 millions de dollars représente 36 p. 100 de la hausse totale de 33 millions de dollars des dépenses reliées aux DSE.

22.136 Le coût net des dispositions relatives au logement a augmenté de 15 millions de dollars depuis 1988, ce qui représente 45 p. 100 de la hausse totale de 33 millions de dollars.

Plusieurs facteurs contribuent à la hausse des dépenses reliées aux directives sur le service extérieur

Pièce 22.10

Coût total des indemnités du service extérieur en 1993-1994 (en milliers de dollars)

Indemnités et avantages

sociaux		61 500
Frais de déménagement et droits immobiliers	31 000	
Logement		70 000
Dépenses directes		162 500
moins recettes		18 000
Total des coûts directs (1993-1994)		**144 500**
Frais administratifs et autres		7 500
Total des coûts (1993-1994)		**152 000**

Source : Approvisionnements et Services, Rapport n° 9005 (1993-1994)

22.137 Le coût des indemnités versées aux employés en poste à l'étranger dépend de facteurs tels que la durée du temps passé à l'étranger, la taille de la famille et le salaire. Le coût des indemnités va donc varier en fonction des caractéristiques du personnel canadien en poste à l'étranger. A en juger d'après les données limitées dont nous disposons, il semble y avoir plus d'employés chevronnés que de débutants dans les postes à l'étranger, ce qui augmente les coûts.

22.138 Certaines indemnités du service extérieur augmentent automatiquement. Au mois d'avril de chaque année, la prime du service extérieur, l'indemnité de péréquation salariale et l'indemnité différentielle de mission sont révisées en fonction de la hausse annuelle moyenne des salaires dans la fonction publique. Malgré le gel des salaires, il reste certaines augmentations salariales déjà négociées dans diverses conventions collectives. En conséquence, nous a dit le Secrétariat du Conseil du Trésor, le salaire moyen dans la fonction publique a quand même augmenté chaque année. Par exemple, la dernière hausse a été accordée en septembre 1993 à plusieurs catégories d'employés de métier, comme les membres du groupe de réparation des navires. Voilà pourquoi les taux des DSE ont augmenté de près de 2 p. 100 en 1993 et de 1 p. 100 en 1994.

22.139 Par ailleurs, on a considéré que la révision triennale des DSE par le Conseil national mixte (et des autres directives négociées au Conseil) n'est pas assujettie aux limites et au gel des salaires appliqués à la négociation collective dans la fonction publique. Donc, même si les salaires sont plafonnés, la révision par le Conseil offre une possibilité de relèvement de certaines indemnités.

22.140 La meilleure définition des directives est qu'il s'agit de dispositions négociées pour accorder un complément salarial aux personnes en poste à l'étranger. Le système offre peu d'incitation à réduire les dépenses ou à chercher des compromis permettant d'économiser les deniers publics. De fait, comme le montre notre pièce sur les facteurs influant sur la sensibilisation aux coûts (pièce 22.8), il existe peu de possibilités de traiter les DSE dans un esprit

d'économie.

22.141 En résumé, bien que les efforts récemment déployés par le Ministère pour améliorer l'administration des directives soient louables, nos préoccupations demeurent toujours les mêmes : complexité, contrôle des coûts, et degré de succès par rapport aux objectifs. Pour apporter des modifications dans ces domaines, il faudrait revoir de fond en comble tout le système des DSE, la manière dont il est géré et les mécanismes de contrôle destinés à garantir l'optimisation des ressources.

22.142 Le Ministère a récemment fait enquête sur des notes de frais de voyage frauduleuses présentées par certains employés en vertu de ces directives. Nous assurons le suivi des mesures qu'il prend pour corriger ce problème et des sanctions infligées. Notre Bureau publiera ses constatations en mai 1995.

Pièce 22.11

Dépenses reliées aux directives sur le service extérieur en 1988-1989 et en 1993-1994 (en milliers de dollars)

	1988-1989	1993-1994	Augmentation
Éducation des personnes à charge	7 000	10 000	3 000
Aide aux voyages et option de congé	8 000	12 100	4 100
Indemnité différentielle de mission	4 800	7 100	2 300
Autres indemnités et avantages sociaux	29 600	32 200	2 600
Frais de déménagement et droits immobiliers	25 000	30 800	5 800
Dispositions sur le logement	37 200	52 300	15 100
Augmentation totale			**32 900**

Source : Approvisionnements et Services,
Rapport n° 9005 (1988-1989); Approvisionnements et Services, Rapport n° 9005 (1993-1994)

Technologie de l'information

Contexte

22.143 Les systèmes modernes d'information et de communication offrent au Ministère des possibilités sans précédent de restructuration de ses procédés. Le budget du Ministère subit des pressions. Des investissements judicieux dans les technologies de l'information peuvent déboucher sur des services de meilleure qualité spécialement adaptés à l'évolution des besoins et fournis de manière plus efficace, plus rapide et moins coûteuse.

22.144 Depuis le milieu des années 1980, le Ministère accroît son recours aux technologies de l'information. L'une de ses principales initiatives en la matière a été le Réseau canadien d'information et de communication protégées à accès direct (COSICS), qui était censé rehausser l'efficience administrative et réduire les besoins en personnel.

22.145 Nous avons effectué une vérification du COSICS en 1987 et une vérification de suivi en 1989. En 1987, nous avions signalé que le coût du système risquait de dépasser le budget et que les économies prévues ne seraient pas réalisées. En 1989, nous avions signalé d'autres dépassements de coûts et exprimé à nouveau notre crainte que certaines des économies attendues au chapitre des besoins en personnel ne seraient pas réalisées. Alors que le Ministère avait prévu à l'origine que la première phase du COSICS serait achevée à l'automne de 1989, il a ensuite reporté cette échéance à l'automne de 1991.

22.146 En février 1991, nous avions signalé qu'après avoir dépensé 53 millions de dollars, le Ministère avait réévalué le projet COSICS et avait décidé de ne pas passer à la deuxième phase. Nous avons appuyé cette décision.

22.147 En 1992, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur le projet COSICS. A ce moment-là, le Ministère avait révisé sa démarche sur les technologies de l'information. Il présenta au Comité permanent des comptes publics un plan de mise en oeuvre de son programme global d'informatisation. Ce plan reposait sur une architecture plus ouverte et sur le recours à des logiciels de série pour les systèmes en développement. Cette nouvelle orientation a été désignée Réseau mondial sécuritaire intégré, ou SIGNET, et nous en surveillerons l'évolution.

22.148 Le Ministère continue d'investir des millions de dollars dans les technologies de l'information. En 1993-1994, il a consacré une centaine de millions aux technologies de l'information et aux activités connexes, soit 7 p. 100 de son budget total. Comme beaucoup d'autres ministères, il examine continuellement les possibilités de recours aux technologies de l'information pour réorganiser et restructurer ses

activités.

22.149 L'investissement du Ministère dans les technologies de l'information a déjà eu une incidence sur l'évolution de ses activités au cours des dernières années. Ce phénomène se poursuivra avec le SIGNET, qui aura une incidence profonde sur la manière dont les agents du Ministère communiqueront à l'échelle mondiale, ainsi que sur l'utilisation des informations au sein du Ministère.

Il faut clarifier les mécanismes de reddition de comptes

22.150 Étant donné l'importance des sommes investies dans les technologies de l'information, nous avons axé notre vérification sur l'examen global des activités du Ministère en la matière. Notre principal souci était de voir comment le Ministère gérait la prolifération des technologies de l'information dans ses divers secteurs.

22.151 A notre avis, le Ministère devrait adopter une démarche plus cohérente pour la gestion de son investissement en technologie de l'information et désigner un interlocuteur pour la reddition de comptes à ce chapitre. Jusqu'à présent, sa démarche a été incohérente de sorte qu'il n'a peut-être pas tiré tous les bienfaits possible de son investissement. Par exemple, l'incompatibilité des systèmes FINEX (finances) et INFONNEL (personnel) rend difficile l'analyse de tous les aspects des coûts et du nombre de personnes travaillant pour le Ministère à un moment ou un endroit donné. Nous croyons que le Ministère pourrait rehausser son efficacité en désignant un interlocuteur unique pour assumer la responsabilité complète de ses initiatives et dépenses en informatique et pour en rendre compte.

22.152 En 1991, le Ministère a mis sur pied un Conseil de la technologie qu'il a chargé de superviser et de coordonner son orientation technologique globale. Le Conseil a tenu trois réunions avant d'être fusionné à d'autres comités au sein du Comité de gestion du Ministère. Le Ministère nous a dit qu'il a maintenant reconstitué le Conseil de la technologie. Cette décision permettra de préciser les responsabilités au sujet des investissements en technologie de l'information et assurera plus de cohérence à la gestion de ces investissements dans l'ensemble du Ministère. Ce dernier a également indiqué qu'il produira un plan de gestion de l'information, ce qui favorisera une approche plus intégrée de toutes les applications informatiques dans tous les services. Ces mesures nous semblent positives.

Surveillance future

22.153 Nous avons l'intention de continuer à surveiller l'évolution de la question qui nous préoccupe le plus : la gestion de l'investissement en technologie de l'information dans tout le Ministère. Nous nous proposons de faire rapport sur les résultats de notre suivi en 1996. Nous accorderons alors une attention spéciale à la manière dont la technologie de l'information transforme la prestation des programmes du Ministère et rehausse leur efficience.

22.154 En résumé, bien que la technologie de l'information commence à transformer de maintes façons les activités du Ministère, celui-ci doit veiller à mieux intégrer les applications pour tirer pleinement parti de cet investissement.

Fonction de vérification interne

22.155 L'une des principales composantes de la responsabilité de gestion est la surveillance indépendante et efficace de tous les aspects importants du rendement d'un organisme. La vérification interne et l'évaluation correspondent à cette fonction en permettant de réviser et d'évaluer les pratiques et contrôles de gestion dans les principaux domaines financiers, administratifs et opérationnels, et de recommander éventuellement des améliorations.

22.156 Au Ministère, c'est le Bureau de l'inspecteur général qui est chargé de la vérification interne et de l'évaluation des programmes. La majeure partie du budget de fonctionnement de l'Inspecteur général, qui est d'environ 3,4 millions de dollars, est consacrée à la vérification interne. La fonction de vérification interne et d'évaluation des programmes a été réorganisée plusieurs fois depuis qu'elle a été mise sur pied.

22.157 En 1987, nous disions que le Ministère bénéficiait d'unités organisationnelles ayant des rôles et des responsabilités parfaitement clairs pour la vérification interne et l'évaluation des programmes. Le mandat de ces unités était conforme aux lignes directrices du Conseil du Trésor. Un Comité de vérification et d'évaluation assurait la supervision de ces unités et se chargeait de surveiller les mesures prises pour résoudre les principaux problèmes révélés par la vérification interne.

22.158 Notre principale préoccupation à l'époque était que la portée des vérifications internes n'était pas assez étendue et laissait donc dans l'ombre de nombreux aspects importants des activités du Ministère. Nous avions signalé que les responsables de la vérification interne n'avaient pas assez participé à l'élaboration des grands systèmes pour garantir l'installation de mécanismes de contrôle interne adéquats et opportuns.

22.159 Nous avions par ailleurs constaté que peu d'études sérieuses avaient été effectuées pour mesurer l'efficacité des programmes du Ministère.

22.160 En 1989, notre rapport de suivi avait montré que les choses avaient peu changé à ce chapitre.

22.161 Trois événements importants sont survenus depuis 1991. Premièrement, la responsabilité de la fonction de vérification interne a été confiée au sous-ministre adjoint de la Gestion ministérielle, plutôt qu'au sous-secrétaire associé qui s'occupait de la gestion du Ministère. Deuxièmement, la haute direction du Ministère a remis l'accent sur la fonction de vérification interne en renforçant la

vérification de l'administration et de la gestion des missions à l'étranger et en augmentant la fréquence des vérifications de toutes les missions, qui font désormais l'objet d'une vérification systématique une fois par an. De 1993 à 1994, plus de 200 vérifications internes ont été consacrées aux procédures administratives des missions. Troisièmement, le Comité de vérification et d'évaluation a exercé ses fonctions jusqu'en octobre 1992, lorsque ses responsabilités ont été reprises par le Comité de gestion.

22.162 Les vérifications internes ont une incidence sur les pratiques administratives des missions, lesquelles conviennent désormais de leur effet dissuasif. Selon les rapports, l'observation des procédures administratives par les missions conformément aux exigences de l'Administration centrale est en voie d'amélioration. De même, plusieurs faiblesses des mécanismes de contrôle dans les missions ont été repérées et font l'objet de mesures correctrices. En 1994, suite aux questions soulevées dans le cadre de la vérification des missions, le Ministère a révisé ses politiques administratives afin d'améliorer, par exemple, les directives sur les fonctions de représentation, l'attribution des logements de fonction et la perception des parts de frais de logement.

22.163 Nous estimons qu'il y a eu suffisamment de planification, de préparation, d'investigation et de validation pour confirmer les conclusions des vérifications internes.

Il convient d'étendre la portée des vérifications internes

22.164 Nous avons réitéré en 1993 à la direction du Ministère nos craintes au sujet de la portée limitée de ses vérifications internes, notamment de l'absence de vérifications de l'Administration centrale. Bien que certaines vérifications de l'Administration centrale aient été entreprises depuis 1987, la majeure partie des ressources disponibles continue d'être consacrée à la vérification des pratiques administratives dans les missions et, plus récemment, du programme consulaire.

22.165 Notre appréhension vient du fait qu'une partie importante des dépenses annuelles du Ministère (1,4 milliard de dollars) et bon nombre des activités essentielles à son succès opérationnel ne sont assujetties à aucune vérification interne. Les activités opérationnelles dans des domaines tels que le commerce international, la sécurité politique et internationale et le soutien administratif à l'Administration centrale ne sont pas vérifiées.

22.166 Nous affirmons toujours qu'étendre la portée de la vérification interne à un plus grand nombre d'aspects importants des activités et opérations de l'Administration centrale et des missions permettrait de hausser l'efficacité globale du Bureau de l'inspecteur général. Comme bon nombre des problèmes administratifs repérés dans les missions à l'étranger sont reliés à des décisions de l'Administration centrale, il est crucial que les vérifications internes ne soient pas limitées aux missions.

22.167 Pour étendre efficacement la portée et le mandat des vérifications, le Bureau de l'inspecteur général aura besoin d'un ensemble plus vaste de compétences et de ressources spécialisées dans les programmes et domaines qu'il devra vérifier. La vérification de programmes tels que le commerce international ou les grands systèmes informatiques de l'Administration centrale exigera des équipes multidisciplinaires et l'appui de spécialistes.

22.168 L'Inspecteur général partage cette opinion et a dressé des plans visant à instaurer un programme de vérification actualisé touchant tous les grands programmes et services du Ministère. Après avoir étendu aux activités consulaires la portée des vérifications dans les missions, l'an dernier, le Bureau de l'inspecteur général s'est penché en 1994 sur les fonctions et activités opérationnelles de l'Administration centrale, comme la promotion du commerce.

Le rôle du Comité de vérification et d'évaluation

22.169 Le rôle, la composition et l'activité du Comité de vérification et d'évaluation du Ministère témoignent du degré d'engagement de l'organisme à l'égard de la vérification interne. Plus précisément, ce Comité peut offrir sur le plan interne l'orientation et l'appui nécessaires pour garantir l'indépendance de la fonction de vérification interne, approuver la portée des vérifications, identifier les questions critiques sur le plan de la vérification, approuver les ressources nécessaires, assurer le contrôle de la qualité et garantir l'adoption de mesures adéquates et opportunes pour la mise en oeuvre des recommandations.

22.170 Le Comité de vérification et d'évaluation du Ministère, qui a tenu des réunions ponctuelles jusqu'en octobre 1992, lorsque ses responsabilités ont été assumées par le Comité de gestion du Ministère, a été rétabli en avril 1994. Il est actuellement présidé par le sous-ministre du Commerce international.

22.171 Le Comité de vérification et d'évaluation aura la possibilité de veiller à ce que le Bureau de l'inspecteur général obtienne les ressources et les orientations nécessaires pour s'acquitter de sa tâche. Le Comité pourrait envisager de prendre les mesures suivantes :

- évaluer l'efficacité globale des efforts du Bureau, du point de vue de leur utilité et de leur opportunité, et fixer des indicateurs de rendement pour évaluer la production future du Bureau;

- veiller à ce que le Bureau relève essentiellement du Comité sur le plan fonctionnel, ce qui renforcerait son indépendance et hausserait sa place dans la hiérarchie en l'amenant à faire rapport au sous-ministre;

- inclure dans le mandat du Bureau la coordination du travail de vérification concernant les autres organismes du gouvernement oeuvrant en vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires extérieures.*

22.172 En résumé, le Ministère devrait poursuivre ses efforts pour

étendre et renforcer les fonctions de révision du Bureau de l'inspecteur général. La valeur de ces fonctions a été augmentée par la reconstitution récente du Comité de vérification et d'évaluation. Nous continuerons de surveiller les progrès du Ministère dans ce domaine.

Conclusions

22.173 En résumé, les résultats de notre vérification montrent que le Ministère a amélioré ses méthodes et contrôles de gestion financière, notamment depuis deux ans. Il a lancé un programme de vérification proactif et a entrepris d'élaborer des modèles de calcul des coûts et d'un système d'information de gestion, de réformer son administration financière et d'améliorer la formation financière des employés. Tout cela est susceptible de jeter des bases saines pour améliorer la fonction de contrôleur. Les initiatives prises à l'échelle de tout le Ministère, renforcées par l'appui des organismes centraux, ont provoqué ce sursaut d'activité dans ce domaine. Quelques questions fondamentales restent cependant toujours sans réponse.

- Ces initiatives et changements ont-ils modifié la situation de façon durable?

- Les améliorations que nous avons constatées ont-elles été appliquées de manière cohérente dans tout le Ministère?

- A-t-on établi l'assise nécessaire pour encourager et aider les gestionnaires du Ministère à prendre des décisions financières responsables et raisonnables?

22.174 Pendant cette vérification, nous avons accordé beaucoup d'importance à la nécessité d'instaurer une fonction de contrôleur efficace à tous les paliers de l'organisme et de mieux sensibiliser à l'importance des coûts les gestionnaires et le personnel de ce milieu de travail complexe. Nous savons que ces concepts exigent à la fois l'accès aux outils et techniques idoines et une adaptation continue à l'évolution des priorités et des valeurs. Accepter la nécessité du changement et prendre les mesures requises pour son accomplissement sont deux éléments qui prendront du temps et exigeront l'appui des organismes centraux et un leadership soutenu au sein du Ministère.

22.175 Le Ministère devrait s'efforcer de bâtir et d'entretenir une meilleure fonction de contrôleur, et d'appliquer les changements à long terme que cela exigera. Il est donc impératif que la haute direction continue d'appuyer et de renforcer la mise en oeuvre permanente de ces changements. Pour relever ce défi constant, il faudra que l'on reconnaisse et que l'on accepte mieux la contribution des agents financiers du Ministère.

22.176 La fonction de contrôleur au niveau des missions ne concerne pas que le Ministère mais aussi d'autres entités gouvernementales présentes dans les missions à l'étranger. Il est plus important que jamais, à notre époque de contraintes financières, de clarifier la

responsabilité de gestion des chefs de mission à l'égard des activités des autres ministères et de ce qu'il en coûte pour leur fournir des services. Le Ministère, avec l'aide des autres entités gouvernementales, se doit de régler cette question dans le but de hausser son efficacité opérationnelle à l'étranger.

22.177 Nos constatations nous portent également à conclure que le Ministère se doit de simplifier ses systèmes et procédés financiers et administratifs. Il en convient d'ailleurs et a démontré sa volonté de s'attaquer à cette question pressante. Des mesures telles que réduire la quantité de rapports désuets dans les petites missions, recourir à l'innovation technique et réorganiser l'Administration centrale pourront changer les choses. Il y a cependant beaucoup plus à faire et il faudra parfois adopter une approche complètement nouvelle des problèmes. Le Ministère devrait s'attaquer à ce défi en collaboration avec le Conseil du Trésor et avec les autres ministères. Nous avons l'intention de surveiller l'évolution de la situation à l'égard des sujets de préoccupation évoqués dans ce rapport.

Chapitre 23

Affaires indiennes et du Nord Canada

Assistance sociale

Table des matières

	Page
Points saillants	23-5
Contexte	23-7
Étendue et objectif de la vérification	23-8
Observations et recommandations	23-9
Situation et importance de l'assistance sociale chez les Indiens vivant dans les réserves	23-9
Les taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale sont élevés chez les Indiens vivant dans les réserves et ils sont en hausse	23-9
Malgré une inquiétude croissante et la mise en oeuvre de certaines initiatives, les taux de dépendance ont continué de monter	23-11
Pour trouver une solution efficace, il faut des données et des analyses appropriées ainsi qu'une participation accrue des collectivités des Premières nations et de leurs chefs	23-13
Autorisation législative et cadre d'exécution	23-14
L'absence d'autorisation législative formelle pourrait miner le contrôle parlementaire et la reddition des comptes	23-14
Le cadre d'exécution des activités d'assistance sociale est complexe, lourd et difficile à gérer	23-15
Gestion et obligation de rendre compte des activités d'assistance sociale	23-16
Le Ministère n'a pas obtenu une assurance suffisante que ses responsabilités de gestion sont bien remplies	23-17
Le Ministère devra adopter une méthode plus rentable pour surveiller ses activités d'assistance sociale	23-19
Les arrangements du Ministère avec certaines provinces doivent être réexaminés	23-19
La gestion et la reddition des comptes exigent de meilleures données sur la démographie et sur l'assistance sociale ainsi que de meilleurs indicateurs de rendement	23-21

Conclusion 23-23

Pièces

23.1 Coûts des activités d'assistance sociale, de 1984-1985 à 1992-1993 23-8
(Pièce 23.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
23.2 Les données du Ministère révèlent que le nombre de bénéficiaires a augmenté progressivement entre 1981 et 1992 23-9
(Pièce 23.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
23.3 Les taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale des Indiens vivant dans les réserves et de la population canadienne en général, de 1981 à 1992 23-10
23.4 Les taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale des Indiens vivant dans les réserves et de la population canadienne en général, 1992 23-11
(Pièce 23.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
23.5 Les dossiers soumis à des examens sur place montrent un nombre considérable de cas de non-conformité aux exigences 23-19

Affaires indiennes et du Nord Canada

Assistance sociale

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificatrice responsable : Nancy Cheng

Points saillants

23.1 Les Indiens vivant dans les réserves reçoivent une assistance sociale généralement fournie par leurs collectivités et leurs agences grâce à des fonds provenant des Affaires indiennes et du Nord Canada. Au fil des ans, les dépenses du Ministère au titre de l'assistance sociale ont augmenté et ont dépassé un milliard de dollars. Le taux d'augmentation des dépenses est plus élevé que les taux combinés d'inflation et de croissance de la population des Indiens vivant dans les réserves.

23.2 Le taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale, tel qu'il est défini par le Ministère, constitue une mesure de la demande d'assistance liée aux besoins fondamentaux, comme la nourriture, l'habillement et le logement. Chez les Indiens vivant dans les réserves, les taux de dépendance sont élevés et sont en hausse. En 1992, 43 p. 100 en moyenne des Indiens vivant dans les réserves étaient bénéficiaires de services d'assistance sociale. Dans beaucoup de collectivités des Premières nations, on se fie considérablement à l'assistance sociale pour assurer sa subsistance.

23.3 Même si, au fil des ans, le Ministère a pris plusieurs mesures afin de faire baisser le niveau de la demande à l'égard des services, il doit travailler plus étroitement avec les collectivités

des Premières nations et leurs chefs pour trouver une solution efficace. Pour analyser les principales causes de cette dépendance et les atténuer, le Ministère doit avoir des données appropriées. En plus, le Ministère doit coordonner ses efforts avec ceux des autres ministères fédéraux et d'autres paliers de gouvernement en vue d'assurer l'appui nécessaire aux activités. Dans le cadre de l'examen fédéral du régime de sécurité sociale du Canada, le Ministère doit formuler observations et conseils et coordonner la participation des Premières nations.

23.4 Le Ministère n'a pas eu recours aux dispositions du *Régime d'assistance publique du Canada*. Il ne dispose donc d'aucune autorisation législative formelle pour ses activités d'assistance sociale. Il fonde la prestation et le financement de l'assistance sociale sur les lois de crédit annuelles ainsi que sur les décisions du Conseil du Trésor. Le cadre d'exécution des activités d'assistance sociale qui en résulte est complexe, lourd et difficile à gérer.

23.5 Le Ministère n'obtient pas une assurance suffisante que les activités d'assistance sociale qu'il finance sont fournies conformément aux normes adoptées. Notre analyse de ses rapports de suivi révèle qu'il existe un degré considérable de non-conformité aux exigences; le Ministère ne dispose pas d'information sommaire sur ses activités de suivi. Le Ministère doit réexaminer ses arrangements avec certaines provinces afin de faire en sorte qu'ils constituent un fondement approprié pour les services que son financement permet d'assurer aux Indiens vivant dans les réserves.

23.6 Le Ministère doit avoir de meilleures données sur la démographie et l'assistance sociale. Il doit également élaborer des indicateurs supplémentaires pour mesurer l'effet de ses activités, ce qui l'aidera à mieux les gérer et en rendre compte au Parlement.

Contexte

23.7 Au cours des dix dernières années, de plus en plus d'Indiens vivant dans les réserves sont devenus bénéficiaires de l'assistance sociale financée par le gouvernement fédéral. Pour beaucoup d'entre eux, l'assistance sociale fédérale constitue un moyen de survie.

23.8 Affaires indiennes et du Nord Canada administre deux grandes catégories d'activités d'assistance sociale pour les Indiens vivant dans les réserves - les services d'aide sociale et les services sociaux de soutien. Il finance aussi les services d'assistance sociale fournis à certains Indiens en phase de transition vers la vie à l'extérieur des réserves. Certaines provinces ont accepté la responsabilité du financement de ces services. Le Ministère négocie actuellement avec les autres provinces en vue de leur transférer cette responsabilité.

23.9 Dans le cadre des services d'aide sociale, le Ministère fournit de l'aide financière et des services aux particuliers et aux familles admissibles pour leur permettre de conserver santé, sécurité et dignité et de sauvegarder l'unité de la famille. Les fonds servent à répondre aux besoins essentiels, soit la nourriture, l'habillement,

le logement, les fournitures de ménage et les besoins d'ordre personnel. Une allocation d'aide à l'enfance peut aussi être versée à une famille d'accueil si des conditions précises sont respectées et si l'enfant ne vit pas avec ses parents.

23.10 Les services sociaux de soutien comprennent les services à l'enfance et à la famille, les soins aux adultes, la lutte contre la violence familiale et d'autres services sociaux. Les services à l'enfance et à la famille englobent la prestation de soins en établissement, le choix de familles d'accueil, le versement d'allocations de subsistance et la prestation de services de consultation, de protection et de prévention. Les soins aux adultes comprennent, entre autres, des services d'aide et de soutien aux Indiens âgés et handicapés qui vivent dans un établissement, tels la préparation des repas et des services de surveillance ou des soins infirmiers. Grâce à l'initiative de lutte contre la violence familiale, le Ministère accorde aux Premières nations du financement pour qu'elles assurent des services communautaires d'hébergement en cas d'urgence et de lutte contre d'autres formes de violence familiale.

23.11 Fort d'une autorisation gouvernementale, le Ministère a adopté les normes de service provinciales pour le financement des services d'assistance sociale aux Indiens vivant dans les réserves. Les données du Ministère montrent que plus de 90 p. 100 des bandes indiennes assurent leurs propres services sociaux de soutien. Pour ce qui est des autres services, comme l'aide et le soutien à l'enfance, les provinces participent davantage, conformément aux lois et règlements provinciaux.

23.12 La pièce 23.1 fait état de ce que le Ministère a dépensé au titre des activités d'assistance sociale de 1984-1985 à 1992-1993. Les coûts de l'assistance sociale destinée aux Indiens vivant dans les réserves ont continué d'augmenter. D'après les prévisions du *Budget des dépenses* du Ministère, ces activités coûteront 898 millions de dollars en 1993-1994. Selon la Partie III du *Budget des dépenses* du Ministère, les dépenses prévues pour 1994-1995 sont d'un peu plus de un milliard de dollars, ce qui représente une augmentation de 12 p. 100 par rapport à l'exercice précédent et correspond à environ 20 p. 100 du budget total du Ministère au titre des paiements de transfert pour 1994-1995.

Pièce 23.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

23.13 Le Ministère administre les activités d'assistance sociale avec, comme toile de fond, l'augmentation des dépenses fédérales au titre de l'assistance sociale destinée aux Indiens vivant dans les réserves, qui atteindront bientôt un milliard de dollars. En outre, le gouvernement fédéral a entrepris l'étude et la réforme des politiques sociales du Canada, lesquelles pourraient avoir une incidence majeure sur les activités et les dépenses connexes.

Étendue et objectif de la vérification

23.14 La vérification a porté sur la façon dont le Ministère administre

ses activités d'assistance sociale. Nous n'avons pas examiné les programmes provinciaux ni la façon dont les provinces administrent ces activités. Notre objectif était d'évaluer la prestation des activités par le Ministère afin de l'aider à améliorer l'administration de programme, à obtenir de meilleurs résultats et à mieux s'acquitter de son obligation de rendre compte. Nous avons aussi examiné les données dont le Ministère disposait sur la situation et l'importance de l'assistance sociale chez les Indiens vivant dans les réserves afin de mieux sensibiliser le Parlement à la situation et, par conséquent, d'encourager et de faciliter la prise de mesures au besoin.

23.15 En plus des entrevues que nous avons réalisées à l'administration centrale du Ministère, nous avons visité sept bureaux régionaux et certains bureaux de district. Nous nous sommes aussi rendus dans certaines collectivités des Premières nations.

Observations et recommandations

Situation et importance de l'assistance sociale chez les Indiens vivant dans les réserves

Les taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale sont élevés chez les Indiens vivant dans les réserves et ils sont en hausse

23.16 Selon le Ministère, le taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale constitue le pourcentage de la population totale des Indiens vivant dans les réserves qui sont bénéficiaires. Les bénéficiaires sont des personnes qui touchent des prestations d'aide sociale pour subvenir à leurs besoins fondamentaux. La définition englobe les personnes à charge des bénéficiaires, mais pas les personnes qui reçoivent d'autres formes d'aide sociale et de services sociaux de soutien comme des services à l'enfance et à la famille. Les prestations permettant de subvenir aux besoins fondamentaux représentent la principale composante de l'assistance sociale, comptant pour plus de la moitié des dépenses du Ministère à ce titre.

23.17 Nous avons noté que les données du Ministère sur le nombre de bénéficiaires et sur le taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale des Indiens vivant dans les réserves contenaient des différences de définition et des approximations. Nous avons examiné les données pour acquérir une connaissance de l'importance et de la tendance générale de la demande de services d'aide sociale chez les Indiens vivant dans les réserves, mais nous n'avons pas vérifié les données.

23.18 Notre examen des données du Ministère révèle que le nombre de bénéficiaires a augmenté progressivement au cours des dix dernières années (voir la pièce 23.2). Les changements législatifs apportés en 1985, qui ont redonné le statut d'Indien inscrit à certains peuples autochtones et à leurs descendants, n'ont pas semblé avoir une incidence marquée sur le nombre de bénéficiaires. L'augmentation survenue entre le milieu et la fin des années 80 a été légèrement supérieure à celle des années précédentes et la tendance à la hausse s'est poursuivie par après.

Pièce 23.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

23.19 Ce n'est pas d'hier que le haut taux de dépendance à l'égard des services d'aide sociale dans les collectivités des Premières nations est élevé. Les données d'un rapport ministériel de 1994 montrent que le taux de dépendance chez les Indiens vivant dans les réserves s'est établi en moyenne à 38 p. 100 et qu'il a varié entre 35 et 43 p. 100 de 1981 à 1992. Au cours de la même période, le taux de dépendance pour le Canada, compte non tenu des Indiens vivant dans les réserves, s'est établi en moyenne à 7 p. 100 et a varié entre 6 et 10 p. 100.
La pièce 23.3 fait état des taux de dépendance pour les Indiens vivant dans les réserves et pour la population canadienne en général, de 1981 à 1992.

Pièce 23.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

23.20 Le taux de dépendance dans les collectivités des Premières nations varie aussi considérablement d'une région à l'autre. Par exemple, en 1992, le taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale dans ces collectivités était de 74 p. 100 dans l'Atlantique, de 23 p. 100 en Ontario et de 48 p. 100 en Alberta. Les taux de dépendance, par région, pour les Indiens vivant dans les réserves contrastent vivement avec les taux de dépendance pour la population canadienne en général (voir la pièce 23.4). Il aurait été plus informatif de comparer le taux de dépendance d'une collectivité des Premières nations à celui d'une municipalité avoisinante. Toutefois, les données à l'appui de telles comparaisons ne sont pas facilement accessibles.

Pièce 23.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

23.21 Même si les données contiennent des différences de définition et des approximations, elles montrent que le taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale chez les Indiens vivant dans les réserves est élevé et qu'il a généralement tendance à monter. En outre, depuis 1982, le taux de croissance annuel de la population d'Indiens vivant dans les réserves s'établit en moyenne à 3 p. 100.

23.22 La croissance tant du taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale que de la population a fait augmenter la demande d'assistance sociale chez les Indiens vivant dans les réserves. Au fil des ans, les dépenses du Ministère au titre de l'assistance sociale ont augmenté plus vite que les taux d'inflation et de croissance démographique combinés. Les réalités financières actuelles ne laissent pas une marge de manoeuvre très grande pour répondre aux demandes de financement futures, surtout si l'on tient compte du fait que la demande continuera probablement d'augmenter.

23.23 De plus, la situation de nombreuses collectivités des Premières nations est grave depuis plusieurs années, et elle n'a montré aucun signe d'amélioration. Même si le financement actuel répond aux besoins de base, l'assistance ne vaut qu'à court terme et elle ne fait pas baisser la forte demande à l'égard des services. Elle laisse aussi des questions de fond sans réponse.

- Pourquoi cette situation persiste-t-elle?
- Pourrait-elle être améliorée?
- Notre société doit-elle accepter qu'il s'agit d'un mode de vie pour les Indiens vivant dans les réserves?

Malgré une inquiétude croissante et la mise en oeuvre de certaines initiatives, les taux de dépendance ont continué de monter

23.24 Le Ministère a reconnu qu'il fallait freiner la croissance de la demande d'assistance sociale. Au fil des ans, il a entrepris des projets de financement en vue d'offrir des possibilités d'emploi et de formation aux bénéficiaires. Les projets incluent notamment le Programme assistance-travail, l'Opération Travail, le Programme de relance de l'aide à l'emploi et les Stratégies de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes.

23.25 Le Ministère a demandé et reçu des autorisations du Conseil du Trésor et des directives du gouvernement pour financer les projets proposés et administrés par les bandes en vue de créer des possibilités d'emploi et de formation pour les bénéficiaires. Les dépenses liées à ces projets ont représenté environ un ou deux pour cent du coût total de l'assistance sociale. Le Programme assistance-travail et les Stratégies de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes existent toujours afin d'aider à réduire le taux de dépendance chez les Indiens vivant dans les réserves.

23.26 En 1989, la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones a été lancée sous la forme d'une importante initiative multiministérielle. La mise en oeuvre de la stratégie a été estimée à environ un milliard de dollars, et l'un des résultats attendus de cette Stratégie était la réduction de la dépendance des Indiens à l'égard de l'assistance sociale. Dans les observations formulées à la suite de notre vérification de cette Stratégie (1993), nous avons noté que les résultats de cette initiative n'avaient pas été évalués. Par conséquent, il était impossible de savoir la mesure dans laquelle les objectifs étaient atteints. En date de mai 1994, l'évaluation n'était pas encore terminée.

23.27 Toutefois, le Ministère n'a pas formulé d'objectif officiel qui tienne compte de la nécessité de surveiller la demande d'assistance sociale et la hausse des taux de dépendance et de prendre les mesures nécessaires à cet égard. Le Ministère n'a pas analysé les taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale en fonction des circonstances propres à chacune des collectivités des Premières nations ni déterminé si des améliorations étaient faisables et pratiques. Même

si, au moment de planifier ses activités, le Ministère a tenu compte de la hausse des dépenses au titre de l'assistance sociale, il n'a pas évalué de façon adéquate ce qui se produirait sur le plan financier si la tendance des taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale se maintenait.

23.28 En 1993, désireux d'atténuer l'inquiétude croissante à l'égard de la hausse des coûts de l'assistance sociale, le Ministère a entrepris un projet de recherche pour déterminer les causes sous-jacentes de cette hausse et les facteurs qui aideraient les Premières nations à ne pas dépendre de l'assistance sociale.

23.29 Le projet devait permettre d'étudier le rapport entre la demande changeante d'assistance sociale et la situation démographique ainsi que les caractéristiques socio-économiques des Indiens inscrits et de leurs diverses collectivités. Le mandat du projet prévoyait aussi l'étude des écarts entre les régions et l'établissement de comparaisons avec la population canadienne en général. Au cours de la vérification, le Ministère nous a informés que le projet avait été reporté et que son étendue avait été réduite parce que certaines des données nécessaires à la recherche n'existaient pas.

23.30 Nous sommes inquiets de voir que certaines données empiriques nécessaires à l'analyse des principales causes de la hausse de la dépendance à l'égard de l'assistance sociale n'existent pas et que le Ministère n'est pas en mesure d'évaluer la nature et l'envergure des efforts qui permettront d'atténuer les causes et de ralentir la croissance de la demande d'assistance sociale dans les réserves. Malgré les mesures prises au fil des ans et dans le cadre de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones, les taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale chez les Indiens vivant dans les réserves ont continué de monter.

Pour trouver une solution efficace, il faut des données et des analyses appropriées ainsi qu'une participation accrue des collectivités des Premières nations et de leurs chefs

23.31 La réduction de la demande d'assistance sociale est généralement liée à la création d'emplois et à d'autres possibilités d'affaires. Dans beaucoup de collectivités des Premières nations, les efforts en ce sens sont souvent gênés par de nombreux facteurs comme :

- l'éloignement de la collectivité;
- l'absence d'infrastructure adéquate dans la réserve;
- l'accès limité aux capitaux et aux possibilités d'affaires;
- le manque de main-d'oeuvre qualifiée.

La nécessité sous-jacente de concilier les efforts avec les valeurs et la culture des Premières nations, la diversité de ces dernières et la complexité des dispositions législatives applicables aux Indiens vivant dans les réserves rendent les choses encore plus difficiles.

23.32 Il n'existe pas de solution facile et il est improbable qu'à lui seul le Ministère arrive réellement à freiner la demande croissante d'assistance sociale dans les réserves. La recherche de solutions efficaces nécessite la participation active des collectivités des Premières nations et de leurs chefs. S'il travaillait en partenariat avec eux, le Ministère pourrait lancer, faciliter et appuyer des projets et voir à la coordination des activités avec celles d'autres ministères fédéraux et d'autres paliers de gouvernement s'il y a lieu.

23.33 A la fin de janvier 1994, le gouvernement fédéral s'est engagé à tenir de vastes consultations, à faire des analyses et à formuler des recommandations pour moderniser et restructurer le régime de sécurité sociale du Canada. Le projet comporte l'examen des moyens à prendre pour fournir des programmes de formation et d'emploi, d'assistance sociale et d'aide à l'éducation et à l'apprentissage.

23.34 Les changements issus de la réforme fédérale du régime de sécurité sociale pourraient toucher tous les Canadiens, y compris les Indiens vivant dans les réserves. La réforme donne au Ministère la chance de formuler commentaires et conseils sur les aspects du régime qui ont trait aux Indiens vivant dans les réserves. Le Ministère pourrait aussi intervenir dans la coordination de la participation des Premières nations à la réforme du régime de sécurité sociale du Canada.

23.35 De plus, le Ministère se voit ainsi offrir l'occasion d'agir avant l'entrée en vigueur des changements : il pourrait évaluer l'incidence possible de la réforme sur ses activités d'assistance sociale et déterminer s'il devra éventuellement songer à des activités complémentaires. Le Ministère nous a dit discuter de ces questions avec Développement des ressources humaines Canada depuis mai 1994.

23.36 Le Ministère devrait réunir les données nécessaires pour appuyer son analyse des principales causes de la demande croissante d'assistance sociale chez les Indiens vivant dans les réserves. Au moment d'élaborer des projets en vue d'atténuer les causes, le Ministère devrait continuer à travailler avec les collectivités des Premières nations et leurs chefs. Le Ministère devrait coordonner ses efforts avec ceux des autres ministères et organismes fédéraux en cause et avec d'autres paliers de gouvernement en vue d'assurer l'appui nécessaire aux projets.

23.37 Le Ministère devrait voir à ce que des commentaires et des conseils pertinents sur les aspects liés aux Premières nations soient fournis aux organismes responsables de la réforme du régime fédéral de sécurité sociale et coordonner la participation des Premières nations. Il devrait aussi évaluer l'incidence possible des changements issus de cette réforme sur les Premières nations et prendre les mesures appropriées pour se préparer à la mise en oeuvre de tels changements.

Autorisation législative et cadre d'exécution

L'absence d'autorisation législative formelle pourrait miner le contrôle parlementaire et la reddition des comptes

23.38 On s'attendrait que l'important programme d'assistance sociale pour les Indiens vivant dans les réserves, qui est donné et financé par le Ministère, soit fondé sur une autorisation législative claire et formelle. D'après nos constatations, le Ministère n'a pas invoqué les dispositions législatives existantes, ce qui veut dire qu'il ne dispose pas d'une autorisation législative claire et formelle pour ses activités d'assistance sociale.

23.39 La *Loi constitutionnelle de 1867* répartit les pouvoirs législatifs entre le Parlement et les législatures provinciales et accorde au Parlement le pouvoir fondamental de voter des lois touchant les Indiens et les terres qui leur sont réservées. Sans l'adoption de dispositions législatives appropriées, la *Loi constitutionnelle* seule ne donne pas au Ministère l'autorisation législative d'assurer et de financer des activités d'assistance sociale pour les Indiens vivant dans les réserves, pas plus qu'elle ne lui impose l'obligation légale de le faire.

23.40 La *Loi sur les Indiens* propose d'appliquer les lois provinciales aux Indiens vivant dans la province. Même si le Ministère assure et finance les activités d'assistance sociale, la *Loi sur les Indiens* ne contient aucune obligation légale en ce sens.

23.41 Le *Régime d'assistance publique du Canada* a été adopté en 1966 afin de favoriser l'élargissement et le perfectionnement des services d'assistance et de bien-être dans tout le Canada. Pour ce faire, il prévoyait un instrument permettant au gouvernement fédéral de partager les coûts avec les provinces. La partie II du Régime porte précisément sur le bien-être des Indiens. D'après cette partie, le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, de concert avec le ministre du Développement des ressources humaines (anciennement Santé nationale et Bien-être social), peut conclure un accord avec une province en vue de l'élargissement des programmes provinciaux de bien-être, pour les offrir aux Indiens, et du partage des coûts supplémentaires.

23.42 En 1965, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du *Régime d'assistance publique du Canada*, le Ministère a conclu un accord (l'Accord de 1965) avec l'Ontario concernant l'administration des programmes de bien-être pour les Indiens. Depuis l'entrée en vigueur du Régime, aucun accord connexe n'a été signé avec une province. Ainsi, le Ministère n'a pas eu recours aux dispositions du Régime qui auraient pu lui assurer une autorisation législative formelle et un cadre pour la prestation et le financement de ses activités d'assistance sociale destinées aux Indiens vivant dans les réserves.

23.43 Faute d'autorisation législative formelle, le Ministère trouve l'autorisation de financement dans les lois annuelles de crédits et se sert des décisions du Conseil du Trésor et d'autres directives du gouvernement pour exercer ses activités d'assistance sociale.

23.44 L'absence d'autorisation législative formelle pourrait miner le contrôle parlementaire et la reddition des comptes. Elle empêche le Parlement de débattre de questions importantes comme celles de savoir

si un programme d'assistance sociale pour les Indiens vivant dans les réserves devrait permettre à la fois de réduire la demande et de fournir les services et de déterminer quelles devraient être les prestations appropriées. Elle le prive aussi d'un instrument qui lui permettrait de demander au Ministère de lui rendre des comptes en se fondant sur des autorisations de programme autres que celles approuvées par le Conseil du Trésor.

Le cadre d'exécution des activités d'assistance sociale est complexe, lourd et difficile à gérer

23.45 Nous avons compté près de 100 autorisations du Conseil du Trésor et directives du gouvernement, et un grand nombre d'entre elles étaient antérieures au *Régime d'assistance publique du Canada* de 1966. Près du tiers d'entre elles sont encore en vigueur. Par convention et par suite d'une autorisation du Conseil du Trésor de 1964, le Ministère a adopté les normes provinciales pour répondre aux besoins essentiels, c'est-à-dire les critères d'admissibilité et les conditions applicables aux prestations pour les Indiens vivant dans les réserves.

23.46 Dans les régions et les districts du Ministère, les manuels provinciaux d'orientation et de procédures, les nombreuses autorisations du Conseil du Trésor et directives du gouvernement et les accords qui en découlent sont devenus le cadre de prestation et de financement de l'assistance sociale destinée aux Premières nations. Comme aucune entente n'a été signée en vertu du *Régime d'assistance publique du Canada*, l'autorisation législative permettant l'adoption des normes provinciales n'a pas été clarifiée. De plus, le cadre d'exécution des services qui est issu de cette multiplicité d'autorisations est complexe, lourd et difficile à gérer.

23.47 Par exemple, le financement de l'assistance sociale par le personnel du Ministère est directement influencé par les changements apportés aux lois provinciales, que ces changements visent les conditions applicables au versement des prestations ou la nature des services. Il est donc difficile pour le personnel du Ministère de se tenir au fait des normes provinciales, de renseigner rapidement les chefs des bandes sur les changements et de fournir de la formation au besoin.

23.48 De plus, il est difficile pour le Ministère de faire en sorte que les Indiens admissibles vivant dans les réserves reçoivent des services d'assistance sociale comparables à ceux que reçoivent les autres bénéficiaires de la population générale de la même province. Nous avons remarqué que le Ministère a fait des comparaisons de certains aspects des services d'aide sociale, comme l'admissibilité. Il a ainsi comparé les manuels de procédures provinciaux avec ceux qui sont utilisés par les bandes, lesquels sont fondés sur les manuels de procédures du Ministère. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'a pas encore fini de comparer les niveaux et la qualité de ses services sociaux de soutien, comme les services à l'enfance et les soins aux adultes, aux niveaux et à la qualité des services offerts dans la même province.

23.49 Dans beaucoup de cas, même surveiller la conformité des Premières nations aux lignes directrices provinciales applicables à la prestation des services d'aide sociale n'est pas une tâche simple. A titre d'exemple, soulignons que la plupart des municipalités d'une province ont exercé leur prérogative de modifier les taux et les conditions applicables aux services d'aide sociale. Surveiller la conformité aux normes lorsque celles-ci varient d'une région à l'autre dans la même province pourrait prendre beaucoup de temps et coûter cher.

23.50 Récemment, certaines provinces ont reconnu que bon nombre de leurs programmes de bien-être n'ont pas fait l'objet d'un examen rigoureux et qu'il se pourrait bien que certains d'entre eux ne soient plus appropriés dans la conjoncture actuelle. Dans un rapport provincial de 1993, on a conclu que certaines des lois provinciales régissant le bien-être n'avaient pas été modifiées depuis leur adoption et qu'elles n'étaient plus au diapason des réalités économiques et sociales des années 90. En décembre 1993, une autre province reconnaissait que pour atténuer les causes profondes de l'insécurité et de la pauvreté des familles, il fallait donner aux individus la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences et de se réaliser pleinement. Elle laissait aussi entendre que les bénéficiaires d'assistance sociale ont aussi le devoir de chercher et d'accepter un emploi et de poursuivre leur développement personnel, leurs études et leur formation.

23.51 De plus, avec l'actuel cadre d'exécution qui est fondé sur les normes provinciales, le Ministère n'est pas certain que la qualité et le niveau des services sont adaptés aux besoins culturels des Indiens vivant dans les réserves.

23.52 Le Ministère devrait demander une autorisation législative formelle qui énoncerait les objectifs du programme et qui servirait de fondement à l'obligation qu'il a de rendre compte au Parlement de ses activités d'assistance sociale. Par ailleurs, il pourrait invoquer les lois existantes, comme le *Régime d'assistance publique du Canada*, comme fondement de ses activités.

23.53 Le Ministère devrait déterminer si la prestation et le financement des services sont uniformes et comparables au sein d'une même région, en tenant compte des besoins culturels des Indiens vivant dans les réserves, et prendre des mesures au besoin.

Gestion et obligation de rendre compte des activités d'assistance sociale

23.54 Dans l'administration de ses activités d'assistance sociale, on s'attendrait que le Ministère dispose de mécanismes de gestion et de reddition de compte appropriés et suffisants pour faire en sorte que les services soient fournis conformément aux autorisations et aux accords applicables. Dans les cas où les services sont assurés par un tiers grâce au financement du Ministère, on s'attendrait que le Ministère obtienne l'assurance que les responsabilités liées aux activités d'assistance sociale sont remplies convenablement. On s'attendrait aussi que le Ministère continue d'être comptable de l'utilisation des fonds publics.

23.55 Les données du Ministère montrent que plus de 90 p. 100 des bandes indiennes assurent des services d'aide sociale à leurs membres grâce au financement du Ministère. A l'extérieur de l'Ontario, le Ministère conclut généralement des accords avec une collectivité ou un organisme des Premières nations pour que les services sociaux de soutien soient fournis sans l'intervention du gouvernement provincial. Aux termes de l'accord de 1965 entre le Canada et l'Ontario, la province de l'Ontario fournit et finance les services d'assistance sociale destinés aux Indiens vivant dans les réserves et se fait rembourser par le Ministère. Le gouvernement de l'Ontario s'arrange aussi avec certaines bandes pour qu'elles assurent les services directement par l'intermédiaire de leurs propres collectivités ou agences. Pour ce qui est des services à l'enfance et des services sociaux de soutien, les provinces participent plus directement, conformément aux lois et règlements provinciaux.

23.56 Le Ministère voit son rôle de la façon suivante : fournir des fonds aux Premières nations pour que les individus vivant dans les réserves et les familles admissibles à des services d'aide sociale reçoivent des services comparables à ceux que reçoit la population générale de la même province. Selon le Ministère, son rôle l'amène aussi à aider les Premières nations à fournir aux Indiens vivant dans les réserves des services sociaux de soutien qui soient comparables à ceux que reçoit la population générale de la même province.

23.57 Comme le Ministère compte sur les bandes indiennes et les provinces pour exécuter la plupart de ses activités d'assistance sociale, nous croyons qu'il doit définir les assurances que ces relations doivent lui procurer et tenter de les obtenir.

Le Ministère n'a pas obtenu une assurance suffisante que ses responsabilités de gestion sont bien remplies

23.58 Les accords de financement et de service sont généralement négociés entre le Ministère, les bandes et les agences indiennes et les provinces, selon les services à fournir. Le financement des services est principalement régi par les modalités d'un accord de financement. On s'attend que les bandes et les agences prouvent que les services fournis sont conformes aux politiques du Ministère et aux normes de la province en cause.

23.59 Les accords de financement obligent les bandes indiennes à soumettre annuellement des états financiers vérifiés, habituellement dans les trois mois suivant la fin de l'exercice. Lors de nos visites régionales, nous avons été informés que les états financiers vérifiés des bandes tardent souvent de plusieurs mois et que parfois, ils restent à venir.

23.60 Nous avons examiné les statistiques du Ministère et nous avons été heureux de constater que les états financiers vérifiés de 1992-1993 avaient été présentés beaucoup plus tôt que ceux de 1991-1992. Par exemple, en septembre 1993, le Ministère avait reçu 78 p. 100 de tous les états financiers vérifiés de 1992-1993, comparativement à 57 p. 100

l'année précédente. Au moment où nous avons terminé notre vérification, c'est-à-dire en mai 1994, moins de 1 p. 100 des états financiers de 1992-1993 restaient à venir.

23.61 Toutefois, le rapport type du vérificateur fournit une attestation comptable au sujet des états; il ne contient généralement pas d'observation sur le respect, par les bandes, des modalités de l'accord de contribution ou des politiques et procédures du Ministère. Il fournit donc au Ministère une assurance limitée que ses responsabilités à l'égard de la prestation des services d'assistance sociale ont été bien remplies.

23.62 La politique du Ministère l'oblige aussi à surveiller les activités d'assistance sociale en effectuant des analyses de dossiers et des examens sur place. Les analyses de dossiers portent sur la validité et la vraisemblance des données soumises et ne comportent pas de visites dans les collectivités des Premières nations. Les examens sur place comportent l'examen des dossiers et des livres tenus par les bandes et les agences indiennes. Ils ont pour objet de déterminer s'il y a conformité aux critères d'admissibilité ainsi qu'aux barèmes et aux conditions applicables. Depuis septembre 1990, les lignes directrices du Ministère exigent que des examens sur place de toutes les bandes soient effectués, généralement tous les deux ans.

23.63 Dans chacune des régions visitées, nous avons choisi et revu un certain nombre d'examens sur place exécutés et documentés par le Ministère. En Ontario, le Ministère s'était organisé avec des représentants du gouvernement provincial pour que nous examinions les rapports de certains examens de programme effectués par la province.

23.64 Au total, nous avons examiné plus de 40 p. 100 des rapports sur les examens sur place de portée ministérielle qui ont été effectués en 1992-1993 et en 1993-1994. Ces rapports contiennent des constatations sur quelque 2 400 dossiers de cas examinés par le Ministère.

23.65 Même si les rapports font ressortir des constatations précises, nous avons remarqué que les bureaux régionaux et les bureaux de district n'avaient pas tous colligé l'information. Certains n'étaient pas en mesure de nous informer du nombre d'examens sur place exécutés. De plus, il n'a pas été facile de trouver de l'information sur la mesure dans laquelle les lignes directrices du Ministère sur la fréquence de ces examens avaient été respectées.

23.66 Nous avons colligé les cas de non-conformité relevés dans l'échantillon à l'échelle nationale de 2 400 dossiers et constaté que le degré de non-conformité aux exigences était considérable (voir la pièce 23.5). Par exemple, nous avons noté que plus de 70 p. 100 des dossiers des bandes n'étaient pas suffisamment documentés. Les cas de non-conformité allaient de l'absence de formulaires de demande ou d'autres documents demandés, comme un certificat médical, à la présence de formulaires mal remplis. Nous avons remarqué que ces cas et d'autres cas de non-conformité aux exigences avaient fait l'objet d'une certaine forme de suivi. Toutefois, en raison de la situation financière de nombreuses réserves, il est souvent difficile, voire

impossible de prendre des mesures de recouvrement même si elles sont justifiées.

Pièce 23.5

Les dossiers soumis à des examens sur place montrent un nombre considérable de cas de non-conformité aux exigences

Le pourcentage total dépasse 100 p. 100 en raison des occurrences multiples de non-conformité dans un même dossier

Nombre de dossier visés par les examens	**2 411**	**(100%)**
CONSTATATIONS		
Documentation insuffisante	1 784	(74%)
Vérification insatisfaisante du revenu	532	(22%)
Mauvais calcul des prestations	397	(16%)
Autres	234	(10%)

Source : Examens sur place de 1990 à 1993, Affaires indiennes et du Nord Canada

23.67 L'insuffisance de la documentation est telle qu'elle révèle un problème systémique. Toutefois, on n'arrive pas à établir clairement si la non-conformité se situe au niveau de la forme ou de la substance. Dans le premier cas, cela voudrait dire qu'il faut plus de formation ou que l'exigence en matière de documentation est trop bureaucratique et incompatible avec la culture des Premières nations. Toutefois, dans le second cas, cela pourrait indiquer que les fonds publics sont menacés. Le Ministère doit déterminer la nature de la non-conformité et, au besoin, modifier ses mécanismes de contrôle de manière à respecter la culture des Premières nations tout en préservant les fonds publics.

23.68 En outre, nous nous inquiétons du fait qu'il n'existe pas de sommaire ou d'analyse nationale des résultats des examens sur place et que le Ministère n'a pas obtenu une assurance suffisante que ses responsabilités de gestion à l'égard de la prestation et du financement des services d'assistance sociale sont bien remplies. De plus, le Ministère n'est pas en mesure d'évaluer correctement l'importance de la non-conformité et de prendre les correctifs appropriés. Sans mesures de suivi efficaces et sans correctifs appropriés, aux fonds publics utilisés pour financer ces paiements pourraient bien ne pas servir aux fins pour lesquelles ils étaient prévus. C'est pourquoi il est difficile pour le Ministère de fournir au Parlement l'assurance que les fonds ont été vraiment utilisés pour les activités d'assistance sociale.

Le Ministère devra adopter une méthode plus rentable pour surveiller ses activités d'assistance sociale

23.69 La rationalisation continue du Ministère et la dévolution croissante des responsabilités aux bandes indiennes ont, dans l'ensemble, fait baisser le niveau des ressources anciennement consacrées à l'administration des activités d'assistance sociale. A notre avis, la baisse du niveau des ressources à un moment où la demande d'assistance sociale augmente obligera le Ministère à adopter une méthode de surveillance plus rentable.

23.70 Une possibilité serait d'utiliser les profils de risque. D'après les données tirées des analyses de dossiers et des examens sur place antérieurs, le Ministère pourrait classer les bandes et les agences selon divers profils de risque et déterminer la fréquence et l'étendue appropriées des examens sur place en conséquence. Les résultats d'examens successifs serviraient à mettre à jour les profils de risque des bandes. Le recours aux profils de risque donnerait au Ministère la souplesse dont il a besoin pour adapter l'étendue de sa surveillance par région.

23.71 Une autre possibilité serait de recourir davantage aux examens analytiques pour arriver à équilibrer les analyses de dossiers et les examens sur place. Le Ministère pourrait déterminer si un changement du niveau de financement accordé à une bande est raisonnable dans les circonstances et décider si une analyse de dossiers suffirait. Au nombre des autres possibilités pourrait figurer une meilleure utilisation de la technologie de l'information et des techniques d'échantillonnage.

Les arrangements du Ministère avec certaines provinces doivent être réexaminés

23.72 Aux termes des autorisations fournies par les décisions du Conseil du Trésor, le Ministère a conclu des accords bilatéraux et tripartites avec des bandes individuelles et les provinces qui, selon le type de services, prévoient la prestation et le financement des activités d'assistance sociale. Le paragraphe 23.42 fait mention de l'Accord de 1965 entre le Canada et l'Ontario, le seul accord général par lequel la province a accepté d'administrer les services de bien-être destinés aux Indiens vivant dans les réserves grâce au financement du Ministère. Dans la région de l'Ontario, le Ministère dépense environ 130 millions de dollars par année pour les services d'aide sociale.

23.73 Dans une analyse de 1985, qui porte sur les services d'aide sociale fournis aux Indiens vivant dans les réserves en Ontario, le Ministère s'est dit inquiet du fait que les responsabilités liées à la gamme, à la qualité et au coût des services visés par l'Accord de 1965 étaient ambiguës. Il a conclu que l'absence d'une tribune tripartite officielle - composée des Premières nations, de la province et du Ministère - causait des difficultés constantes au niveau de la prestation et du financement des services. Il a aussi conclu que l'Accord de 1965 n'était pas approprié à la dévolution des programmes

sociaux aux bandes indiennes.

23.74 Même si l'Accord de 1965 a été modifié à l'occasion, le Ministère admet que bon nombre de ses inquiétudes subsistent encore aujourd'hui.

23.75 L'Accord de 1965 exige que la province fasse des vérifications spécifiques des paiements d'aide sociale versés aux Indiens vivant dans les réserves et qu'elle fasse rapport de ses constatations au Ministère. Jusqu'au plus récent rapport présenté au Ministère, soit celui pour 1989-1990, nous avons remarqué que les vérifications semblaient porter sur le codage technique et les exigences administratives et qu'elles n'offraient pas l'assurance que les critères d'admissibilité avaient été respectés.

23.76 Nous avons aussi constaté que les rapports de vérification n'ont pas été présentés en temps opportun. Ils sont généralement en retard de trois à six années. Les mesures de suivi et les correctifs, s'ils étaient nécessaires, ne seraient probablement pas efficaces en raison justement de ce retard. En fait, dans un rapport de vérification préliminaire pour l'exercice 1989-1990, qui a été préparé en avril 1993, les vérificateurs ont indiqué ne pas avoir été capables de vérifier une importante partie des prestations d'aide sociale dans un district. Ils ont déclaré que les dossiers des clients ne contenaient pas assez de documentation ni assez de détails pour établir l'admissibilité. La question n'avait toujours pas été réglée au moment où nous avons terminé notre vérification en mai 1994. Si des prestations avaient été versées à des bénéficiaires inadmissibles, les fonds publics auraient été mal utilisés. Les prestations en question totalisaient environ 12 millions de dollars, ce qui représente environ 9 p. 100 des dépenses annuelles du Ministère au titre de l'assistance sociale dans la région de l'Ontario.

23.77 Dans une autre région, un accord officieux est intervenu entre le Ministère et la province aux termes duquel le Ministère rembourse la province de certains coûts afférents aux services à l'enfance et aux services de soutien fournis dans cette province. Les fondements de la formule de financement ont évolué au fil des ans et n'ont jamais été officialisés. Le Ministère nous a informés qu'environ 16 millions de dollars étaient versés annuellement à la province au titre de ces services.

23.78 En 1986, le Ministère a préparé un projet de protocole d'entente visant à officialiser les modalités de financement des services à l'enfance et des services de soutien avec cette province. Le projet de protocole contient les modalités applicables au remboursement des coûts par le Ministère. Il oblige notamment la province à présenter des comptes au Ministère pour vérification et accorde au Canada le pouvoir discrétionnaire de demander une vérification des dossiers de la province sur les services financés. Le projet de protocole n'a pas été signé et près de 100 millions de dollars ont été payés par le Ministère.

23.79 Depuis 1986, le Ministère continue de financer les services à l'enfance et les services de soutien aux termes de l'accord officieux.

Le Ministère n'a pas surveillé la prestation de ces services ni reçu de rapport de la province au sujet des services de soutien. Il n'obtient donc pas une assurance suffisante que les services auxquels était destiné le financement ont été offerts.

23.80 Le Ministère a formulé des inquiétudes au sujet du caractère approprié de l'Accord de 1965 en tant qu'instrument de prestation des services en Ontario. Le rapport demandé aux termes de l'Accord de 1965 ne fournit pas au Ministère une assurance suffisante que sa responsabilité de gestion est remplie. Les accords officieux avec l'autre province ne fournissent pas non plus l'assurance dont le Ministère a besoin pour financer les services. A notre avis, le Ministère doit réexaminer certains des accords qu'il a signés avec les provinces pour exécuter ses activités d'assistance sociale.

La gestion et la reddition des comptes exigent de meilleures données sur la démographie et sur l'assistance sociale ainsi que de meilleurs indicateurs de rendement

23.81 L'information de gestion dont le Ministère dispose sur ses activités d'assistance sociale comprend principalement des données sur les fonds dépensés et des données opérationnelles, comme le nombre de dossiers.

23.82 Le Ministère reconnaît avoir besoin de meilleures données sur la démographie des bandes et sur l'assistance sociale. En 1990, il a obtenu l'autorisation de procéder à une enquête fondée sur le recensement des peuples autochtones au coût estimatif de 14 millions de dollars. Son fournisseur, Statistique Canada, devait mettre à peu près cinq ans pour réaliser l'enquête. On cherchait notamment des données sur les facteurs favorables à l'emploi, les obstacles à l'emploi, les activités de subsistance, les niveaux d'alphabétisme, le recours aux programmes de formation et les tendances concernant la mobilité.

23.83 Même si le mandat et les produits de l'enquête ont fait l'objet de discussions, nous avons noté que le Ministère et Statistique Canada n'avaient pas signé d'accord ou de protocole d'entente pour officialiser le tout. En mai 1994, un grand nombre des produits d'enquête des ministères avaient été traités. Statistique Canada nous a informés que le reste des produits d'enquête serait publié en 1994-1995.

23.84 Au paragraphe 23.29, nous avons signalé qu'en 1993, le Ministère avait reporté un projet de recherche devant permettre l'étude de la hausse des coûts de l'assistance sociale, partiellement en raison d'un manque de certaines données essentielles. Comme le précisait la proposition de projet, les éléments de données nécessaires englobaient :

- l'âge, le sexe et l'état civil;
- le taux de dissolution des mariages au sein de la collectivité;

- la migration vers les réserves, suite aux dispositions du projet de loi C-31 concernant le rétablissement du statut d'Indien inscrit;

- le taux de dépendance de la collectivité à l'égard de l'assistance sociale;

- les études et la formation;

- le taux d'incapacité et l'état de santé des membres de la collectivité;

- l'employabilité;

- les possibilités d'emploi dans les réserves ou à proximité;

- les besoins de logement;

- le niveau de revenu de la collectivité.

23.85 Nous sommes inquiets du fait que le Ministère ne possède pas suffisamment de données pour analyser les principales causes de la demande d'assistance sociale et appuyer la recherche de moyens permettant de les atténuer. Par exemple, nous avons demandé de l'information sur les taux de dépendance par bande, et le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir de données qui, selon lui, étaient assez fiables.

23.86 Le Ministère a défini des indicateurs de rendement dans la Partie III du *Budget des dépenses*. Au nombre des indicateurs de rendement établis pour les services d'aide sociale se trouvent le pourcentage de requérants bénéficiant d'une aide et la comparabilité des critères d'admissibilité du Ministère et de la province. Pour ce qui est des services sociaux de soutien, on trouve le pourcentage des services d'aide à l'enfance et à la famille administrés par les Premières nations au cours de l'année et la comparabilité de l'accès aux services d'aide à l'enfance et à la famille pour les Indiens vivant dans les réserves et pour la population générale vivant dans la même province.

23.87 Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 23.48, le Ministère se demande toujours s'il est possible de comparer les niveaux et la qualité des services sociaux de soutien, comme le soutien de l'enfance et les soins aux adultes.

23.88 Cependant, nous croyons que le Ministère doit élaborer des indicateurs supplémentaires de rendement pour connaître les résultats de ses activités d'assistance sociale. Il lui faut de meilleurs indicateurs sur les répercussions de ses activités s'il veut aider la direction et le Parlement à apprécier l'ampleur des progrès.

23.89 Pour ce qui est des services de soutien à l'enfance et à la famille, de tels indicateurs pourraient inclure le niveau de succès des placements en foyer collectif, en foyer d'accueil ou en institution, c'est-à-dire les cas où l'enfant s'ajuste à son nouvel environnement et

ne nécessite plus d'aide par la suite. Pour ce qui est de l'aide permettant de subvenir aux besoins essentiels, les indicateurs pourraient porter sur la durée et sur la fréquence de l'aide.

23.90 Nous croyons comprendre que, dans un contexte général, le Ministère prend des mesures pour améliorer l'obligation des chefs de bandes de rendre compte à leurs membres. Toutefois, l'obligation du Ministère de rendre compte au Parlement continuera de nécessiter la collecte et la communication d'information sur les effets prévus et imprévus des activités.

23.91 Le Ministère devrait améliorer sa gestion et sa reddition des comptes en obtenant une assurance suffisante des bandes et des agences qui fournissent des services d'assistance sociale en son nom. Il devrait aussi songer à adopter une méthode de surveillance plus rentable.

23.92 Le Ministère devrait réexaminer ses arrangements avec certaines provinces et modifier ou remplacer les ententes existantes au besoin ou officialiser les arrangements de longue date, afin de faire en sorte qu'ils constituent un fondement approprié pour la prestation des services et qu'ils fournissent au Ministère l'assurance suffisante que les Indiens vivant dans les réserves reçoivent des services conformément aux barèmes et aux conditions applicables.

23.93 Le Ministère devrait continuer sa recherche de données appropriées, notamment terminer ses grands projets d'enquête, et élaborer des indicateurs supplémentaires de rendement afin de mieux servir les besoins de gestion et son obligation de rendre compte.

Conclusion

23.94 Les taux de dépendance à l'égard de l'assistance sociale des Indiens vivant dans les réserves sont élevés et ils ont continué de monter. A elle seule, l'amélioration de la prestation des services d'assistance sociale ne modifierait pas considérablement l'immense besoin d'aide dans beaucoup de réserves.

23.95 Dans sa recherche de solutions visant à atténuer les causes de la demande croissante d'aide, le Ministère a besoin de meilleures données pour analyser les principales causes de la tendance à la hausse. De plus, les collectivités des Premières nations et leurs chefs doivent jouer un rôle de premier plan. Étant donné le besoin fondamental de préserver les valeurs et la culture des Premières nations, il serait invraisemblable que leurs problèmes puissent être réglés par l'imposition de solutions venant de l'extérieur.

23.96 L'actuel examen fédéral des politiques sociales pourrait toucher les programmes sociaux destinés à tous les Canadiens, y compris les Indiens vivant dans les réserves. Cet examen offre au Ministère une occasion unique de formuler commentaires et conseils et de coordonner la participation des Premières nations.

23.97 Même si, dans l'ensemble, le Ministère agit comme organisme de

financement aux fins de la prestation des services d'assistance sociale, il n'en demeure pas moins comptable au Parlement de l'utilisation des fonds. Il doit obtenir une assurance suffisante et appropriée que ses responsabilités de gestion sont remplies de façon convenable.

Réponse du Ministère : *En règle générale, le Ministère est d'accord avec les recommandations présentées et les examine afin de prendre les mesures correctives qui s'imposent. Cette année, le Ministère a amélioré sa gestion et sa reddition des comptes à l'égard du programme; il examine actuellement d'autres possibilités de faire encore mieux en augmentant l'ampleur et l'efficacité des examens et de la surveillance de la conformité. Le Ministère tente en ce moment de recueillir des données plus fiables sur l'assistance sociale. De plus, les activités du Ministère, pour ce qui est de l'analyse des taux de dépendance dans les réserves, seront en grande partie déterminées par des initiatives de portée générale, notamment celles qui suivront l'exercice actuel de réforme sociale. Le Ministère participe activement et pleinement à la réforme sociale. Néanmoins, il considère que les Premières nations sont parfaitement capables et désireuses de formuler leurs points de vue directement aux responsables de l'initiative fédérale de réforme sociale ainsi que d'analyser et de commenter l'incidence de tout changement éventuel. Le Ministère croit que les lois et autres mécanismes existants permettent de rendre compte au Parlement de façon convenable des opérations de ce programme d'assistance sociale. En outre, le Ministère considère qu'il serait plus pertinent d'attendre les résultats de l'initiative de la réforme de la politique sociale pour déterminer s'il est approprié ou nécessaire de constituer une autorité législative particulière pour le programme d'assistance sociale, ou d'entreprendre des négociations afin d'étendre l'application du* Régime d'assistance publique du Canada.

Chapitre 24

Défense nationale

Systèmes de gestion de la défense

Table des matières

	Page
Points saillants	24-5
Introduction	24-7
Études antérieures	24-10
Étendue de la vérification	24-10
Observations et recommandations	24-11
La taille des grands quartiers généraux a cessé de croître	24-11
Les plans relatifs aux forces sont trop coûteux et renferment des failles	24-12
Les objectifs relatifs au potentiel militaire ne sont pas clairement formulés	24-13
La capacité d'assumer les coûts demeure un problème	24-15
La qualité des présentations faites à la haute direction pour la prise de décisions n'est pas toujours adéquate	24-16
Le Ministère doit améliorer les informations sur les coûts fournies aux gestionnaires	24-18
Les études du Ministère font état de problèmes graves dans la gestion des coûts	24-18
Le manque de données accessibles sur les coûts a retardé les initiatives de réduction des coûts	24-21
L'information sur les coûts utilisée pour la formulation de décisions importantes est souvent inadéquate	24-23
Il faut une approche fondée sur le bon sens	24-24
Les systèmes d'information sur le rendement militaire sont inadéquats	24-25
Le système d'information du Ministère sur l'état de préparation est très subjectif	24-25
Les systèmes d'information sur l'état de préparation des commandements ne sont pas utilisés tels que conçus	24-27
L'instruction collective actuelle ne peut	

remplacer le système d'évaluation 24-28

Il y a encore des lacunes dans les systèmes d'information servant à la gestion en cas d'urgence et en cas de guerre 24-29

Conclusion globale 24-31

Pièces

24.1 L'effectif des quartiers généraux a augmenté entre 1983 et 1992 24-12
(La pièce 24.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
24.2 Questions de gestion examinées 24-17
24.3 La responsabilité de l'acquisition et de l'utilisation des ressources a été partagée 24-19
24.4 Le Ministère a mis beaucoup de temps à appliquer des mesures de réduction des coûts 24-21
24.5 Certains exercices opérationnels n'ont pas été menés à terme 24-29

Défense nationale

Systèmes de gestion de la défense

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Peter Kasurak

Points saillants

24.1 Le ministère de la Défense nationale utilise une structure de gestion complexe qui, essentiellement, n'a pas changé depuis 1972. Il y affecte environ 11 000 militaires et employés civils à ses quartiers généraux principaux.

24.2 Nous avons examiné les éléments de base du système de gestion du Ministère : le système de planification de la politique de défense et de développement des forces, les systèmes de gestion des coûts, les systèmes d'information sur l'état de préparation opérationnelle, et les systèmes utilisés pour gérer le personnel, les approvisionnements et les ressources médicales pendant les crises et en temps de guerre. Nous avons constaté que chacun de ces éléments présentait de sérieux problèmes.

24.3 La capacité d'assumer le coût des plans à long terme demeure un problème. La structure des forces de 1993 - d'où étaient absents bon nombre des éléments nécessaires pour mettre en oeuvre la politique de défense - nécessitait plus de ressources que n'en disposait le Ministère.

24.4 Les énoncés de politique doivent renfermer des précisions sur les types de conflits en fonction desquels les Forces canadiennes doivent être structurées. Ces renseignements doivent être fournis aux planificateurs des forces et à la population canadienne afin qu'ils

sachent quels sont les moyens de défense requis pour faire face à ces conflits et quels sont ceux dont on dote le pays.

24.5 Le Ministère reconnaît l'importance de la gestion des coûts et a commencé à améliorer ses systèmes en recourant à la « planification opérationnelle ». Entre-temps, des études du Ministère ont toutefois révélé que les gestionnaires ne possèdent pas les renseignements voulus et qu'il existe souvent peu d'incitations à réduire les coûts. Les mesures visant à réaliser des économies ont été retardées parce qu'on ne possède pas les renseignements nécessaires.

24.6 Le principal système servant à rendre compte de l'état de préparation des forces n'est pas essentiellement basé sur des données objectives, comme on le dit dans les documents du Ministère, mais sur les avis des commandants. Les grands quartiers généraux ont parfois de la difficulté à déterminer comment les unités ont appliqué les normes de préparation opérationnelle. Les systèmes élaborés au sein des commandements n'ont pas encore été entièrement mis en oeuvre. Au cours de la dernière année, les commandements ont mené seulement 73 p. 100 des grands exercices militaires approuvés par les commandants, et cela à cause de leur participation à des opérations des Nations Unies et des compressions budgétaires imposées. Ce sont là les raisons pour lesquelles il a été moins facile pour les commandants d'évaluer la préparation globale de leurs forces.

24.7 Certains renseignements nécessaires à la gestion du personnel, des approvisionnements et des ressources médicales pendant les crises et en temps de guerre manquent toujours. Pour régler le problème, le Ministère est en train de mettre sur pied des projets, lesquels ne seront pas pleinement achevés avant l'an 2002.

Introduction

24.8 Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ont besoin de systèmes de gestion pour planifier, organiser, diriger et contrôler la défense du Canada. Même si, pour certaines personnes, le terme « gestion » renvoie à une fonction purement civile, la gestion de la défense fait partie intégrante des activités des Forces canadiennes et du Ministère. La gestion de la défense englobe l'élaboration de politiques, la planification à long terme, y compris la planification de la structure des forces, la gestion des fonctions de soutien et la planification et le contrôle des opérations militaires.

24.9 Le Ministère et les Forces canadiennes ont consacré beaucoup de ressources aux systèmes de soutien qui leur servent à assurer la gestion et à prendre des décisions. Environ 11 000 personnes sont affectées aux divers grands quartiers généraux, et, sur ce nombre, environ 8 500 sont employées au seul Quartier général de la Défense nationale. Les traitements s'élèvent à quelque 436 millions de dollars par année. Les grands quartiers généraux assument, entre autres, des services de soutien et des fonctions de contrôle, notamment des services de renseignement, des services de cartographie, des services de sécurité et de contrôle généraux, ainsi que des services communs et

des services administratifs. Les systèmes d'information et de télécommunications utilisés par le Ministère et par les Forces canadiennes coûtent en outre 630 millions de dollars par année, et 8 000 personnes y sont affectées. Le Ministère prévoit dépenser environ 9,5 milliards de dollars au cours des 15 prochaines années pour se doter de systèmes d'information et de télécommunications qui serviront à fournir aux gestionnaires et aux commandants les renseignements nécessaires.

24.10 Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ont un système de gestion et de commandement unifié, unique. En 1962, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (la Commission Glassco) a constaté des faiblesses dans l'organisation de la défense et a recommandé de créer des services de soutien communs plus efficients. La Commission a également recommandé la nomination d'un seul chef d'état-major de la Défense. D'autres initiatives dans ce sens ont été prises par la suite. Le Livre blanc de 1964 prévoyait des réformes visant à améliorer la collaboration entre les trois forces armées et à remédier aux déficiences qui existaient au quartier général national. En 1964, le Parlement a regroupé les trois forces sous une seule chaîne de commandement et, en 1967, il les a unifiées en une seule force - les Forces canadiennes d'aujourd'hui.

24.11 Les problèmes de gestion ont persisté, cependant. Les coûts des projets d'immobilisations continuaient à être dépassés, il existait toujours des chevauchements entre le Ministère et les Forces canadiennes et l'élaboration des politiques présentait des déficiences. En 1971, le Ministre a nommé un groupe d'étude de la gestion. Le rapport de ce groupe a donné lieu à la fusion du Ministère, du Quartier général des Forces canadiennes et du Conseil de recherches pour la défense, qui ont été réunis en une seule entité - le Quartier général de la Défense nationale. Le groupe du Sous-ministre adjoint (Politiques) a été créé au cours de cette réorganisation et les fonctions très centralisées de gestion du matériel et de gestion financière ont été confiées à des fonctionnaires. Cette organisation est essentiellement celle qui existe encore aujourd'hui.

24.12 Le Ministère a effectué d'importants changements depuis 1972 pour améliorer le contrôle des opérations militaires. A cause des problèmes rencontrés au cours des années 80 lors d'importants exercices et lors d'opérations menées pendant des crises, le Ministère a été amené à mieux préciser les rôles du Quartier général de la Défense nationale et des commandements des trois éléments (mer, terre, air). Le Ministère a également apporté des améliorations aux états-majors militaires en les restructurant et en mettant l'accent sur les opérations interarmées.

24.13 La structure de gestion du Ministère a plusieurs caractéristiques importantes :

- **« Dyarchie ».** L'organisation de la Défense nationale réunit le Ministère, qui est un organisme civil dirigé par le sous-ministre, et le quartier général militaire, qui est commandé par le chef d'état-major de la Défense. On utilise fréquemment le terme « dyarchie » en parlant de ce partage de responsabilités.

- **Centralisation.** La règle, au plan administratif, a été de centraliser en grande partie les prises de décisions au Quartier général de la Défense nationale. Cela a été le cas, notamment, de la gestion du matériel et des ressources humaines.

- **Complexité.** Il y a une organisation, un personnel, un système de gestion et des règles pour chaque fonction opérationnelle et de soutien importante, depuis le Quartier général de la Défense nationale jusqu'aux bases et aux unités, de sorte que de nombreux comités sont nécessaires pour coordonner les travaux. Nous avons compté quelque 300 comités de gestion au seul Quartier général de la Défense nationale.

- **Rotation du personnel.** En général, les officiers des Forces canadiennes font l'objet d'une affectation tous les quatre ans ou moins par suite de promotions, ou afin de répondre aux exigences opérationnelles ou d'assurer le perfectionnement professionnel de ces officiers. Nous avons constaté qu'en 1990, les officiers supérieurs ont changé de poste, en moyenne, tous les 18 mois.

- **Responsabilité collégiale.** Le caractère « dyarchique » et complexe de la structure de gestion du Ministère fait que les responsabilités sont partagées entre les gestionnaires civils et les commandants militaires. Dans la Partie III du *Budget des dépenses*, on lit ce qui suit :

> Au Ministère, les décisions touchant l'affectation des ressources sont prises grâce à une structure formée de quatre comités qui fonctionnent soit par consensus, soit en donnant des avis à leurs présidents respectifs.

Jusqu'en 1994-1995, le Ministère disait que la responsabilité de gestion ne reposait pas sur un seul commandant ou un seul gestionnaire. Il dit maintenant qu'elle est confiée en grande partie aux commandants de commandement et aux chefs de groupe et qu'elle est partagée entre la haute direction du Quartier général de la Défense nationale et les chefs de commandement.

24.14 La complexité croissante des opérations militaires et les compressions budgétaires ont accru l'importance des systèmes de gestion pour le Ministère. Dans son énoncé sur les incidences du budget de février 1994, le Ministre a affirmé que son principal objectif était de trouver un juste milieu entre les éléments opérationnels et les éléments de soutien des Forces canadiennes, et de conserver des forces efficaces et aptes au combat. Le Ministère a donc tenté d'améliorer les méthodes de gestion en décentralisant les pouvoirs et en accroissant les responsabilités pour ce qui est des opérations quotidiennes, en recourant au secteur privé lorsque cela s'avère utile et en tentant d'éliminer les doubles emplois. A cette fin, le Ministère élabore actuellement un nouveau processus de gestion fondé sur la « planification opérationnelle ».

24.15 Le succès de l'application des initiatives prises par le Ministère

est d'une importance critique. Si le Ministère va de l'avant avec les compressions budgétaires prévues sans que l'efficience n'augmente, il s'ensuivra une réduction de la puissance militaire. S'il ne mesure pas sa puissance militaire avec exactitude, il pourrait créer sans le vouloir des forces inaptes au combat.

Études antérieures

24.16 Le dernier examen général de la gestion des activités de la Défense mené par le Bureau a été effectué en 1984. Depuis, nous avons procédé à des vérifications de la gestion du matériel, des ressources humaines, de grands projets d'immobilisations et de la Force de réserve du Canada.

24.17 Certaines observations reviennent d'une vérification à l'autre. Nous avons fréquemment signalé le manque d'orientation stratégique, notamment le manque de plans complets et approuvés de la structure des forces. Nous avons fait remarquer que les responsabilités sont peut-être trop centralisées au Quartier général de la Défense nationale. Nous avons également observé que les systèmes de soutien centralisés ne sont pas assez souples pour appuyer les opérations militaires. Nous avons constaté presque à chacune de nos vérifications que la centralisation a donné lieu à des systèmes de gestion qui fonctionnent très lentement et qui nécessitent un grande quantité de travaux d'écriture et un personnel nombreux. Nous avons également trouvé que les systèmes d'information sur les opérations des unités de combat sont inadéquats ou qu'ils ne sont pas en place. Les renseignements sur le rendement des principales fonctions de soutien, par exemple les fonctions « matériel » et « instruction », faisaient également défaut. Nous avons fréquemment constaté que l'information sur les coûts sur laquelle d'importantes décisions étaient fondées était inexacte ou inadéquate.

Étendue de la vérification

24.18 La présente vérification tient compte des résultats de vérifications antérieures d'importants systèmes, par exemple les systèmes de gestion du matériel et de gestion des ressources humaines. La vérification a porté sur les grands systèmes de gestion de la défense utilisés à la fois par le Ministère et par les Forces canadiennes. Nous avons traité en particulier des éléments de base de l'ensemble du système de gestion : le système d'élaboration des politiques et des programmes qui donne une orientation générale au Ministère et aux Forces canadiennes, le système de comités du Quartier général de la Défense nationale dans le cadre duquel d'importantes décisions sur l'affectation des ressources sont prises, les systèmes de soutien qui fournissent aux décideurs les renseignements essentiels sur les coûts et le rendement militaire, et l'information utilisée par les grands quartiers généraux pour prendre des décisions.

24.19 Notre vérification était gouvernée par quelques critères généraux :

- Il devrait y avoir une politique cadre et des plans

d'ensemble qui servent à établir les priorités et donnent des indications sur l'utilisation des ressources.

- Un ensemble complet d'options devrait être fourni aux décideurs supérieurs chaque fois qu'ils ont à prendre une décision de gestion, et les coûts et avantages relatifs de chaque option devraient être présentés de façon objective et uniforme.

- Les renseignements nécessaires sur les coûts devraient être fournis à point nommé et utilisés chaque fois que des décisions entraînant l'utilisation de ressources doivent être prises.

- Le Ministère devrait avoir des méthodes pour évaluer avec exactitude et de manière continue son principal produit de temps de paix - des forces armées en état de préparation opérationnelle.

- Les renseignements nécessaires pour mobiliser les Forces canadiennes et assurer leur soutien devraient être disponibles. En outre, le Ministère devrait faire périodiquement l'essai de ses systèmes d'information d'urgence et de temps de guerre, et vérifier qu'ils sont adéquats.

24.20 Nous n'avons pas vérifié les systèmes utilisés pour contrôler directement les opérations militaires en campagne. Nous avons également exclu les systèmes servant à gérer de grands projets d'immobilisations parce que nous les avions déjà examinés en détail au cours de vérifications précédentes.

24.21 Les résultats de notre vérification de la technologie de l'information utilisée par le Ministère et par les Forces canadiennes pour prendre des décisions de gestion et de commandement sont exposés au chapitre suivant.

Observations et recommandations

24.22 Nous avons constaté qu'en règle générale, la plupart des principaux éléments de la structure de gestion énumérés ci-dessus présentent d'importantes lacunes. Les plans de haut niveau ne semblent pas contenir d'indications adéquates sur l'affectation des ressources. En dépit de l'accroissement des effectifs des grands quartiers généraux, il arrive fréquemment que les décideurs ne possèdent pas les informations nécessaires. C'est le cas, notamment, des renseignements sur les coûts dont on a besoin pour gérer la consommation de ressources. Nous avons également constaté que les renseignements sur l'état de préparation des forces armées sont en grande partie de caractère subjectif ou qu'ils ne sont pas recueillis aussi fréquemment que les directives des Forces canadiennes l'exigent. Enfin, nous avons constaté que le Ministère ne possède toujours pas certains renseignements importants dont il a besoin pour assurer la gestion pendant une urgence ou en temps de guerre, et qu'il lui faudra des années pour remédier à cette lacune.

24.23 Le reste du chapitre présente en détail chacune de nos constatations.

La taille des grands quartiers généraux a cessé de croître

24.24 Le fonctionnement des systèmes de gestion du Ministère nécessite un personnel nombreux. Ce personnel travaille principalement dans les grands quartiers généraux, soit le Quartier général de la Défense nationale à Ottawa, les quartiers généraux des commandements des trois éléments (mer, terre, air), et les quartiers généraux qui relèvent directement des commandements.

24.25 Le Ministère a fait savoir qu'en 1990, il a mis en oeuvre des mesures visant à réduire de 20 p. 100 la taille du Quartier général de la Défense nationale. Il compte la réduire d'encore 15 p. 100 par suite du budget de 1994.

24.26 Nous avons examiné le nombre de personnes qui étaient employées, de 1983 à 1993, au Quartier général de la Défense nationale et aux commandements des trois éléments. Nous avons utilisé pour ce faire des données obtenues du système d'information sur le personnel du Ministère. Nous n'avons pas examiné les Forces canadiennes en Europe ni le Service de l'instruction des Forces canadiennes ni le Commandement des communications des Forces canadiennes. Nous avons constaté que même si, dans l'ensemble, la taille du Ministère a diminué, le nombre de personnes affectées aux grands quartiers généraux a continué d'augmenter jusqu'à l'année dernière. Bien que les niveaux des effectifs pour 1993 aient diminué, ils n'étaient inférieurs que de 4,3 p. 100 à ceux de 1990 (voir la pièce 24.1).

Pièce 24.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Les plans relatifs aux forces sont trop coûteux et renferment des failles

24.27 La planification des politiques constitue l'assise du système de gestion de tout ministère. C'est le point de rencontre du processus politique et de l'administration ministérielle. Les ministères doivent élaborer des politiques et des plans à partir des lois et de l'orientation politique qu'ils reçoivent afin de s'assurer que celles-ci sont mises en application.

24.28 Au cours de notre vérification, le gouvernement a entrepris un examen de la politique de défense, examen toujours en cours à la fin de nos travaux. Cet examen diffère d'études récentes en ce que le rôle du Parlement a été élargi, des audiences étant tenues par un comité spécial conjoint du Sénat et de la Chambre des communes.

24.29 Nous avons cru utile d'étudier des examens de la politique de défense effectués récemment par le Ministère. Ces examens ainsi que le plan de développement de la défense qui leur a fait suite contiennent d'utiles leçons sur ce qu'il conviendra au Ministère de faire dans l'avenir pour constituer des forces et élaborer des plans de défense en fonction de la politique nationale. Notre vérification a révélé que

des améliorations sont nécessaires à cet égard.

Les objectifs relatifs au potentiel militaire ne sont pas clairement formulés

24.30 L'établissement des plans de défense est le processus par lequel les possibilités d'action sont établies, puis soumises à l'examen du gouvernement. Le développement des forces est le processus de planification utilisé pour constituer des forces armées à partir de la politique du gouvernement. Ces processus sont censés donner une orientation générale au ministère de la Défense nationale et aux Forces canadiennes et sont donc des éléments clefs du système de contrôle de la gestion du Ministère. Plus de 300 personnes prennent directement part à l'élaboration des politiques et au développement des forces au Quartier général de la Défense nationale; 20 d'entre elles travaillent à la planification des politiques et environ 300, au développement des forces. Les 250 membres du personnel du service du renseignement en poste au Quartier général de la Défense nationale consacrent également une partie de leur temps à l'élaboration des politiques et au développement des forces.

24.31 L'établissement des plans de défense et le développement des forces nécessitent une évaluation stratégique approuvée ainsi que des directives ministérielles sur lesquelles puissent être fondées les politiques et qui puissent servir de points de référence pour le développement des forces. Toutefois, aucune étude systématique n'a été effectuée dans le cas de l'énoncé intitulé *La politique de défense du Canada* de 1992 ni dans le cas du projet d'énoncé de politique ultérieur élaboré pour 1993. Des représentants du Ministère nous ont fait savoir qu'il n'est pas nécessaire, ni peut-être même souhaitable, d'effectuer des analyses dans certains cas. A leur avis, chaque énoncé de politique approuvé par le gouvernement contient une évaluation stratégique et, dans la mesure où cela est nécessaire, une évaluation de la menace fondée sur une surveillance continue de la situation internationale. Au lieu du processus décrit dans les documents ministériels, on recourt à la consultation interne et à l'établissement d'un consensus pour élaborer les politiques.

24.32 L'énoncé de la politique de défense approuvé par le Ministre définit les grandes orientations du Ministère. Toutefois, la gamme de conditions dans lesquelles les Forces canadiennes sont appelées à oeuvrer est énoncée en termes très généraux et n'a pas été précisée pour les planificateurs des forces ni pour la population canadienne.

24.33 Bien que, depuis les années 70, les énoncés de la politique de défense du Canada contiennent de plus en plus de précisions sur la puissance militaire requise pour mettre en oeuvre la politique, ils ne renferment pas encore la même quantité de renseignements que ceux d'autres pays. Par exemple, l'ancien secrétaire de la Défense des État-Unis a fourni les éléments d'information suivants dans son rapport intitulé *Report on the Bottom-Up Review*, qui portait sur la stratégie de défense du pays, la structure de ses forces, leur modernisation, leur infrastructure et leurs fondements :

- un éventail de « scénarios de menace » précisant à quels adversaires ou à quelles situations les forces armées des États-Unis peuvent avoir à faire face;

- des précisions sur les forces nécessaires pour contrer les menaces;

- un examen des diverses options relatives aux forces à utiliser, y compris la taille variable des forces navales, terrestres et aériennes à maintenir;

- un examen précis des coûts;

- des indications sur l'existence d'études approfondies d'options importantes relatives aux forces et au matériel, y compris les coûts et les risques d'ordre technique connexes;

- un document public énonçant les principaux choix que les planificateurs ont faits et les principales décisions qu'ils ont prises en examinant les facteurs ci-dessus.

Il importe de fournir une telle quantité de détails tant pour informer le Parlement sur ce que les forces armées peuvent faire que pour orienter, au sein du Ministère, les planificateurs des forces.

24.34 Nous avons également examiné des documents sur la politique de défense de l'Australie, de la France et du Royaume-Uni. Nous avons constaté qu'aucun ne renferme autant de détails que le *Report on the Bottom-Up Review*, mais que chacun contient plus de précisions que des documents canadiens comparables. Par exemple :

- Dans le *Livre blanc sur la Défense* de la France (1994), on trouve six grands scénarios où le recours aux forces armées françaises pourrait s'avérer nécessaire. Les forces requises dans chaque cas sont indiquées.

- Dans le document du Royaume-Uni intitulé *Statement on the Defence Estimates*, trois rôles sont assignés à la Défense, et les tâches militaires liées à chacun ainsi que les forces requises dans chaque cas sont indiquées en détail.

- Le document de l'Australie intitulé *Strategic Review* ne livre pas de nombreux renseignements sur les moyens de défense du pays, mais le Vice-chef de la Force de défense et un comité, le « Concepts and Capabilities Committee », fournissent des précisions sur les concepts stratégiques et ont charge de les approuver. Ces documents, qu'utilise le personnel de développement des Forces, précisent les résultats que les Forces australiennes de défense doivent atteindre et les tâches qu'elles doivent effectuer, les secteurs visés et les délais de réalisation.

24.35 Des représentants du Ministère nous ont fait savoir que, dans la situation internationale actuelle, ils ne croient pas utile de planifier en fonction d'une « menace » particulière. Toutefois, ils

conviennent que les types et les niveaux de conflits dans lesquels les forces armées peuvent être appelées à intervenir pourraient être précisés dans les énoncés de politique. Ils ont fait savoir que cela serait envisagé pour les énoncés de politique futurs.

24.36 Une fois qu'une politique nationale de défense a été adoptée, les responsables militaires doivent créer des forces armées en mesure de la mettre en oeuvre. Ils élaborent pour ce faire un « plan de développement des forces ». Les documents du Ministère indiquent que, pendant la période de planification 1993-1994, les responsables principaux du plan de développement des forces ont constaté que le système actuel d'élaboration des politiques ne leur fournit pas assez d'indications sur les genres de conflits auxquels les Forces canadiennes devraient être préparées à faire face. Ils avaient donc de la difficulté à déterminer quelles forces répondraient aux besoins du Canada.

24.37 Les planificateurs militaires n'ont pas de scénarios approuvés par le Ministère pour mesurer l'état de préparation et la capacité de maintien en puissance que les forces devraient avoir en prévision d'un conflit. Un niveau de préparation trop élevé augmente les coûts inutilement, tandis qu'un niveau trop faible accroît les risques militaires. Les planificateurs nous ont dit qu'ils se fient aux scénarios de l'OTAN, mais nous n'avons trouvé aucune directive écrite du Ministère sur l'état de préparation et le maintien en puissance requis pour divers types de conflits, ni aucune analyse budgétaire. Nous avons remarqué que les énoncés de politique n'indiquent pas les objectifs relatifs à l'état de préparation et au maintien en puissance. Le Ministère n'a pas approuvé les niveaux de maintien en puissance qui indiquent à quel rythme les Forces canadiennes s'attendent à consommer leurs ressources pendant les opérations.

24.38 De plus, le processus d'établissement des politiques n'indique pas aux planificateurs quelles sont les priorités. Le Ministère accorde une importance égale aux trois priorités définies dans son énoncé de politique de 1992, *La politique de défense du Canada*.

La capacité d'assumer les coûts demeure un problème

24.39 Les responsables de la planification des politiques et du développement des forces doivent évaluer correctement si les coûts de leurs politiques et de leurs plans sont abordables. Sans cela, leur mise en oeuvre sera impossible. Les coûts sont donc un élément important de la planification de la défense.

24.40 Les planificateurs ont examiné si les coûts des programmes prévus par le Livre blanc de 1987 sont abordables d'une façon globale. Nous n'avons pas trouvé d'études de coûts à l'appui de l'énoncé de politique de 1992, *La politique de défense du Canada*. Dans notre Rapport de 1992, nous avons signalé que les prévisions budgétaires s'étaient révélées optimistes. Par conséquent, nous avons examiné si les plans de structure des forces visant à mettre en oeuvre l'énoncé de politique de 1992 étaient financièrement réalisables. Nous avons découvert qu'il subsiste un écart important entre la structure envisagée et les fonds

disponibles.

24.41 Le Ministère s'est contenté d'établir les coûts des activités et des projets qu'il avait déjà approuvés, plutôt que d'évaluer les coûts de toutes les activités jugées nécessaires pour mettre en oeuvre l'énoncé de politique. Certains éléments du plan - évalués à plus de 700 millions de dollars par le Ministère - ont été exclus.

24.42 Même en excluant ces exigences, les plans ne sont pas financièrement réalisables. Le Plan de développement des Forces canadiennes de 1992 était financièrement réalisable jusqu'à ce que le gouvernement impose des compressions budgétaires dans son Exposé économique et financier de 1992. Le Plan de 1992 s'est alors retrouvé avec un déficit de 542 millions de dollars, ou 4 p. 100, pour chacune de ses cinq premières années, soit la partie la plus fiable du Plan. Le Ministère n'est pas parvenu à corriger son tir en fonction de ces compressions et ce déficit s'est maintenu sur les cinq premières années du Plan de développement de la défense de 1993.

24.43 Des représentants du Ministère nous ont expliqué que la Défense nationale n'est pas comme les autres ministères, car une grande partie de son budget est consacrée à l'achat de nouveaux équipements. Lorsqu'une réduction importante du budget de la défense est imposée sans avertissement, la seule option possible dans l'immédiat est de réduire les dépenses en capital, puisque l'application d'autres mesures exigerait beaucoup plus de temps. C'est donc la seule façon de réagir à une réduction du budget, malgré le fait que, dans l'énoncé de sa politique de défense, le Ministère s'engage à ne pas traiter les dépenses en capital comme des dépenses discrétionnaires. Par conséquent, la partie « dépenses en capital » du budget fait fonction, en réalité, de fonds de prévoyance à court terme. Cela signifie aussi que le vieillissement du matériel dû au non-remplacement des équipements usagés se poursuivra.

24.44 Nous sommes conscients du fait que les planificateurs de la défense estiment habituellement ne pas avoir suffisamment de ressources pour mener à bien toutes les tâches qui leur sont confiées par le gouvernement. Cependant, nous avons constaté que le Ministère n'a pas identifié clairement les ressources qui lui manquent - et par conséquent les risques qu'il accepte - dans ses plans ou ses énoncés de politique.

24.45 Dans ses efforts pour améliorer son processus de planification des politiques, le Ministère devrait élaborer des scénarios de conflit précis, préciser les liens entre les politiques et la structure des forces, fournir une évaluation détaillée des coûts et formuler des objectifs relatifs à l'état de préparation et à la capacité de soutien. Ces éléments devraient être présentés dans des documents publics.

Réponse du Ministère : *Le MDN est d'accord avec l'intention générale de cette recommandation qui veut que l'on présente des documents de politique donnant plus de détails sur les situations auxquelles les Forces canadiennes doivent pouvoir faire face. Les possibilités financières demeurent largement prioritaires et les modifications de*

programme ou de politique se feront si et quand jugées pertinentes.

24.46 Le Ministère devrait réviser son manuel de gestion de manière à ce qu'il décrive bien le processus utilisé pour la planification des politiques.

Réponse du Ministère : *Le Ministère n'a pas de contrôle sur le processus d'élaboration de la politique. La manière actuelle d'élaborer une politique est en majeure partie établie par le Ministre et le gouvernement. Les manuels du Ministère seront régulièrement mis à jour pour en expliquer le mieux possible les rouages et pour signaler les innovations et la nouvelle approche utilisée.*

La qualité des présentations faites à la haute direction pour la prise de décisions n'est pas toujours adéquate

24.47 Les plans sont traduits en actes concrets grâce à un processus continu de décisions de gestion. Au ministère de la Défense nationale, la gestion est assurée par une structure hiérarchique de comités de la haute direction qui prennent la plupart des décisions importantes sur les ressources et les politiques. C'est également à ces comités qu'il appartient de rendre des comptes.

24.48 Nous avons choisi au hasard un échantillon de 15 questions parmi les quelque 500 questions que les comités de la haute direction ont examinées entre 1989 et 1993. Pour chacune de ces 15 questions, nous avons vérifié la qualité de l'information et des options présentées aux décideurs, la rapidité du processus, et qui rend compte des résultats. La pièce 24.2 donne la liste des cas que nous avons examinés.

Pièce 24.2

Questions de gestion examinées

	Questions	Description	Coût
1.	Examen périodique de 1990	Examen du budget et des forces	6 milliards de dollars
2.	Plan d'équipement de la Force terrestre	Examen du budget et des forces	5 milliards de dollars
3.	Examen des opérations de 1992	Examen du budget	1 milliard de dollars
4.	Programme de R.-D.	Budget annuel	250 millions de dollars
5.	Programme de génie construction	Budget annuel	190 millions de dollars
6.	Sécurité à Goose Bay	Opérations	5 millions de dollars
7.	Journal des FC	Administration du personnel	3 millions de dollars
8.	Fusion du VCEMD et du SCEMD	Organisation	S.O.
9.	Vaccination antivariolique	Santé	S.O.
10.	OAFC 20-53	Affectation de militaires à des tâches de maintien de la paix	S.O.
11.	Cours élémentaire d'officier	Instruction	S.O.
12.	Solde des réservistes - Opérations	Personnel	S.O.
13.	Logements des FC	Logements militaires	12 millions de dollars
14.	Taille des escadrons de CF-18	Établissement des plans des forces	645 millions de dollars
15.	Approbation du LOGUIDE	Planification relative au matériel	S.O.

24.49 Nous nous attendions à ce que le Ministère définisse chaque question, élabore un plan de travail, désigne un responsable et suggère une marche à suivre qui tienne compte des délais fixés par la direction. En général, c'est ce qui a été fait. Cependant, dans six cas, le personnel du Ministère n'a pas fourni d'informations adéquates aux décideurs, en particulier en ce qui concerne les coûts (voir les paragraphes 24.70 à 24.74).

24.50 Dans deux cas seulement, nous avons découvert des problèmes de responsabilité. L'Examen périodique de 1990 a révélé des lacunes dans l'aptitude du Ministère à analyser rapidement les modifications budgétaires. Le Ministère a abandonné le processus de planification de la défense et de développement des forces, et il a adopté une approche ponctuelle. Les cadres supérieurs ne pouvaient pas dire avec certitude qui assurait la coordination des efforts du personnel et comment les commandements étaient impliqués dans le processus. Un cadre supérieur nous a fait remarquer que le processus ne comportait pas de points de repère ni de mécanismes de rétroaction qui auraient permis à la haute direction de suivre l'évolution de la situation.

24.51 Dans le cas du Plan d'équipement de la Force terrestre, la responsabilité était partagée entre le Quartier général du Commandement de la Force terrestre et le Quartier général de la Défense nationale. Les deux QG n'ont pas utilisé les mêmes hypothèses en ce qui concerne la rétention du matériel des Forces canadiennes en Europe, ce qui a rendu nécessaire l'élaboration d'un nouveau plan. La responsabilité était également partagée en ce qui a trait à la quantité de matériel qu'une unité doit avoir en stock et en ce qui a trait au budget de fonctionnement et d'entretien, ce qui a causé d'autres retards.

24.52 Le Ministère devrait améliorer l'information présentée à la haute direction pour la formulation de décisions, par exemple dans le cadre de son initiative de « planification opérationnelle ».

Réponse du Ministère : *Le concept de planification opérationnelle est en voie d'élaboration. Il a pour but d'améliorer la gestion des ressources, de faire le lien entre l'atteinte des objectifs et l'utilisation des ressources, de mesurer les résultats et de préciser les obligations redditionnelles et les interdépendances.*

Le Ministère doit améliorer les informations sur les coûts fournies aux gestionnaires

24.53 Les informations sur les coûts sont un élément essentiel de la gestion. Les décideurs doivent connaître les coûts pour comparer diverses options. Dans l'entreprise privée, la plupart des systèmes de comptabilité sont conçus de manière à fournir des informations sur les coûts. Cependant, les systèmes de comptabilité publique ont toujours été conçus non pas pour mesurer les coûts, mais pour vérifier l'autorisation des dépenses et le non-dépassement des crédits alloués. Le ministère de la Défense nationale a appliqué ce principe général dans la conception de son système de gestion financière.

24.54 Le Ministère utilise son système de gestion financière pour

enregistrer les dépenses au moment de la réception des biens et services. Étant donné qu'il y a un délai entre l'acquisition des biens et leur consommation, le Ministère utilise un certain nombre d'autres outils et systèmes pour déterminer les coûts totaux.

24.55 Le *Manuel des facteurs coûts* est l'un des outils les plus importants qu'utilise le Ministère. Cette publication fournit une base commune pour évaluer, dans toutes les sections du Ministère, les coûts du personnel, de l'équipement et des installations. Récemment, le Ministère a amélioré le *Manuel des facteurs coûts*, qui fournit désormais des informations sur les coûts fixes et les coûts variables des navires, des véhicules et des aéronefs. L'information sur les coûts du personnel, du soutien des bases, des navires et des équipages a également été améliorée.

24.56 Nous avons évalué le système de gestion des coûts du Ministère de trois façons : nous avons examiné les études et les rapports de vérification produits par le Ministère; nous avons examiné l'aptitude du Ministère à obtenir et à utiliser des informations sur les coûts pour mettre en oeuvre les initiatives de Défense 2000; et nous avons examiné 15 questions soumises à la haute direction, en vue d'une décision, au cours des cinq dernières années (voir la pièce 24.2).

Les études du Ministère font état de problèmes graves dans la gestion des coûts

24.57 Dans l'introduction du présent chapitre, nous avons signalé que le système de gestion du Ministère présente deux caractéristiques : il est centralisé et il est complexe. Le Ministère a créé de nombreuses autorités spécialisées pour gérer les différentes fonctions depuis Ottawa. Le système de gestion du Ministère sépare la responsabilité pour les opérations militaires du contrôle des ressources. Nous avons exprimé des doutes quant à l'efficacité de ce système dès 1980, mais le Ministère nous a répondu que les responsables des opérations doivent se concentrer sur les activités militaires, sans se préoccuper du coût des ressources utilisées.

24.58 Comme l'indique la pièce 24.3, les commandements et les bases consomment la plus grande partie des ressources, mais les coûts de ces ressources ne sont pas imputés à leurs budgets. De nombreux rapports ministériels traitent des problèmes que crée cette séparation des volets autorité et responsabilité :

- Il n'y a pas grand-chose qui incite les consommateurs à se montrer économes ou à faire preuve d'efficience.

- Une vérification des hôpitaux des Forces canadiennes a révélé que, puisque les hôpitaux ne rendent comptent que de 20 à 25 p. 100 de leurs dépenses de fonctionnement, « ils ne sont pas tellement encouragés...à réduire les coûts au minimum et à générer des revenus. »

- Le *Rapport du Comité ministériel sur les collèges militaires canadiens* (mai 1993) signale que les collèges sont lourdement handicapés par un manque général d'information sur les coûts. Le

Comité a notamment formulé la remarque suivante : « ...il est plutôt difficile de contrôler les coûts quand on n'a aucune idée de ces coûts... [Les collèges] n'ont pas les outils qu'il faut pour gérer leurs finances. »

Le Ministère est à prendre des mesures pour qu'une plus grande quantité de ressources soit allouée aux commandements, mais des représentants des commandements nous ont dit qu'actuellement, il n'y a pas suffisamment d'incitations à économiser. A leur avis, des mesures incitatives sont essentielles pour assurer le succès de la planification opérationnelle et des initiatives connexes.

Pièce 24.3

La responsabilité de l'acquisition et de l'utilisation des ressources a été partagée

Organisation	Gestion financière (achats)	Consommation des ressources (utilisation)
SMA (Matériel)	40%	7%
SMA (Personnel)	40%	14%
Commandements/Bases	20%	79%

24.59 Pendant notre vérification, des représentants du Commandement aérien ont attiré notre attention sur une initiative visant à fournir des informations sur les coûts aux gestionnaires des ressources. Il s'agit notamment de créer un système d'information sur les coûts pour les services de génie construction des bases aériennes. Le Commandement prévoit étendre ce système, d'ici l'été 1995, à toutes les fonctions et à toutes les escadres (bases) du Commandement aérien. Ce sera une importante amélioration, mais cela ne réglera pas le problème de la séparation des volets autorité et responsabilité.

24.60 Le deuxième grand problème dont le Ministère est conscient, c'est son inaptitude à évaluer l'impact des modifications du budget de fonctionnement et d'entretien sur l'état de préparation des forces. Il est essentiel pour les Forces canadiennes que le Ministère développe cette aptitude, car le budget de la défense diminue sans cesse. Des représentants du Ministère nous ont dit que, bien qu'ils s'efforcent d'améliorer le système, le seul moyen de déterminer l'impact du budget sur l'état de préparation est de procéder à des analyses détaillées, tout en conservant de « bonnes pratiques de gestion ».

Le manque de données accessibles sur les coûts a retardé les initiatives de réduction des coûts

24.61 Les initiatives de restructuration et de rationalisation du ministère de la Défense nationale ont été baptisées « Défense 2000 ». D'après le Ministère, Défense 2000 créera un système de planification et de gestion des ressources axé sur la responsabilisation. Ce système liera les objectifs et les activités aux ressources, fera connaître les coûts et indiquera les résultats obtenus.

24.62 Nous avons examiné neuf projets faisant partie de Défense 2000. Tous ces projets ont notamment pour objectif d'examiner s'il ne vaudrait pas mieux recourir à l'entreprise privée. Nous avons sélectionné trois autres projets qui visent à fournir de meilleures informations pour la gestion des ressources, mais qui ne font pas partie de Défense 2000. La pièce 24.4 donne la liste de ces initiatives de réduction des coûts et indique si elles font partie ou non de Défense 2000.

Pièce 24.4

Le Ministère a mis beaucoup de temps à appliquer des mesures de réduction des coûts

Initiatives	Élément de Défense 2000	Reconnaissance des besoins	Début du projet	Date d'achèvement prévue	Nombre d'années
Responsabilisation financière de l'instruction individuelle	oui	1982	1992	1996	14
Examen des installations et des fonctions d'instruction	oui	1982	1992	1996	14
Sensibilisation à la consommation des ressources	non	1992	1992	1996	4
Système canadien de formation aérospatiale	oui	1993	1993	1996	3
Services de santé rentables	oui	1990	?	?	?
Système d'information de gestion des services médicaux du CMDN	non	1985	1985	1996	11
Système d'information des FC en matière de santé	non	1985	1989	2002	17
Gestion gouvernementale du déménagement de meubles et d'effets	oui	1990	1991	1994	4
Programme de réinstallation des FC	oui	1990	1992	1994	4
Transfert de la responsabilité de l'éducation des personnes à charge aux conseils scolaires locaux	oui	1979	1987	1994	15
Essai de délégation de pouvoirs et de responsabilités au niveau des bases	oui	1988	1990	1996	8
Décentralisation de la gestion des ressources médicales	oui	1988	1989	1993	5

24.63 Nous avons surtout examiné si les systèmes d'information actuels du Ministère fournissent sur les coûts des informations qui sont utiles, fiables, exactes et vérifiables, et qui permettent d'appuyer la prise de décision pour chacun des projets. Nous avons également examiné si ces projets ont atteint ou atteindront leurs objectifs initiaux.

24.64 Nous avons découvert que le Ministère s'est bien débrouillé dans quatre des douze projets, et que, d'une façon générale, leurs objectifs ont été atteints. Il s'agit des projets suivants :

- la décentralisation de la gestion des ressources médicales, qui a permis de réduire les stocks de matériel médical (ils sont passés de 12 millions à 3,5 millions de dollars);

- l'étude comparative visant à déterminer s'il vaut mieux laisser le Ministère s'occuper du déménagement des meubles et effets personnels, ou confier ce service à l'entreprise privée;

- le programme de réinstallation des Forces canadiennes, qui permettra d'économiser 7 millions de dollars par année sur les déménagements de militaires des Forces canadiennes;

- l'Essai de délégation de pouvoirs et de responsabilités au niveau des bases (EDPRB), qui permettra d'économiser plus de 10 millions de dollars dans des bases militaires liées au Service d'instruction des Forces canadiennes.

24.65 Les autres projets ont eu moins de succès, souvent parce que le Ministère n'a pu déterminer les coûts de ses propres activités. Dans les quatre projets décrits ci-dessous, le Ministère a eu de la difficulté à produire des informations sur les coûts à la fois exactes et utilisables.

24.66 Responsabilité financière dans le domaine de l'instruction individuelle. Dans notre Rapport de 1992, nous avons signalé que le Ministère manquait d'informations sur les coûts pour orienter ses décisions en matière d'instruction, mais qu'il était en train d'étudier la question. Dans notre Rapport de 1990, nous avons signalé des écarts importants, dans le domaine de la formation technique, entre les coûts du Ministère et ceux des établissements externes. Là encore, le Ministère nous a dit qu'il allait procéder à une analyse des coûts. Au cours de la présente vérification, nous avons découvert que le Ministère est capable d'établir le coût de certains cours, mais qu'il n'a pas les ressources requises pour établir le coût de tous les cours. Des représentants du Ministère nous ont fait savoir qu'ils utilisent plus d'informations sur les coûts lorsqu'ils prennent des décisions en matière d'instruction, mais qu'ils sont limités par le rythme auquel le Ministère améliore son aptitude à mesurer ses propres coûts. Ils ont fait remarquer qu'après la mise en oeuvre du Système d'information de gestion - Instruction individuelle (SIGII), en 1996, des informations plus complètes et plus exactes sur les coûts seront disponibles.

24.67 Système d'information de gestion des services médicaux du Centre

médical de la Défense nationale - Système d'information sanitaire des Forces canadiennes. Ces deux projets ont été entrepris en 1985 et en 1989 respectivement, et ils visent à automatiser la gestion des ressources médicales au Ministère. En 1992, et de nouveau en 1993, des études et des vérifications internes ont signalé le manque d'informations sur les coûts et sur l'utilisation des ressources, ce qui réduisait l'efficience et rendait impossible le recouvrement complet des coûts. D'après les prévisions, ces projets ne seront pas terminés avant les années 1996 et 2002 respectivement.

24.68 Projet canadien de formation aérospatiale. Le Commandant du Commandement aérien a le pouvoir de vendre à d'autres pays notre capacité excédentaire dans le domaine de la formation des pilotes. Pour ce faire, le Commandant a besoin de connaître ses propres coûts. En 1993, le Ministère a estimé le coût complet de la formation des pilotes à 200 000 dollars par étudiant pour la formation de base, et à 100 000 dollars pour la formation avancée. Cependant, en 1994, le Ministère a révisé son estimation, et il est arrivé aux chiffres suivants : 700 000 dollars pour la formation de base, et 330 000 dollars pour la formation avancée. Le Ministère n'a pas subi de perte réelle, car entre-temps, il n'a signé aucun contrat pour la formation de pilotes étrangers. Cependant, l'ampleur de la révision montre que le Ministère a un sérieux problème lorsqu'il s'agit d'évaluer les coûts de la formation des pilotes. Il faut reconnaître que dans ce domaine il est difficile d'évaluer les coûts indirects. Des représentants du Ministère nous ont dit qu'ils sont en train d'introduire de nouvelles méthodes d'établissement des coûts pour régler ce problème.

24.69 La réalisation de tous les projets que nous avons examinés a demandé - ou demandera - beaucoup de temps. Les quatre projets couronnés de succès ont été réalisés sur une période de quatre à huit ans, mais pour les autres, moins réussis, il faudra beaucoup plus de temps. Cinq d'entre eux demanderont plus de dix ans (pièce 24.4).

L'information sur les coûts utilisée pour la formulation de décisions importantes est souvent inadéquate

24.70 Nous avons examiné la qualité de l'information sur les coûts présentée aux comités de la haute direction dans chacun des 15 cas que nous avons vérifiés (voir la pièce 24.2). Dans quatre cas, nous avons découvert que des informations adéquates sur les coûts avaient été fournies; dans quatre autres cas, ces informations n'étaient pas essentielles pour la décision à prendre; dans un cas seulement, le coût n'avait pas d'importance. Enfin, dans les six autres cas, le coût était un facteur important, mais les décideurs n'ont pas reçu d'informations adéquates. Ces six cas sont les suivants :

- Le projet de création d'un journal des Forces canadiennes, au coût de 3 millions de dollars. On a procédé à une analyse des coûts, mais les résultats de cette analyse n'ont pas été présentés à la direction.

- La décision de restructurer le Cours élémentaire d'officier afin d'éliminer les lacunes et les pratiques non efficientes. Il n'y a

pas eu d'analyse des coûts. Le ministère a réduit considérablement le personnel requis et a réduit la durée du cours, abaissant ainsi les coûts, mais aucune analyse d'impact sur les coûts n'a été présentée à la direction.

- Le projet de modification de la solde des réservistes pour le service opérationnel. Aucune information sur les coûts n'a été présentée.

- La décision d'accroître la taille des escadrons de CF-18 au Canada (18 avions au lieu de 15), lorsque les escadrons stationnés en Europe ont été dissous. Dans la première note de synthèse présentée à la direction, les économies étaient surestimées de 40 p. 100 et il a fallu plus d'un an pour établir les coûts de façon acceptable et les faire approuver.

- L'Examen opérationnel de 1992, dont l'objectif était de réduire les coûts du Ministère de 3 à 5 p. 100. On a établi les coûts de seulement 12 des 30 initiatives du programme. Au moment de notre vérification, les représentants du Ministère n'ont pu nous indiquer à combien se chiffrent les économies réalisées par le Ministère.

- L'Examen périodique de 1990, dont l'objectif était d'accroître de 30 p. 100 la portion du budget consacrée aux dépenses en capital, mais qui n'a pas pu établir certains coûts de fonctionnement importants. Par exemple, le Ministère n'a pu déterminer combien il économiserait en éliminant ses flottes d'avions CC-147 et CC-115. Les représentants du Ministère n'ont pu nous dire combien d'argent a été réaffecté aux dépenses en capital grâce aux modifications apportées aux programmes.

Il faut une approche fondée sur le bon sens

24.71 Il ne sera pas facile de résoudre les problèmes que nous avons identifiés. Il coûterait cher de mettre au point un système complexe et universel d'information sur les coûts et cela comporterait des risques considérables. Bon nombre des problèmes que nous avons soulevés peuvent être réglés par le maintien, à l'échelon local, de systèmes d'information et d'analyse des coûts proportionnés aux décisions à prendre. En somme, il faut une approche fondée sur le bon sens, qui fait appel à des informations et à des outils adaptés au travail à faire.

24.72 Le Ministère devrait se doter des moyens de fournir des informations sur les coûts aux décideurs en temps opportun, en se concentrant d'abord sur les domaines les plus importants. Cela est essentiel pour appuyer le mode de gestion décentralisé que le Ministère envisage d'adopter, et qui est fondé sur la « planification opérationnelle ».

24.73 Le Ministère devrait réviser ses mécanismes de responsabilisation et d'incitation, et apporter des changements pour améliorer la gestion des coûts.

24.74 Le Ministère devrait se donner les moyens d'évaluer l'impact des décisions importantes - surtout les initiatives de réduction des coûts - pour s'assurer que les résultats escomptés seront atteints.

Réponse du Ministère : *Le Ministère a reconnu l'importance de mettre à la disposition des gestionnaires de ressources des outils qui leur permettent de produire de l'information sur les coûts en temps opportun, pour pouvoir justifier les décisions et en évaluer les effets en vue d'obtenir les résultats voulus. On compte ainsi parmi de récentes initiatives :*

- *la « Gestion des centres de coûts », projet mené conjointement avec Conseils et Vérifications Canada, ayant pour but de fournir aux commandants de base et d'escadre l'information de gestion par activités et d'établir un lien avec les plans opérationnels du Ministère;*

- *le « Système d'information de gestion des programmes de formation individuelle », système destiné à l'ensemble du Ministère, en vue de donner aux gestionnaires de ressources la possibilité d'établir le coût, par activité, de tous les programmes de formation individuelle;*

- *l'élaboration d'un système permettant d'enregistrer les économies de ressources réalisées par suite de la mise en oeuvre des réductions annoncées dans le Budget de février 1994.*

Les systèmes d'information sur le rendement militaire sont inadéquats

24.75 Outre le coût des ressources consommées par le Ministère, les représentants du Ministère ont besoin de connaître la qualité des forces militaires. L'un des critères de mesure les plus importants est « l'état de préparation ». Les unités militaires passent le plus clair de leur temps à se préparer en vue de leurs missions, et non à se déployer réellement. Par conséquent, il est important pour une organisation militaire de pouvoir mesurer jusqu'à quel point elle est prête à intervenir si jamais on fait appel à ses services.

24.76 Dans les Forces canadiennes, il est particulièrement important de surveiller l'état de préparation. Au cours des dernières années, les Forces canadiennes se sont engagées dans un nombre anormalement élevé d'opérations de maintien de la paix, ce qui a perturbé les programmes de formation. En même temps, le gouvernement a réduit le budget du Ministère et envisage de nouvelles compressions budgétaires.

24.77 Depuis 1984, nous avons souligné la nécessité d'améliorer les systèmes d'information sur l'état de préparation. Le Ministère a fait des efforts pour nous donner satisfaction et il utilise désormais plusieurs méthodes pour évaluer l'état de préparation opérationnelle. Le Ministère dispose d'un système d'information global appelé Système d'efficacité et d'état de préparation opérationnelle (SEEPO). Tous les commandements et tous les principaux groupes de soutien utilisent ce système pour informer le Chef d'état-major de la Défense de leur aptitude à accomplir les missions et les tâches qui leur sont

assignées.

24.78 Chaque commandement dispose de son propre système. Certains en ont plus d'un. De plus, les commandements ont un autre moyen d'évaluer leur état de préparation : les exercices opérationnels.

24.79 Nous avons vérifié tous ces systèmes. Nous avons examiné si le Ministère a mis ces systèmes en oeuvre conformément aux plans initiaux et si, dans la mesure du possible, les données fournies aux commandants supérieurs sont exactes, valides et fiables.

Le système d'information du Ministère sur l'état de préparation est très subjectif

24.80 Le Système d'efficacité et d'état de préparation opérationnelle (SEEPO) exige que chaque commandant fasse savoir au Chef d'état-major de la Défense dans quelle mesure il est prêt à remplir ses missions et ses tâches. Les tâches en question sont les mêmes que celles qui sont utilisées, aux fins de la planification, dans le Plan de développement de la défense. D'après l'instruction distribuée aux commandements par le Vice-chef d'état-major de la Défense, le système d'information sur l'état de préparation est censé être largement fondé sur des critères quantitatifs. L'instruction donne des « directives » aux commandements sur les niveaux quantitatifs à atteindre en ce qui concerne les effectifs, les activités de formation du personnel et l'équipement ou le matériel disponible.

24.81 Les tâches sur lesquelles le système SEEPO fournit des informations ont une ampleur considérable. Par exemple, la défense du Canada dans les océans Atlantique, Pacifique et Arctique constitue une seule tâche. Le SEEPO indique si les groupes d'unités militaires sont prêts à accomplir leurs missions, mais non pas si une unité donnée a atteint son objectif ayant trait à son état de préparation. Cela exiger du personnel qui fait rapport à l'aide du SEEPO qu'il porte d'autres jugements sur les unités.

24.82 Les quartiers généraux de commandement n'ont pas remis aux unités militaires des listes de personnel, d'activités de formation et d'équipements essentiels. Des listes complètes indiquant les activités de formation et les équipements requis seraient trop longues pour être vérifiées régulièrement par les commandants d'unité. Plutôt que d'indiquer dans quelle mesure ils respectent les normes sur les articles essentiels, les commandants ne font que signaler les lacunes qui leur semblent importantes. Ces lacunes, les commandants supérieurs peuvent y remédier au moyen de ressources qui existent ailleurs. Le Commandement maritime, cependant, a un système pour surveiller et évaluer les équipements essentiels et les lacunes du système. De plus, jusqu'en décembre 1993, ce commandement exigeait de ses unités qu'elles répondent en entier aux exigences établies et, par conséquent, la déclaration des cas d'exception ne demandait pas d'en juger l'importance. Le Commandement maritime travaille présentement à dresser la liste des équipements, des activités de formation et du personnel jugés essentiels pour respecter les normes révisées portant sur l'état de préparation.

24.83 Par conséquent, au lieu de fournir principalement une évaluation objective et quantitative de l'état de préparation actuel, le SEEPO est essentiellement subjectif. Nous avons tenté de nous pencher sur des éléments de tâches que les commandements ont qualifiés de « prêts », mais nous n'avons pu déterminer sur quoi s'appuient les rapports des unités subordonnées. Sauf dans le cas du matériel du Commandement maritime, nous avons constaté que les quartiers généraux de commandement ne savent pas comment les unités appliquent les normes complexes et ne vérifient ni ne valident les éléments que les unités décrivent comme étant satisfaisants dans leurs rapports. Toutefois, le rendement et l'exactitude des comptes rendus ont été partiellement validés par les exercices opérationnels effectués.

24.84 Nous n'avons pu évaluer la fiabilité des données du SEEPO en raison du manque de normes précises et quantitatives sur lesquelles devraient se fonder les rapports des commandements. Le caractère subjectif de ces rapports empêche le système de bien cerner les tendances relatives à l'état de préparation et de bien appuyer les efforts de planification opérationnelle du Ministère.

Les systèmes d'information sur l'état de préparation des commandements ne sont pas utilisés tels que conçus

24.85 Pour assurer la gestion de leurs unités, les commandements doivent disposer de renseignements plus détaillés que ceux fournis par le SEEPO. Ils ont donc mis sur pied leurs propres systèmes. Nous avons cependant constaté que ces systèmes ne sont pas pleinement opérationnels.

24.86 Le Commandement maritime a recours à trois systèmes de mesure et d'information : l'inspection de l'état de préparation au combat, le système de compte rendu sur l'état de préparation opérationnelle et le système de compte rendu sur les déficiences opérationnelles. Nous avons noté que le Commandement maritime n'avait pas effectué d'inspections de l'état de préparation au combat de chacun de ses navires depuis au moins deux ans. Nos vérifications par sondage nous amènent à conclure que le Commandement maritime a effectué seulement 75 p. 100 des évaluations portant sur les équipes opérationnelles affectées à bord de navires.

24.87 Le Commandement de la Force terrestre ne possède pas de système pour évaluer l'état de préparation des unités ou des formations et en rendre compte; il doit donc se fier aux exercices en campagne et aux données du système SEEPO. Nous avons formulé ci-dessous des remarques à ce sujet. Le Commandement de la Force terrestre a l'intention d'améliorer sa capacité de mesurer quantitativement l'état de préparation grâce à l'adoption de normes collectives d'aptitude au combat. Le Commandement prévoit également publier, en décembre 1994, des règles d'instruction provisoires qui établiront un lien entre l'instruction collective, d'une part, et les objectifs ministériels et le SEEPO, d'autre part.

24.88 Le Commandement aérien détermine l'état de préparation de ses

unités grâce à un système fondé sur les évaluations opérationnelles. Nous avons toutefois remarqué que le Commandement effectue des évaluations opérationnelles moins souvent que son système ne l'exige. En 1992-1993 et en 1993-1994, le Commandement aérien a procédé à l'évaluation opérationnelle de seulement 7 des 22 unités visées. L'une des sept unités en question a été évaluée après la période prévue. En outre, nous avons constaté que l'état de préparation est considéré de façon explicite dans seulement 25 p. 100 des cas - il s'agissait des évaluations opérationnelles du Groupe de chasse.

24.89 Des représentants du Commandement aérien nous ont indiqué qu'ils n'avaient pas effectué les évaluations opérationnelles exigées pour un certain nombre de raisons. D'abord, la refonte du système d'évaluation du Commandement a entraîné des interruptions. De plus, le Commandement a autorisé le Groupe de chasse à ne pas faire d'évaluation pendant une année pour permettre aux escadrons de rattraper les retards accumulés depuis la guerre du Golfe et de se réorganiser par suite du retrait des avions d'Europe. Enfin, par mesure d'économie, les évaluations ont dû être interrompues pendant quatre mois à l'échelle du Commandement en raison des contraintes budgétaires.

L'instruction collective actuelle ne peut remplacer le système d'évaluation

24.90 Aucun des commandements n'établit de lien entre l'instruction opérationnelle ou collective et les tâches énoncées dans le Plan de développement de la défense. Les commandements considèrent que les exercices sont à la fois des évaluations et des activités d'instruction. Cela veut dire que les exercices ne servent pas à évaluer directement la capacité des Forces canadiennes à effectuer des tâches de haut niveau, mais à évaluer plutôt certains éléments de ces tâches.

24.91 Jusqu'en 1994, le Commandement de la Force terrestre ne disposait pas de normes d'évaluation des unités. L'instruction collective fournit certains renseignements sur l'état de préparation, mais l'état-major du Commandement de la Force terrestre ne considère pas que les exercices en campagne existants constituent de bonnes évaluations. Contrairement à l'armée américaine, les Forces canadiennes ne procèdent pas à la validation des exercices de combat terrestre et ne peuvent donc pas évaluer si ces derniers répondent ou non aux exigences opérationnelles.

24.92 En outre, nous avons noté que les Forces canadiennes n'ont pas été en mesure d'effectuer tous les exercices d'envergure approuvés par les commandants en raison de l'accroissement des engagements opérationnels et de la réduction des budgets. En 1993-1994, le Commandement maritime a mené à terme tous les exercices d'envergure approuvés, le Commandement de la Force terrestre, 71 p. 100 et le Commandement aérien, 73 p. 100. Dans l'ensemble, les Forces canadiennes ont effectué environ les trois quarts des exercices approuvés. Par ailleurs, dans le cas d'environ 24 p. 100 des exercices effectués, les responsables militaires n'ont pas dressé de rapport post-exercice faisant état des résultats obtenus et des leçons tirées (voir la pièce

24.5).

Pièce 24.5

Certains exercices opérationnels n'ont pas été menés à terme

Commandements	Nombre d'exercices approuvés (1993-1994)	Nombre d'exercices menés (1993-1994)	Pourcentage d'exercices menés (1993-1994)	Rapports post-exercices rédigés (1993-1994)	Pourcentage de rapports post-exercices inachevés (1993-1994)
Commandement maritime	3	3	100%	3	0%
Commandement de la Force terrestre	59	42	71%	28	33%
Commandement aérien	59	43	73%	36	16%
Total	**121**	**88**	**73%**	**67**	**24%**

24.93 Le ministère de la Défense nationale devrait mettre sur pied pour les Forces canadiennes un système objectif et vérifiable d'information sur l'état de préparation opérationnelle. Dans les cas où les mesures quantitatives ne conviennent pas, il faudrait établir des normes claires d'appréciation subjective.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est en train d'opérer un important changement de cap et passe d'une méthode de micro-gestion contrôlée par le centre à celle de la délégation et de la planification opérationnelle. Les critères objectifs et subjectifs seront examinés au fur et à mesure de l'évolution des systèmes de rapport des opérations.*

24.94 Le Ministère devrait faire son possible pour mener à bien les évaluations de l'état de préparation, les programmes d'exercices opérationnels et les rapports post-exercices.

Réponse du Ministère : *D'accord.*

Il y a encore des lacunes dans les systèmes d'information servant à la gestion en cas d'urgence et en cas de guerre

24.95 Le dernier élément de base des systèmes de gestion que nous avons évalué est la disponibilité de l'information de gestion en cas d'urgence ou de guerre. Dans le cadre de vérifications effectuées depuis 1982, nous avons constaté que les systèmes d'information utilisés dans le cadre des principales fonctions de soutien ne convenaient pas aux importantes opérations de contingence ni aux situations de guerre. Le Ministère a entrepris plusieurs projets pour combler les lacunes cernées, mais un certain nombre de problèmes critiques n'ont toujours pas été réglés.

24.96 Nous avons examiné trois importantes fonctions de soutien en temps de guerre : la gestion du personnel militaire, le soutien matériel et le soutien médical. Nous avons constaté ce qui suit :

- Le Ministère déploie des efforts pour moderniser le Système d'information sur le personnel militaire, pierre angulaire de son réseau de systèmes relatifs au personnel militaire. Toutefois, le système ne peut toujours pas répondre aux besoins en temps de guerre. Pendant la guerre du Golfe, seulement une petite proportion des membres des Forces canadiennes étaient déployés outre-mer, mais le système n'a pu suivre tous les mouvements de personnel et a perdu la trace de certains militaires. Le Ministère n'a pu nous indiquer quand seraient réglés les problèmes liés au Système d'information sur le personnel militaire.

- Le Compte rendu informatisé de répartition de la main-d'oeuvre (MIDAS), que le Ministère utilise dans les situations d'urgence et de guerre pour gérer l'information sur les tableaux d'effectifs et les effectifs réels, et pour contrôler la mobilisation du personnel, n'a pas répondu non plus aux besoins pendant la guerre du Golfe. Par ailleurs, l'ensemble du système n'a pas été mis à l'essai par les utilisateurs après avoir fait l'objet de travaux

d'amélioration. Les changements visant à rendre le système efficace dans le cas des déploiements opérationnels restreints ne seront pas apportés avant 1995.

- Le système de données utilisé aux fins de la gestion du personnel de la Réserve est inadéquat, en temps de paix ou en cas de mobilisation ou de guerre. Le Ministère a l'intention d'apporter les corrections nécessaires d'ici 1997.

- Nous avions indiqué en 1987 que le système d'approvisionnement des Forces canadiennes ne permettait pas d'assurer le soutien des troupes lors d'un conflit prolongé. Cette observation a été confirmée lorsqu'un petit contingent a été déployé outre-mer pendant la guerre du Golfe. En effet, les utilisateurs du système d'approvisionnement ne disposaient pas en temps opportun de données à jour sur l'approvisionnement. Le Projet de modernisation du système d'approvisionnement des Forces canadiennes, qui vise à combler cette lacune, sera mis en oeuvre entre 1995 et 1998.

- La Branche des services de santé dispose pour sa part de systèmes d'information non informatisés qui sont lents et où se glissent facilement des erreurs. Il a été conclu dans le cadre d'études ministérielles que ces systèmes ne peuvent satisfaire à la demande lorsque la charge de travail et le nombre de patients augmentent considérablement en temps de guerre ou pendant une situation d'urgence. Le Ministère a l'intention de mettre en place un système automatisé pour pallier cette lacune, mais il ne fera rien de tel avant l'an 2002.

24.97 Outre les problèmes décrits ci-dessus, nous avons constaté dans le cadre de notre vérification que les systèmes d'information de commandement et de contrôle utilisés aux fins de la gestion et des manoeuvres en campagne n'ont généralement pas été conçus pour fonctionner ensemble. Ainsi, les éléments Mer, Terre et Air auraient de la difficulté à communiquer rapidement et efficacement entre eux. Le chapitre qui suit contient de plus amples renseignements à ce sujet (voir les paragraphes 25.26 à 25.37).

24.98 Le Ministère a mis beaucoup de temps à corriger les lacunes liées à la gestion de l'information en temps de guerre. Nous avons constaté qu'il s'écoule plus de dix ans entre le moment où est cerné un besoin et celui où devrait être livré le système nécessaire.

Conclusion globale

24.99 Il faut améliorer les processus d'élaboration des politiques et de développement des forces, ainsi que les systèmes d'information sur l'état de préparation. Le plus important problème du système de gestion de la défense est le manque d'informations sur les coûts pouvant servir à la prise de décisions. Signalons que le Ministère prend actuellement des mesures visant à corriger plusieurs de ces problèmes.

Chapitre 25

Défense nationale

Technologie de l'information

Table des matières

	Page
Points saillants	25-5
Contexte	25-7
Études antérieures	25-8
Étendue de la vérification	25-9
Observations et recommandations	25-10
Systèmes d'information de commandement et de contrôle	25-10
Les projets de systèmes d'information de commandement et de contrôle ont été élaborés en vase clos, et leur capacité d'interfonctionnement est limitée	25-10
Gestion du programme	25-14
Le Ministère prend trop de temps pour mener à terme les projets de technologie de l'information	25-14
Les budgets à long terme sont inadéquats	25-16
Le système de gestion du programme n'accorde pas suffisamment d'importance à la réduction des coûts	25-18
Le double emploi est rare	25-21
Gestion de projet	25-23
Gestion des opérations	25-29
La plupart des utilisateurs des systèmes d'information sont satisfaits, mais certains problèmes d'efficience persistent	25-29
Les télécommunications deviennent plus efficientes, mais elles doivent encore être considérablement améliorées	25-31
Le Ministère a amélioré l'efficience des centres d'informatique	25-34
Le Ministère n'a pas pleinement tiré parti de son investissement dans les réseaux locaux	25-34
La gestion de la maintenance logicielle est adéquate	25-36
Sommaire et conclusions	25-36

Pièces

25.1 La réalisation des projets de technologie de l'information s'étale sur de longues périodes 25-15
(Pièce 25.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
25.2 Une proportion notable des budgets de TI n'étaient pas adéquatement corroborés 25-17
(Pièce 25.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
25.3 Des projets permettant de réaliser des économies n'ont pas été considérés comme prioritaires 25-20
25.4 Projets composant l'échantillon 25-23
25.5 Le Système d'information de gestion de combat - Un projet bien géré 25-27
25.6 Le Système informatique de la base - Les mauvaises techniques 25-28
25.7 Pourcentage d'utilisateurs satisfaits des systèmes d'information 25-30
(Pièce 25.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
25.8 L'information ne répond pas aux besoins des utilisateurs - Les raisons 25-31
(Pièce 25.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
25.9 Mode d'entrée des données ayant servi à mettre à jour les systèmes 25-33
(Pièce 25.9 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Défense nationale

Technologie de l'information

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Peter Kasurak

Points saillants

25.1 Le ministère de la Défense nationale dépense 30 p. 100 du budget que le gouvernement fédéral consacre à la technologie de l'information. Les coûts annuels engagés par la Défense nationale à cet égard totalisent 630 millions de dollars. Le Ministère prévoit que les projets de technologie de l'information, prévus ou en voie de réalisation, qui figurent dans son plan de 15 ans, coûteront 9,5 milliards de dollars.

25.2 Les systèmes d'information de commandement et de contrôle militaires utilisés pour les manoeuvres en campagne n'ont pas été élaborés de façon coordonnée. En effet, les systèmes maritimes, terrestres et aériens n'ont pas été conçus pour fonctionner ensemble et ils ne sont guère capables de communiquer entre eux. Les systèmes provisoires qui sont en place au sein de la Force terrestre possèdent une capacité de survie limitée sur le champ de bataille. En outre, certains travaux de développement font double emploi.

25.3 Les systèmes et processus que le Ministère utilise pour gérer la technologie de l'information sont inadéquats. Une fois les fonds alloués, il faut en moyenne sept ans pour mener à bien un projet de

technologie de l'information. Étant donné le rythme actuel d'évolution de la technologie et du domaine de la défense, la technologie acquise risque fort de devenir désuète avant même d'être appliquée.

25.4 De futurs projets de technologie de l'information, prévus au coût de 1,2 milliard de dollars, ne sont étayés par aucune estimation de coûts adéquate et, dans certains cas, le besoin qui les justifiait a été comblé par d'autres moyens.

25.5 Bien que nous reconnaissions que les exigences opérationnelles militaires sont prioritaires, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas de système en place permettant d'évaluer convenablement les possibilités de réduction des coûts des projets de technologie de l'information, et de peser les avantages de la réduction des coûts par rapport à d'autres priorités. En conséquence, au moins 700 millions de dollars en économies éventuelles ont échappé au Ministère. Une diminution des coûts de soutien permettrait de réaffecter les fonds et de satisfaire à d'autres exigences militaires.

25.6 Le Ministère a éprouvé de la difficulté à mettre en oeuvre des projets complexes de développement liés à la technologie de l'information. Des douze projets que nous avons examinés, trois n'ont pas réussi à livrer un produit adéquat. Dans le cadre d'un autre projet, la majeure partie du fonds de prévoyance a été dépensée avant que ne soit entreprise la phase de développement la plus complexe. Dans un autre cas, on a consacré 10 ans et plus de 52 millions de dollars à la phase de définition des besoins. Ces cinq projets représentent 93 p. 100 de la valeur totale des projets constituant notre échantillon.

25.7 La prestation des services d'informatique et de télécommunications devient plus efficiente, mais il reste beaucoup à faire. Le Ministère projette d'éliminer l'un de ses deux grands centres d'informatique et il a réduit ses coûts d'environ 10 millions de dollars par année en ce qui a trait aux télécommunications. Le Ministère reconnaît qu'il pourrait encore épargner à ce chapitre des millions de dollars chaque année, mais il n'a pas dressé de plans adéquats en vue de réaliser ces économies. Il serait possible, selon nos estimations, d'économiser, chaque année, plus de 30 millions de dollars.

25.8 Le Ministère utilise de plus en plus des techniques et des outils modernes pour assurer l'entretien de ses logiciels.

25.9 Le Ministère reconnaît qu'il doit modifier son approche à l'égard de la technologie de l'information. A cette fin, il a mis sur pied une Organisation des services d'information de la Défense.

Contexte

25.10 Le ministère de la Défense nationale est le plus gros ministère du gouvernement fédéral. Il gère et contrôle les opérations militaires au moyen de systèmes qui emploient quelque 11 000 personnes dans les grands quartiers généraux. Près de 8 500 d'entre elles sont affectées

au Quartier général de la Défense nationale.

25.11 Ces personnes, ainsi que les 90 000 militaires et employés civils qui travaillent dans les bases ou dans les unités opérationnelles, sont desservis par des réseaux complexes d'ordinateurs et de télécommunications servant à obtenir de l'information et à transmettre des ordres. Le Ministère exploite plus de 600 systèmes fonctionnant sur 22 gros ordinateurs et mini-ordinateurs. Il possède également plus de 600 ordinateurs multi-utilisateurs, plus de 4 000 terminaux non programmables et environ 45 000 ordinateurs personnels.

25.12 Les télécommunications font également partie de l'infrastructure de la technologie de l'information. Le Ministère emploie près de 4 000 personnes pour assurer le fonctionnement et l'entretien des installations de communications stratégiques de la Défense. Par ailleurs, il dépense 110 millions de dollars chaque année pour la location de services de télécommunications offerts par le secteur privé et par d'autres organismes gouvernementaux. Il utilise plus de 50 000 combinés téléphoniques et il se sert de sept systèmes et réseaux nationaux de téléphonie, de vidéophonie et de transmission des données. La plupart des liaisons de télécommunication, autrefois assurées par plus de 3 000 lignes, le sont maintenant par l'intermédiaire d'un seul réseau surviable.

25.13 L'infrastructure totale que le Ministère possède dans le domaine de la technologie de l'information, et qui comprend des ordinateurs et des systèmes de télécommunications, emploie près de 8 000 personnes, dont quelque 2 500 réservistes travaillant à temps partiel, et coûte environ 630 millions de dollars par année en frais d'exploitation. Les projets d'immobilisations relatifs à la technologie de l'information qui sont prévus ou en cours au sein du Ministère devraient coûter 9,5 milliards de dollars sur une période de 15 ans. De cette somme, 2 milliards seront consacrés aux télécommunications. Trente pour cent des dépenses du gouvernement fédéral en matière de technologie de l'information sont imputées à la Défense nationale.

25.14 Une bonne partie de la technologie de l'information en place est désuète, tant au niveau des concepts que de l'équipement. De nombreux systèmes majeurs de traitement des données - notamment le système d'information financière, le système d'approvisionnement et le système de données sur le personnel - sont des systèmes nationaux centralisés qui fonctionnent sur de gros ordinateurs. Ces « systèmes en silo » ont été conçus pour répondre à certains besoins fonctionnels et ils sont exploités indépendamment les uns des autres. Il est donc très difficile de comparer entre elles les données de ces systèmes. En raison de la structure des fichiers, il est difficile, et parfois impossible, d'extraire et d'assortir les données pour accomplir le travail demandé.

25.15 Jusqu'en juillet 1994, six grandes organisations du Ministère se partageaient les responsabilités à l'égard de la technologie de l'information :

- le Vice-chef d'état-major de la Défense établissait les

lignes de conduite, les directives opérationnelles, les procédures et les normes en matière de fonds documentaires et de télécommunications;

- le Sous-ministre adjoint (Finances) fournissait les lignes de conduite, les normes, la planification, les directives opérationnelles et les services de soutien pour ce qui est du traitement des données et de la bureautique;

- le Sous-ministre adjoint (Matériels) assurait les services de recherche et développement, de génie, d'acquisition et d'entretien;

- le Sous-ministre adjoint (Personnel) et le Service de l'instruction des Forces canadiennes fournissaient la politique, les normes et les services de formation;

- le Sous-chef d'état-major de la Défense administrait la politique et les normes régissant la sécurité;

- le Commandement des communications des Forces canadiennes s'occupait des principaux réseaux de télécommunications ministériels et du renseignement sur les transmissions.

25.16 En juillet 1992, le Ministère a entrepris une étude générale des communications et de l'électronique afin de déterminer s'il était possible de créer une organisation plus efficiente et plus efficace. Tenant compte des recommandations de l'étude, le Ministère a mis sur pied une Organisation des services d'information de la Défense en juillet 1994. Cette organisation regroupe, sous la direction d'un officier supérieur, de nombreux éléments des services de gestion de la technologie de l'information qui étaient auparavant séparés. Le Sous-chef d'état-major de la Défense et le Sous-ministre adjoint (Personnel) demeurent chargés respectivement de la sécurité et de la formation, tandis que le Sous-ministre adjoint (Matériels) conserve certaines fonctions ayant trait à l'approvisionnement et au génie.

Études antérieures

25.17 Dans le cadre de vérifications antérieures, des observations ont été formulées au sujet de la façon dont le Ministère gérait la technologie de l'information. En 1984, nous avons constaté qu'il n'existait aucun plan stratégique pour le traitement des données et que les grands systèmes n'offraient pas un bon rapport coût-efficacité. En 1987, nous avons signalé que le système d'approvisionnement, hautement centralisé, ne convenait pas en cas de guerre et qu'il ne favorisait pas une gestion efficiente du matériel. En 1990, nous avons découvert des problèmes analogues dans les systèmes d'information sur la gestion des ressources humaines. Dans notre chapitre de 1992 sur la gestion des projets d'immobilisations, nous avons signalé que les systèmes de gestion de programme et de projet étaient lents et instables. Nous avons également constaté que les systèmes fournissaient une information incomplète aux gestionnaires, tout en créant un fardeau énorme pour le personnel.

25.18 L'étude que le Ministère a menée en 1993 sur les communications et

l'électronique a également permis de signaler d'importants problèmes. En effet, le rapport mentionnait le cloisonnement de la gestion de la technologie de l'information, la lenteur et l'inadéquation des processus servant à gérer la technologie de l'information, ainsi que l'utilisation d'une technologie désuète et parfois superflue, dont le fonctionnement et l'entretien étaient coûteux et qui souvent ne répondait pas aux besoins des utilisateurs.

25.19 Dans le cadre de l'étude ministérielle, il a été recommandé de restructurer la gestion de la technologie de l'information et d'apporter plusieurs autres changements majeurs, demandes auxquelles le Ministère a souscrit et auxquelles il s'efforce de donner suite. Parmi ces changements, notons l'annulation de plusieurs projets d'acquisition en matière de technologie de l'information, la modification du processus d'acquisition de sorte que les entrepreneurs puissent intervenir plus tôt, ce qui diminuera le risque de changements coûteux lorsque les contrats passent de l'étape de la planification à celle de la mise en oeuvre, et le fait de reconnaître la nécessité d'éliminer les systèmes de données en silo qui limitent la capacité du Ministère de relier les bases de données les unes aux autres, particulièrement les bases de données sur les coûts et les activités.

Étendue de la vérification

25.20 Notre vérification consistait à évaluer le souci d'économie et l'efficience en ce qui a trait à l'utilisation de la technologie de l'information au ministère de la Défense nationale ainsi que le respect des directives du Conseil du Trésor.

25.21 Notre vérification englobait tous les systèmes d'information acquis et tous les projets entrepris depuis 1988, les ordinateurs universels, le commandement et le contrôle militaires, et les télécommunications. Nous avons exclu la technologie de l'information intégrée aux systèmes d'armes, par exemple les ordinateurs d'acquisition de cibles et de commande de vol à bord du CF-18 ainsi que les ordinateurs utilisés dans les systèmes de guidage et de contre-mesures électroniques de certaines armes.

25.22 Nous avons effectué notre vérification en fonction des critères du Conseil du Trésor régissant la gestion des projets d'immobilisations, ainsi que d'autres critères spécifiques précisés dans les constatations présentées ci-après.

Observations et recommandations

25.23 Nos constatations touchent trois niveaux différents de gestion. Le premier, et le plus élevé (désigné « gestion du programme » au paragraphe 25.38), est celui du programme de technologie de l'information, où les gestionnaires font des choix stratégiques et affectent des ressources dans l'ensemble du Ministère. Le deuxième niveau (appelé « gestion de projet » au paragraphe 25.61) se rapporte aux divers projets dans le cadre desquels les utilisateurs et les technologues conçoivent et acquièrent certains systèmes. Le dernier niveau (gestion des opérations, paragraphe 25.76) concerne

l'utilisation de la technologie de l'information à l'échelle du Ministère, notamment les ordinateurs autonomes, les réseaux locaux, les grands centres d'informatique et les systèmes de télécommunications. En outre, nous avons évalué tout particulièrement les progrès réalisés par le Ministère dans l'élaboration des systèmes d'information de commandement et de contrôle militaires, étant donné leur importance (paragraphes 25.26 à 25.37).

25.24 Notre vérification a révélé de sérieux problèmes en ce qui a trait à la gestion du programme et des projets. Ces problèmes sont dus à l'absence d'un service de gestion central efficace pour la technologie de l'information. Un tel service élaborerait une stratégie globale en fonction des priorités ministérielles, fixerait des règles pour l'achat et l'emploi de la technologie de l'information et prêterait assistance aux gestionnaires hiérarchiques et aux commandants. Nous avons constaté que la plupart des projets avaient été bien gérés, mais que des problèmes s'étaient présentés dans le cas des projets les plus complexes et les plus coûteux.

25.25 Parallèlement, les opérations de télécommunications et d'informatique deviennent plus efficientes. Individuellement, les gestionnaires ont souvent pu accroître l'efficience dans leur propre secteur de responsabilité.

Systèmes d'information de commandement et de contrôle

Les projets de systèmes d'information de commandement et de contrôle ont été élaborés en vase clos, et leur capacité d'interfonctionnement est limitée

25.26 Le contrôle des opérations militaires constitue peut-être l'application la plus importante de la technologie de l'information dans un ministère de la Défense. Nous avons donc examiné dans quelle mesure le Ministère a satisfait à ses exigences dans ce domaine.

25.27 Selon l'OTAN, un système d'information, de commandement et de contrôle est un « ensemble informatisé incluant les doctrines, les procédures, les organisations, le personnel, les équipements, les moyens divers et les liaisons, destinés à fournir en temps opportun aux autorités à tous les niveaux, les informations correctes dont elles ont besoin pour la planification, la direction et le contrôle de leurs tâches ». Les organisations militaires ont recours à ces systèmes pour communiquer, gérer et manoeuvrer en campagne. Ils sont indispensables aux commandants, qui peuvent ainsi utiliser les données des services du renseignement lors de la prise de décisions, dresser des plans, transmettre des ordres et obtenir une rétroaction du personnel présent sur le champ de bataille.

25.28 Les systèmes d'information de commandement et de contrôle sont un élément essentiel à la capacité de mener une guerre. Les forces armées des États-Unis ont reconnu l'importance du commandement et du contrôle dans les opérations qu'elles ont effectuées récemment à la Grenade, à Panama et dans le golfe Persique. Elles ont analysé leurs lacunes dans ces opérations et l'importance des systèmes de commandement et de

contrôle dans la victoire de la coalition lors de la guerre du Golfe.

25.29 Le Chef de l'état-major interarmées des États-Unis a récemment publié un document de réflexion intitulé « *C4I for the Warrior* », visant à résoudre les problèmes à court terme et à établir des buts et des stratégies à long terme. En vertu de cette politique, les États-Unis ont pris des mesures pour régler d'importants problèmes dans les systèmes qui faisaient double emploi, et qui avaient été mis au point par différents services des forces armées, mais qui ne pouvaient communiquer entre eux ni avec ceux des forces alliées. Le concept mis de l'avant par les États-Unis prévoit l'établissement d'une stratégie à long terme pour en arriver à l'interopérabilité globale. Cette stratégie devrait permettre aux commandants, à tous les niveaux, dans tous les éléments des forces armées, de communiquer entre eux et d'avoir accès aux données sur une base réciproque. Les Forces canadiennes n'ont aucun but ni aucune stratégie de ce genre. Le Ministère travaille actuellement à l'élaboration d'une telle politique.

25.30 Nous avons examiné tous les systèmes d'information de commandement et de contrôle que les Forces canadiennes sont à élaborer. Avant la guerre du Golfe de 1990, les Forces canadiennes projetaient de mener des opérations en compagnie de forces alliées, mais avec des éléments mer, terre et air en grande partie séparés. Bien que la guerre du Golfe ait permis de reconnaître le fait que ces éléments doivent travailler ensemble, nous avons constaté que chaque commandement mettait au point son propre système pratiquement en vase clos. Les systèmes en place, souvent, ont été conçus et mis en service à une époque où l'interopérabilité n'était pas encore perçue comme nécessaire et où n'existait pas la technologie requise pour l'application de ce concept. De plus, le Quartier général de la Défense nationale et la Branche des services du renseignement élaboraient des systèmes distincts. Le Commandement de la Force terrestre a fait l'acquisition de deux systèmes basés sur des logiciels d'exploitation différents; il essaie de les fusionner en un système provisoire d'ici mars 1995. La Force terrestre travaille à un autre projet de système de longue durée, qu'elle prévoit mettre en place d'ici 1999.

25.31 Les systèmes actuels de la Force terrestre possèdent une capacité de survie limitée sur le champ de bataille étant donné leur nature provisoire et leur utilisation dans les véhicules existants. L'un des systèmes pourrait continuer de fonctionner même si des ordinateurs étaient détruits, mais il fait appel à du matériel commercial et il est sensible à la chaleur, à l'humidité, à la poussière et aux vibrations. Lors de récents exercices en campagne, il a fallu plusieurs heures pour l'installer. L'autre système emploie du matériel « renforcé » mais dépend d'un ordinateur central. Si ce dernier était détruit, tout le système serait mis hors service. Il existe cependant des ordinateurs de réserve. L'ordinateur central est installé dans un camion offrant une protection minimale. Pour communiquer, les deux systèmes ont besoin de lignes téléphoniques, que peut détruire le tir ennemi. Les liaisons radio ne seront pas disponibles avant plusieurs années, c'est-à-dire pas avant que le Système tactique de commandement, de contrôle et de communications soit mis en place (voir le paragraphe 25.65).

25.32 Les Forces canadiennes mettent en place plusieurs systèmes qui sont basés sur différentes familles de logiciels et qui ne peuvent interagir entre eux. Comme il n'y avait pas de service de gestion centrale de la technologie pour coordonner le développement des systèmes et assurer leur interfonctionnement, les systèmes ne peuvent échanger de l'information même si leurs utilisateurs seront appelés à travailler ensemble au sein d'un quartier général interarmées. Des représentants du Ministère nous ont fait savoir qu'à l'avenir l'Organisation des services d'information de la Défense assurera la gestion centrale du développement des systèmes. Le Ministère s'efforce de centraliser davantage le développement des futurs systèmes d'information de commandement et de contrôle.

25.33 Le Ministère a dépensé jusqu'à ce jour 18 millions de dollars pour les systèmes d'information de commandement et de contrôle et il projette d'y consacrer quelque 240 millions de plus au cours des 10 prochaines années. Ses plans prévoient au moins quatre systèmes distincts. Notre vérification met en doute la viabilité de projets échelonnés sur une aussi longue période (voir les paragraphes 25.41 à 25.45).

25.34 Les projets du Ministère en ce qui a trait aux systèmes de commandement et de contrôle font double emploi. Les fonctions de base - transfert et enregistrement de messages, cartographie numérique et traitement graphique, et transfert de cartes et de graphiques - sont les mêmes pour tous les systèmes, mais les images-écrans et l'information graphique utilisées par les divers services peuvent varier.

25.35 Bien que les Forces canadiennes aient depuis 1986 une politique incitant les utilisateurs à coordonner le développement des systèmes d'information de commandement et de contrôle, le Ministère ne l'a pas appliqué. Par conséquent, les commandants ont mis en oeuvre leurs propres systèmes. En outre, les bureaux de projet se sont peu efforcés de faire le relevé des besoins des utilisateurs au sein d'autres commandements et branches. Il n'y a aucune raison pour que des projets mis de l'avant par différents services et branches ne puissent pas être structurés et mis au point selon une même approche. Le Système d'information de gestion de combat du Commandement aérien est basé sur un système des forces aériennes américaines qui possède déjà des composants maritimes et terrestres, mais les Forces canadiennes n'y ont pas eu recours dans leurs travaux de développement des systèmes. Le Ministère s'applique actuellement à intégrer les systèmes de commandement et de contrôle en voie d'élaboration.

25.36 Le Ministère devrait envisager l'emploi de normes « communes » pour la mise au point de tous les systèmes de commandement et de contrôle, à moins que les responsables puissent justifier de procéder autrement.

25.37 Les caractéristiques et les concepts relatifs aux nouveaux systèmes de commandement et de contrôle devraient imposer la capacité, pour ces systèmes, d'opérer de concert dans le cadre d'opérations

interarmées et combinées et d'avoir un fonctionnement assuré sur les champs de bataille.

Réponse du Ministère : *La situation actuelle du système d'information, de commandement et de contrôle (SICC) reflète bien le fait que l'automatisation de ce système, au sein des Forces canadiennes, en est à ses premières étapes. Jusqu'à maintenant, chacun des commandements a fait porter ses efforts sur la validation des besoins et des méthodes de fonctionnement au moyen de systèmes pilotes ou de prototypes. La priorité n'a pas été donnée à la recherche d'une exploitation conjointe, du moins, jusqu'à tout récemment.*

Lors d'opérations interarmées et interalliées, il est nécessaire de s'appuyer sur des normes communes et sur une exploitation fonctionnelle conjointe (paragraphes 25.36 et 25.37). L'infrastructure de la technologie de l'information et le système d'information, de commandement et de contrôle des Forces canadiennes ont été précisément établis dans ce but.

En général, nous croyons que la situation présente reflète les premières étapes de la conception d'ensemble du SICC. Un grand nombre d'activités sont en cours en vue d'assurer la compatibilité et le fonctionnement de ces premiers systèmes et de mettre l'accent sur la mise en oeuvre d'un SICC commun et conjoint.

Gestion du programme

25.38 La technologie de l'information est une ressource unique qui est omniprésente dans les organisations modernes et qui influe sur les méthodes fondamentales de travail et de gestion. Il faut des compétences particulières pour créer des systèmes de technologie de l'information et en assurer le fonctionnement et l'entretien. La technologie elle-même évolue très rapidement, de nombreux produits devenant la norme de l'industrie pour ensuite disparaître en moins de dix ans. Le coût de traitement d'une unité d'information et d'exécution d'un calcul continue de baisser de façon spectaculaire. Une grande organisation doit donc adopter une approche globale pour gérer son investissement dans la technologie de l'information et ainsi veiller à ce que ses besoins fondamentaux soient satisfaits et à ce que son argent soit dépensé judicieusement.

25.39 A l'heure actuelle, le ministère de la Défense nationale travaille à la réalisation ou à la planification de 115 grands projets d'immobilisations, de 3 millions de dollars ou plus chacun, pour l'acquisition de technologies de l'information. Nous avons examiné plusieurs éléments cruciaux du système utilisé pour gérer ces projets. Nous avons évalué le temps nécessaire pour livrer les produits aux gestionnaires et aux commandants qui en ont besoin. Nous avons cherché à savoir si l'information dont dispose la haute direction lui permet de diriger et de contrôler efficacement l'ensemble des dépenses. Nous avons également vérifié dans quelle mesure les gestionnaires tirent profit des possibilités d'économies que leur offre la technologie de l'information.

25.40 En 1992, nous avons examiné le système global de gestion du programme du Ministère pour tous les types de projets. Nous avons signalé que ce système était lourd et coûteux et qu'il ne permettait pas de bien contrôler les projets. Le Ministère nous a dit à ce moment-là que le système serait entièrement révisé et considérablement amélioré, mais nous avons constaté très peu de progrès.

Le Ministère prend trop de temps pour mener à terme les projets de technologie de l'information

25.41 La technologie de l'information évolue rapidement et, si l'on prend trop de temps à terminer les projets, ceux-ci deviennent périmés et certains équipements désuets, voire introuvables. Dans son *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information*, le Conseil du Trésor précise que, pour réduire les risques, les équipes de développement devraient travailler à des projets à court terme, d'une durée de quatre à six mois. Ce genre de projet permet également d'assurer la stabilité des équipes de travail, facteur important dans un contexte militaire où le personnel est affecté à des postes différents au moins tous les quatre ans.

25.42 Nous avons examiné 110 projets dont le coût varie entre 3 millions et 200 millions de dollars. Nous avons constaté qu'il faut en moyenne plus de sept ans pour mener à terme un projet de technologie de l'information. Cela ne tient pas compte de la période de planification, souvent longue, qui précède l'approbation des fonds par la direction. Si l'on tient compte de la phase de planification, il faut alors en moyenne plus de 14 ans pour mener à bien les projets de technologie de l'information. Seulement six des projets prévus par le Ministère prendront moins de cinq ans à mettre au point et à réaliser.

25.43 Le système de gestion du Ministère est la cause de la lenteur du processus de réalisation. En effet, il faut un responsable de projet pour obtenir l'approbation de la direction concernant tous les fonds nécessaires au départ. Le responsable doit donc élaborer des plans complexes à long terme afin de justifier les dépenses importantes. Ces plans doivent être soumis à l'approbation de la haute direction à plusieurs étapes du projet. L'entrepreneur n'est habituellement choisi que lorsque toutes les spécifications sont établies, ce qui entraîne d'autres changements et retards. Enfin, l'affectation de militaires d'un poste à un autre engendre des perturbations et un ralentissement, ce qui est notamment le cas lorsque des gestionnaires partent et que leurs remplaçants doivent se familiariser avec le projet.

25.44 De nombreux projets pourraient être mis en oeuvre beaucoup plus rapidement. Certains sont tombés en désuétude alors qu'ils étaient encore à la phase de planification. Voici des exemples.

- Le Centre d'essais techniques (Aérospatiale) (CETA) a entrepris un projet de modernisation des capacités et des installations en 1982 afin d'améliorer ses installations à Cold Lake, à un coût estimatif de 84,8 millions de dollars. L'évolution rapide de la technologie informatique impose au personnel technique l'utilisation

d'une information plus détaillée pour évaluer la performance de nouveaux aéronefs tels que le CF-18. Selon le calendrier actuel, ce projet sera réalisé entre 1997 et 2003, soit une vingtaine d'années après la mise en service du CF-18.

- Le Ministère a lancé le projet du Système d'information de la Police militaire afin d'automatiser la tenue des dossiers sur les auteurs d'infractions militaires, d'infractions criminelles et d'autres infractions relevant de la juridiction du MDN, d'informatiser le transfert des renseignements afférents entre les bases, les commandements et le Quartier général de la Défense nationale et de doter la police militaire des services informatiques connexes. Ce projet était à l'étude depuis 1974 et il a été entrepris dans sa forme actuelle en 1989. Son coût est évalué à 30 millions de dollars. Après des années d'une lente évolution, le Ministère a maintenant décidé de mettre le projet en oeuvre entre 1995 et l'an 2000, quelque 26 années après en avoir défini le besoin.

- En 1977, le Ministère a décidé d'équiper les bases des Forces canadiennes d'ordinateurs afin d'automatiser les fonctions administratives grâce au projet du Système informatique de la base. La première phase consistait à établir, au niveau des bases, un système informatique pour six applications de gestion fonctionnelle, le coût total prévu étant de 54,9 millions de dollars. La première de ces applications a été livrée en décembre 1993, alors que la plupart des bases s'étaient déjà procuré de nombreux ordinateurs personnels. Le Système informatique de la base offrira des applications tant sur gros ordinateurs que sur ordinateurs personnels. Le Ministère a décidé de mettre fin à la première phase en 1994, mais on ne sait pas très bien lesquelles des six fonctions - à part la première - seront en application à ce moment-là. En 1989, le Ministère a autorisé la deuxième phase du Système informatique de la base, un projet distinct de 20 millions de dollars destiné à accroître l'automatisation dans les bases au cours de la période de 1998 à 2004. Nous n'avons pu trouver aucune documentation faisant état des avantages que présenterait la deuxième phase du système.

Pièce 25.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

25.45 Les longs retards augmentent le coût des projets et en compromettent le succès. Le projet du Système informatique de la base et le projet MIDAS, décrit au chapitre précédent (voir le paragraphe 24.96), sont deux exemples de projets qui ont échoué ou subi des revers en raison de tels retards.

Les budgets à long terme sont inadéquats

25.46 La haute direction se doit d'avoir une idée précise de son programme de gestion de l'information. Elle doit être certaine que les projets qu'elle a approuvés sont menés à bien et elle doit savoir exactement quels fonds seront libérés pour répondre aux nouveaux besoins. Au ministère de la Défense nationale, nous avons constaté que

les budgets à long terme ne sont pas fondés sur une analyse documentée et qu'ils ne constituent pas une base solide pour la prise des décisions de gestion.

25.47 Le système de gestion de programme utilisé au Ministère exige que les prévisions de fonds s'étalent sur 15 ans. Or, les progrès de la technologie de l'information sont prévisibles sur cinq ans, au maximum. C'est pourquoi, dans bien des cas, les prévisions établies pour des projets nécessitant l'allocation de fonds au programme de technologie de l'information sont inexactes ou injustifiées.

25.48 La prévision des coûts longtemps avant que ne soit effectuée une analyse ou une étude des besoins et des solutions technologiques utilisables engendre plusieurs problèmes. Le personnel chargé de la coordination centrale peut ainsi avoir l'impression que les besoins justifiant les gros budgets d'immobilisations sont connus bien avant la présentation des dépenses prévues. De plus, l'établissement de fonds distincts pour chaque besoin incite à l'utilisation de solutions « individuelles », alors qu'il serait préférable d'utiliser un même projet pour répondre à plusieurs besoins. Enfin, lorsque des prévisions de coûts sont trop élevées, certains autres projets pouvant entraîner des économies considérables ou ayant une grande valeur sur le plan militaire peuvent être étalés sur une plus longue période ou reportés parce que, selon le plan, il n'y a plus de fonds pour eux.

25.49 Le personnel n'a pu expliquer convenablement comment les responsables avaient déterminé les niveaux de financement requis pour 22 des 61 projets constituant notre échantillon. Parfois même, aucune hypothèse générale ne venait justifier les niveaux de financement. Dans sept cas, les responsables se sont procuré les fonds requis par d'autres moyens, par exemple en puisant au budget de fonctionnement et d'entretien, tout en continuant de désigner les travaux ainsi financés comme étant des projets d'immobilisations. En voici quelques exemples :

- Le personnel du Système d'information de gestion - Maintenance des aéronefs 2, dont le coût est évalué à 7,5 millions de dollars, a réalisé certains objectifs du projet grâce à l'utilisation de fonds du budget de fonctionnement et d'entretien plutôt que des fonds alloués au projet. Les représentants du bureau de projet nous ont alors expliqué qu'ils avaient l'intention d'affecter les fonds du projet ainsi économisés à des travaux de développement de logiciels qui ne sont pas prévus dans les plans actuels.

- Les représentants du bureau de projet du Centre de contrôle des opérations régionales du NORAD (102 millions de dollars) nous ont dit qu'ils ne peuvent établir le coût du projet puisque certains choix technologiques seront effectués en grande partie aux États-Unis et en fonction de certains autres facteurs.

- Il n'est plus nécessaire de remplacer le standard opérationnel de la Défense nationale en raison du perfectionnement des téléphones cryptophoniques, mais ce projet est toujours inscrit au programme du Ministère.

- De même, les besoins définis dans le cadre du projet de remplacement du matériel cryptographique KG34 seront entièrement satisfaits par d'autres projets. Néanmoins, ce projet fait encore partie du programme.

- Depuis 1982, le Ministère prévoit construire une installation de génie logiciel terrestre d'une valeur de 7 millions de dollars, mais il a également mis sur pied un Centre de génie logiciel terrestre financé à l'aide du budget de fonctionnement et d'entretien et des fonds alloués au projet de défense aérienne à basse altitude. Puisque ce centre répond aux besoins énoncés pour l'installation, le Ministère a maintenant l'intention de consacrer à des postes de travail les fonds initialement prévus au budget de l'installation.

Pièce 25.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Les projets de technologie de l'information inscrits au programme représentent une valeur de 3,2 milliards de dollars; or, nous estimons qu'un certain nombre de ces projets, d'une valeur de 1,2 milliard de dollars, ne sont pas étayés par un plan adéquat ou encore qu'ils ne sont plus justifiés puisque les besoins ont déjà été comblés par d'autres moyens.

25.50 La prévision des fonds 15 ans à l'avance, tel que requis par le Système de gestion du Programme de la Défense, ne semble pas convenir aux projets de technologie de l'information. Le principal problème qui se pose est le suivant : comme on ne sait pas quels progrès techniques seront réalisés, ni quelle sera la taille des effectifs de la Défense nationale tout au long de la période couverte, il est difficile de savoir combien coûtera le matériel futur, quels logiciels seront offerts sur le marché ou qui utilisera les produits. Par conséquent, dans ce contexte, il n'est pas réaliste de produire des estimations très précises.

25.51 A cause de toutes ces imprécisions, la haute direction ne sait trop comment les fonds prévus seront dépensés. En pareils cas, le contrôle du programme est amoindri et peut devenir inefficace.

Le système de gestion du programme n'accorde pas suffisamment d'importance à la réduction des coûts

25.52 Au gouvernement canadien, la réduction et la maîtrise des coûts sont des priorités ministérielles importantes. C'est le cas, tout particulièrement, du ministère de la Défense nationale, dont le budget a été considérablement réduit en 1994. A ce moment-là, le Ministre a déclaré, dans son énoncé des incidences du budget, qu'il « s'attaquerait aux frais généraux », sans toutefois mentionner qu'il aurait recours à la technologie de l'information. Or, nous avons constaté, au cours de notre vérification, que certains projets de technologie de l'information offraient d'intéressantes possibilités sur le plan de la réduction des frais de fonctionnement, mais que ces

projets ne recevaient pas l'attention voulue.

25.53 Pour le ministère de la Défense nationale, la priorité est, bien entendu, la capacité de mener des opérations militaires. Néanmoins, s'il n'arrive pas à réduire ses coûts de soutien à long terme, cette capacité sera réduite, car il devra puiser dans les fonds de fonctionnement pour payer ses frais généraux. Ce qu'il lui faut donc, c'est une approche qui permette d'évaluer complètement tous les coûts et les avantages des projets de façon à équilibrer les avantages à court terme et à long terme.

25.54 Jusqu'en janvier 1994, la réduction des coûts n'était pas un facteur prioritaire dans la sélection des projets de technologie de l'information, mais depuis, le Ministère a reconnu les économies d'argent comme un critère de sélection des projets à financer, mais il n'y accorde que 3 points sur 15 dans son système de classement par ordre de priorité, peu importe le montant qui pourrait être épargné. Il est peu probable qu'un système à cotes arbitraires permette d'évaluer correctement les compromis s'offrant à la direction.

25.55 En outre, la mise en oeuvre du nouveau système a posé certains problèmes. Les gestionnaires du programme n'ont pas fourni, au personnel chargé des projets, de directives adéquates sur la façon de cerner les possibilités d'économie, si bien que les projets pour lesquels les économies éventuelles n'avaient pas été clairement définies n'ont même pas reçu les trois points attribués pour le potentiel de réduction des coûts, et, dans un cas, les avantages étaient fort prometteurs. Des cadres supérieurs se sont plaints de l'inexactitude du système de pointage et du fait qu'ils ont dû reprendre des discussions afin de déterminer les projets auxquels on devrait accorder la priorité. Nous avons aussi constaté que, pour certains projets, la haute direction n'avait pas été mise au courant de toute l'ampleur des économies prévues. Nous n'avons pu trouver aucune documentation étayant les estimations inférieures qui avaient été présentées.

25.56 Notre échantillon de 61 projets - plus de la moitié du programme global de technologie de l'information - en comptait 11 qui, de l'avis des bureaux de projet, étaient susceptibles de produire des économies intéressantes, mais qui n'ont pas été mis en oeuvre aussi rapidement que ne semblaient le justifier les économies possibles. Selon les estimations des représentants des bureaux de projet, la mise en oeuvre prioritaire de ces projets aurait permis d'économiser au moins 700 millions de dollars. Voici les projets en cause.

Pièce 25.3

Des projets permettant de réaliser des économies n'ont pas été considérés comme prioritaires

Nom du projet	Coût en dollars de 1993-1994 (en millions de dollars)	Estimation des économies annuelles (minimum) (en millions de dollars)	Délai supplémentaire pour l'obtention de fonds (années)	Économies perdues (minimum) (en millions de dollars)
Système du génie terrestre et des opérations de maintenance	21	28	9	252
Système de gestion de la maintenance navale	29	9	6	54
Système d'information sur le recrutement et la sélection du personnel militaire	7	3	11	30
Projet de modernisation du système de gestion de la production des stagiaires	6	23	4	93
Système d'édition assistée par ordinateur et de récupération électronique de documents	54	100	1	100
Système de commutation électronique de messages	96	25	2	50
Système de gestion de	9	11	8	84

l'assurance de la qualité					
Formation électronique assistée par ordinateur	17	27	3	81	
Fusion et modernisation des centres d'informatique	25	5	1	5	
Amélioration du rendement en matière de formation	33	?		?	
Outils de gestion de l'information	25	?	19	?	
TOTAL	**322**	**231**		**749**	

Remarque : Les montants sont arrondis

• Le Système du génie terrestre et des opérations de maintenance (SGTOM) est destiné à faciliter la gestion des parcs considérables de véhicules de la Force terrestre. Le projet coûtera plus de 20 millions de dollars, et les responsables estiment qu'il leur permettra de réduire les coûts de fonctionnement et d'entretien des véhicules de 10 p. 100, soit de 25 millions de dollars par année, et le coût du système proprement dit, d'un autre 3 millions de dollars par année. Grâce à ce projet, le Ministère pourrait en outre adopter le Système d'acquisition et de soutien logistique assistés par ordinateur qui, d'après les représentants du bureau de projet, lui ferait économiser encore de 15 à 20 p. 100 dans le budget des immobilisations de la Force terrestre, c'est-à-dire 115 millions de dollars par année.

Les représentants croyaient que le projet du SGTOM entraînerait une économie d'au moins 28 millions de dollars par année, la technologie sur laquelle il se fonde étant bien connue. Bien que le bureau de projet estime que les travaux pourraient durer de quatre à cinq ans, le Ministère a étalé ce projet sur 14 ans. Selon les plans ministériels, il faudra attendre huit ans pour obtenir les fonds nécessaires au projet, puis la mise en oeuvre s'étalera sur six autres années.

• Le Système de gestion de la maintenance navale reliera les systèmes actuels de gestion de cette maintenance à des réseaux d'information sur les coûts et le rendement. Le Ministère a prévu que ce projet pourrait réduire les coûts d'au moins 9 millions de dollars par année, mais sa mise en oeuvre ne sera pas terminée avant 2001.

• Le projet de formation électronique assistée par ordinateur coûtera 16,5 millions de dollars, selon les estimations des représentants du Ministère. Ce projet permettrait de réaliser des économies en réduisant les déplacements, le nombre de jours de formation requis et le coût des salaires des instructeurs. Le Ministère est en train de mettre ce projet en application, mais le processus d'approbation a duré trois ans, ce qui a privé le Ministère d'économies de 27 à 37 millions de dollars par année.

• Le Système d'information sur le recrutement et la sélection du personnel militaire (SIRSPM) permettra d'automatiser les processus manuels actuellement utilisés pour le recrutement et la sélection du personnel militaire. Le Ministère a entrepris ce projet en 1982, mais il ne sera pas mis en application avant 1997, soit 15 ans plus tard. Or, les représentants consultés estiment que le projet aurait pu être élaboré et mis en oeuvre en moins de quatre ans et qu'il aurait engendré des économies de 2,7 millions de dollars par année en réduisant la paperasserie et le nombre de personnes requises pour la sélection. Les économies perdues totalisent donc plus de 30 millions de dollars.

• Le Système d'édition assistée par ordinateur et de récupération électronique de documents a été mis sur pied en 1992 et visait à réduire la somme de 1,5 million de dollars que le Ministère dépense chaque jour en imprimés d'ordinateur et autres documents-papier. Le Ministère a estimé que plus de 100 millions de dollars par

année pourraient être économisés, mais aucun financement n'a encore été obtenu pour le projet pilote qui devait être amorcé en 1993. Le projet a été retardé en raison de problèmes de dotation en personnel et de l'importance accrue accordée à la gestion du fonds documentaire. Cependant, le Ministère n'a pas évalué le coût de ce retard par rapport aux avantages qu'offrirait une étude plus approfondie de la question.

Le double emploi est rare

25.57 Au cours de l'évaluation des projets de notre échantillon, nous avons tenté de déterminer dans quelle mesure ils répétaient les travaux ou les résultats d'autres projets. Bien qu'il ne semblait pas y avoir d'évaluation centralisée quant au chevauchement des projets, nous avons constaté que les directeurs de projet arrivaient bien à coordonner leur travail. Nous n'avons trouvé que quatre projets où il y avait apparemment une répétition importante.

25.58 Le Ministère a entrepris deux projets destinés à offrir un service de paie à la Réserve. Selon notre estimation, le coût de ce double emploi est de 9 millions de dollars.

25.59 Nous avons également noté que le Ministère avait mis sur pied un projet d'achat de matériel informatique pour les installations d'instruction de la Base des Forces canadiennes Gagetown en dépit du fait que cette base disposait déjà d'une partie du matériel dont elle avait besoin. Au cours de notre vérification, le Ministère a pris des mesures pour éliminer tout doublement de matériel, si bien qu'aucune perte n'a été subie.

25.60 Le Ministère de la Défense nationale devrait examiner de nouveau la façon dont il gère son programme de technologie de l'information. Il devrait notamment :

- **veiller à ce que la nouvelle Organisation des services d'information de la Défense soit tenue de rendre compte du programme de technologie de l'information dans son ensemble et à ce qu'elle fournisse une orientation stratégique ainsi que des directives claires aux gestionnaires;**

- **s'assurer que l'orientation donnée à chacun des projets ne nécessite pas une planification plus longue que nécessaire, qu'il n'y ait pas mise en réserve de fonds s'il n'existe pas de plans précis pour leur utilisation et qu'il n'y ait pas de répétition du travail;**

- **élaborer et mettre en vigueur un système permettant d'accorder une priorité adéquate aux projets qui favorisent une réduction des coûts. Ce système devrait prévoir des analyses de rentabilité pour les projets de technologie de l'information et inciter les gestionnaires à mettre en oeuvre des projets qui entraînent des économies.**

Réponse du Ministère : *En général, nous reconnaissons la validité des critiques formulées au sujet de la gestion des projets dans le domaine de la technologie de l'information. Nous tentons de rectifier la*

situation de différentes façons, au sein du Ministère, ainsi qu'en collaboration avec les organismes centraux et les autres ministères fédéraux.

En ce qui a trait à la première recommandation, l'approbation donnée en vue de la création de l'Organisation des services d'information de la Défense (OSID) reposait principalement sur le besoin de mettre sur pied une organisation qui serait responsable de l'ensemble du programme de technologie de l'information et qui aurait l'obligation d'en rendre compte. Le principal objectif de l'OSID est d'approuver et de diffuser la politique ministérielle sur la gestion de l'information ainsi que la stratégie de sa mise en application. Une planification stratégique est en cours, afin de s'assurer que les stratégies de gestion et de technologie de l'information cadrent bien avec les missions et les rôles du Ministère et des Forces canadiennes et qu'elles sont reflétées dans les normes, les plans et les directives connexes.

Pour ce qui est de la deuxième recommandation, il est difficile de la concilier avec la nécessité de cerner des projets particuliers, dans le cadre du Programme des services de défense (PSD) étalé sur quinze ans. On reconnaît que les prévisions initiales doivent, étant donné leur nature et la rapidité des changements technologiques, être très approximatives. Nous sommes tenus, même dans le cours normal de nos activités, d'effectuer régulièrement une révision et un remaniement de telles prévisions à mesure que les projets se dirigent vers les étapes menant à l'approbation en bonne et due forme.

Notre réponse à la dernière recommandation est que la coordination des plans de gestion et du système d'information, à l'aide d'un plan opérationnel complet et détaillé, contribuera de façon notable à déterminer les possibilités d'améliorations importantes en matière d'efficacité et de coût. Elle permettra ainsi d'élaborer des analyses de rentabilisation afin de justifier nos investissements stratégiques et fournira un cadre de responsabilisation en vue d'aider à la vérification des résultats.

La longueur du processus de planification et d'approbation est volontiers admise. Bon nombre d'études et d'essais se rapportant à l'ensemble du Système de gestion du Programme de la Défense (SGPD) et à certains aspects du projet ont été mis sur pied afin d'améliorer le système. Évidemment, il faut admettre et accepter le fait que les données utilisées sont approximatives, puisqu'elles portent sur une période de quinze ans, et qu'elles devront être vérifiées et ajustées au cours des diverses étapes menant à l'approbation du projet.

Gestion de projet

25.61 En plus de gérer la technologie de l'information au niveau des programmes stratégiques, les ministères doivent aussi gérer l'acquisition des éléments particuliers de leurs programmes. Au gouvernement fédéral, c'est ce qu'on entend généralement par « gestion de projet », à savoir l'élaboration, l'acquisition et l'installation des systèmes de technologie de l'information. Ces systèmes peuvent porter sur du matériel, des logiciels ou des applications, mais

habituellement ils englobent ces trois éléments.

25.62 Le ministère de la Défense nationale a dans son programme plus de 40 projets en voie de réalisation évalués à 2,9 milliards de dollars et destinés à fournir des services informatiques généraux et des services de télécommunications. Nous avons choisi au hasard un échantillon de 12 projets qui ont été terminés ou entrepris depuis 1988. Ces projets sont énumérés à la pièce 25.4, avec une estimation des coûts de chacun.

Pièce 25.4

Projets composant l'échantillon

Nom du projet	Coût estimatif (en millions de dollars)	Type	Répond aux critères
STCCC	1 899,5	Communications	Non
Modernisation du SAFC	291,0	TAD	Non
Système de communications aéronautiques militaires	29,5	Communications	Oui
Système informatique de la base	55,6	TAD	Non
Remplacement de radio UHF	18,9	Communications	Oui
Réseau intégré de données (RID)	58,2	Communications	Oui
Système central de calcul de la solde	27,0	TAD	Oui
Modernisations du SIPM	4,8	TAD	Non
SIF MK III	7,1	TAD	Oui
Ordinateur commun DSEG/CAR Op	16,9	TAD	Non
Remplacement de matériel au centre d'informatique de Borden	10,2	TAD	Oui
Pièces de rechange pour télétypes	4,5	Communications	Oui
TOTAL	**2 423,2**		

25.63 Nous avons vérifié si les projets avaient produit les résultats prévus dans les plans, dans les limites de temps et de coût convenues, s'il y avait eu respect des critères du Conseil du Trésor en matière de gestion des projets d'immobilisations et s'il y avait eu mise en application des « meilleures pratiques » en vigueur dans le secteur de la technologie de l'information. Voici quelques-uns de nos critères : définir clairement ce que le produit est censé faire, analyser les coûts et les avantages de toutes les options raisonnables, affecter du personnel qualifié au bureau de projet, veiller à ce que les gestionnaires connaissent bien leurs responsabilités et répartir le travail en segments gérables.

25.64 Sept des douze projets respectaient nos critères. Il s'agissait principalement d'achats de matériel informatique dont les besoins étaient bien définis et dont la mise en place était relativement simple. Toutefois, ces sept projets ne représentaient que 7 p. 100 de la valeur des projets de notre échantillon.

25.65 Dans le cas des cinq autres projets, qui correspondaient à 93 p. 100 de la valeur de notre échantillon, l'écart était parfois considérable par rapport aux critères que nous avions établis. De manière générale, il s'agissait de projets d'amélioration technique plus compliqués, susceptibles d'influer directement sur les méthodes de travail d'un grand nombre de personnes.

- La mise en application du **Système tactique de commandement, de contrôle et de communications** (STCCC), un projet de 1,9 milliard de dollars visant à doter la Force terrestre d'un réseau moderne de communications sur le champ de bataille, est compromise. Avant d'obtenir l'approbation du gouvernement, le Ministère a plusieurs fois modifié la définition des besoins en fonction des changements budgétaires. Le bureau de projet procède à une définition détaillée des besoins durant la phase de mise en oeuvre. Or, il a engagé 70 p. 100 de son fonds de prévoyance global (170 millions de dollars) et a réservé le reste pour couvrir les dépenses occasionnées par les propositions de modification technique et les fluctuations des devises étrangères, même si seulement 10 p. 100 du segment le plus complexe du projet, c'est-à-dire la conception d'un logiciel permettant l'intégration du système de communications, a été réalisé et que le calendrier accuse un retard de huit mois. En raison de ces retards, le bureau de projet devra rester en place au moins un an de plus que prévu, ce qui coûtera près de 1 million de dollars par mois.

De plus, le soutien logistique ne sera pas intégré au moment de la livraison des premières radios, ce qui occasionnera des coûts supplémentaires pour le gouvernement. Cela nous l'avions constaté par le passé, et nous l'avions signalé dans notre chapitre de 1990 sur la formation militaire et dans notre chapitre de 1992 sur la Réserve des Forces canadiennes.

Le projet ne permettra pas d'acquérir suffisamment de radios pour équiper toutes les unités de la Force terrestre. Le Ministère considère en effet le projet comme une exigence minimale. Par conséquent, tout dépassement de coût qui ne peut être financé

nécessitera des réductions compensatoires ailleurs dans le système de communications ou dans le soutien logistique intégré.

- La **Modernisation du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes** est un projet de 291 millions de dollars destiné à corriger les problèmes que pose l'actuel système national de gestion de l'approvisionnement. Le Ministère a entrepris ce projet en 1985 et a déjà dépensé quelque 52 millions de dollars pour définir les besoins et choisir un entrepreneur, soit plus de 16 millions de dollars en sus de ce qui avait initialement été prévu. Il envisage d'adjuger un contrat à un développeur de logiciel du secteur privé vers la fin de 1994. Le Ministère et l'entrepreneur en sont présentement à une « phase de communications préalables » au cours de laquelle ils révisent les normes de rendement du système et négocient les conditions du contrat.

Le Ministère a approuvé le projet en se basant sur des besoins opérationnels, mais il n'a pas effectué d'analyse complète des coûts et des avantages. Les avantages éventuels du projet n'ont été quantifiés que cette année, cinq ans après le début d'études détaillées sur la définition du projet et la dépense de 17 p. 100 des fonds alloués au projet. Ce dernier a actuellement plus de trois ans de retard sur le calendrier initial.

- Le projet **du Système informatique de la base** est décrit plus en détail dans l'encadré ci-dessous. Globalement, il a fallu plus de huit ans pour réaliser ce projet, qui a connu des retards et des dépassements de coût, et qui n'a pas livré les produits énoncés dans les objectifs initiaux.

- Le projet de modernisation du **Système d'information sur le personnel militaire** vise à corriger des lacunes de longue date (voir le chapitre 24, paragraphe 24.96). Le Ministère a dépensé 3,8 millions de dollars pour du matériel et deux applications logicielles, mais les problèmes n'ont pas été réglés.

- Le projet d'**ordinateur du DSEG/CAR Op** devait assurer un appui spécialisé aux graphistes et aux analystes en recherche opérationnelle du Ministère. Or, nous avons constaté que les besoins n'avaient pas été définis complètement et adéquatement, et que le personnel affecté au projet n'avait pas effectué une analyse des options ou une évaluation des risques appropriées.

En conséquence, ce projet de 16,9 millions de dollars n'a pas permis de fournir aux graphistes un produit utilisable. Quant aux analystes en recherche opérationnelle, ils se sont débarrassés de leur système cinq ans après la fin du projet.

25.66 Notre vérification a révélé que le Ministère a bien procédé pour l'achat de matériel destiné à répondre à des besoins bien définis. Par contre, ce qui lui a donné le plus de difficulté a été la réalisation des projets de développement de logiciels. Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'il y avait lieu d'améliorer la définition des besoins et l'analyse des options.

25.67 Nous nous attendions à ce qu'une analyse coûts-avantages ait été effectuée pour chacune des options raisonnables susceptibles de satisfaire aux besoins du projet. Nous pensions également que ces analyses comprendraient des facteurs quantifiés de rendement et de coût et qu'elles énonceraient les coûts et les avantages « accessoires », difficiles à mesurer. Dans le groupe des projets qui ne se conformaient pas à nos critères, nous avons constaté que la qualité de l'analyse était mauvaise. Pour ce qui est des analyses d'options, elles étaient surtout qualitatives et faisaient appel à des estimations de coûts par ordre de grandeur. Ainsi, dans le cas du projet du STCCC, évalué à 1,9 milliard de dollars et destiné à équiper l'ensemble de la Force terrestre, les options ont été évaluées uniquement sur le plan qualitatif, et non du point de vue du rendement ou du coût de base. De même, en ce qui a trait à la modernisation du système d'approvisionnement, un projet de 291 millions de dollars, les avantages n'ont pas été évalués avant l'approbation du projet.

25.68 L'absence d'intervention des utilisateurs au cours du cycle de vie d'un projet accroît les risques. Il en est de même des méthodes d'élaboration selon lesquelles des représentants des utilisateurs doivent établir les besoins, puis en transmettre la description à un gestionnaire de projet qui, à son tour, définit le système requis, puis confie la réalisation du projet à un entrepreneur. Cette façon de procéder ne satisfait pas au critère de « meilleure pratique ». Effectivement, dans le secteur de la technologie de l'information, on préfère une plus grande intervention de la part des utilisateurs, axée sur le travail en petits modules permettant l'élaboration évolutive d'un système d'envergure.

Pièce 25.5

Le Système d'information de gestion de combat - Un projet bien géré

Le Système d'information de gestion de combat (SIGC) est le système que le Commandement aérien utilise pour fournir aux commandants de l'information graphique au sujet des mouvements d'aéronefs détectés par radar, de la couverture radar, de la situation opérationnelle des radars et de l'état de préparation des aéronefs. Il fournit aussi des sommaires de la situation des terrains d'aviation, un appui à la planification du transport aérien et un système de bureautique protégé, y compris une fonction de messages protégés. Le SIGC est le système clé qui permet de présenter de façon unifiée les données nécessaires aux commandants au Canada ou déployés à l'étranger.

Le Commandement aérien a mis au point et implanté le SIGC au moyen d'une série de petits projets. Il s'attend à ce que le système complet coûte environ 17 millions de dollars. Le projet semble très bien se dérouler jusqu'à maintenant. Un tel succès peut s'expliquer ainsi :

- **Adoption d'un système adéquat et déjà au point.** Le Commandement aérien n'a pas tenté de « réinventer la roue ». Les développeurs ont adopté le Command Tactical Information System élaboré par la 11th Air Force des États-Unis, car il répondait à la plupart de leurs exigences. La 11th Air Force a fourni gracieusement les codes

informatiques au Canada et constitué avec le Commandement aérien un consortium de développement pour améliorer le système et lui donner plus de portée.

- **Application d'une approche évolutive.** Le Commandement aérien a commencé à petite échelle et développé rapidement les modules. Les développeurs pouvaient contrôler les projets et répondre aux besoins des utilisateurs.

- **Forte participation des utilisateurs.** Le principal client, le Quartier général du Groupe de chasse, à North Bay, a déterminé les priorités de développement et il a participé à l'ensemble du projet. Jusqu'à maintenant, le plus grave reproche s'adressait aux développeurs, qui n'arrivent pas à fournir assez rapidement les modules d'application.

- **Stabilité de l'équipe de développement.** Le Commandement a constitué à Winnipeg une équipe de développement qui a eu le même officier responsable pendant les trois premières années du projet.

Le développement du SIGC n'est pas au-dessus de tout reproche. La réussite du projet a parfois été assurée aux dépens du contrôle de programme. Les développeurs sont sortis des limites du système de gestion de programme, ils ont construit le système en utilisant des fonds de fonctionnement et d'entretien, et le bureau de projet n'a pas encore satisfait à d'importantes exigences, dont la documentation et le soutien logistique. Toutefois, l'équipe du SIGC a produit en peu de temps et à un coût raisonnable un système qui fonctionne. Les représentants nous ont affirmé que le Ministère envisage maintenant diverses façons d'améliorer la souplesse et la rapidité tout en veillant à ce que l'ensemble des exigences soient satisfaites.

25.69 Les deux cas présentés ci-dessous illustrent le contraste entre les deux méthodes. Le Ministère n'a pas encore tout à fait intégré la technique de développement évolutif à son système de gestion de projet, quoiqu'il ait fait quelques pas dans cette voie. Les développeurs de système doivent donc contourner le système de gestion du programme afin d'appliquer des techniques de développement évolutif. Ils le font parfois en finançant des projets comme activités de « fonctionnement et d'entretien », ce qui exige des contrôles moins rigoureux. Or, le recours aux fonds de fonctionnement et d'entretien est contraire aux objectifs du système de gestion de projet et il peut arriver, dans ce cas, que les besoins logistiques connexes demeurent insatisfaits puisque l'on présume que les projets de fonctionnement et d'entretien n'ont pas à tenir compte de l'aspect logistique.

25.70 Nous avons constaté que les principaux responsables des projets, souvent, ne possédaient pas les compétences et l'expérience voulues dans le développement de systèmes, ce qui a contribué aux problèmes éprouvés dans le cadre des projets du Système informatique de la base et de l'ordinateur du DSEG/CAR Op, et aux retards dans l'établissement des besoins en vue de la modernisation du système d'approvisionnement.

Pièce 25.6

Le Système informatique de la base - Les mauvaises techniques

Le projet du Système informatique de la base vise à doter les bases des Forces canadiennes de la technologie de l'information nécessaire pour appuyer une vaste gamme de fonctions administratives et de soutien, y compris le génie construction, la gestion du personnel militaire et du personnel civil, la gestion d'atelier, les opérations de transport et les pharmacies des bases. Le Ministère a approuvé le projet en 1981, mais aucun financement n'a été consenti avant 1986, année où le Conseil du Trésor a autorisé un montant de 55 millions de dollars destiné au projet. En 1994, huit ans plus tard, les produits ne sont toujours pas prêts.

Le projet ne peut pas être considéré comme un succès. Au moment de notre vérification, la plupart des modules d'application étaient en retard sur le calendrier, et les budgets n'étaient pas respectés. Ainsi, le module de génie construction accusait un retard de 22 mois et des dépassements de coûts de 10 p. 100. Le système proposé de gestion du personnel militaire a été jugé inacceptable et on prévoit maintenant qu'il y aura un retard d'environ deux ans pour ce module. Pour réduire les coûts, les administrateurs du personnel civil ont abandonné le projet initial et l'ont remplacé par un système déjà existant. Le module pharmacie accuse un retard de deux ans. Le module gestion d'atelier est un an en retard sur le calendrier et il dépasse de 500 000 $ son budget. Le module des opérations de transport, lui, a été conçu pour tourner sur un gros ordinateur, mais le projet fournira des ordinateurs personnels; le client le refusera probablement.

Ces problèmes s'expliquent ainsi :

- **Faible participation de l'utilisateur**. Le projet du Système informatique de la base utilise un modèle de développement dépassé qui ne fait intervenir directement les utilisateurs qu'à la première étape. Le bureau de projet a défini les besoins au début des années 80, au moyen de sondages, d'entrevues et de visites. Cette version des besoins constituait le fondement du projet approuvé en 1986, même si les besoins des utilisateurs avaient changé, attendu les progrès technologiques et les changements opérationnels.

- **Absence de méthodes de développement adéquates**. Le bureau de projet a utilisé une méthode de développement de systèmes qui, même si elle était acceptée à l'époque, éloignait encore plus les programmeurs des utilisateurs fonctionnels et les obligeait à travailler à partir de devis plutôt qu'en collaboration avec l'utilisateur.

- **Lacunes du contrat**. Le contrat ne prévoyait pas de pénalité en cas de retard des travaux; il n'y avait aucune disposition concernant l'approbation de changements éventuels au sein du personnel exécutant le contrat; aucun mécanisme de consultation avec l'entrepreneur pour préciser les exigences n'était prévu.

- **Faiblesses de l'équipe de projet**. Une grande partie du personnel clé

n'avait pas d'expérience antérieure en gestion de projets et en développement de systèmes. Le roulement du personnel du bureau de projet était élevé.

25.71 En outre, le personnel militaire change fréquemment d'emploi. Les projets les plus importants et les plus longs ont vu passer chacun, en moyenne, trois gestionnaires et quatre directeurs. Les répercussions d'un tel roulement pourraient être atténuées si les projets étaient élaborés en modules réalisables durant la période d'affectation d'un même gestionnaire.

25.72 Le Ministère devrait normalement utiliser une méthode évolutive pour élaborer ses projets de technologie de l'information, au lieu d'essayer de livrer le système complet suivant la méthode actuelle puisque, dans ce cas, il faut des années avant que l'utilisateur ait le produit en main.

25.73 Le Ministère devrait s'assurer que les projets d'immobilisations ne sont approuvés qu'une fois effectuées les analyses d'options appropriées.

25.74 Le Ministère devrait prendre des mesures afin de s'assurer que les directeurs et les gestionnaires de projets de technologie de l'information possèdent, dans le domaine du développement des systèmes, des compétences qui sont proportionnelles à l'envergure du projet.

25.75 Le Ministère devrait veiller, dans la mesure du possible, et tout au long du calendrier des projets, à la stabilité des équipes de travail utilisées. Il devrait ventiler les grands projets en unités plus petites et plus faciles à gérer, qui peuvent être menées à bien au cours de la période d'affection d'un même gestionnaire.

Réponse du Ministère : *Un changement important a été apporté en vue de rationaliser la gestion des projets, soit la création d'une direction qui a pour mandat de diriger les projets à partir de l'étape de l'acceptation des besoins jusqu'à la livraison de systèmes. Cela devrait améliorer la continuité ainsi que la compréhension des exigences et donner une plus grande souplesse pour s'adapter aux exigences nouvelles et mettre les premiers changements à exécution.*

L'Organisation des services d'information de la Défense, en collaboration avec les autorités du Ministère et des organismes centraux responsables de la gestion de programmes, examine activement les méthodes évolutives et modulaires qui misent sur l'intervention des utilisateurs, tout en maintenant le cadre de responsabilisation exigé, en ce qui concerne la livraison de systèmes (paragraphe 25.72).

Nous sommes d'accord avec la recommandation portant sur les analyses des options (paragraphe 25.73). Nous sommes à réviser les méthodes qui permettent déjà de faire de telles analyses afin d'assurer une évaluation objective de toutes les options pratiques.

Nous cherchons, dans la mesure du possible, à désigner des gestionnaires de projets dûment qualifiés et disponibles pour toute la

durée du projet (paragraphes 25.74 et 25.75), compte tenu des exigences des Forces canadiennes et de la disponibilité du personnel civil qualifié. On s'attend à ce que, au cours de l'élaboration du projet de la technologie de l'information, la mise en application de la méthode évolutive favorise la division des grands projets en modules pouvant être mieux contrôlés.

Nous sommes d'accord avec les recommandations. Nous avons mis en marche plusieurs projets afin de combler les lacunes notées.

Gestion des opérations

25.76 Dans ce chapitre, nous avons jusqu'ici parlé de la planification globale de la technologie de l'information et de l'acquisition des divers éléments constituant l'infrastructure de cette technologie. Il importe également de veiller à ce que la technologie soit utilisée de manière efficiente et efficace une fois achetée et installée.

25.77 Nous avons examiné cinq aspects des opérations relatives à la technologie de l'information : les systèmes d'information, les télécommunications, les centres d'informatique du Ministère, les réseaux locaux et l'entretien des logiciels d'application. Nous nous sommes surtout intéressés à l'économie et à l'efficience de ces opérations.

25.78 Nous avons constaté, ici aussi, que l'efficience et l'efficacité opérationnelles avaient été amoindries par l'absence d'une gestion centralisée et adéquate de l'ensemble du programme. Par ailleurs, nous avons remarqué que certains gestionnaires avaient parfois réussi à améliorer l'efficience des opérations dans leurs secteurs immédiats de responsabilité.

La plupart des utilisateurs des systèmes d'information sont satisfaits, mais certains problèmes d'efficience persistent

25.79 Plus de 10 000 personnes travaillent dans les grands quartiers généraux de la Défense et utilisent des centaines de systèmes informatiques. Nous avons interrogé au hasard un échantillon de 1 600 membres du personnel des quartiers généraux pour savoir s'ils étaient heureux des systèmes d'information qu'ils utilisaient.

25.80 Nous avons découvert que plus de 45 p. 100 du personnel des quartiers généraux utilisaient des systèmes d'information et que plus de 60 p. 100 de ce groupe se servaient des renseignements obtenus pour effectuer des analyses ou prendre des décisions. Environ 78 p. 100 des utilisateurs de ces systèmes nous ont dit qu'ils étaient satisfaits du service reçu (voir la pièce 25.7).

Pièce 25.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

25.81 Il reste, néanmoins, qu'il y a des problèmes d'efficacité. Près de 60 p. 100 des utilisateurs n'ont reçu aucune formation officielle et

presque la moitié d'entre eux estiment que cela nuit à leur rendement. La pièce 25.8 énumère les raisons pour lesquelles plus du tiers des utilisateurs estiment que le système d'information qu'ils utilisent ne comble pas tous leurs besoins d'information au travail. Plus d'un quart de ces personnes doivent souvent effectuer des recherches pour compléter l'information fournie par leur système informatique. Nous avons également constaté qu'une minorité, environ 14 p. 100 de ces personnes, n'est pas convaincue que les données fournies par les systèmes utilisés sont exemptes d'erreurs.

Pièce 25.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

25.82 Nous avons de plus remarqué que la majorité des utilisateurs de systèmes locaux ou d'ordinateurs personnels devaient entrer manuellement au moins une partie de leurs données (voir la pièce 25.9). Plus de 20 p. 100 des utilisateurs de systèmes locaux ou d'ordinateurs personnels entrent des données directement à partir d'imprimés produits par d'autres systèmes informatiques. Cette pratique est coûteuse et atténue la valeur du système.

Pièce 25.9 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

25.83Le Ministère devrait s'assurer que les utilisateurs des systèmes d'information reçoivent une formation appropriée.

25.84Le Ministère devrait faire en sorte que les systèmes d'information renferment les données dont les utilisateurs ont besoin pour accomplir leur travail.

25.85Le Ministère devrait améliorer la transférabilité des données d'un système à l'autre.

Réponse du Ministère : *Nous sommes à prendre des mesures qui nous permettront d'offrir plus de cours de formation générale dans le domaine de la technologie de l'information (paragraphe 25.83) et de voir à ce que cette formation soit prévue dans les projets d'immobilisations.*

On s'attend, dans un avenir rapproché, à devoir faire appel à plus d'une source de données pour obtenir des renseignements. Cela est largement attribuable au fait que plusieurs renseignements ne sont pas encore présentés de façon automatisée. Les possibilités d'avoir accès à toute l'information de façon électronique s'accroîtront grandement au fur et à mesure que, au cours des cinq prochaines années, l'infrastructure de la technologie de l'information s'intégrera complètement aux activités du Ministère et que seront mises en vigueur les normes relatives aux données (paragraphes 25.84 et 25.85).

Les télécommunications deviennent plus efficientes, mais elles doivent encore être considérablement améliorées

25.86 Le ministère de la Défense nationale utilise sept réseaux de télécommunications, dont le coût total d'exploitation était de 165 millions de dollars en 1992-1993. Environ 75 millions de dollars couvraient les coûts en personnel. L'autre 90 millions avait été utilisé pour la location de services et d'installations.

25.87 Le Ministère a réduit ses coûts de près de 10 millions de dollars par année en mettant sur pied le Réseau numérique à intégration de services de la Défense. Cependant, le plein potentiel de ce réseau d'information n'a pas été réalisé par manque de trafic. D'autres économies seront possibles lorsque le Ministère intégrera d'autres services dans le réseau. Cette initiative montre bien que le Ministère peut avoir recours à une technologie moderne et éprouvée pour réduire ses coûts.

25.88 Nous avons évalué les plans d'amélioration établis par le Ministère à l'aide d'un modèle de ce qui, à notre avis, constitue la meilleure application de la technologie moderne. Au cours de notre vérification, le Ministère a repéré les principales possibilités de réduction des coûts dans ses plans généraux. Nous estimons que les initiatives qui en découleront pourraient permettre d'économiser plus de 30 millions de dollars par année, mais le Ministère n'a pas encore approuvé les plans détaillés de mise en oeuvre.

25.89 La plus importante de ces économies serait réalisée par le remplacement du Système de commutation stratégique de messages (SCSM) que le Ministère utilise pour envoyer des messages classifiés et des messages qui doivent être enregistrés dès réception. Le SCSM est désuet et exige un personnel nombreux, son fonctionnement et son entretien nécessitant en effet l'intervention de plus de 1 200 personnes. Le Ministère remplace présentement certaines parties du système à l'aide de fonds alloués au fonctionnement et à l'entretien, mais il prévoit dépenser plus de 100 millions de dollars avant l'an 2000 dans le cadre du projet du Système de traitement des messages de la Défense.

25.90 Cependant, les plans détaillés de mise en oeuvre de ce projet sont toujours à l'état d'ébauche. La documentation consultée fournissait peu de renseignements au sujet des répercussions sur les niveaux de dépense, le personnel et les opérations. L'absence de plans de réaffectation du personnel est particulièrement inquiétante, étant donné que le remplacement du système actuel par du courrier électronique protégé toucherait plus de 1 200 emplois et pourrait en supprimer une bonne partie. Il faut absolument établir des plans détaillés lorsqu'un grand nombre de postes doivent être éliminés et que de nombreuses personnes sont visées. Autrement, la réduction éventuelle de coûts est compromise, tout comme le serait l'amélioration fondamentale du service à l'échelle du Ministère. Sans plans détaillés, il est difficile d'évaluer avec précision les économies annuelles réalisables. Néanmoins, si nous nous reportons à des hypothèses que nous jugeons raisonnables, nous estimons que le Ministère pourrait économiser plus de 25 millions de dollars par année.

25.91 Nous avons constaté que le cas du Service de liaison téléphonique de la Défense (SLTD) était similaire à celui du Système de commutation stratégique de messages (SCSM). Les besoins en téléphonie représentent une dépense annuelle de 25 millions de dollars, soit approximativement 60 p. 100 des coûts du Réseau numérique à intégration de services de la Défense et plus de 20 p. 100 des dépenses globales de télécommunications du Ministère. Selon nos estimations, la modernisation du SLTD permettrait d'économiser 5 millions de dollars par année, mais comme pour le SCSM, aucun plan détaillé de mise en oeuvre n'a encore été élaboré.

25.92 Outre ces possibilités, nous avons trouvé deux autres secteurs où des économies pourraient être réalisées. Le Ministère dispose de deux centres de contrôle pour le Réseau numérique à intégration de services de la Défense et le Réseau intégré de données, ce qui lui coûte 4,1 millions de dollars par année. Or, ces centres sont très semblables, si bien que le regroupement et la réduction du personnel préposé à la location engendreraient des économies d'environ 1,5 million de dollars par année. Au cours de notre vérification, le Ministère a entrepris le regroupement des centres.

25.93 Le Ministère utilise seulement 60 p. 100 des portes d'accès et la moitié de la capacité du Réseau intégré de données. Les utilisateurs se sont plaints des délais que nécessite le raccordement à ce service; nous avons constaté que le processus administratif était complexe et lourd. Toutefois, il est plus économique d'utiliser le Réseau intégré de données que les autres solutions actuellement offertes.

25.94 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que les gestionnaires devaient souvent faire des recherches spéciales pour pouvoir répondre à nos questions sur les coûts des services. Les gestionnaires reconnaissent avoir eux-mêmes besoin de cette information et ils jugent que les systèmes actuels ne leur permettent pas de satisfaire à leurs besoins en la matière.

25.95 Le Ministère devrait veiller à ce que les plans relatifs au Système de commutation stratégique de messages (SCSM) et au Service de liaison téléphonique de la Défense (SLTD) soient pleinement au point et à ce que l'information s'y rapportant figure avec exactitude dans le Système de gestion du Programme de la Défense. Ces plans devraient décrire les avantages, fournir des estimations précises des coûts en capital et des frais de fonctionnement, présenter un calendrier détaillé de mise en oeuvre et traiter des conséquences techniques des projets et de leurs répercussions sur l'effectif.

25.96 Le Ministère devrait réduire les coûts en accélérant le rythme auquel les utilisateurs sont raccordés au Réseau intégré de données.

25.97 Le Ministère devrait veiller à ce qu'une information adéquate appuie la planification opérationnelle relative à la gestion des services de télécommunications.

Réponse du Ministère : *Le Ministère a accordé une très grande priorité à la rationalisation et à l'intégration de tous les réseaux de*

communication nationaux en fonction du matériel de sécurité disponible. Les répercussions que cela entraînera, sur le plan des ressources et de l'échéancier, sont en voie d'être précisées dans le cadre du processus de planification et d'élaboration (paragraphes 25.95 à 25.97). Ces plans et ces besoins en ressources seront incorporés aux plans opérationnels connexes de l'Organisation des services d'information de la Défense.

Le Ministère a amélioré l'efficience des centres d'informatique

25.98 Au début de notre vérification, le Ministère exploitait deux grands centres d'informatique, l'un à Ottawa et l'autre à la Base des Forces canadiennes Borden. Ces centres utilisaient une technologie informatique remontant au début des années 80.

25.99 En 1990, le Ministère a entrepris une étude en vue d'améliorer les centres d'informatique, mais l'analyse des coûts n'a débuté qu'en janvier 1993 et elle s'est terminée en décembre de cette même année. En janvier 1994, le Ministère a décidé de fermer l'un des centres, ce qui permettra d'économiser plus de 21 millions de dollars sur les cinq prochaines années. Le Ministère, parce qu'il a tardé à prendre les mesures nécessaires pour réaliser ces économies, a perdu près de 5 millions de dollars annuellement.

25.100 La fermeture de l'un des centres permettra en outre d'améliorer l'efficience de l'autre centre d'informatique.

Le Ministère n'a pas pleinement tiré parti de son investissement dans les réseaux locaux

25.101 Les réseaux locaux sont des systèmes informatiques composés de groupes de petits ordinateurs ou de postes de travail reliés les uns aux autres et qui partagent les logiciels, les bases de données et les diverses ressources de réseau, par exemple des imprimantes. Les utilisateurs des réseaux locaux peuvent transmettre de l'information de poste à poste et se servir des données mises en commun. Les réseaux peuvent être locaux, c'est-à-dire servir un bureau ou un bâtiment, ou d'envergure nationale. Le Ministère a relié la plupart des ordinateurs personnels en réseaux locaux et projette de créer des réseaux métropolitains, plus vastes.

25.102 Le Ministère ne possède pas d'inventaire complet du matériel affecté aux réseaux, mais il en a commencé un en 1993 et il a l'intention de le terminer au plus tard en 1996. Les commandements et les groupes du Quartier général sont responsables du développement et de la gestion de leurs propres réseaux locaux. Le Ministère a acquis au moins 500 réseaux, qui servent environ 45 000 utilisateurs, à un coût de plus de 135 millions de dollars.

25.103 Malgré l'importance de son investissement en technologie de réseau moderne, le Ministère n'en a pas encore tiré pleinement parti. Parce que les gestionnaires ont développé séparément leurs réseaux, les commandements et les groupes du Quartier général de la Défense nationale utilisent peu de systèmes communs. Quelques réseaux

seulement peuvent communiquer les uns avec les autres, et il semble que certains réseaux déjà sur pied ne pourront pas être reliés aux autres. Le Ministère n'a adopté que tout récemment des stratégies, des politiques et des plans de gestion visant à intégrer ses réseaux. Les projets nationaux, comme le courrier électronique à l'échelle du Ministère et le réseau métropolitain du Quartier général, sont récents.

25.104 Le Ministère n'a pas encore commencé à réviser ses méthodes de travail pour profiter du très grand nombre de terminaux d'ordinateur et de réseaux informatiques que l'on trouve dans l'ensemble de l'organisation. Certaines capacités de communication sont en place, comme le courrier électronique, mais le Ministère n'a pas encore réalisé l'interfonctionnement proposé dans ses plans à long terme. Nous avons constaté qu'il existe plusieurs systèmes de courrier électronique différents, et cela, parfois, au sein d'un même groupe du Quartier général.

25.105 Comme nous l'avons signalé au sujet de l'acquisition d'importants biens d'équipement, les méthodes ministérielles utilisées pour l'acquisition de biens d'équipement d'importance moindre (135 millions de dollars) ne tiennent pas compte de la nature de la technologie de l'information. L'approbation des achats d'équipement fait intervenir de nombreuses personnes et prend souvent beaucoup de temps. Au sein d'un groupe du Quartier général, par exemple, alors que le matériel est le plus souvent commandé par les utilisateurs à l'automne, les achats ne se font qu'à la fin de l'exercice financier du gouvernement, au printemps. La lenteur du processus retarde l'utilisation du matériel commandé, risque de nuire au soutien du service si tout le matériel arrive en même temps et peut réduire les garanties parce que le matériel n'est pas installé dès sa livraison. Nous avons constaté qu'un seul des gestionnaires de la technologie de l'information tient un relevé de la circulation du matériel requis dans ce secteur technologique, relevé sur lequel il note les acquisitions reçues et leur distribution.

25.106 Nous avons remarqué d'importants écarts dans les compétences et la formation du personnel de soutien au réseau. Dans certains cas, le financement a été insuffisant pour répondre aux besoins de formation. Le Commandement de la Force terrestre a signalé de graves lacunes quant aux compétences du personnel de soutien au réseau et donc quant à sa capacité d'utiliser efficacement et de former ce personnel.

25.107 Le Ministère devrait réviser ses politiques et ses pratiques de gestion de réseau et les harmoniser avec une technologie qu'il faut parfois actualiser tous les 36 ou 48 mois. Il devrait intensifier ses efforts pour centraliser l'établissement de normes qui seront ensuite diffusées rapidement.

25.108 Le Ministère devrait veiller à ce que le personnel de soutien au réseau reçoive la formation requise pour s'acquitter de ses fonctions.

Réponse du Ministère : *Nous sommes d'accord avec les recommandations formulées aux paragraphes 25.107 et 25.108. Nous travaillons à trouver*

des solutions pratiques concernant l'acquisition, la formation et la gestion relativement aux réseaux de communication.

Nous sommes d'accord également avec les évaluations faites dans le domaine de la gestion des opérations, évaluations qui semblent être en grande partie le résultat d'un sondage mené auprès des usagers. Elles reflètent le peu de progrès réalisé jusqu'à maintenant dans le domaine de l'intégration des systèmes, de même que l'incapacité à dispenser la formation au rythme de l'acquisition des postes de travail.

La gestion de la maintenance logicielle est adéquate

25.109 Nous avons examiné la gestion de l'investissement du Ministère dans le domaine des logiciels et ce, pour quatre grands systèmes, soit le Système d'information financière, le Système d'information sur le personnel militaire, le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes et le Système central de calcul de la solde. Le Ministère affecte à ces systèmes 40 p. 100 de son budget de soutien logiciel.

25.110 Nous avons constaté que le Ministère, en général, utilise des techniques et des outils modernes pour mettre à niveau et améliorer ses logiciels de façon à répondre aux besoins des utilisateurs. Le Ministère pourrait faire encore mieux s'il effectuait des analyses coûts-avantages plus détaillées des changements que l'on propose d'apporter au système afin d'utiliser au mieux les compétences de ses programmeurs et s'il améliorait la formation de ces derniers.

Sommaire et conclusions

25.111 Notre vérification indique la présence de problèmes fondamentaux dans la façon dont le ministère de la Défense nationale a géré la technologie de l'information. Aucun service de gestion central n'était responsable de l'ensemble de la technologie de l'information. Le système de gestion de programme du Ministère semble mal adapté à une technologie qui progresse rapidement. La haute direction ne dispose pas d'information fiable sur la façon dont les gestionnaires de projet prévoient utiliser leur budget ou les fonds réellement disponibles pour répondre aux besoins. Les grandes priorités - dont la nécessité de réduire les frais de fonctionnement et de satisfaire aux besoins en matière de commandement et de contrôle militaires - n'entrent pas suffisamment en ligne de compte dans le programme de la technologie de l'information.

25.112 Nous avons aussi constaté que la gestion de projet présentait toujours des problèmes persistants. La définition des besoins et l'analyse des options demeurent inadéquates et continuent d'entraîner des coûts supplémentaires pour le Ministère.

25.113 Enfin, nous avons noté que le Ministère a commencé à corriger le manque d'efficience que présentaient ses opérations dans le domaine des télécommunications et de l'informatique. D'importantes économies ont déjà été réalisées, mais la mise en oeuvre de la plupart des mesures d'économies potentielles en est encore à l'étape de la

planification.

25.114 Le Ministère a déjà entrepris l'examen de ces problèmes. La nouvelle Organisation des services d'information de la Défense peut servir de centre de gestion pour s'attaquer aux problèmes de gestion de programme et de projet et donner l'impulsion nécessaire à la réalisation de gains constants dans l'efficience des opérations. Par ailleurs, les initiatives décrites au chapitre précédent, relativement à la planification opérationnelle et aux projets de Défense 2000, devraient produire une gestion mieux adaptée et un processus de gestion plus efficient.

Chapitre 26

Défense nationale

Réductions de l'infrastructure

Table des matières

	Page
Points saillants	26-5
Contexte	26-7
La politique nationale influe sur la rationalisation	26-7
Vérifications antérieures	26-9
Étendue de la vérification et méthode utilisée	26-9
Observations et recommandations	26-9
Les avoirs fonciers doivent être justifiés par la structure requise pour les forces	26-9
Des décisions ont été reportées à cause de considérations liées aux répercussions sociales et économiques des mesures	26-11
La façon dont les autorités américaines s'y prennent pour fermer des bases comporte de nombreux avantages sur les plans tant financier que social	26-13
Il serait possible de poursuivre la rationalisation et de réaliser d'autres économies à long terme	26-16
Conclusion générale	26-18
Pièces	
26.1 Le gouvernement fédéral atteint le seuil de rentabilité peu après la fermeture de la base - Summerside (Pièce 26.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)	26-13
26.2 Le gouvernement fédéral atteint le seuil de rentabilité peu après la fermeture de la base - Portage La Prairie (Pièce 26.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)	26-15
26.3 Une brigade canadienne a besoin de plus d'espace pour loger le personnel de soutien (Pièce 26.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)	26-17

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Peter Kasurak

Points saillants

26.1 Le ministère de la Défense nationale, au Canada, exploite 30 bases des Forces canadiennes, plusieurs zones d'exercice et

d'entraînement et de nombreuses stations radars et autres installations fixes plus petites. Il dépense quelque 750 millions de dollars par année pour exploiter et entretenir ces emplacements, où il a environ 34 000 bâtiments.

26.2 Le Ministère a mené trois grandes études sur son portefeuille d'éléments d'infrastructure depuis 1975, mais il n'a pas bien établi le lien entre ce dernier et les besoins engendrés par la structure des forces. Dans l'ensemble, le portefeuille n'est pas établi en fonction des besoins en temps de guerre ou en cas d'urgence, ni organisé de manière à réduire les coûts au minimum.

26.3 Les décisions visant à réduire le nombre des biens d'infrastructure de la Défense ont été retardées à cause des préoccupations du gouvernement portant sur l'impact de la fermeture de bases sur les économies locales et sur les conséquences politiques éventuelles de ce geste. Notre étude de la fermeture de deux bases, celles de Summerside et de Portage La Prairie, indique que le gouvernement a économisé beaucoup d'argent, compte tenu de tous les coûts. Jusqu'à maintenant, les économies locales ont subi peu d'effets néfastes. Toutefois, l'absence d'un cadre gouvernemental cohérent pour les fermetures et d'une stratégie précise pour l'atténuation des effets économiques négatifs a entraîné une vive résistance dans les localités concernées.

26.4 Le processus budgétaire fédéral, avec tout le secret qui l'entoure, ne permet ni de préparer la main-d'oeuvre et les collectivités aux changements ni d'élaborer une stratégie d'aide gouvernementale. Après l'annonce des fermetures dans le budget de 1989, une aide financière d'urgence a été accordée aux localités touchées; les fermetures et réductions annoncées n'ont pas toutes eu lieu.

26.5 Un processus ouvert, comme celui qu'on utilise aux États-Unis et qu'a recommandé le Groupe consultatif du Ministre sur l'infrastructure de la Défense, permettrait une planification transparente et rationnelle. Les représentants du Ministère ont certes souligné qu'un tel processus prend beaucoup de temps, mais il n'est que rarement nécessaire, par contre, de procéder à une grande restructuration des bases de la Défense.

26.6 Nous avons comparé l'infrastructure actuelle avec celle de la force de défense australienne et avec les solutions de rechange que le Ministère a envisagées dans le cadre de ses propres études. Ces deux comparaisons indiquent qu'il serait possible d'effectuer d'autres réductions au niveau des bases après la mise en oeuvre de celles annoncées dans le budget de 1994.

Contexte

26.7 La Défense nationale dispose d'un budget de 11,5 milliards de dollars pour exécuter son Programme des services de défense durant l'exercice financier 1994-1995. La plupart des activités ministérielles inscrites au budget se déroulent dans 30 bases

militaires et d'autres installations connexes. La façon dont le Ministère organise cette infrastructure peut avoir une incidence considérable, tant sur les économies locales que sur le rapport coût-efficacité des services de défense.

26.8 L'établissement du nombre approprié de bases et d'installations dont a besoin la Défense constitue un problème de longue date. Après avoir connu une croissance spectaculaire durant la Seconde Guerre mondiale, le Ministère a fréquemment réduit son infrastructure. Dès les années 70, il était évident qu'il fallait rationaliser les installations de la Défense. Ainsi, en 1976, le gouvernement fédéral a élaboré un plan relatif à l'infrastructure de la Défense.

26.9 Toutefois, le gouvernement n'a pas donné suite à ce plan. Puisque les installations de la Défense se trouvaient en général dans des régions à faible croissance économique, le gouvernement a décidé que le Ministère pourrait fermer une base uniquement si l'on parvenait à trouver des activités de « remplacement ». En conséquence, seules deux installations ont été fermées, soit le Dépôt de munitions des Forces canadiennes Renous (Nouveau-Brunswick) en 1978 et la Station des Forces canadiennes Churchill (Manitoba) en 1980.

26.10 Le coût élevé de l'entretien d'installations superflues a entraîné en effet certaines fermetures dans les années 80. Entre 1986 et 1990, 21 stations radars du réseau Pinetree ont été fermées, ce qui a causé relativement peu de controverse du fait que les installations étaient petites et, dans bien des cas, éloignées. Une deuxième série de fermetures et de réductions, celle-là plus importante, a été annoncée dans le budget de 1989 : le gouvernement faisait alors part de son intention de fermer huit emplacements et d'en réduire six autres.

La politique nationale influe sur la rationalisation

26.11 Les réductions de l'infrastructure annoncées dans le budget de 1989 n'ont pas toutes été effectuées : le Ministre est revenu sur sa décision de réduire la Base des Forces canadiennes Winnipeg; la décision de fermer la Base des Forces canadiennes Moncton reste à concrétiser. Les collectivités de Summerside et de Portage la Prairie ont vivement réagi à l'annonce, en 1989, de la fermeture de leur base, événement qui a suscité l'attention dans tout le pays et leur a valu une aide financière considérable de la part des gouvernements avant la fermeture des bases.

26.12 La diminution de la menace militaire sur le plan mondial et les pressions de plus en plus grandes qui sont exercées sur les budgets gouvernementaux ont modifié le climat politique à l'égard du Ministère. Dans son budget de 1994, le gouvernement a annoncé la fermeture de quatre bases et la réduction de plusieurs autres installations; le Ministère avait d'ailleurs recommandé la plupart des réductions annoncées.

26.13 L'examen actuel de la politique de défense pourrait donner lieu à des changements majeurs dans la force de défense du Canada. La

réduction de l'effectif des forces armées entraînerait une diminution de l'infrastructure requise. En outre, les compressions budgétaires obligent de plus en plus le Ministère à réduire ses frais généraux. Il est donc important de veiller à ce que l'infrastructure de la Défense ait une taille rationnelle et à ce que des procédures et des plans pertinents soient en vigueur pour atteindre cet objectif.

Vérifications antérieures

26.14 Dans les années précédentes, nous n'avons pas vérifié spécifiquement les efforts déployés par le Ministère afin de rationaliser son infrastructure. Néanmoins, lors de notre vérification de 1990 touchant la gestion des ressources humaines, nous avons constaté que deux collèges militaires, au lieu de trois, pourraient répondre aux besoins du Ministère et que les installations médicales étaient notablement sous-utilisées. Le suivi que nous avons effectué en 1992 a révélé que le Ministère avait pris quelques mesures mineures pour rationaliser les installations médicales.

Étendue de la vérification et méthode utilisée

26.15 Pour bien appuyer les activités de la Défense, le Ministère a besoin d'une infrastructure de taille et de type voulus dont les éléments seront répartis aux endroits appropriés. La Défense nationale doit ajuster son infrastructure en fonction des besoins qu'elle prévoit sur une période de planification de 15 ans au chapitre de la structure des forces. Les gestionnaires ministériels doivent atteindre cet objectif au coût le plus bas possible, à partir des avoirs actuels du Ministère.

26.16 Nous avons vérifié si la Défense nationale disposait de l'infrastructure appropriée pour appuyer ses opérations en temps de paix et en cas d'urgence.

26.17 Afin de pouvoir formuler une opinion sur la justification et la rationalisation de l'infrastructure de la Défense nationale, nous avons examiné les plans connexes du Ministère. Nous avons analysé les grandes études qu'il avait entreprises afin de définir l'infrastructure minimale dont il avait besoin. Nous avons comparé les méthodes de rationalisation employées au Canada avec celles des États-Unis et analysé la fermeture de deux bases au Canada. Nous avons également effectué une comparaison limitée de certains biens d'infrastructure canadiens avec ceux d'unités opérationnelles similaires au sein des forces de défense australiennes.

26.18 Nos constatations valent pour la période allant jusqu'au 30 avril 1994.

Observations et recommandations

Les avoirs fonciers doivent être justifiés par la structure requise pour les forces

26.19 Dans son budget de 1994, le gouvernement a annoncé la réduction de

cinq bases, le fusionnement de deux bases ainsi que la fermeture de quatre bases, de deux détachements, de deux collèges militaires et de plusieurs autres emplacements secondaires. Des représentants de la Défense nationale nous ont fait savoir que le processus de sélection des installations à fermer ou à réduire a été amorcé à l'automne de 1993 et visait à réaliser des économies précises. Parallèlement, le Chef d'état-major de la Défense a émis des instructions afin d'en arriver à l'infrastructure minimale requise. On a créé un comité d'examen de l'infrastructure qui a présenté au Ministre des recommandations étayées des économies estimées qui devraient en découler. Par suite des consultations tenues auprès de représentants ministériels, du Ministre, du Cabinet et de députés du gouvernement, ce dernier a modifié considérablement les recommandations supplémentaires et cerné des réductions au niveau de l'infrastructure de la Défense.

26.20 Depuis 1975, le Ministère a mené trois grandes études (1975, 1988 et 1993) dans le but de définir l'infrastructure minimale requise par les Forces canadiennes. Les conclusions formulées présentaient de nombreuses similitudes mais aussi des variantes sous certains aspects importants.

26.21 L'étude de 1975 a été la seule à attaquer le problème à la base. Elle visait à préciser l'infrastructure minimale requise par les Forces canadiennes. Bien que le minimum requis ait été fixé à 12 bases, l'étude recommandait de réduire à 23 le nombre total de bases, qui était de 32 à l'époque. Le Ministère a présenté ses recommandations au Cabinet, mais aucune mesure importante n'a été prise.

26.22 L'étude de 1988 était basée sur les recommandations de l'étude de 1975. Elle a dans une certaine mesure conduit aux fermetures et aux réductions annoncées dans le budget de 1989, mais ses recommandations ont été notablement modifiées par un examen ministériel ainsi qu'au niveau du Ministre.

26.23 En 1993, un comité de hauts responsables a été constitué et chargé de procéder à un examen de l'infrastructure. Il a formulé des propositions de rationalisation en vue de réaliser les économies demandées et de réduire l'infrastructure au minimum requis. Ces propositions s'appuyaient sur une modélisation informatique ainsi que sur des analyses des coûts et de la main-d'oeuvre. Les recommandations du comité sont à l'origine des mesures annoncées dans le budget de 1994.

26.24 A la Défense nationale, les besoins à long terme en matière d'infrastructure sont déterminés dans le cadre du processus de développement des forces. Le Ministère a commencé à se pencher sur le volet infrastructure du développement stratégique des forces dans le Plan de développement des forces produit en 1992 et dans le Plan de développement de la Défense de 1993. Le processus de développement des forces met l'accent sur une évolution progressive des besoins en infrastructure, mais aucun lien de référence n'a encore été établi avec le personnel, le matériel et les opérations dans le plan stratégique. Pour effectuer les réductions demandées, le comité d'examen de l'infrastructure a dû modifier de nombreuses prévisions dans le Plan de

développement de la Défense.

26.25 Nous avons examiné le processus de planification et les plans actuels afin d'évaluer leur incidence sur la rationalisation de l'infrastructure. Nous avons constaté que la planification relative au développement et à la mobilisation des forces semble avoir peu de liens avec les plans de développement des installations, qui traitent de l'infrastructure nécessaire à chaque base. Le Ministère ne s'est pas doté de stratégies qui permettraient de gérer et de rationaliser efficacement l'infrastructure actuelle, en harmonie avec le programme de construction à long terme.

26.26 Dans le Plan de développement de la Défense, on fait allusion aux programmes de construction des divers commandements pour les 15 prochaines années, mais l'accent porte sur les changements progressifs et on ne traite pas en profondeur d'un certain nombre de questions clés, soit :

- les ressources nécessaires au financement de l'achat du matériel et des installations;

- l'incidence sur l'infrastructure actuelle de l'achat de matériel et d'installations, et des rajustements de personnel;

- la façon dont l'infrastructure actuelle devrait être gérée et rationalisée au cours de la période de planification de 15 ans;

- l'incidence d'une guerre ou d'autres situations d'urgence éventuelles sur les besoins en matière d'infrastructure;

- les principes directeurs s'appliquant à l'infrastructure nécessaire à la Réserve;

- le lien entre le Plan de développement de la Défense et les plans actuels de développement des installations.

26.27 Au cours de notre examen des plans de développement des installations, nous avons constaté ce qui suit :

- les plans d'action proposés ne semblent pas appuyés par un système bien défini d'aide à la décision qui permettrait d'examiner, pour le cycle de vie des éléments, les coûts et autres aspects financiers et garantirait la recherche d'un niveau minimal pour les coûts de construction et les frais de fonctionnement et d'entretien des bâtiments;

- les plans n'indiquent pas ce qu'il faut faire de l'infrastructure actuelle;

- dans le Plan directeur de développement de l'infrastructure, il est dit que ce plan est fondé sur la politique en vigueur et sur les rôles et les tâches approuvés. Toutefois, les plans de développement des installations des bases, produits entre 1987 et 1990, ne faisaient mention ni du Plan de développement des Forces canadiennes de 1988, ni

des lignes directrices sur la planification de l'infrastructure, ni du plan directeur de la Commission de contrôle du programme, ni des autres documents de planification stratégique du Ministère;

- en règle générale, les plans ne sont pas revus aux cinq ans, comme le veut la politique ministérielle.

26.28 Le ministère de la Défense nationale reconnaît la nécessité de procéder à un examen complet des plans relatifs à la mobilisation et à la disponibilité opérationnelle, en fonction de la nouvelle politique de défense que le gouvernement prépare. Le travail dans ce domaine et la préparation de la politique sont en bonne voie, mais aucun plan révisé se rapportant à la mobilisation et à la disponibilité opérationnelle n'a été approuvé jusqu'à maintenant. Les commandements n'ont pas encore entièrement précisé quels seront leurs besoins en infrastructure lorsque la structure des forces sera définitive ou en cas d'augmentation découlant d'une mobilisation ou d'une situation d'urgence.

Des décisions ont été reportées à cause de considérations liées aux répercussions sociales et économiques des mesures

26.29 Notre examen des études menées par la Défense nationale et des mesures prises subséquemment nous a permis de constater qu'une certaine indécision règnait, du moins jusqu'au budget de 1994, parce que le gouvernement s'inquiétait des conséquences qu'auraient les fermetures de bases sur les économies locales et qu'il craignait les éventuels coûts politiques des mesures envisagées. Il n'existait aucun cadre de travail gouvernemental pour traiter de la question des répercussions économiques locales des fermetures de bases, même si plusieurs ministères et organismes avaient compétence dans ce secteur. La Défense nationale, toutefois, a continué d'assumer le coût du maintien des bases, malgré des contraintes budgétaires croissantes.

26.30 Pour mieux comprendre les conséquences des fermetures de bases sur les économies locales, nous avons mené notre propre étude de la fermeture de deux bases. Nous avons aussi examiné des expériences similaires aux États-Unis. Nous avons tenu compte du rapport produit en 1992 par le Groupe consultatif du Ministre sur l'infrastructure de la Défense et examiné l'information dont disposait le Ministère sur les répercussions économiques. Notre étude a porté principalement sur la fermeture de deux grandes bases, annoncée dans le budget de 1989, soit la Base des Forces canadiennes Summerside et la Base des Forces canadiennes Portage La Prairie. Nous nous sommes demandé si les deux collectivités avaient vu leur situation se détériorer notablement après l'annonce de la fermeture et si le gouvernement avait véritablement réalisé des économies.

26.31 A l'aide de données de recensement rassemblées par Statistique Canada tant avant qu'après l'annonce de la fermeture, ainsi que de données sur le personnel, les finances et le logement fournies par la Défense nationale et d'autres sources gouvernementales, nous avons fait un relevé de l'aide financière négociée après l'annonce de la fermeture de ces deux bases et nous avons fait le point sur la situation

ultérieure des deux économies locales.

26.32 Notre étude nous a permis de formuler les constatations suivantes :

- L'information que la Défense nationale a recueillie sur les retombées économiques des bases militaires, à l'appui de sa décision de 1989, était fondée sur des indicateurs démographiques et économiques provinciaux et nationaux. Comme les conditions locales peuvent varier de façon notable, ces indicateurs ne pouvaient servir à la prise de décisions au sujet des fermetures.

- Les décideurs ont utilisé les données recueillies par la Défense nationale au sujet des économies possibles, mais ces données n'avaient pas été établies de façon rigoureuse et présentaient de nombreuses faiblesses. Les chiffres relatifs aux économies possibles ne tenaient pas compte de l'aide financière à fournir aux collectivités et, de ce fait, il y avait sous-évaluation des coûts de fermeture. Ainsi, en tenant compte des chiffres révisés par la Défense nationale après vérification interne ainsi que de l'aide financière fédérale aux collectivités, nous avons estimé que les économies réalisées suite à la fermeture de la BFC Portage La Prairie s'élèveraient à 170 millions de dollars (en dollars courants) sur la période de planification ministérielle de 15 ans, alors que le Ministère prévoyait à l'origine des économies de 411 millions de dollars pour la même période.

- Les collectivités se sont d'autant plus opposées aux projets de fermeture qu'il n'y avait ni cadre gouvernemental cohérent régissant les fermetures ni stratégie bien définie pour atténuer les effets économiques négatifs des mesures. L'aide financière négociée subséquemment à la levée de boucliers s'est avérée considérable.

- Même si l'aide financière du gouvernement était dans une large mesure improvisée, elle a, d'après l'information probante dont nous disposons, atténué les effets négatifs de la fermeture des bases sur les économies locales de Summerside et de Portage La Prairie. Dans les deux cas, les économies locales ont peu souffert des fermetures.

- Malgré l'importance de l'aide financière qu'il a accordée, le gouvernement fédéral a commencé à réaliser des économies nettes peu de temps après les fermetures.

Pièce 26.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

26.33 Dans le cas de Summerside, nous estimons que la fermeture produira des économies nettes (en dollars de l'année budgétaire) qui atteindront 850 millions de dollars au bout de la période de planification de 15 ans (voir la pièce 26.1). Nous estimons que les économies, à la fin de l'exercice 1993-1994, s'élevaient à 132 millions de dollars et que le Trésor fédéral avait atteint le seuil de rentabilité en 1991. Dans le cas de Portage La Prairie, nous estimons que la fermeture produira des économies nettes qui atteindront 170 millions de dollars au bout de la

même période de 15 ans (voir la pièce 26.2). Nous estimons que les économies, à la fin de l'exercice 1993-1994, s'élevaient à 8 millions de dollars et que le Trésor fédéral avait atteint le seuil de rentabilité en 1994.

La façon dont les autorités américaines s'y prennent pour fermer des bases comporte de nombreux avantages sur les plans tant financier que social

26.34 Les États-Unis ont acquis une solide expérience de la fermeture de bases militaires. Par le passé, à cause de pressions politiques régionales, il était très difficile de fermer des bases dans ce pays. Pour régler le problème de la façon la plus équitable possible tout en maintenant une infrastructure minimale, le Congrès américain a adopté une législation qui établit un cadre de travail permettant de définir une solution réaliste.

26.35 La législation américaine a rationalisé le processus et pratiquement éliminé les tractations politiques : elle oblige les forces armées à réduire leurs biens d'infrastructure en proportion des réductions apportées à leur effectif militaire; elle a créé une commission des fermetures de bases qui doit tenir des audiences publiques sur les propositions présentées par les forces militaires et soumettre un ensemble de mesures au Congrès; elle exige que les pouvoirs législatif et exécutif approuvent globalement les recommandations de fermeture dans les délais prescrits.

26.36 Aux États-Unis, les forces armées sont tenues d'expliquer publiquement leurs propositions en fonction de critères bien définis, notamment en fonction des besoins militaires et de l'ampleur des économies possibles. Les collectivités touchées ont une tribune où exprimer leurs préoccupations et elles perçoivent généralement le processus comme équitable. Ce processus prévoit en outre assez de temps pour que les collectivités puissent s'organiser, ce qui réduit les réactions négatives et les demandes d'aide financière. Par ailleurs, le gouvernement a bien fait comprendre dès le départ que l'aide financière offerte devait servir uniquement à aider les collectivités à s'organiser et il a créé un mécanisme à cette fin.

Pièce 26.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

26.37 Dans son rapport de 1992, le Groupe consultatif du Ministre sur l'infrastructure de la Défense affirmait qu'il fallait, pour les fermetures, adopter des critères précis et définir un processus ouvert mené par une commission indépendante. Il recommandait la création d'un comité interministériel qui s'occuperait de la question de l'aide financière du gouvernement. Le Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants a appuyé le rapport. Le Ministre de l'époque a reporté la prise de toute mesure. Les représentants du Ministère nous ont affirmé qu'à leur avis le processus recommandé entraînerait des délais de deux ans avant qu'une fermeture

puisse être annoncée. La lenteur du processus est considérée comme un inconvénient majeur.

26.38 Le gouvernement actuel voulait prendre rapidement les décisions relatives aux fermetures et il a choisi le budget pour les annoncer, comme cela s'était fait en 1989. Le gouvernement, à toutes fins utiles, a rejeté les principaux éléments de l'approche adoptée aux États-Unis, soit l'obligation législative de maintenir une infrastructure qui soit proportionnelle à la structure des forces et qui soit fonction de priorités et de besoins militaires bien définis, la tenue d'un débat public sur les propositions de fermeture et l'établissement d'un processus clair et précis pour octroyer l'aide financière du gouvernement.

26.39 Même si une action rapide était peut-être justifiée, et fournissait au Ministère le moyen de réaliser les compressions budgétaires demandées, nous constatons que le processus budgétaire ainsi utilisé ne permet ni de préparer la main-d'oeuvre et les collectivités aux changements ni d'élaborer une stratégie d'aide gouvernementale.

26.40 Après l'annonce faite dans le budget de 1989, il a fallu fournir une aide financière d'urgence aux collectivités touchées par les fermetures de bases. De plus, les fermetures et les réductions annoncées n'ont pas toutes eu lieu. La décision de réduire la Base des Forces canadiennes Winnipeg, par exemple, a été annulée et celle de fermer la Base des Forces canadiennes Moncton reste à concrétiser. Nous constatons aussi que, depuis le budget de 1994, une aide financière a déjà été promise dans un cas puisqu'il a été proposé de céder des éléments d'infrastructure et des biens à une province pour la somme de un dollar. Par ailleurs, le débat entourant les annonces de fermetures mobilise le Parlement alors qu'il pourrait se dérouler devant une commission indépendante. Il n'est pas évident que le processus retenu permettra d'effectuer plus rapidement les fermetures que le processus recommandé par le Groupe consultatif du Ministre.

26.41 Nous croyons que le modèle proposé par le Groupe consultatif du Ministre sur l'infrastructure de la Défense, inspiré du modèle américain, offre d'importants avantages. En effet, il garantit que les biens d'infrastructure correspondent à des éléments mesurables de la structure des forces; il permet de prendre des décisions plus objectives fondées sur des critères intelligibles et une information financière et économique rigoureuse; il prévoit une coordination des efforts déployés par le gouvernement et les collectivités en vue du changement; il exige que le gouvernement établisse un plan et un budget relativement à son aide financière. Même si un tel processus ouvert retardait de deux ans la prise d'une décision, il n'aurait à être utilisé qu'à des intervalles de plusieurs années et permettrait, vraisemblablement, d'élaborer des solutions économiquement réalistes qui s'harmoniseraient avec la planification à long terme des forces.

Il serait possible de poursuivre la rationalisation et de réaliser d'autres économies à long terme

26.42 Pour bien comprendre les besoins totaux en matière d'infrastructure, nous avons comparé les biens des Forces canadiennes et ceux des Forces australiennes pour une brigade mécanisée et un escadron de la force aérienne. En Australie, ces deux éléments sont similaires à leurs équivalents canadiens par la taille, le rôle et l'équipement. Nous avons en outre utilisé le modèle informatique établi par le Ministère pour évaluer les économies qui pourraient découler d'un regroupement des unités opérationnelles dans un nombre réduit de bases.

26.43 Notre comparaison des infrastructures canadienne et australienne a révélé que la taille de l'infrastructure nécessaire aux unités opérationnelles est semblable dans les deux pays. Parallèlement, elle a fait ressortir l'incidence qu'ont sur l'infrastructure diverses façons d'assurer les services de soutien. Les services de soutien mobilisent une grande partie de l'infrastructure des bases au Canada. En Australie, ils ne sont pas toujours fournis directement par le ministère de la Défense.

26.44 Même si, faute d'information, nous n'avons pu comparer le coût total de ces différentes façons de fournir les services de soutien, notre comparaison nous permet de conclure qu'il serait important, dans le cadre du processus de rationalisation des bases, d'examiner de près la façon dont le soutien est assuré. Dans le cas de la brigade, nous avons noté que l'infrastructure utilisée était pratiquement similaire dans les deux cas, à une importante exception près. Le concept australien de soutien des bases repose sur une exploitation indépendante des logements familiaux, sur des services publics assurés par les municipalités et sur le recours au secteur privé pour les services techniques et la maintenance. De la sorte, moins de personnel est affecté aux services de soutien, et les forces australiennes n'ont besoin que d'un minimum d'infrastructure. Les Forces canadiennes, puisqu'elles veulent poursuivre leur réduction du nombre de bases, auraient intérêt à calculer les coûts et les avantages de cette façon d'assurer les services de soutien. Cette approche nécessite beaucoup moins d'investissements au titre de l'infrastructure et pourrait s'avérer plus économique, du moins à certains endroits (voir la pièce 26.3).

26.45 L'escadron de la force aérienne d'Australie est installé dans un désert, loin de toute grande agglomération, et il a besoin de beaucoup d'espace pour stocker ses approvisionnements. Il lui faut en outre d'importantes fortifications à l'appui de son rôle particulier. Au Canada, nous avons constaté que l'escadron a besoin d'une infrastructure similaire, si ces facteurs sont pris en compte.

Pièce 26.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

26.46 Nous avons aussi fait l'essai du modèle informatique du Ministère, auquel le Groupe consultatif du Ministre sur l'infrastructure de la Défense faisait allusion. Nous avons constaté que ce modèle informatique est un outil de simulation utile, mais qu'il faudrait

pousser plus à fond sa mise au point si l'on veut en faire un outil véritablement fiable. La Défense nationale est consciente des limites du modèle et, pour appuyer les activités du comité d'examen de l'infrastructure en 1993, elle a utilisé à la fois la modélisation et des appréciations d'ordre militaire.

26.47 Avec l'aide du personnel militaire de la Défense, nous avons utilisé le modèle pour évaluer les conséquences militaires et financières d'une réduction de l'infrastructure en fonction d'un besoin minimal correspondant à 12 bases, comme le prônait l'étude de 1975. La modélisation a montré que la capacité militaire serait accrue. En outre, selon la configuration retenue, des économies annuelles de 360 à 970 millions de dollars pourraient en découler, surtout grâce au regroupement du personnel de soutien. Pour réaliser ces économies, il faudrait investir entre 1,3 et 2,5 milliards de dollars au titre de nouveaux éléments d'infrastructure, au coût théorique de 2 000 dollars le mètre carré. Toutefois, les représentants du Ministère sont d'avis que l'approche adoptée en 1975 est dépassée dans le contexte actuel. Néanmoins, ils ont admis qu'il serait possible de pousser plus loin la rationalisation lorsque les réductions demandées dans le budget de 1994 seront choses faites.

26.48 Tant la comparaison avec l'Australie que la modélisation indiquent dans quelle mesure les niveaux de personnel affecté aux services de soutien influent sur les besoins en matière d'infrastructure. Par ailleurs, conserver un minimum d'infrastructure réduit la maintenance requise et peut-être même les frais de fonctionnement.

26.49 En se fondant sur ses plans de développement des forces à long terme, le Ministère devrait poursuivre sa mise au point d'une stratégie globale et intégrée de gestion du portefeuille qui lui permettrait de préciser l'infrastructure optimale de la Force totale, d'établir la liste des installations à obtenir, à remplacer ou à aliéner et d'élaborer des stratégies de maintenance.

Réponse du Ministère : *Le Plan de développement de la défense (1993) demeure toujours le plan stratégique qui définit la structure de la force militaire et les ressources nécessaires - y compris l'infrastructure - au soutien de cette force. Comme l'explique ce chapitre, optimiser l'infrastructure ministérielle, une fois que sera achevée la rationalisation en cours, constitue une entreprise monumentale qui exige plusieurs centaines de millions de dollars. Par conséquent, le Ministère reportera les évaluations supplémentaires des installations jusqu'à ce que le Plan de développement soit révisé en fonction des réductions annoncées et de l'examen de la politique de défense en cours.*

26.50 Lorsqu'il faut fermer des bases ou procéder à des réductions, le gouvernement devrait envisager un processus indépendant, ouvert à l'examen public, auquel participeraient tous les intéressés. Il devrait mener des études coûts-avantages de l'aide financière qu'il se propose d'offrir aux collectivités touchées.

Conclusion générale

26.51 Notre vérification nous a permis de constater que, dans l'ensemble, le ministère de la Défense nationale a connu des difficultés dans sa tentative d'adapter son portefeuille d'infrastructure à ses besoins militaires. Il faut que les gestionnaires du gouvernement et du Ministère ajustent l'infrastructure en fonction des besoins minimaux de la nouvelle structure des forces. Ils doivent veiller à ce que des bâtiments et des structures appropriés, en nombre requis et en bon état, soient en place aux endroits voulus pour appuyer les activités clés de la Défense de façon efficace, en temps de paix comme en cas d'urgence. L'expérience limitée du Canada et l'expérience d'autres pays indiquent qu'il est possible de réaliser des économies en respectant les réalités politiques.

Chapitre 27

Défense nationale

Gestion de l'infrastructure

Table des matières

	Page
Points saillants	27-5
Contexte	27-7
Les avoirs du ministère de la Défense nationale sont considérables	27-7
Vérifications antérieures	27-7
Étendue de la vérification	27-10
Observations et recommandations	27-10
Il faut améliorer la gestion des projets de construction	27-10
Les dépenses de construction sont importantes	27-10
Pour les projets de construction hautement prioritaires, on a respecté le budget et le calendrier prévus	27-11
Il y a des faiblesses dans la gestion des phases initiales des grands projets de construction	27-11
Les retards constituent un problème de taille	27-12
Des solutions appliquées à la rénovation contribuent à différer les travaux d'entretien	27-15
La gestion des opérations touchant l'infrastructure peut être améliorée	27-17
Le Ministère a accumulé pour 1,7 milliard de dollars d'entretien différé	27-17
La productivité du Génie construction est faible	27-19
Il n'existe pas de système ni de procédures servant à mesurer la productivité	27-21
Le Ministère devrait se comparer à d'autres fournisseurs de services	27-22
Ouvrir l'ensemble du service de génie construction à la concurrence peut générer des économies	27-23
La gestion des logements familiaux a besoin d'être rationalisée dès que possible	27-24
Les déficits de fonctionnement ont été importants	27-25
Les avantages ne sont pas bien compris	27-27
Le Ministère met en oeuvre des moyens pour régler le problème	27-28
Il faut des mécanismes de contrôle des coûts des services à fonds non publics	27-29

Les programmes environnementaux ont besoin d'être revus 27-30
Le Ministère a des plans de nettoyage 27-30
Les coûts ont été sous-estimés 27-31
Il faut apporter des améliorations sur les plans de l'information de gestion et de la reddition de comptes 27-33

Un processus de reddition de comptes mal défini contribue à des coûts excessifs 27-35
Les systèmes d'information actuels n'étayent pas comme ils le devraient la reddition de comptes sur les biens immobiliers et la gestion de leur cycle de vie 27-35
La dispersion en ce qui a trait à l'attribution des responsabilités et à la reddition de comptes entraîne des coûts inutiles 27-36

Conclusion globale 27-38

Pièces
27.1 Une étude effectuée par le MDN en 1985 montre que divers corps de métiers font appel dans le secteur privé à des pratiques plus productives 27-20
(Pièce 27.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
27.2 Logements familiaux - Le Ministère continue d'avoir des déficits de fonctionnement 27-26
(Pièce 27.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
27.3 Les coûts unitaires annuels d'entretien et d'administration des logements familiaux sont élevés 27-27
(Pièce 27.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
27.4 Le coût des travaux de nettoyage peut être plus élevé que prévu 27-33
(Pièce 27.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
27.5 Les estimations disponibles les plus fiables chiffrent à 727 millions de dollars le coût des travaux de nettoyage 27-34
(Pièce 27.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Peter Kasurak

Points saillants

27.1 Le ministère de la Défense nationale administre le plus gros portefeuille de biens du pays. Son budget d'immobilisations (construction) se situe autour de 270 millions de dollars, soit le plus important au gouvernement. Le Ministère emploie 2 000 années-personnes militaires et 6 900 années-personnes civiles pour gérer son infrastructure et il dépense plus de 750 millions de dollars par année au chapitre du personnel, du fonctionnement et de l'entretien. Parmi les 34 000 bâtiments constituant son portefeuille, environ 24 000 sont des logements familiaux.

27.2 La gestion de l'acquisition d'installations a besoin d'être

améliorée. Comme nous l'avons souligné lors de vérifications antérieures, les processus d'acquisition d'immobilisations sont lourds. En ce qui a trait aux projets, une mauvaise définition des exigences, des incohérences au niveau de la conception ainsi que des délais d'exécution de neuf ans, en moyenne, ont engendré des coûts excessifs pour le Ministère, et les économies prévues n'ont pas été réalisées. Certains grands projets de remplacement d'immobilisations n'étaient pas étayés par des plans à long terme et approuvés de développement des forces.

27.3 Le ministère de la Défense nationale s'est conformé aux directives du gouvernement et a mis sur pied un programme sur l'environnement. Toutefois, le volet nettoyage de ce programme ne pourra être réalisé dans le délai initialement visé de 10 ans, et il se peut même qu'il s'étende sur vingt ans. Les coûts prévus dépassent les ressources planifiées. La responsabilisation quant à l'atteinte des objectifs n'est pas bien définie. Le coût du nettoyage, évalué à 700 millions de dollars, est considérable, mais il n'a pas été consolidé et n'a pas fait l'objet d'un rapport complet au Parlement.

27.4 Une responsabilisation insatisfaisante contribue à l'inefficience et aux coûts élevés de la gestion de l'infrastructure. Le ministère de la Défense nationale a tardé à corriger des problèmes connus, par exemple les retards dans l'approbation de projets de remplacement d'immobilisations et les pertes relatives aux logements familiaux. Les systèmes d'information sont vétustes, ils sont mal reliés et fournissent peu de données sur les coûts. Des initiatives réputées pour engendrer des économies, et mises en oeuvre localement, ne sont pas appliquées à l'échelle du Ministère.

27.5 Le Ministère doit modifier en profondeur la gestion de son infrastructure afin de se conformer aux normes de qualité commerciale. Nous estimons que des économies de plus de 100 millions de dollars par année pourraient être réalisées en ce qui a trait aux frais de fonctionnement. Les objectifs du ministère de la Défense nationale à l'égard de la possession et de la gestion des logements familiaux ne sont pas clairs, et les coûts sont excessifs. La productivité du personnel interne préposé à l'entretien est de beaucoup inférieure à celle du secteur privé. L'infrastructure vieillit, et des travaux d'entretien représentant environ 1,7 milliard de dollars ont été reportés. On utilise des fonds de fonctionnement pour remettre à neuf les bâtiments existants ou pour remplacer certains ouvrages parce que le processus d'approbation des projets de construction est excessivement lourd.

27.6 Le ministère de la Défense nationale reconnaît qu'il doit procéder à des changements s'il veut réduire ses coûts. Il tente présentement d'introduire le concept de planification opérationnelle afin d'améliorer la responsabilisation, il propose la création d'un organisme de service spécial chargé de gérer ses logements familiaux et il met à l'essai de nouvelles techniques de gestion. Le gouvernement n'appuie pas officiellement le recours, pour ses opérations internes, à la concurrence et certaines dispositions de sa politique sur le réaménagement des effectifs vont même à l'encontre d'une telle

démarche. Les efforts déployés par le ministère de la Défense nationale, pour que ses opérations internes soutiennent la concurrence du secteur privé, accusent du retard sur ceux des ministères de la Défense de certains autres pays, qui bénéficient à cet égard d'un appui législatif. Lorsqu'il a pris des initiatives en ce sens, le Ministère a réussi à rationaliser ses opérations ou à réaliser des économies.

Contexte

Les avoirs du ministère de la Défense nationale sont considérables

27.7 Le ministère de la Défense nationale administre le plus gros portefeuille de biens immobiliers au pays; en effet, les terres qu'il possède couvrent une superficie qui n'est dépassée que par l'étendue des parcs nationaux du ministère du Patrimoine canadien. Son budget d'immobilisations (construction) se situe autour de 270 millions de dollars, le plus important au gouvernement.

27.8 L'organisation ministérielle responsable de l'infrastructure est le Génie construction, fonction qui nécessite 2 000 années-personnes militaires et 6 900 années-personnes civiles. Cette fonction à elle seule est plus importante que certains ministères du gouvernement. En outre, une grande proportion des travaux sont exécutés à contrat.

27.9 Le Ministère évalue le coût de remplacement de tous ses bâtiments et ouvrages à plus de 17 milliards de dollars. Il n'a pas fait d'estimation des valeurs marchandes de ces derniers, ni établi la valeur de ses terrains. Parmi les 34 000 bâtiments qu'il gère, environ 24 000 sont des logements familiaux.

27.10 Le Génie construction dépense plus de 750 millions de dollars par année au chapitre du personnel, du fonctionnement et de l'entretien. De plus, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada paie approximativement 110 millions de dollars en subventions versées en remplacement de l'impôt foncier pour les immobilisations du ministère de la Défense nationale.

27.11 Au cours des quelques dernières années, le ministère de la Défense nationale a fait l'épreuve, avec succès, de nouvelles méthodes de gestion pour ses bases et le soutien de l'infrastructure. La haute direction du Ministère s'efforce actuellement de modifier les concepts traditionnels de gestion afin d'en arriver à une meilleure responsabilisation grâce à la « planification opérationnelle », qui suppose la décentralisation des pouvoirs ainsi que l'établissement des coûts des activités.

27.12 Le gouvernement actuel a annoncé un examen de la politique de défense, lequel devrait avoir une certaine incidence sur le rôle des militaires et sur la structure des forces.

Vérifications antérieures

27.13 Dans notre vérification de portée générale, menée en 1984 sur les

biens immobiliers, nous avons constaté que certains ministères ne se conformaient pas aux politiques relatives à la gestion des biens immobiliers. Quelques-unes des recommandations découlant de cette vérification s'appliquaient au ministère de la Défense nationale. Par exemple, nous avions recommandé de tenir compte des économies éventuelles ou des pertes de revenus au moment d'évaluer l'efficience de l'usage réel ou potentiel des biens immobiliers.

27.14 Notre vérification, en 1984, du ministère de la Défense nationale a fait ressortir des lacunes dans l'analyse économique des projets de construction et dans le processus d'examen rétrospectif.

27.15 Notre vérification, en 1992, de la Réserve des Forces canadiennes nous a permis de déceler des lacunes importantes dans l'acquisition d'installations pour la Réserve.

Étendue de la vérification

27.16 Notre vérification a porté sur la gestion des biens, l'entretien et le fonctionnement ainsi que la gestion de l'environnement. Nous y avons inclus tous les bâtiments, biens et ouvrages du Ministère, mais les locaux à bureaux loués ont été exclus de notre examen. Nos constatations valent pour la situation observée jusqu'au 30 avril 1994.

27.17 Pour bien appuyer ses activités de défense, le Ministère doit disposer, au bon endroit, d'une quantité appropriée d'installations du type requis. Chaque bâtiment a un cycle de vie, dont les principales étapes sont l'acquisition, l'entretien et l'aliénation. La gestion du cycle de vie est une opération qui consiste à assurer une utilisation maximale d'un bâtiment, au coût total le plus bas possible, pendant toute la durée de vie de ce bâtiment. Le ministère de la Défense nationale doit veiller à ce que ses installations répondent, tout au long de leur cycle de vie, aux exigences qu'impose la structure de forces prévue, sur une période de planification de quinze ans. Les gestionnaires du Ministère doivent y parvenir au coût le plus bas possible, à partir des avoirs actuels du Ministère. Nous avons donc évalué les pratiques du Ministère, à chaque étape du processus de gestion.

27.18 Parallèlement au chapitre précédent sur les réductions d'infrastructure (voir le chapitre 26), nous avons vérifié si le ministère de la Défense nationale possédait une infrastructure adéquate pour mener ses opérations en temps de paix ainsi qu'en situation d'urgence. Nous avons également vérifié si le portefeuille était bien géré, s'il existait un juste souci de l'économie et de l'efficience.

Observations et recommandations

27.19 Dans notre chapitre de 1984 sur les biens immobiliers, nous avions établi cinq étapes dans le cycle de vie des installations : la définition des besoins, l'analyse des options et la définition des exigences, l'acquisition, la gestion en cours d'utilisation et l'aliénation. Faisant appel aux techniques et aux systèmes d'information les plus appropriés pour la gestion du cycle de vie, les

gestionnaires doivent constamment renouveler le portefeuille et assurer une utilisation optimale, à un coût minimum, des installations existantes, jusqu'à ce que celles-ci ne conviennent plus et qu'elles soient aliénées. Ils doivent de plus respecter les lois, les règlements et les politiques ministérielles en vigueur. Les sections qui suivent portent sur cette façon de gérer le cycle de vie.

Il faut améliorer la gestion des projets de construction

Les dépenses de construction sont importantes

27.20 Le Ministère dépense quelque 200 millions de dollars chaque année pour de grands projets de construction, dont la valeur varie d'un million à 100 millions de dollars chacun et qui sont destinés à remplacer des éléments de l'infrastructure actuelle. En outre, il consacre 70 millions de dollars par année à des projets de moindre envergure. Nous avons étudié 15 des 93 grands projets de construction mettant en cause des installations qui sont occupées depuis 1990 ou qui devraient l'être d'ici 1996. La plupart de ces projets ont été examinés et approuvés par le Conseil du Trésor. Nous n'avons toutefois pas considéré les projets de construction commandés en appui à de nouveaux équipements militaires.

Pour les projets de construction hautement prioritaires, on a respecté le budget et le calendrier prévus

27.21 Les projets réalisés dans le cadre du Programme de réaménagement de l'infrastructure - une initiative hautement prioritaire du Quartier général de la Défense nationale - à la suite de la fermeture de bases militaires en 1989 et de la décision de fermer les établissements en Europe, n'ont pas connu les problèmes que nous avons observés pour les projets gérés selon le processus normal. Une haute priorité politique et ministérielle leur a été accordée. D'une façon générale, ces projets ont été réalisés selon le calendrier prévu ' en quatre ans, ou à peu près ' et dans les limites du budget approuvé initialement. Pour ces projets, le taux de roulement du personnel a été faible et un processus d'approbation simplifié a été utilisé.

Il y a des faiblesses dans la gestion des phases initiales des grands projets de construction

27.22 Dans notre vérification des grands projets, nous avons mis l'accent sur la détermination des besoins et sur la planification, l'élaboration et la mise en oeuvre des projets. Nous avons trouvé d'importantes faiblesses dans la gestion des trois premières phases des grands projets, surtout à l'étape de la détermination des exigences à respecter pour satisfaire aux besoins recensés. Dans certains cas, les économies escomptées n'ont pas été réalisées. Il y a eu également des cas où les projets d'acquisition et de construction n'étaient pas justifiés par des plans à long terme approuvés par le Ministère. Le Système de gestion du Programme de la Défense fait obstacle au remplacement en temps opportun des installations et, bien souvent, le taux de roulement du personnel chargé de la gestion des projets est

élevé.

27.23 Nous avons trouvé des cas où l'acquisition et la construction ont été effectuées avec l'approbation des responsables de la planification des forces, malgré le fait que les plans à long terme du Ministère étaient en pleine transformation. Par exemple :

- A l'automne 1993, le Ministère a passé un contrat de 5 millions de dollars pour la construction d'un quartier général à la Base des Forces canadiennes Shearwater. Bien qu'on avait entrepris, en septembre 1993, une étude sur la fermeture possible de bases militaires, le contrat a été adjugé le 8 octobre 1993. Les élections fédérales ont eu lieu le 25 octobre 1993. Le 15 novembre 1993, des représentants du Ministère ont évalué les incidences financières d'un arrêt du projet; ils ont conclu qu'il était plus économique de le terminer. Enfin, dans le Budget de 1994, on a annoncé le regroupement de la base de Shearwater avec la Base des Forces canadiennes Halifax, qui avait elle aussi un nouveau quartier général en construction.

- Un nouveau manège militaire a été construit à Saint-Malo (Québec), à une époque où le rôle de la Milice faisait l'objet d'une révision en profondeur. L'effectif de la Milice n'avait pas encore été approuvé à ce moment-là et il n'y avait pas de plans officiels indiquant quelles unités de la Milice seraient maintenues dans la nouvelle structure de la Force totale. Le Ministère a quand même décidé de ne pas opter pour une solution provisoire au problème du logement des unités.

27.24 Nous avons relevé des cas où l'on avait omis de préciser les besoins et de clarifier les objectifs pendant la phase de planification du projet. Par exemple :

- Le projet de construction des installations du dépôt principal d'approvisionnement de la Base des Forces canadiennes Halifax a fait l'objet de nombreuses modifications pendant la phase de conception. Le manque de clarté des objectifs et les carences de l'analyse ont entraîné un dépassement des coûts et un retard dans l'exécution des travaux. Entre 1982, date de l'inscription du projet au Programme des services de défense, et 1993, date à laquelle il a enfin été approuvé sous sa forme actuelle par le Conseil du Trésor, le projet a fait l'objet d'au moins deux redéfinitions majeures. L'énoncé des exigences de 1988 a été remanié en 1989 lorsque les hauts responsables de l'ingénierie se sont rendu compte qu'il prévoyait l'entreposage de plus de 100 000 articles qui n'avaient pas bougé en quatre ans. En 1991, après avoir consulté les utilisateurs, on a découvert que dans l'énoncé des exigences de 1989, l'espace requis était surévalué de 16 p. 100, mais les responsables ont décidé qu'il était trop tard pour redéfinir le projet encore une fois. Le projet a six ans de retard sur le calendrier initial. Les techniques de gestion des stocks ont beaucoup progressé depuis que le besoin de construire cet entrepôt a été déterminé, pour la première fois, au cours des années 70. Les représentants du Ministère nous ont dit qu'il s'agissait d'un projet particulièrement difficile à définir, d'où les retards.

- Dans le cas du nouveau Monument au maintien de la paix, les exigences n'ont pas été définies correctement au début du projet. Le coût final, approuvé, du projet a, en réalité, dépassé de 53 p. 100, ou 800 000 $, le coût prévu initialement.

- Les installations du Groupe de maintenance de la Flotte, à la Base des Forces canadiennes Esquimalt, ont été mal planifiées. Les informations présentées à la haute direction sur le projet se sont avérées inexactes et incomplètes. Le coût réel a été de 13 millions de dollars, c'est-à-dire trois fois l'estimation initiale, et le projet a été réalisé avec cinq ans de retard. Depuis, le Ministère a adopté un système qui permet à la haute direction d'exercer un meilleur contrôle sur chacun des projets.

27.25 Dans certains cas, des modifications aux plans initiaux ont provoqué des retards et des coûts additionnels. Par exemple, le Quartier général de la Défense nationale a tenté de réduire le coût des installations du Groupe de maintenance de la Flotte (Pacifique) en changeant les principaux systèmes des bâtiments alors que le processus de conception était déjà très avancé, ce qui a occasionné d'autres problèmes. Il faut mentionner également le manque de coordination des activités des sous-traitants. Ces problèmes imprévus ont eu pour effet d'augmenter de 350 000 $ le coût du nettoyage de l'environnement dans le cadre du projet. Dans le cas du bâtiment principal du Service d'approvisionnement à Halifax, les concepteurs ont ajouté un toit spécial pour des raisons esthétiques, ce qui a entraîné des coûts additionnels de 685 000 $.

Les retards constituent un problème de taille

27.26 Nous avons découvert qu'il fallait, en moyenne, quatre ans pour réaliser un projet faisant partie du Programme de réaménagement de l'infrastructure - ce qui est comparable aux délais de réalisation dans le secteur privé pour des projets similaires -, tandis que les projets gérés selon le processus normal demandaient en moyenne plus de neuf ans.

27.27 Les dossiers du Ministère montrent que les projets dont la valeur se situe entre 1 million et 10 millions de dollars sont aussi longs à élaborer que les gros projets. Pour les projets de plus de 10 millions de dollars, le retard est de 30 p. 100 en moyenne, tandis que pour les projets de moins de 10 millions de dollars, le retard est d'environ 130 p. 100. Les planificateurs, semble-t-il, ont régulièrement tendance à sous-estimer le délai requis pour réaliser les projets de moindre envergure. Un retard dans la réalisation d'un projet peut avoir des conséquences néfastes : perte d'avantages opérationnels, remplacement des responsables et des gestionnaires du projet, coûts plus élevés, produit final qui ne répond déjà plus aux besoins.

27.28 La « phase préliminaire », c'est-à-dire le temps qu'un projet approuvé passe sur une liste d'attente à l'échelon local, est de près de huit ans en moyenne. Pendant cette période, les projets ne sont pas suivis par le système de gestion des projets du Quartier général de la

Défense nationale. Le processus de planification des programmes du Quartier général de la Défense nationale ne tient pas compte des projets de construction jugés essentiels pour appuyer les opérations ou la structure des forces lorsque le Ministère n'a pas les moyens de les financer et il ne donne aucune estimation du coût global de ces projets.

27.29 Des représentants du Ministère nous ont dit que le manque de fonds est à l'origine d'une grande partie des retards, surtout pendant la phase préliminaire. Dans ces circonstances, nous nous attendions à trouver un système qui accorde une haute priorité aux projets de construction les plus prometteurs en termes d'économies pour le Ministère, compte tenu de la nécessité de répondre aux besoins opérationnels. L'argent économisé pourrait alors être affecté à d'autres projets de construction, de façon à réduire le nombre de projets en souffrance et la durée de l'attente. Cependant, la situation qui prévaut est semblable à celle que nous avons décrite dans notre chapitre sur la Technologie de l'information de la Défense : il n'existe aucun système ni aucune stratégie de cette nature.

27.30 Le Ministère devrait améliorer l'analyse des besoins et des exigences pour les grands projets de construction et faire en sorte qu'ils demeurent actuels et compatibles avec la structure des forces et les plans de développement des bases.

Réponse du Ministère : *D'accord. Des procédures améliorées ont déjà remplacé celles qui étaient en vigueur au moment de la réalisation des projets vérifiés. Les énoncés des besoins (EB) et la planification préliminaire sont plus complets que par le passé, et un Comité supérieur de révision (CSR) amélioré est en place depuis un an. Le CSR veille à ce qu'on mette davantage l'accent sur le concept d'opérations, l'analyse des options et la solution d'ingénierie qui satisfont les besoins militaires minimaux. L'affectation d'un analyste de programme au sein du CSR facilitera l'étude des questions touchant la structure des forces. Nous continuerons de perfectionner et de renforcer le processus.*

Pour ce qui est de l'installation du Groupe de maintenance de la Flotte, nous reconnaissons que la planification initiale était incomplète et que le coût final a été trois fois plus élevé que l'estimation initiale; ce dépassement de coût s'explique toutefois par certaines circonstances atténuantes. Ces circonstances comprennent notamment une modification du Code national du bâtiment relativement à de tout nouveaux critères de renforcement sismique et à des coûts imprévus de nettoyage de l'environnement occasionnés lorsque la conception de la fondation a été changée par souci d'économie. En réalité, il a fallu attendre plus de deux ans avant d'adjuger le contrat de construction, afin que le montant de 13 millions de dollars soit entièrement approuvé; les dépenses du projet ont été en fait inférieures de 500 000 $ aux estimations.

27.31 Dans l'établissement de ses priorités, le Ministère devrait tenir compte des économies optimales que permettront de réaliser les projets de construction et il devrait veiller à ce que la planification, la

définition et la mise en oeuvre de ces projets soient effectuées en temps opportun.

Réponse du Ministère : *Nous convenons que l'économie doit être un facteur dans l'établissement des priorités pour les projets de construction. Toutefois, le besoin opérationnel demeure le facteur déterminant pour la priorité de financement, et l'infrastructure est gérée de façon à appuyer les opérations le mieux possible. S'efforçant de tenir compte des économies dans le processus décisionnel, le sous-comité de la Commission de contrôle du programme (1994) a effectué une analyse de rentabilisation pour chaque projet afin de déterminer les conséquences d'un report tant sur les opérations que sur les coûts de fonctionnement et d'entretien. Ce processus sera peaufiné et appliqué à titre de procédure standard. En outre, nous sommes en train d'améliorer le système de gestion du Programme de la défense de façon à assurer une réalisation plus opportune des projets de construction (voir réponse du Ministère, paragraphe 27.39).*

27.32 Le Ministère devrait : faire un suivi, au Quartier général de la Défense nationale, des projets qui en sont à la phase préliminaire; utiliser à cette fin les meilleures estimations des coûts et des retombées économiques potentielles; utiliser ces données dans la planification des programmes et du développement des forces.

Réponse du Ministère : *D'accord. Les projets qui en sont à la phase préliminaire sont examinés et présentés de nouveau chaque année par les bases et les commandements. Avec l'introduction, en 1994, des analyses de rentabilisation pour les projets, les retombées économiques pouvant découler de la mise en oeuvre précoce des projets seront mises à jour et révisées chaque année. L'incidence des reports de projet continuera d'être un facteur déterminant dans les décisions relatives au financement des projets (27.31). Le Ministère procède également à la mise au point d'un nouveau système permettant de quantifier les retards actuels et anticipés des projets d'entretien de l'infrastructure ainsi que les répercussions de ces retards, de sorte que les gestionnaires supérieurs comprennent bien les besoins futurs en matière d'infrastructure.*

Des solutions appliquées à la rénovation contribuent à différer les travaux d'entretien

27.33 L'acquisition, le fonctionnement et l'entretien, et la rénovation, ou « recapitalisation », sont des phases de dépense dans le cycle de vie du matériel. Les dépenses d'immobilisations sont celles qui sont censées produire des avantages répartis sur plusieurs années, qu'il s'agisse d'acquisition ou de rénovation.

27.34 Lorsqu'elles sont judicieuses, les dépenses d'immobilisations réduisent le coût global du cycle de vie d'un bâtiment et elles augmentent l'efficacité des opérations. Les gestionnaires de biens immobiliers pratiques en usage dans le secteur privé, et d'après une politique adoptée récemment par le Conseil du Trésor, les travaux de rénovation importants qui prolongent la vie utile d'un bâtiment ou d'un ouvrage constituent une dépense d'immobilisations. Bien gérer le cycle de vie

d'un bâtiment ou d'un ouvrage, c'est trouver le juste équilibre entre les dépenses d'immobilisations et les dépenses d'entretien.

27.35 D'après la politique en vigueur au ministère de la Défense nationale, les fonds de fonctionnement et d'entretien peuvent être utilisés pour vider un bâtiment au complet, remplacer tous ses principaux systèmes et le remettre à neuf de façon à ce qu'il serve encore 50 ans, pourvu que l'usage auquel il est destiné et les dimensions de ses fondations demeurent inchangés. Cette politique n'est plus conforme à la politique du Conseil du Trésor, qui définit ce genre de rénovation comme une dépense d'immobilisations. Cette façon de faire, de plus, est contraire aux pratiques généralement acceptées du secteur privé. Chaque année, le Ministère puise environ 70 millions de dollars dans son budget d'entretien pour rénover des ouvrages et des bâtiments.

27.36 Les gestionnaires du Ministère puisent dans le budget d'entretien parce que le processus d'approbation des dépenses d'immobilisations pour les projets de construction de remplacement est long et ardu. En effet, chaque projet doit être examiné au moins trois fois par des comités ministériels; le Chef d'état-major de la Défense, le Sous-ministre et le Ministre examinent chaque projet deux fois; enfin, tout projet de plus de 10 millions de dollars doit être examiné deux fois par le Conseil du Trésor. A cause de tout cela, plutôt que d'envisager la construction d'un bâtiment neuf, les gestionnaires préfèrent rénover les installations existantes en puisant dans le budget d'entretien, qui est plus accessible.

27.37 Un bon exemple de la façon dont le Ministère puise dans son budget d'entretien pour effectuer des dépenses d'immobilisations c'est le programme qui vise à remplacer les vieux ouvrages et installations de services publics - comme les systèmes de chauffage et d'égout - dans les bases militaires. Le Ministère estime que pour remplacer ses principaux ouvrages et installations de services publics, il aura besoin de 40 à 60 millions de dollars par année pendant 10 ans. Cela représente environ 20 à 25 p. 100 du budget d'entretien que le Génie construction consacrera à la rénovation, conformément à la politique et aux pratiques en vigueur au Ministère.

27.38 Le recours au budget d'entretien pour financer des travaux de rénovation (dépenses d'immobilisations) contribue à l'accumulation de travaux d'entretien différés, ce dont nous parlerons dans la prochaine section. Cette pratique empêche les gestionnaires de trouver le juste équilibre entre les dépenses d'immobilisations et les dépenses d'entretien, et de garantir ainsi un usage optimal des ouvrages et des bâtiments, au coût le plus bas. De plus, cette pratique fausse les informations financières dont les gestionnaires ont besoin pour leur gestion et pour rendre compte de cette dernière.

27.39 Le Ministère devrait revoir ses politiques et ses pratiques en matière de rénovation, afin de se conformer à la politique du Conseil du Trésor sur les dépenses d'immobilisations. Il devrait simplifier son processus d'approbation des dépenses pour le remplacement des installations.

Réponse du Ministère : *Le ministère de la Défense nationale et les représentants du Conseil du Trésor harmonisent actuellement les définitions dans les domaines de la réfection et de l'entretien de l'infrastructure. En septembre 1993, un groupe de travail ministériel a été créé et chargé de rationaliser le processus d'approbation des projets de construction de remplacement. Ses conclusions, publiées récemment, contribueront à l'adoption de changements qui accéléreront la révision et l'approbation des projets.*

La gestion des opérations touchant l'infrastructure peut être améliorée

27.40 Nous avons constaté que le Ministère pourrait certainement améliorer la gestion des opérations touchant l'infrastructure, dans des domaines-clés comme l'entretien différé, la productivité du Génie construction, l'identification des économies potentielles (en comparant ses opérations à celles d'autres fournisseurs), et la gestion des logements familiaux.

Le Ministère a accumulé pour 1,7 milliard de dollars d'entretien différé

27.41 L'entretien consiste à maintenir en bon état les installations, les immeubles et les équipements; c'est l'ensemble des travaux qui sont nécessaires pour permettre à un bien immeuble d'avoir la durée de vie utile prévue à l'origine avant d'être liquidé ou remis à neuf. L'entretien n'augmente pas la durée de vie d'un bien, ni sa capacité. Différer les travaux d'entretien et les réparations peut entraîner une baisse du rendement ou de la valeur du bien, ou l'un et l'autre, et occasionner des réparations encore plus coûteuses par la suite, s'il s'avère nécessaire de le conserver. Des représentants du Ministère nous ont dit que les décisions concernant l'entretien sont souvent dictées par l'urgence de la situation ou par la disponibilité des fonds. A l'heure actuelle, une grande partie des bâtiments du Ministère sont vieux. De plus, de grands ouvrages, par exemple les canalisations d'eau, d'égout, de transport d'électricité et de vapeur, et les installations de chauffage central ont besoin d'être remis à neuf ou remplacés.

27.42 Le Ministère a un système pour mesurer la qualité de l'entretien de son infrastructure, mais il n'a jamais évalué le coût total de l'entretien différé. Le système du Ministère fait appel à divers inspecteurs qui signalent les travaux d'entretien requis. Il y a plus de 220 inspecteurs de l'entretien, dans 30 bases militaires canadiennes. Leur nombre varie : il y en a trois à la BFC Comox et 18 à la BFC Halifax. Le coût de ces inspecteurs est d'environ 12 millions de dollars par année. Notre visite dans une importante base de la US Air Force nous a appris qu'on n'y trouve que trois inspecteurs. Pour réduire les coûts, cette base américaine compte presque uniquement sur son système informatique et sur son personnel d'entretien pour signaler les problèmes potentiels. Nous avons également visité la plus grosse base de la US Navy : on n'y trouve que 12 inspecteurs, et aucun système informatique. Elle aussi compte énormément sur ses préposés à l'entretien pour signaler les problèmes. Nous n'avons pas essayé de

comparer le rapport coût-efficacité de ces différentes approches. Cependant, nous avons remarqué que, à moins qu'il y ait une bonne chance d'obtenir des fonds pour ces travaux, bon nombre des travaux d'entretien dont les inspecteurs canadiens constatent la nécessité ne sont jamais incorporés dans un programme d'entretien ou de réparation. On peut donc s'interroger sur l'utilité de ces inspections pour le Ministère.

27.43 Le Ministère tente d'affecter chaque année à l'entretien 1,6 p. 100 de la valeur de remplacement de l'infrastructure. Pour évaluer le coût total de l'entretien différé, nous avons choisi un échantillon de 200 articles parmi les quelque 20 000 biens immobiliers inventoriés dans le système du Ministère, biens dont la valeur de remplacement est estimée à 13,1 milliards de dollars. Nous avons exclu les installations en Europe, les terrains libres, le Système d'alerte du Nord, et les infrastructures communautaires comme les logements, les centres sportifs et les centres communautaires. Des représentants du Ministère nous ont fourni des estimations des coûts de l'entretien différé pour chaque ouvrage ou bâtiment figurant dans notre échantillon, d'après les inspections les plus récentes. A partir de ces estimations, nous avons calculé que le Ministère a accumulé pour 1,7 milliard de dollars d'entretien différé, soit 13 p. 100 de la valeur de remplacement de l'infrastructure. Cela représente près de 10 ans de travaux d'entretien en retard. Le coût de l'entretien différé est de 900 millions de dollars pour les grands ouvrages et de 800 millions de dollars pour les bâtiments.

27.44 Le Ministère devra dépenser une somme considérable pour remplacer ses vieilles installations, à moins qu'il préfère subir une augmentation des frais de fonctionnement due à la détérioration accélérée des grands ouvrages et bâtiments ayant dépassé leur durée de vie utile. Le Ministère n'a toujours pas de stratégie globale pour faire face au problème de l'entretien différé.

27.45 Le Ministère devrait adopter un système de gestion du cycle de vie des éléments importants de l'infrastructure afin de pouvoir déterminer un juste équilibre entre les dépenses d'immobilisations et les dépenses d'entretien, contrôler le volume des travaux d'entretien différés (au total et pour chacun de ces éléments) et utiliser ces informations dans la planification de l'infrastructure.

Réponse du Ministère : *Attendu la diversité d'âge des éléments de l'infrastructure ministérielle, le rapport entre dépenses d'immobilisations et dépenses de maintenance variera au fil des ans. « L'équilibre approprié » ne peut donc demeurer constant. Le Ministère a commencé un examen en profondeur pour quantifier les retards actuels et prévus des projets d'entretien de l'infrastructure et pour en établir les conséquences. Ce processus élargira la base des connaissances en gestion d'ensemble, base sur laquelle reposent les décisions en matière de planification de l'infrastructure.*

27.46 Le Ministère devrait s'attaquer simultanément à son problème d'entretien différé et à la rationalisation de son infrastructure, afin de répondre aux besoins des forces. Il devrait envisager d'utiliser

les économies résultant de l'efficience accrue des opérations pour réduire le volume des travaux d'entretien différés.

Réponse du Ministère : *La question des travaux d'entretien différés sera traitée dans le cadre de l'analyse de l'accumulation de travaux présentement en cours (voir le paragraphe 27.45). L'entretien de l'infrastructure déclarée superflue à la suite du processus de rationalisation sera réduit à un niveau minimal en attendant l'aliénation. Une fois terminé, le Projet de réduction de l'infrastructure (PRI) permettra de réduire la quantité de travaux d'entretien différés à long terme, mais les « économies du PRI » auront déjà été redistribuées entre les divers postes de l'enveloppe de la Défense.*

La productivité du Génie construction est faible

27.47 Au Ministère, la gestion de l'infrastructure est la responsabilité du Génie construction. Cette organisation compte près de 9 000 employés. Environ 3 400 hommes de métier sont préposés à l'entretien des bâtiments et des installations. Le Ministère a défini chaque spécialité de façon rigide, allant même jusqu'à distinguer une catégorie de conducteurs spécialisée dans le transport de ce personnel. Le Génie construction coûte environ un milliard de dollars par année au Ministère. Dans les bases militaires, les hommes de métier consacrent la plus grande partie de leur temps au dépannage et aux petites réparations. D'une façon globale, nous avons constaté que bien des choses pourraient être faites, dans le domaine du Génie construction, pour améliorer la gestion du coût des ressources humaines.

27.48 La faible productivité est un problème connu depuis longtemps. Depuis 1980, le Ministère a effectué un certain nombre d'études qui ont indiqué que le Génie construction a un problème de productivité :

- En 1980, une évaluation a conclu que, bien que le Génie construction soit bien structuré et bien géré, son efficience et sa productivité sont jugées faibles. Cependant, les comparaisons avec le secteur privé ont été difficiles, car on n'avait pas affaire à des installations du même type ni du même âge.

Pièce 27.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

- En 1985, le Groupe de travail sur les locaux du Ministère a procédé à une étude détaillée du coût de l'entretien des logements familiaux, dans deux bases militaires, sur une période de 14 mois. Dans le cadre de cette étude, la productivité des pratiques et des procédures utilisées par les hommes de métier du Génie construction a été comparée à celle des pratiques et procédés utilisées par les travailleurs du secteur privé. La pièce 27.1 montre les résultats de cette comparaison.

27.49 L'étude de 1985 a montré qu'en adoptant les pratiques en vigueur

dans le secteur privé, le Ministère pourrait réaliser un gain d'efficience de 40 p. 100 dans l'utilisation de son personnel d'entretien. Les principales améliorations qui pourraient être apportées sont les suivantes : employer des hommes à tout faire plutôt que des hommes de métier et, pour éliminer les délais d'attente, laisser les membres du personnel conduire leur propre véhicule plutôt que de leur fournir un chauffeur.

27.50 A partir des résultats de cette étude, nous avons calculé que le Ministère aurait pu économiser 134 années-personnes, dans l'entretien des logements familiaux seulement, en ayant davantage recours à des hommes à tout faire et en laissant les membres du personnel assurer leur propre transport. Le Ministère n'a pas pris de mesures significatives à la suite de cette étude. La recommandation de l'étude selon laquelle le contrôle des logements familiaux devrait être retiré de la chaîne de commandement militaire et devenir un service autonome sans but lucratif a soulevé beaucoup d'inquiétude au Ministère. On a craint également que la modification ou l'élimination de certains postes suscite des problèmes de relations de travail. La décision de ne pas établir un service du logement autonome financé à l'aide de fonds non publics et le fait de ne pas avoir pu recourir davantage aux services d'hommes à tout faire et de n'avoir pas autorisé le transport individuel, comme l'étude l'avait suggéré, a empêché le Ministère, selon nos calculs, d'économiser plus de 41 millions de dollars depuis 1985.

27.51 En 1991-1992, les essais effectués, avec la coopération des syndicats, dans deux bases militaires du Service de l'instruction, ont montré que le Ministère a économisé 1,7 million de dollars par année en améliorant les méthodes de travail du Génie construction sur les bases (par exemple : réduire le personnel à la caserne des pompiers, fournir des véhicules aux employés plutôt que des chauffeurs et changer le mode de service des installations de chauffage). Le recours au transport individuel représente à lui seul des économies annuelles de plus de 400 000 $.

27.52 Le Commandement aérien, lui aussi avec la coopération des syndicats, expérimente depuis le début des années 80 une nouvelle méthode de gestion des services de Génie construction baptisée « Socio-Tech ». Comme dans le cas des essais mentionnés au paragraphe précédent, le Commandement aérien a constaté que les pratiques en vigueur n'étaient pas efficientes. Dans une base militaire en particulier, le recours au transport individuel des hommes de métier a permis d'économiser 528 000 $ en temps de travail sur une année.

27.53 L'incapacité du Ministère à prendre des mesures lui a coûté cher. Nous avons mené notre propre étude sur la productivité des pratiques utilisées par les hommes de métier du Génie construction pour confirmer les résultats des études et des essais du Ministère. A partir d'un échantillon de commandes de travaux provenant des dossiers du Ministère, nous avons comparé la durée d'exécution de certains travaux d'entretien à la durée normale de ces travaux dans le secteur privé, à l'aide d'une estimation que deux économistes indépendants de la construction ont établie à partir des normes et pratiques en vigueur

dans le secteur commercial. Cette comparaison indique que la productivité des employés du Ministère est inférieure de 33 p. 100 à celles des travailleurs du secteur privé. Nous estimons que cette faible productivité coûte environ 50 millions de dollars par année au Ministère. Cette constatation est conforme aux résultats des études et des essais menés antérieurement par le Ministère.

27.54 Le Ministère est au courant de la faible productivité de son service de Génie construction depuis plus de 10 ans. Des études plus récentes ont apporté d'autres preuves quant à la possibilité de faire des économies. Le ministère de la Défense nationale est à un tournant de son histoire, et il faut absolument qu'il prenne des mesures pour donner suite à ses propres études. Il doit adopter des pratiques plus flexibles dans le domaine de la gestion des ressources humaines et utiliser les gains d'efficience ainsi réalisés pour réduire le volume d'entretien différé, ou pour générer des économies (ou une combinaison des deux). D'après le Budget de 1994, le Ministère doit réduire son personnel civil de quelque 8 400 personnes au cours des quatre prochaines années. Il a déjà introduit le Programme de réduction du personnel civil, lequel offre des indemnités aux employés qui quittent volontairement leur poste. Cependant, le ministère de la Défense nationale, pour effectuer les changements requis, doit respecter les balises dictées par la Directive du Conseil du Trésor sur le réaménagement des effectifs et tenir compte des conventions collectives en vigueur. D'après cette directive, le Ministère doit garantir à tout employé dont le poste est devenu excédentaire, et qui est prêt à se recycler ou à déménager, qu'une offre d'emploi raisonnable dans la fonction publique lui sera faite. Lorsqu'un employé devient excédentaire à cause du recours à la sous-traitance, le Ministère doit lui faire une offre d'emploi raisonnable, l'emploi devant se situer dans un rayon de 16 kilomètres de son lieu de travail actuel. Étant donné que beaucoup d'établissements de la Défense se trouvent dans des régions éloignées, il sera très difficile pour le Ministère de se plier aux exigences de la Directive sur le réaménagement des effectifs. Toutefois, le Programme de réduction du personnel civil viendra alléger ce problème. Les conventions collectives exigent que les employés du Ministère ne travaillent que dans leur spécialité, mais avec l'attrition, et à mesure que les conventions collectives seront renégociées, il sera possible de créer des postes d'hommes à tout faire.

Il n'existe pas de système ni de procédures servant à mesurer la productivité

27.55 Le Système d'information sur la gestion - Génie construction ne permet pas d'enregistrer les coûts des petits travaux courants de réparation et de comparer les coûts effectifs aux coûts prévus. Bien que l'absence de système et de procédures servant à mesurer la productivité et l'efficience ait été constatée dès 1980, lors d'une évaluation du Génie construction, un tel système et de telles procédures n'existent toujours pas. Le Ministère compte faire l'essai d'un nouveau système l'année prochaine et il a également permis à quatre bases d'acheter des logiciels standard et d'installer leurs propres systèmes.

27.56 Pour assurer le fonctionnement et l'entretien de son infrastructure, le Ministère devrait :

- **se doter de meilleurs moyens d'information pour les prises de décisions courantes touchant l'entretien de l'infrastructure et trouver une méthode pour évaluer la productivité en ce qui a trait aux travaux effectués;**

- **élaborer une stratégie nationale concernant ses ressources humaines afin de pouvoir apporter sans délai les changements nécessaires pour remédier aux insuffisances;**

- **s'assurer la coopération des syndicats pour faire adopter à l'échelle de l'organisme les « meilleures pratiques » éprouvées dans le cadre de projets d'amélioration.**

Réponse du Ministère : *D'accord. Le nouveau système d'information de gestion, que l'on est à mettre en place, favorisera une prise de décisions plus éclairée. En outre, l'adoption de pratiques décisionnelles inspirées du secteur privé aura un effet positif sur la productivité de la main-d'oeuvre.*

Le Ministère devrait se comparer à d'autres fournisseurs de services

27.57 Les ministères de la Défense, dans tous les pays, ont eu tendance à se transformer en organisations à intégration verticale, c'est-à-dire qu'ils ont assumé toutes les tâches, y compris la plupart des fonctions de soutien, qui leur sont nécessaires pour bien fonctionner. Au cours des dix dernières années, la nécessité d'agir ainsi a été mise en question au Royaume-Uni et aux États-Unis. Ces deux pays ont des programmes régis par la loi, selon lesquels les ministères doivent ouvrir les services de soutien à la concurrence du secteur privé afin que ces services puissent être assurés au plus bas prix, que les ministères les assurent eux-mêmes ou qu'ils les confient à l'entreprise privée. Au Canada, il n'existe aucune loi et rien n'a été prescrit par les organismes centraux en ce sens.

27.58 Le ministère de la Défense nationale a effectué des études sur le recours à l'entreprise privée dans le cadre de Défense 2000, mais il n'a pas de programme comme tel pour ouvrir les services internes à la concurrence de fournisseurs de l'extérieur. La politique du Conseil du Trésor sur le réaménagement des effectifs et les conventions collectives dont il a été question plus haut n'interdisent pas de recourir aux services d'entrepreneurs du secteur privé, mais il est moins facile, à cause de certaines de leurs modalités, d'avoir recours à ce moyen.

27.59 Nous avons étudié ce qui s'est produit aux États-Unis et au Royaume-Uni, où les services internes ont été ouverts à la concurrence du secteur privé, et nous avons constaté que d'importantes économies ont été réalisées dans les deux pays. Dans l'ensemble des services de soutien des bases, y compris l'infrastructure, le Department of Defence des États-Unis a économisé 613 millions de dollars US pendant

la période allant de 1979 à 1986. Sur cette somme, 89 millions de dollars ont été économisés aux chapitres de l'entretien des installations, des terrains et des services publics, et 156 millions à celui d'activités multiples, dont, peut-être, l'entretien de l'infrastructure.

27.60 Au Royaume-Uni, le ministère de la Défense a estimé qu'en ouvrant les services internes à la concurrence, il a fait en moyenne des économies annuelles de 24 p. 100, ce qui correspond, à l'heure actuelle, à plus de 60 millions de livres par année. Aux États-Unis, 20 p. 100 des économies relevées, soit 128 millions de dollars US, ont été réalisées grâce à une amélioration du 50 p. 100 des services que l'on avait décidé de continuer d'assurer à l'interne. Les résultats des expériences menées par le ministère de la Défense nationale et par d'autres pays indiquent que la comparaison des opérations de soutien de l'infrastructure menées à l'interne à ce qu'offrent d'autres fournisseurs de services peut permettre de simplifier les opérations et de réaliser des économies.

27.61 Le ministère de la Défense nationale n'a pas examiné systématiquement les services d'entretien de l'infrastructure afin de déterminer quel avantage il y aurait à les ouvrir à la concurrence de fournisseurs du secteur privé. Les représentants du Ministère estiment que la Politique du Conseil du Trésor sur le réaménagement des effectifs rendrait la chose très difficile. En effet, comme il a été indiqué, cette politique garantit aux employés civils, ayant perdu leur poste à cause du recours au secteur privé, l'offre d'un emploi raisonnable à proximité de leur lieu de travail. Le ministère de la Défense nationale a déjà pris certaines mesures importantes, dont les suivantes :

- Le fait d'avoir confié à l'entreprise privée la tâche d'assurer l'instruction élémentaire au pilotage pendant la période allant de 1992 à 1997 a amené le Ministère à céder la base de Portage-La-Prairie à une organisation à but non lucratif. Il estime que sa rationalisation des services de soutien de la base et que son recours au secteur privé lui a permis d'économiser, à ce jour, 19 millions de dollars et qu'il économisera 73 millions sur une période de cinq ans.

- Lors d'un essai effectué aux bases d'entraînement, la gestion des transports et des logements a été comparée aux services assurés par d'autres fournisseurs, ce qui a donné lieu à une rationalisation des procédures et permis de réaliser des économies de 10 millions de dollars depuis 1991.

Ouvrir l'ensemble du service de génie construction à la concurrence peut générer des économies

27.62 Par suite des fermetures récentes de bases, il a été possible à des entrepreneurs civils d'assurer la gestion des services de génie construction des bases. Nous avons examiné l'incidence que le recours au secteur privé a eue à la Base des Forces canadiennes London et à l'ancienne Base des Forces canadiennes Portage La Prairie. A London, la plupart des services de génie construction avaient déjà été confiés

à l'entreprise privée avant la fermeture de la base et il n'y a pas eu d'autres économies.

27.63 A Portage la Prairie, le Ministère avait consacré à ces tâches 105 années-personnes et un budget de 5,25 millions de dollars en 1990-1991. Une entreprise du secteur privé, qui emploie 32 personnes, s'est vu confier, par contrat, le soin d'assurer le fonctionnement et l'entretien de l'infrastructure de la base.

27.64 L'entrepreneur assure maintenant le fonctionnement et l'entretien de l'ancienne base pour un coût total d'environ 3,7 millions de dollars par année. Ce montant, selon nos sources, comprend le coût de travaux d'entretien reportés. La réalisation de ces travaux devrait permettre une réduction progressive des frais de fonctionnement et d'entretien. L'entrepreneur n'a, toutefois, aucun rôle opérationnel militaire à remplir et n'a pas à s'occuper des logements familiaux, puisqu'un organisme se charge d'en faire la location. L'entrepreneur peut satisfaire aux exigences réduites des Forces, soit assurer le fonctionnement de l'installation à raison d'un quart de travail par jour, cinq jours par semaine, en utilisant son personnel actuel. Le Ministère envisage une solution semblable pour assurer la gestion de l'entretien à Meaford.

27.65 Le ministère de la Défense nationale devrait comparer le service de génie construction de chaque base avec ce qu'offrent d'autres fournisseurs.

Réponse du Ministère : *D'accord. En plus de diverses installations dont le coût de remplacement excède les six milliards de dollars, le Ministère gère environ 11,5 millions de mètres carrés de locaux et d'infrastructure générale ou spécialisée. Pour donner une idée de l'ampleur de la tâche, précisons que les cinq principales entreprises de promotion immobilière au Canada administrent au total quelque 11,6 millions de mètres carrés - surtout des tours de bureaux. Aucune organisation, qu'elle soit publique ou privée, n'assume en matière de gestion d'infrastructure des responsabilités comparables, par leur portée et leur ampleur, à celles du Ministère. La primauté des opérations vient compliquer encore plus la gestion de l'infrastructure ministérielle. Ainsi, les militaires qui sont des personnes de métier, des superviseurs ou des gestionnaires sont largement - et utilement - affectés à des activités liées à l'infrastructure pour acquérir la formation essentielle au soutien des opérations militaires au pays et à l'étranger. Parce qu'il faut en outre prévoir, aux fins de formation et de repos, le logement du personnel militaire déployé dans le cadre d'activités liées à l'infrastructure, le Ministère a de la difficulté à adopter les pratiques de gestion de l'infrastructure ayant cours dans le secteur privé. Quoi qu'il en soit, le Ministère est déterminé à utiliser la méthodologie de l'analyse commerciale pour mettre au point des pratiques optimales de gestion de l'infrastructure, notamment au niveau des bases.*

27.66 Le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale devraient se renseigner sur les services de soutien que d'autres pays ouvrent à la concurrence et sur les méthodes qu'ils emploient pour le

faire.

Réponse du Ministère : *Le Ministère continuera de puiser dans le vaste répertoire d'information disponible, aux niveaux national et international, sur l'expérience des secteurs privé et public en matière de rationalisation et d'impartition des services de soutien.*

La gestion des logements familiaux a besoin d'être rationalisée dès que possible

27.67 La gestion des logements familiaux a été fragmentée. Pour loger les militaires des Forces canadiennes et leurs personnes à charge, qui sont répartis dans 36 bases et stations, le Ministère est propriétaire d'environ 22 000 habitations et en loue 2 000 autres, à bail collectif, dans le secteur privé. Le groupe de travail du Ministre sur l'infrastructure urbaine a évalué à environ 330 millions de dollars la valeur marchande actuelle des 7 000 logements familiaux situés en zone urbaine. La valeur marchande de l'ensemble des logements n'a pas été déterminée, mais le Ministère estime que les remplacer coûterait 2 milliards de dollars. Depuis 1960, le Conseil du Trésor interdit la construction de logements familiaux dans des zones urbaines ou semi-urbaines. Les habitations sont vétustes, la plupart de celles qui se trouvent dans les bases ayant été construites il y a 30 à 40 ans.

27.68 Au ministère de la Défense nationale, on ne trouve aucun gestionnaire qui soit seul responsable de l'ensemble des logements familiaux. Au moins cinq sections au Quartier général de la Défense nationale se partagent cette responsabilité et la même fragmentation existe dans les bases. A l'heure actuelle, le déficit de fonctionnement s'élève à 30 millions de dollars par année (voir la pièce 27.2), en dépit du fait que le Ministère n'a pas de versements hypothécaires à effectuer sur les terrains et les bâtiments. Avant cette année, le Ministère ne visait pas l'autosuffisance financière de ses logements familiaux.

27.69 Les recettes provenant des logements familiaux sont soustraites du budget total du Ministère. C'est pourquoi les représentants des bases ont tendance à considérer les logements familiaux purement comme une source de dépenses.

Les déficits de fonctionnement ont été importants

Pièce 27.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

27.70 Le Ministère a procédé à une analyse approfondie des logements familiaux en 1979. Les auteurs de l'étude ont constaté que les coûts étaient élevés et ont recommandé au Ministère de se dessaisir de 15 000 habitations et de céder aux provinces les écoles des bases fréquentées par les personnes à charge des militaires occupant des logements familiaux. Le Ministère ne s'est pas dessaisi des logements, mais la cession des écoles a commencé en 1985 et se terminera en 1994. De 1978 à 1993, les excédents annuels nets des dépenses par rapport aux

recettes, dans le cas des logements familiaux, se sont élevées à 1,4 milliard de dollars (en dollars de 1993). Ce chiffre comprend les dépenses faites pour assurer l'éducation des personnes à charge jusqu'en 1985, lorsque le Ministère a décidé de céder les écoles aux provinces. Si la dette publique avait été réduite du montant des déficits annuels, y compris les intérêts, la somme de 2,4 milliards de dollars aurait pu être économisée de 1978 à 1993.

27.71 Les raisons des déficits de fonctionnement sont les suivantes :

- Le coût annuel total est d'environ 5 000 $ par logement, ce qui inclut le coût des subventions que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada verse en remplacement de l'impôt foncier. Ce coût est supérieur aux frais d'exploitation des « logements autonomes » d'une coopérative d'habitation dans une base des Forces canadiennes, même si les frais de chauffage et d'électricité sont compris dans le cas des logements autonomes et qu'ils ne le sont pas dans celui des logements familiaux.

- Les frais d'administration et d'entretien des logements familiaux gérés par le ministère de la Défense sont 206 p. 100 plus élevés que ceux de 14 coopératives de logement à but non lucratif faisant partie de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada, et 250 p. 100 plus élevés que ceux d'un entrepreneur du secteur privé choisi aux fins de comparaison (voir la pièce 27.3).

- Le Conseil du Trésor exige que les loyers soient comparables à ceux qui ont cours sur le marché local du logement. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, les recettes sont peu élevées à cause du nombre de logements qui restent inoccupés et, dans bien des cas, parce que les loyers sont inférieurs à ce qu'ils sont dans le secteur privé. Les habitations inoccupées coûtent chaque année au Ministère quelque 8 millions de dollars. Il faut en moyenne au Ministère 30 jours pour préparer un logement pour de nouveaux locataires, alors que les entreprises privées estiment qu'il leur faut moins d'une semaine. Les pertes de recettes subies par le Ministère se sont chiffrées en moyenne à plus de 25 millions de dollars par année depuis qu'il lui a été recommandé, en 1979, de se dessaisir de 15 000 logements. Elles ont dépassé les 30 millions de dollars en 1991-1992 et 1992-1993.

27.72 Les rapports des vérifications internes indiquent, pour une des bases, que les recettes provenant des logements pris à bail collectif sont insuffisantes pour couvrir les coûts en raison du fait que des habitations restent inoccupées, qu'il y a signature de baux dont la valeur est supérieure à celle du marché et que le Ministère observe rigoureusement, de son propre gré, les règlements provinciaux sur le contrôle des loyers. Le Ministère, pour la location de ces logements, paie 6 millions de dollars par année, auxquels s'ajoutent certains frais de rénovation et de réparation, mais il ne touche que 3 millions en loyers.

Les avantages ne sont pas bien compris

27.73 A l'origine, le Ministère fournissait le logement aux militaires

parce que ceux-ci touchaient une solde modique et que les bases étaient situées dans des endroits isolés. Les militaires sont maintenant aussi bien rémunérés que les fonctionnaires et bon nombre de bases se trouvent maintenant à l'intérieur de villes par suite de la croissance urbaine, tandis que d'autres sont situées à proximité d'agglomérations importantes. De ce fait, le Ministère peut difficilement justifier son besoin de logements familiaux. En 1990, le Vice-chef d'état-major de la Défense a approuvé une demande d'habitations urbaines, qui disait seulement que les militaires devraient avoir accès à des logements adéquats, à des prix abordables. Il n'y est fait aucune mention des avantages militaires. Les représentants du Ministère soutiennent également que le fait d'avoir un certain nombre d'habitations familiales dans chaque base protège le Ministère contre les pénuries extrêmes de logement et les prix excessifs dans un endroit donné.

Pièce 27.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

27.74 Les représentants du Ministère nous ont dit que, selon eux, les logements familiaux sont importants pour soutenir la collectivité militaire et maintenir le moral pendant les déploiements. Les militaires et leurs personnes à charge ont à subir de temps à autre des séparations lors d'exercices et de déploiements, séparations imposées parfois de manière imprévisible et à bref délai. Les représentants du Ministère ont également fait savoir que les familles francophones se trouvant au sein de collectivités anglophones bénéficient du soutien qu'ils reçoivent de la communauté vivant dans les logements familiaux.

27.75 Le Ministère n'a jamais effectué d'étude pour déterminer si les logements militaires procurent effectivement des avantages sur le plan militaire ou social. Nous avons décidé de comparer des données sur tous les militaires du rang mariés ou vivant avec des personnes à charge, s'étant enrôlés entre 1976 et 1992 et n'ayant jamais vécu dans des logements familiaux, avec des données sur un groupe similaire de militaires du rang ayant vécu dans des logements militaires pendant 80 p. 100 de leur carrière ou plus. Nous voulions déterminer s'il existait des différences sur les plans du moral, de la discipline, de la santé et de l'intention de faire carrière dans les Forces canadiennes.

27.76 Notre étude a été assez poussée pour nous permettre de déterminer que les logements familiaux pouvaient présenter les avantages suivants :

- les militaires ayant vécu dans des logements familiaux restaient dans les Forces sensiblement plus longtemps que ceux qui n'y avaient pas vécu;

- même si le taux de maladies liées au stress était le même dans les deux cas, les militaires vivant dans des logements familiaux étaient moins susceptibles d'être hospitalisés.

27.77 Après avoir comparé les deux groupes de militaires, nous avons

également tiré les conclusions suivantes :

- il n'y avait aucune différence entre les deux groupes quant aux problèmes de discipline entraînant l'emprisonnement;

- la proportion des francophones vivant dans des logements familiaux à l'extérieur du Québec était à peu près égale à celle des anglophones vivant dans des logements familiaux dans les mêmes bases;

- il n'y avait aucune différence importante sur les plans du rendement, de la santé et de la discipline chez les militaires ayant participé à des missions de maintien de la paix entre 1976 et 1992;

- il n'y avait aucune différence appréciable entre les cotes attribuées aux militaires des deux groupes pour leur rendement au travail.

27.78 Les logements familiaux peuvent présenter des avantages, mais, pour savoir quels sont ces avantages et quelle incidence ils ont sur les plans militaire et financier, il faudra que la question soit étudiée plus à fond. Nous n'avons pas tenté de déterminer s'il existe des moyens moins coûteux d'obtenir ces avantages.

Le Ministère met en oeuvre des moyens pour régler le problème

27.79 Comme nous l'avons déjà fait remarquer, le Ministère sait depuis des décennies que les logements militaires sont très déficitaires. Pendant notre vérification, le Ministère a pris des mesures afin de créer un organisme de service spécial chargé de gérer les logements familiaux. Le Ministère compte :

- placer les logements familiaux sous la direction d'un seul gestionnaire;

- mettre en place des systèmes de gestion des coûts que l'on jugeait ne pas pouvoir intégrer au système de gestion du Ministère;

- élaborer un plan opérationnel et gérer les logements familiaux de manière à ce qu'ils s'autofinancent au plus tard en 1997-1998. Cependant, il n'est pas tenu compte, dans le calcul de l'autosuffisance, du capital nécessaire aux investissements importants, des subventions versées en remplacement de l'impôt foncier et des allocations de logement payées aux membres des Forces canadiennes habitant les logements familiaux du Ministère.

27.80 Au moment de la rédaction du présent rapport, l'organisme de service spécial n'avait pas encore été approuvé par le Conseil du Trésor, mais le Ministère avait déjà amorcé l'élaboration du plan opérationnel nécessaire. La structure et les pouvoirs définitifs de l'organisme doivent être approuvés par le Conseil du Trésor une fois que le plan opérationnel sera terminé. Nous tenons toutefois à faire remarquer que :

- la capacité de l'organisme de service spécial de faire ses

frais et de satisfaire aux besoins des militaires des Forces canadiennes ne peut être déterminée avant que le plan opérationnel ne soit terminé, dans deux ans;

- si le Conseil du Trésor tarde à approuver l'organisme de service spécial, les pertes continueront à s'accumuler entre-temps;

- pendant l'élaboration du plan opérationnel, le Ministère compte mener une étude des possibilités qu'offrent les immobilisations dans chaque base et examiner d'autres options que la création d'un organisme de service spécial. Il pourrait par exemple vendre tous les logements d'une base donnée ou une partie d'entre eux, en faire des logements autonomes, passer un contrat de gestion avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement, ou confier la gestion des logements dans un endroit donné à un gestionnaire de biens immobiliers du secteur privé. L'étude sera d'une importance capitale pour l'avenir des logements militaires;

- le Ministère doit indiquer clairement comment il rendra compte au Parlement des opérations de l'organisme de service spécial.

27.81 Le ministère de la Défense nationale devrait étudier les avantages que présentent les logements familiaux sur les plans militaire et financier et indiquer comment ils cadrent avec les objectifs de son programme.

Réponse du Ministère : *D'accord.*

27.82 Le Ministère de la Défense nationale devrait continuer de juger urgentes les mesures qu'il est à prendre pour mettre fin aux déficits de fonctionnement qu'assume l'État pour les logements familiaux. Dans le plan opérationnel touchant l'organisme de service spécial, on devrait effectuer une comparaison complète des activités de cet organisme avec d'autres solutions de rechange locales, comme l'établissement de coopératives de logement ou la vente de certaines propriétés.

Réponse du Ministère : *D'accord. L'autorité en matière de logement au sein des Forces canadiennes (ALFC) a été établie à cette fin au Ministère, et sa mise en oeuvre est bien avancée. Elle a déjà assumé certaines des responsabilités relatives à la planification et à la prévision des besoins en logements familiaux. L'ALFC relèvera du Sous-ministre, et ses opérations apparaîtront dans la Partie III du* Budget des dépenses. *Cependant, le Ministère n'a pas l'intention de rendre compte des activités de l'ALFC directement au Parlement (paragraphe 27.80, dernier sous-paragraphe). Aucun des 15 organismes de services spéciaux qui existent présentement au gouvernement fédéral n'est soumis à une telle règle.*

Il faut des mécanismes de contrôle des coûts des services à fonds non publics

27.83 Outre les logements familiaux, le Ministère fournit un soutien à des organisations et à des services récréatifs et communautaires qui

répondent aux besoins des militaires et de leurs familles. Ce sont des services à « fonds non publics », et l'État et la communauté militaire s'en partagent les frais. Selon les directives régissant les fonds non publics, ces services doivent être assurés à un minimum de frais pour le public. Le Conseil du Trésor a cessé de contrôler les dépenses engagées à ce chapitre en 1984 et compte depuis sur l'engagement pris par le Ministère de le faire lui-même.

27.84 Nous avons compté au moins 36 types d'organisations ou de services à fonds non publics, dont des centres communautaires, des garderies, des terrains de jeux, des terrains de squash et des clubs de chasse et de pêche, qui reçoivent un soutien de l'État. Le Ministère assume une partie des coûts des services publics, du matériel, des travaux de construction et du soutien administratif. Il n'a pu, toutefois, nous chiffrer le soutien total qu'il fournit à ces organisations et services. Il ne contrôle pas l'utilisation de ressources publiques comme il s'est engagé à le faire en 1984. Il ne sait pas si les services sont assurés à un minimum de frais pour le contribuable.

27.85 Le ministère de la Défense nationale devrait surveiller le coût des services et des organisations à fonds non publics et utiliser l'information dans son processus budgétaire.

Réponse du Ministère : *D'accord. Nous établirons, pour le Ministère, le coût total des services d'utilité publique, de l'entretien, de la construction et du soutien administratif pour les installations et les activités du programme de soutien du personnel (PSP). Ces coûts ne peuvent, pour l'instant, être regroupés dans un article distinct du budget, en vertu du processus budgétaire actuel du MDN. Bien qu'elles ne soient pas désignées séparément, ces dépenses font partie des dépenses totales de chaque base et doivent être intégrées au budget de la base. Le Ministère procède à un examen stratégique de tous les aspects du programme de soutien du personnel. Le plan stratégique qui en découlera garantira au public qu'il y aura utilisation optimale des fonds engagés et que le soutien de l'État permettra au Ministère d'offrir ce qu'offre tout bon employeur, sans plus.*

Les programmes environnementaux ont besoin d'être revus

Le Ministère a des plans de nettoyage

27.86 Les activités militaires peuvent causer des dommages à l'environnement. Dans le passé, des activités comme l'entreposage et le transfert de carburant, les exercices militaires, l'enlèvement des ordures ménagères et l'évacuation des eaux d'égout ont entraîné la contamination de certains secteurs dans de nombreuses bases. Ces secteurs doivent maintenant être stabilisés ou dépollués. Lorsque des bases sont fermées ou que l'usage des installations change, le Ministère a pour politique de se conformer aux dispositions les plus rigoureuses des lois et règlements fédéraux et provinciaux sur la dépollution de l'environnement. Il ne peut pas négliger les questions environnementales lorsqu'il se dessaisit de bâtiments ou d'autres biens immobiliers.

27.87 Les activités actuelles doivent être menées en conformité avec les règlements. Le Ministère est assujetti aux mêmes lois que tous les autres organismes fédéraux. Il a commencé à créer et à mettre en oeuvre un système de gestion de l'environnement; il a élaboré une politique ainsi qu'un programme pluriannuel touchant l'aspect préventif et l'aspect correcteur de la gestion de l'environnement. Des vérifications environnementales ont été effectuées dans de nombreuses bases. Des responsables de la protection de l'environnement ont été nommés ou le seront, et des stratégies pour les commandements, des guides, des directives, des examens opérationnels, des cours et des plans de communication existent déjà, ou sont prévus. Le Ministère a pour objectif d'intégrer de saines pratiques environnementales à la gestion de ses opérations. Il compte, au cours des cinq prochaines années, affecter 50 millions de dollars par an aux activités de dépollution. Cette somme ne comprend pas les coûts de projets de plus de 10 millions. Le Ministère ne recevra pas de fonds supplémentaires pour couvrir les frais des travaux de nettoyage. Il a fait part de ses plans et de ses projets au ministère de l'Environnement.

Les coûts ont été sous-estimés

27.88 Le Ministère a effectué des vérifications environnementales, qu'il désigne par l'expression « études de base », auprès de 27 des 35 bases. Le chiffre le plus précis auquel il est arrivé quant au coût des activités de dépollution à effectuer dans les 27 bases est de 203 millions de dollars. Des travaux beaucoup plus détaillés seraient nécessaires pour obtenir une estimation plus exacte. Le coût prévu suppose que l'emploi des immobilisations ne changera pas. Mais si, par exemple, un terrain à vocation industrielle devait être transformé en terrain résidentiel, les normes à respecter pour le nettoyage pourraient être plus rigoureuses et les coûts, beaucoup plus élevés. Le Ministère n'a pas estimé le coût global de son programme de nettoyage ni prévu les ressources à y affecter. Il a utilisé, au lieu de cela, un chiffre arbitraire beaucoup moins élevé ne comprenant que le coût de la décontamination des sols. Les prévisions des coûts fournies par les études de base étaient des prévisions préliminaires non fondées sur des études techniques détaillées, lesquelles imposeraient un échantillonnage plus poussé des sols et de l'eau. Ce sont cependant, à notre avis, les meilleures estimations disponibles, et nous jugeons qu'elles sont adéquates pour la planification à long terme.

Pièce 27.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

27.89 Nous avons comparé le coût final des travaux de nettoyage avec celui qui avait été prévu avant qu'ils ne commencent. Nous avons constaté qu'en règle générale, le coût final était plus élevé. Par exemple, le nettoyage de 102 réservoirs souterrains a coûté 45 p. 100 plus cher que prévu (voir la pièce 27.4).

27.90 Nous ne nous attendions pas à ce que les estimations soient exactes. Nous nous attendions toutefois à ce que les responsables

utilisent des données antérieures et qu'ils tiennent compte des erreurs d'estimation possibles en préparant leurs budgets. Nous savons qu'il est difficile de prévoir avec exactitude les coûts de travaux de dépollution sans faire des études techniques détaillées. Toutefois, le Ministère ne peut pas bien planifier ses activités et en rendre compte comme il se doit s'il n'utilise pas les estimations les plus fiables possible et s'il n'analyse pas ce qui s'est fait dans le passé.

27.91 A partir des résultats des études de base et d'autres estimations dites fiables, nous avons établi le coût éventuel des travaux de nettoyage à plus de 700 millions de dollars. Cette somme est décomposée en ses principaux éléments à la pièce 27.5. Le coût estimatif de la dépollution du Réseau d'alerte avancée (DEW), établi à 240 millions de dollars, suppose une certaine contribution financière du gouvernement des États-Unis, même si aucun accord n'a encore été conclu à cet égard. Les représentants du Ministère ont fait remarquer qu'il n'existe aucune obligation légale de procéder au nettoyage des stations du Réseau DEW.

27.92 Le Ministère estime qu'il ne pourra pas accomplir le nettoyage de ses propriétés en dix ans, au coût de 50 millions de dollars par année comme il l'avait d'abord prévu. Il juge maintenant qu'il lui faudra de 15 à 20 ans pour le faire, même s'il lui reste à mettre au point son plan de nettoyage en tenant compte à la fois des ressources disponibles et des estimations fiables des coûts. Le Ministère n'a pas encore produit de plan d'action environnemental. Un tel plan devra être rendu public.

Il faut apporter des améliorations sur les plans de l'information de gestion et de la reddition de comptes

27.93 Les rapports sur le programme environnemental produits à l'intention des cadres supérieurs sont pertinents et compréhensibles. Toutefois, de nombreuses informations y manquent, y compris celles qui ont trait aux risques, aux obligations et aux coûts éventuels. Il existe des lignes directrices sur ce qui devrait être considéré comme un projet touchant l'environnement, mais il est souvent difficile de savoir au juste ce qui fait et ce qui ne fait pas partie d'un programme environnemental. Par exemple, les munitions non éclatées, les fragments de projectiles et les rebuts de ferraille doivent être enlevés du polygone de tir Sarcee, à la Base des Forces canadiennes Calgary. Cet important projet n'est pas inclus dans le programme sur l'environnement, même si la Commission de contrôle du programme de la haute direction a dit à son propos qu'il s'agit d'une question environnementale.

27.94 Que tous les projets de nettoyage et de prévention ne soient pas inclus dans le programme environnemental, cela signifie que les budgets des interventions environnementales ne sont pas consolidés, contrôlés et communiqués régulièrement à la haute direction, et que les paliers de responsabilité à son égard ne sont pas bien définis. La haute direction ne peut donc pas savoir si son programme environnemental est réalisable en tous points ni en déterminer l'état d'avancement. Elle ne peut, de plus, évaluer si l'ensemble des dépenses consacrées aux

questions environnementales risquent de compromettre le potentiel militaire des Forces.

Pièce 27.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

27.95 La Partie III du *Budget des dépenses* du Ministère présentée au Parlement ne contient pas de renseignements sur le programme environnemental pluriannuel. Le Ministère n'y indique pas le temps qu'il lui faudra, à son avis, pour mener à terme son programme de nettoyage; il n'indique pas non plus le coût total estimatif du programme. Les représentants du Ministère nous ont fait savoir qu'ils comptent fournir des renseignements plus complets au Parlement à l'avenir.

27.96Les plans et les budgets du Ministère devraient faire état de tous les coûts établis à la suite des études qu'il a effectuées et signaler la marge d'erreur possible dans les estimations. La responsabilité quant à l'exécution de toutes les étapes des plans touchant l'environnement devrait être clairement définie.

Réponse du Ministère : *D'accord. Le Ministère a réalisé que les coûts de nettoyage dépassent les prévisions, car il n'est pas toujours facile de connaître l'étendue réelle de la contamination avant que ne débutent les travaux sur place. Nous corrigerons cette lacune en ajoutant des facteurs de risque dans les prévisions fournies par nos consultants. Les responsabilités concernant les différents aspects du programme environnemental seront définies plus clairement dans la prochaine présentation annuelle du programme.*

27.97Le Ministère devrait rendre compte de ses plans ainsi que de leur exécution dans la Partie III du *Budget des dépenses*. Il devrait y expliquer l'ensemble des coûts de nettoyage et leurs conséquences éventuelles sur les opérations.

Réponse du Ministère : *D'accord. Un relevé concernant le programme environnemental graduel sera inclus dans la Partie III du* Budget des dépenses *de 1995-1996. On y indiquera les demandes annuelles correspondant aux ressources requises ainsi qu'un aperçu des constatations des nombreuses vérifications ministérielles portant sur l'environnement. Les obligations éventuelles qui en résulteront seront atténuées par la nouvelle technique de gestion des risques que le Ministère applique à la réparation des emplacements. Autrement dit, lorsqu'il est peu probable que la contamination ait des répercussions immédiates sur l'environnement ou la santé, elle peut être contrôlée et gérée à long terme plutôt que de faire l'objet d'un nettoyage.*

Un processus de reddition de comptes mal défini contribue à des coûts excessifs

Les systèmes d'information actuels n'étayent pas comme ils le devraient la reddition de comptes sur les biens immobiliers et la gestion de leur cycle de vie

27.98 Nous avons examiné trois importants systèmes d'information que le Ministère utilise pour assurer la gestion de l'infrastructure : un système d'information sur les biens immobiliers (CEMIS I), un système de contrôle des travaux de la base (CEMIS II) et un système d'évaluation de l'entretien (SEE). Nous avons constaté que ces systèmes ne sont pas conçus pour fournir les renseignements nécessaires à la gestion d'éléments d'infrastructure particuliers sur des périodes prolongées. De tels renseignements sont indispensables à une bonne gestion du cycle de vie des biens.

27.99 Le système CEMIS I fournit des informations de base adéquates aux utilisateurs du quartier général de la Défense nationale, aux membres du Parlement et aux organismes centraux comme le Bureau de gestion des biens immobiliers. Il ne fournit toutefois pas de renseignements concrets, ou n'en fournit que très peu, sur les éléments constitutifs des bâtiments, et très peu de renseignements sur leur état actuel et leur durée de vie prévue. Un système d'information adéquat pouvant étayer la gestion du cycle de vie renfermerait des renseignements détaillés sur les installations. Les inspecteurs recueillent des données sur les éléments constitutifs des bâtiments, mais ces données ne sont pas consolidées et utilisées pour planifier le cycle de vie de chaque installation. Il n'y a personne qui puisse savoir dans quel état se trouve chaque élément d'un bâtiment.

27.100 Le système CEMIS II est adéquat pour suivre les activités d'entretien dans les bases des Forces canadiennes. Toutefois, on n'y trouve pas de renseignements sur les coûts passés de fonctionnement et d'entretien d'une installation particulière et on ne peut, de plus, l'utiliser pour élaborer des plans d'activités futures. Par exemple, on ne fait pas de mesure régulière de l'utilisation des services publics dans chaque bâtiment; le système actuel n'emmagasine pas non plus ces renseignements lorsqu'ils existent. L'information sur les travaux d'entretien des années précédentes est supprimée au bout de deux ans. Dans les Forces, les personnes qui prennent les décisions importantes en matière d'infrastructure font normalement l'objet d'une affectation tous les trois ans, de sorte que, sans conservation appropriée des renseignements, toute l'information historique qu'ont pu recueillir les gestionnaires principaux sur une structure donnée peut se perdre. Il faut évidemment conserver à long terme des données sur les éléments principaux de l'infrastructure. Pour ce qui est des installations de moindre importance, par exemple les remises de jardin, il faut être réaliste. Cela coûterait sans doute trop cher de conserver les données sur tout ce que possède le Ministère. La remarque vaut également pour l'installation d'appareils de contrôle, par exemple des compteurs, si la dépense à faire annule les avantages à tirer de la mesure ainsi prise. On ne peut demander au Ministère de conserver à long terme des données sur chaque installation qu'il possède lorsque l'utilité de posséder ces données ne justifie pas les frais à engager pour les conserver.

27.101 Les systèmes d'information ne permettent pas l'établissement des budgets relatifs aux infrastructures en fonction des besoins réels et des coûts antérieurs. Nous avons trouvé que les appréciations

produites par le système d'évaluation de l'entretien se prêtent à la manipulation, qu'elles n'établissent pas de différences entre les avantages fournis par les dépenses engagées pour les diverses infrastructures et qu'elles ne sont pas fondées sur des informations cohérentes, fiables et à jour.

27.102 Le Ministère reconnaît les limites de ses systèmes d'information. Il fait actuellement l'essai de nouveaux systèmes qui lui permettront, espère-t-il, de régler ces problèmes et d'atteindre le but qu'il s'est fixé de gérer selon des plans opérationnels axés sur les activités.

27.103 Le Ministère devrait mettre en oeuvre, lorsque cela semble approprié, des systèmes d'information qui lui permettent d'assurer la gestion du cycle de vie de ses divers bâtiments, structures et ouvrages.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est à mettre en place un système d'information qui pourra appuyer la gestion du cycle de vie de ses diverses installations. Toutefois, le Ministère mesure l'utilisation des services publics dans ses principales nouvelles installations.*

La dispersion en ce qui a trait à l'attribution des responsabilités et à la reddition de comptes entraîne des coûts inutiles

27.104 Nous avons constaté des lacunes en ce qui concerne la reddition de comptes dans plusieurs des domaines que nous avons examinés, dont les logements familiaux, la productivité au niveau des bases et les subventions versées en remplacement de l'impôt foncier.

27.105 Au niveau de la base, la responsabilité de l'entretien est partagée. Dans la plupart des bases, il y a une section des transports distincte du Génie construction. Les gens de métier du Génie construction font un grand usage des moyens de transport de la base pour se rendre à leur lieu de travail, mais les frais du service ne sont pas imputés aux budgets des travaux. Le projet Socio-Tech du Commandement aérien a révélé que ces personnes perdent en moyenne 155 minutes par jour à attendre qu'on vienne les prendre pour les transporter à leur lieu de travail et les en ramener. A la Base des Forces canadiennes Shearwater, le Ministère, pour assurer ce transport, a confié des véhicules aux gens de métier. Il a calculé que la transformation ainsi obtenue des heures d'attente en heures de travail équivalait à 528 808 $. Dans le cadre de l'essai d'amélioration mené à la Base des Forces canadiennes Borden, le fait de fournir directement des véhicules aux gens de métier a permis de réaliser un gain de productivité net, pour un an, de 418 000 $. Nous estimons que des gains d'environ 10 millions de dollars par année seraient possibles si l'on adoptait, pour toutes les bases, les solutions utilisées dans le cadre du projet Socio-Tech et celles mises de l'avant par les deux bases du Service de l'instruction.

27.106 Des subventions sont versées aux municipalités en replacement de l'impôt foncier conformément aux dispositions de la *Loi sur les subventions aux municipalités*, dont l'application est confiée à Travaux

publics et Services gouvernementaux Canada. Dans le cas des biens-fonds dont est propriétaire le ministère de la Défense nationale, on a estimé, en 1992, que ces subventions se sont élevées à près de 110 millions de dollars pour les services municipaux et les écoles. A l'heure actuelle, le ministère de la Défense nationale assume les coûts directs de divers services municipaux comme les services de loisirs, la lutte et la protection contre l'incendie, l'enlèvement des ordures ménagères, l'évacuation des eaux d'égout, le déneigement, l'entretien des routes et le nettoyage des rues. En même temps, les Travaux publics versent des subventions aux mêmes municipalités pour des services similaires. Un examen mené dans quatre bases a révélé que les Travaux publics, pour les biens-fonds du ministère de la Défense nationale, sont assujettis au même taux d'imposition que les contribuables des municipalités, même si le ministère de la Défense nationale assure lui-même bon nombre de services parce qu'il veut qu'ils soient conformes à ses propres normes.

27.107 Bien que les commandants des bases aient reçu l'ordre d'éliminer les chevauchements, ils n'ont aucun contrôle sur une partie considérable des dépenses de la base engagées pour des services de type municipal assurés par le Ministère. En outre, ce sont les Travaux publics qui versent les subventions aux municipalités et qui négocient ces subventions avec ces dernières. Pour se mettre en rapport avec le ministère des Travaux publics en vue de négocier avec les municipalités, le commandant de la base doit passer par le Quartier général de la Défense nationale. Cela rend difficile toute coopération étroite avec les municipalités.

27.108 Nous avons examiné les subventions versées en remplacement de l'impôt foncier dans le cas de quatre bases et nous avons constaté que le chevauchement des services assurés par les municipalités et par la base dans les secteurs de la police, de la protection-incendie, de l'enlèvement des ordures ménagères, des loisirs, de l'alimentation en eau et des réseaux d'égouts, représentait, en moyenne, 30 p. 100 des dépenses faites par la municipalité pour fournir ces services aux bases. Selon la *Loi sur les subventions aux municipalités*, ces dernières sont seulement tenues de fournir les mêmes services aux bases qu'aux autres contribuables. Même si les subventions sont laissées à la discrétion du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, les représentants des Travaux publics estiment que la *Loi sur les subventions aux municipalités* ne prévoit pas que le montant des subventions soit négocié et établi en fonction des services dont a besoin une base particulière. Nous estimons cependant qu'il serait possible de réaliser des économies en coopérant davantage et en négociant avec les municipalités, surtout dans le cas des bases situées dans des zones urbaines.

27.109 A notre avis, l'État pourrait économiser sur les subventions compensatoires et les services où il y a chevauchement si le ministère de la Défense nationale avait le contrôle du budget des subventions versées en remplacement de l'impôt foncier applicable à ses propriétés. Ou bien encore, les Travaux publics pourraient facturer au ministère de la Défense nationale les subventions payées pour son compte. Dans l'un ou l'autre cas, le Ministère serait directement responsable de la

totalité du coût des services assurés. Il pourrait alors jouer un plus grand rôle dans la négociation d'ententes avec les municipalités et réduire au minimum les doubles paiements et les chevauchements de services. A l'heure actuelle, ni le ministère de la Défense nationale ni les Travaux publics ne peuvent être tenus pour responsables du non-souci d'économie dans ce domaine.

27.110 Le ministère de la Défense nationale devrait veiller à ce que son plan opérationnel fournisse un cadre de responsabilisation solide, structuré en fonction des pouvoirs délégués.

Réponse du Ministère : *D'accord. L'engagement manifeste du Ministère en ce qui a trait à la planification opérationnelle est maintenu dans le cadre de Défense 2000 et des initiatives connexes. Le but officiel de l'Essai de délégation de pouvoirs et de responsabilités au niveau des bases (EDPRB) - « déléguer les pouvoirs et les responsabilités nécessaires aux commandants des bases » - montre bien que le Ministère reconnaît la nécessité de lier directement reddition de comptes et délégation de pouvoirs.*

27.111 Le ministère de la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devraient examiner conjointement le cadre législatif et le cadre administratif relatifs aux subventions versées en remplacement de l'impôt foncier applicable aux biens-fonds de la Défense, afin de définir les responsabilités, de garantir un maximum de coopération avec les municipalités et de réduire le chevauchement des services assurés à la fois par le ministère de la Défense nationale et par les municipalités.

Réponse du Ministère : *Les représentants du Ministère s'attaquent déjà à cette question, en collaboration avec leurs homologues de TPSGC. Les efforts initiaux seront axés sur le cadre de responsabilisation à utiliser compte tenu des cadres législatif et administratif actuels, et l'on cherchera à déceler et à corriger tout chevauchement dans les services offerts par les municipalités.*

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *TPSGC convient qu'une collaboration plus étroite avec le ministère de la Défense nationale est souhaitable sur le plan des subventions en remplacement d'impôts fonciers. Les deux ministères y travaillent sérieusement.*

Il faudrait toutefois reconnaître que les questions liées à l'obligation de rendre compte des subventions ne se limitent pas au MDN. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et TPSGC débattent depuis plus d'un an la possibilité de confier cette responsabilité aux ministères ayant la garde de biens immobiliers. (voir la « Réponse du Ministère », chapitre 12). Comme vous l'avez remarqué, si la responsabilité de ce programme est confiée à un autre ministère, il y aura fort probablement lieu de modifier la loi.

Quant à la préoccupation exprimée à l'égard du nombre de subventions visant des biens immobiliers pour lesquels le gouvernement canadien fournit lui-même une infrastructure quasi municipale, elle sera abordée

dans le cadre de notre examen global du programme.

Conclusion globale

27.112 La haute direction du ministère de la Défense nationale tente à l'heure actuelle d'appliquer des concepts et des pratiques de gestion modernes à toutes ses activités. Il est conscient du fait que continuer à utiliser une infrastructure ne convenant plus à ses programmes actuels et futurs peut entraîner d'importantes conséquences sur le plan des coûts.

27.113 Pendant la vérification, nous avons constaté que, dans l'ensemble, le ministère de la Défense nationale a l'occasion d'apporter d'importantes améliorations à la gestion de son infrastructure. Il doit, sans tarder, accorder une attention plus grande à la gestion de ses biens immobiliers. Les gestionnaires de tout le Ministère doivent travailler de concert pour le doter du nombre et du type voulus de biens immobiliers, bien entretenus, pour que les principales activités de défense puissent être menées efficacement en temps de paix et dans les situations d'urgence.

27.114 Le processus de planification opérationnelle adopté par la haute direction du ministère de la Défense nationale devra permettre d'organiser des activités, d'affecter des ressources et de déléguer des pouvoirs aux personnes compétentes au sein du Ministère et d'obliger ces dernières à rendre compte des décisions touchant l'infrastructure. Pour préserver les ressources du Ministère essentielles au potentiel militaire tout en effectuant les compressions budgétaires exigées, la haute direction devra récompenser les gestionnaires qui prennent des mesures qui aideront à atteindre les objectifs fixés en matière d'économie, d'efficience et d'efficacité à tous les stades de la gestion du cycle de vie des biens immobiliers.

Chapitre 28

Revenu Canada

Activités de cotisation douanière

Table des matières

	Page
Points saillants	28-5
Introduction	28-7
Travail des années antérieures	28-7
Objectif et étendue de la vérification	28-8
Aperçu des importations commerciales	28-10
Observations et recommandations	28-10
Procédures de la cotisation	28-10
Près d'un classement tarifaire sur cinq est erroné	28-10
Des unités de la vérification de l'observation ont été créées pour s'attaquer aux pertes de recettes	28-12
Un nouveau système d'examen est à l'essai	28-12
Il faudrait un plus grand nombre de vérifications de l'utilisation ultime et du pays d'origine	28-15
Appels	28-18
La procédure d'appel et de rajustement accuse un arriéré considérable	28-18
Décisions	28-18
Un nouveau Programme de décisions nationales des Douanes procure plus de certitude aux utilisateurs	28-18
Conclusion	28-19
Pièces	
28.1 Diminution des droits de douane	28-8
(Pièce 28.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)	
28.2 Principales composantes	28-9
(Pièce 28.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)	
28.3 Critères de vérification	28-10
28.4 Cheminement des marchandises commerciales	28-11
(Pièce 28.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)	
28.5 Ressources et résultats de la vérification de l'observation	28-13

28.6 Initiative Nouvelles relations d'affaires 28-14
28.7 Profil des importateurs 28-15
(Pièce 28.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Revenu Canada

Activités de cotisation douanière

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Jim Ralston

Points saillants

28.1 Le Canada perçoit environ 4 milliards de dollars par année en droits de douane. Au début de notre vérification, les Douanes avaient reconnu que le système de cotisation actuel était surchargé et inadapté à l'évolution rapide du contexte commercial moderne. Notre examen a permis de découvrir amplement de preuves de la surcharge du système. Les agents des douanes ne peuvent pas examiner les 21 millions de transactions traitées chaque année. De ce nombre, environ 8 p. 100 sont examinées. Selon nous, cela est insuffisant et fait que les importateurs paient moins de droits qu'ils ne le devraient.

28.2 Les Douanes, pour régler ces problèmes, sont à mettre au point un nouveau mode de fonctionnement, appelé Nouvelles relations d'affaires. Ce projet est une tentative soutenue visant à repenser les rapports entre les Douanes et leurs clients. Nous nous sommes penchés sur deux initiatives particulières des Nouvelles relations d'affaires qui ont trait à la cotisation douanière et nous les avons trouvées innovatrices et utiles pour les clients qui s'en servent. La plus importante des deux - la vérification périodique - vient juste de franchir l'étape de l'essai pilote. Cette initiative, qui répond aux préoccupations des gros importateurs, doit maintenant être élargie afin d'inclure d'autres sociétés.

28.3 Une autre source de préoccupation touche les vérifications du pays d'origine et de l'utilisation ultime. Les accords de libre-échange exigent que les importateurs présentent un certificat où il est déclaré que les marchandises importées sont conformes aux règles d'origine. Nous croyons que ces certificats pourraient être contrôlés plus minutieusement. Nous avons aussi constaté qu'il n'y avait pas assez de vérifications de l'application des dispositions prévoyant un traitement préférentiel en raison de l'utilisation ultime. Une dernière source de préoccupation est la procédure d'appel que nous avons trouvée lourde et lente, à cause des restrictions imposées par la loi.

Introduction

28.4 De nos jours, les droits de douane servent à régir les relations commerciales entre le Canada et le reste du monde. Cela contraste avec leur objet, il y a 125 ans, époque où ils servaient surtout à produire des recettes. Même si l'on peut dire que la perception des recettes est maintenant accessoire à l'application de la

politique commerciale, les revenus provenant des droits de douane demeurent importants. Le secteur Douanes de Revenu Canada doit trouver un juste équilibre entre son mandat de percepteur de recettes et celui d'applicateur de la politique commerciale.

28.5 En 1993-1994, le chiffre net des droits de douane a été de 3,7 milliards de dollars. Dans la dernière décennie, les recettes dégagées par les droits de douane sont demeurées relativement stables, oscillant entre 3,7 et 4,6 milliards de dollars (voir la pièce 28.1). Pendant cette période, la part des droits de douane dans les recettes de l'État n'a cessé de rétrécir, passant de 5,6 p. 100 en 1984-1985 à 3,1 p. 100 en 1993-1994.

Pièce 28.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

28.6 Cette tendance est le résultat de la libéralisation des échanges. Au cours des cinq dernières années, le Canada a participé à plusieurs initiatives en vue de libéraliser les échanges.

28.7 Les initiatives les plus importantes sont l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, entré en vigueur en 1989, et le récent *Accord de libre-échange nord-américain*, entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, entré en vigueur en janvier 1994. Ces deux accords ont notamment entraîné une réduction des droits de douane, ce qui est particulièrement important étant donné qu'au Canada, 67 p. 100 des importations du Canada viennent des États-Unis, et 2 p. 100, du Mexique.

28.8 Le Canada est aussi signataire de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (le GATT). Le plus récent cycle de négociations, qui a pris fin en 1994, a poursuivi cette tendance, c'est-à-dire la réduction des droits de douane.

Pièce 28.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Travail des années antérieures

28.9 Les Douanes divisent leur travail en trois grandes composantes (voir la pièce 28.2) :

- les services frontaliers;
- l'application de la politique commerciale;
- l'imposition et la perception des droits et des taxes.

28.10 Nous avons, au cours des trois dernières années, examiné de grands volets de l'activité dans deux de ces trois composantes. En 1991, notre rapport a abordé certains aspects des activités douanières à la frontière. Notre vérification englobait les opérations du Ministère

relatives aux voyageurs arrivant aux postes frontaliers, à la mainlevée et à la déclaration en détail des marchandises commerciales, aux drogues illégales et aux matières dangereuses. En 1992, notre bureau a formulé des observations sur l'application de la politique commerciale par les Douanes pour ce qui est du programme des droits antidumping et compensateurs du Canada. En 1993, nous avons parlé du rôle des Douanes par rapport à la collecte et à la vérification des données sur le commerce de marchandises.

28.11 Cette année, notre vérification a pour objet l'imposition des droits sur les marchandises commerciales. C'est grâce aux activités de cotisation douanière que l'on vérifie si les droits de douane ont été bien calculés.

Objectif et étendue de la vérification

28.12 L'objectif de notre vérification était d'examiner les activités des Douanes liées à l'imposition des droits sur les marchandises commerciales. Nous avons aussi examiné le mécanisme adopté par le Ministère pour s'assurer que les importateurs respectent les dispositions législatives du Canada et les accords commerciaux internationaux qui prévoient l'imposition de droits de douane sur les marchandises commerciales.

28.13 L'examen portait principalement sur les systèmes employés par le Ministère pour enregistrer et vérifier le prélèvement d'un montant approprié de droits sur les marchandises commerciales importées au Canada. Nous avons, pour ce faire, étudié les procédures du Ministère servant à garantir que :

- la quantité et la valeur ont été dûment déterminées;
- le pays d'origine a été indiqué comme il se doit;
- le classement des marchandises a été bien fait et le taux de droit approprié a été imposé.

28.14 Nous avons aussi examiné deux programmes de remboursement et d'exemption des droits à l'importation. Le premier restitue les droits payés sur les marchandises importées, qui sont utilisées ou éliminées conformément à certaines dispositions. Ces restitutions de droits s'appellent des drawbacks. L'autre programme permet que des marchandises importées au Canada ne soient pas assujetties à des droits à l'entrée quand elles doivent servir à certaines fins manufacturières. Ces dispenses de droits s'appellent des dispositions concernant l'utilisation ultime. Une partie de notre vérification a porté sur le mécanisme des Douanes pour assurer le respect de ces dispositions par les importateurs. De plus, nous avons examiné le système du Ministère pour traiter les appels.

28.15 La vérification s'est faite à l'Administration centrale et dans les bureaux régionaux des Douanes. Le plus clair du travail de la cotisation douanière est exécuté dans les dix bureaux régionaux des Douanes. L'Administration centrale, à Ottawa, est responsable, dans

l'ensemble, de l'administration et de l'établissement de la politique en matière de cotisation douanière. Nos critères de vérification sont fournis à la pièce 28.3.

Pièce 28.3

Critères de vérification

- Les systèmes, les procédures et les pratiques devraient garantir que l'exigibilité des droits sur les marchandises commerciales importées au Canada est dûment établie et que des remboursements sont, au besoin, versés de façon économique et efficiente et conformément à la législation et aux accords commerciaux internationaux.

- Les systèmes, les procédures et les pratiques devraient garantir le traitement efficient et efficace des demandes de rajustement et des appels.

- Le Ministère devrait disposer de procédures et de normes appropriées pour assurer la prestation d'un service de haute qualité à ses clients.

- Les systèmes d'information de gestion devraient fournir des renseignements fiables, pertinents et en temps utile sur les opérations.

28.16 Dans les régions, la cotisation douanière a surtout lieu à la Division de la cotisation douanière. En 1993-1994, ces divisions régionales ont presque dépensé 48 millions de dollars et ont utilisé 1 250 années-personnes.

Aperçu des importations commerciales

28.17 L'importation de marchandises commerciales compte deux étapes. La première est la mainlevée des marchandises, accordée par les inspecteurs des douanes à la frontière. Ils l'accordent après avoir obtenu et examiné des documents qui précisent le type et la quantité de marchandises commerciales entrant au pays. Dans certains cas, il y a examen matériel des marchandises pour vérifier les renseignements fournis. Cette étape est une activité des services frontaliers, qui n'entre pas dans le champ de la présente vérification.

28.18 L'autre étape est l'imposition des droits et c'est sur elle que nous nous sommes penchés dans la présente vérification. La détermination du montant approprié de droits à percevoir sur les importations nécessite la vérification du classement tarifaire, du pays d'origine et de la valeur des marchandises. Ce travail est surtout exécuté dans les bureaux régionaux des Douanes et il est décrit plus en détail aux paragraphes 28.21 à 28.24 (voir aussi la pièce 28.4).

Pièce 28.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

28.19 Plusieurs autres activités sont nécessaires pour assurer la perception du montant approprié de droits. Certains importateurs peuvent recouvrer les droits payés en vertu de divers programmes d'exonération de droits. Les Douanes vérifient les demandes d'exonération de droits afin de s'assurer de l'admissibilité de l'importateur. D'autres importateurs ne payent pas de droits à l'entrée, car ils sont admissibles aux termes des dispositions du *Tarif des douanes* concernant l'utilisation ultime ou d'autres dispositions prévoyant une exonération de droits. Les Douanes vérifient un échantillon de ces déclarations pour être sûres que chaque importateur respecte les conditions énoncées dans la loi.

28.20 Un importateur qui n'est pas d'accord avec une décision du Ministère sur le classement tarifaire, la valeur ou l'origine des marchandises peut en appeler. La *Loi sur les douanes* fait état d'une procédure d'appel à plusieurs paliers pour régler ce genre de différends.

Observations et recommandations

Procédures de la cotisation

Près d'un classement tarifaire sur cinq est erroné

28.21 En 1993-1994, les Douanes ont traité plus de 8 millions de déclarations commerciales d'une valeur globale de plus de 183 milliards de dollars. Certaines de ces déclarations mentionnaient plus d'un genre de marchandises. Une ligne distincte, dite de transaction, sert à déclarer en détail chaque article séparément. En 1993-1994, le Ministère a traité plus de 21 millions de lignes de transaction.

28.22 Ces lignes sont présentées aux Douanes par l'importateur ou un courtier sur un document de déclaration en détail qui précise le classement tarifaire, la valeur des marchandises importées et le montant des droits exigibles.

28.23 Des agents des douanes qui sont des spécialistes d'un type particulier de produits procèdent à un examen sélectif de ces lignes. En 1993-1994, 8,1 p. 100 (1,7 million) des lignes ont été sélectionnées en vue d'un examen. Des articles sont sélectionnés à cette fin en fonction de divers critères qui tiennent compte du risque, de la valeur et de la nature de la transaction. L'examen des lignes s'effectue à partir des documents que l'importateur ou le courtier a présentés au bureau régional à l'appui de la déclaration en détail. Cette procédure s'appelle examen au bureau.

28.24 La loi actuelle exige que les Douanes examinent le document de déclaration en détail dans les 30 jours de sa réception. Si le Ministère n'y apporte pas un rajustement dans les 30 jours, le document de déclaration de l'importateur est jugé en règle. Pour vérifier le classement tarifaire des marchandises, l'agent des douanes compare le

classement déclaré par l'importateur aux documents fournis à l'appui. Si de plus amples renseignements sont nécessaires, l'agent communique avec l'importateur par téléphone ou par écrit. L'agent des douanes ne voit pas réellement les marchandises importées.

28.25 Lors d'une récente vérification interne, un échantillon de documents de déclarations en détail présentés par les importateurs a été étudié. Les vérificateurs étaient à la recherche d'un type d'erreur particulier - une erreur de classement tarifaire. Sur un document de déclaration en détail type, l'importateur indique le classement tarifaire qui, selon lui, convient aux marchandises importées. Le classement tarifaire détermine le taux de droits à payer. La vérification interne a constaté un taux d'erreur de 19 p. 100 dans le seul classement tarifaire. Les erreurs de classement n'influent pas toutes sur les recettes. Par exemple, le classement tarifaire peut être erroné mais, si le bon classement tarifaire comporte un taux de droits identique, il n'y a pas d'incidence sur les recettes. L'incidence des erreurs relevées sur les recettes n'a pas été calculée dans le cadre de la vérification interne.

28.26 Le taux d'erreur constaté lors de la vérification interne est environ quatre fois supérieur au taux d'erreur combiné trouvé dans le classement, la valeur et l'origine par les agents des douanes. Dans 4,4 p. 100 des cas, les agents ont émis un avis de rajustement afin de corriger des erreurs, dans le classement, la valeur ou le pays d'origine par exemple. Les 75 000 rajustements ont produit 80 millions de dollars en recettes supplémentaires pour le Ministère.

28.27 L'énorme volume de travail pourrait être une des raisons de l'écart entre les constatations de la vérification interne et le taux d'erreur relevé par les agents des douanes. Les agents des douanes sont souvent surchargés et peuvent difficilement examiner dans le délai prévu par la loi les transactions dont ils doivent s'occuper. Ils ont souvent recours à un examen « accéléré », c'est-à-dire qu'ils vérifient rapidement les transactions dont le délai de 30 jours prévu par la loi est sur le point d'expirer. S'il n'y a pas d'erreur évidente et si le risque semble minime, ils ne vont pas plus loin et la transaction est déclarée exacte.

Des unités de la vérification de l'observation ont été créées pour s'attaquer aux pertes de recettes

28.28 Bien que les erreurs de classement n'influent pas toutes sur les recettes, le taux relativement faible des rajustements au cours de l'examen normal des transactions comparativement au taux d'erreur estimatif relevé par la vérification interne serait un indice de la possibilité d'une forte perte de recettes. Les unités de la vérification de l'observation, créées en 1992 pour faire des sondages supplémentaires comme complément de l'examen normal des transactions, l'ont confirmé. La constitution de ces unités a été la réaction du Ministère à une initiative du gouvernement afin de réduire le déficit. Les ressources supplémentaires fournies par cette initiative ont servi à produire des recettes supplémentaires et à réduire le nombre de cas d'inobservation.

28.29 Depuis leur création, les unités de la vérification de l'observation ont produit 135 millions de dollars en recettes. La pièce 28.5 montre les résultats et les ressources employées par les unités au cours des deux dernières années. En 1993-1994, elles ont perçu presque six dollars et demi en recettes pour chaque dollar en frais supplémentaires.

Pièce 28.5

Ressources et résultats de la vérification de l'observation

	(en millions de dollars)	
	1992-1993	1993-1994
Résultats	51 $	84 $
Ressources utilisées	18 $	13 $

Un nouveau système d'examen est à l'essai

28.30 Le Ministère a reconnu que le système actuel, qui consiste à examiner les lignes choisies en vue d'un examen détaillé, ne fonctionne pas bien. De récents travaux dans les unités de la vérification de l'observation ont démontré que l'approche transactionnelle n'est peut-être pas la plus efficace lorsqu'il s'agit de gros importateurs.

28.31 Une initiative en cours du Ministère, la vérification périodique, s'inscrit dans l'effort de réorientation des Douanes, appelé les Nouvelles relations d'affaires (voir la pièce 28.6). La vérification périodique traite les gros importateurs d'une façon différente. Au lieu de regarder séparément les transactions des grandes sociétés, le Ministère obtient des renseignements sur les systèmes des importateurs et choisit un échantillon des transactions pour déterminer leur taux d'observation des exigences de la loi.

Pièce 28.6

Initiative Nouvelles relations d'affaires

L'initiative Nouvelles relations d'affaires est un projet permanent de Revenu Canada, Douanes. Les objectifs et les principes de cette initiative comprennent ce qui suit :

- offrir aux clients, dans le secteur commercial, une nouvelle façon de transiger avec les Douanes selon la rigueur avec laquelle ils ont observé les exigences du Ministère par le passé;

- réviser la façon de transiger avec les Douanes afin que les importateurs fassent une application plus responsable de la législation commerciale, pendant que les Douanes s'attachent à fournir avec efficacité des conseils, une orientation et des services d'exécution à l'appui de l'observation volontaire et de

règles de jeu uniformes;

- améliorer la situation concurrentielle des entreprises canadiennes par une rentabilisation maximale des procédures douanières pour le secteur commercial et par la réduction au minimum des coûts, des retards et des interventions qu'elles occasionnent dans le commerce international;

- adapter les procédures douanières aux pratiques commerciales des clients, lorsque c'est possible, par l'élimination de la nécessité d'un double processus de contrôle, et par l'utilisation du commerce électronique comme option préférée à toutes les étapes de la filière commerciale;

- améliorer l'aptitude des Douanes à discerner, au premier point d'arrivée, les marchandises commerciales admissibles et celles qui présentent une menace pour le bien-être économique, social ou environnemental du Canada.

Pour atteindre ces objectifs et mettre ces principes en pratique, le Ministère :

- passera d'une approche uniforme à une approche modulée;

- cessera de mettre l'accent sur les expéditions et se tournera vers le client;

- sortira d'un contexte « contrôlé » pour entrer dans un contexte où l'autocotisation est encouragée;

- remplacera l'approche transactionnelle par une approche périodique.

L'initiative Nouvelles relations d'affaires s'étend à tout le Ministère. Par conséquent, certains de ses éléments n'entrent pas dans le champ de la présente vérification. Nous avons, dans le cadre de la vérification, examiné les efforts du Ministère touchant la vérification périodique et le Programme de décisions nationales.

28.32 La vérification périodique a d'abord été mise à l'essai chez deux sociétés manufacturières. Les vérifications ont dégagé plus de 4 millions de dollars en droits supplémentaires. En outre, de nombreuses erreurs de classement tarifaire ont été relevées. Le Ministère s'est fondé sur ce projet pour décider, en 1992, d'étendre la vérification périodique à d'autres sociétés manufacturières choisies.

28.33 Les Douanes ont terminé le premier cycle de vérifications de six entreprises dans un secteur industriel. Un examen du classement tarifaire de certaines marchandises importées a permis de constater qu'environ 55 p. 100 des transactions n'étaient pas bien classées. Des vérifications périodiques étaient en cours dans un autre secteur industriel au moment de notre examen.

28.34 Les taux d'erreur chez certaines des plus grosses sociétés

manufacturières au Canada visées par l'étude pilote indiquent combien il est difficile de déterminer le classement tarifaire avec exactitude. Le Système harmonisé international compte plus de 16 000 classements tarifaires possibles. Les changements importants que l'*Accord de libre-échange* et l'*Accord de libre-échange nord-américain* ont rendu nécessaires dans les procédures douanières au cours des dernières années sont venus ajouter à cette complexité inhérente.

28.35 Les projets pilotes dans les secteurs industriels participants ont démontré que les vérifications des très grandes sociétés sont utiles. Les Douanes peuvent ainsi assurer une meilleure observation des exigences du Ministère et obtenir de meilleures statistiques sur le commerce tout en travaillant en plus grande collaboration avec les gros importateurs. Dans certains cas, les sociétés concernées ont signalé que leurs procédures de déclaration douanière ont été simplifiées et mieux intégrées aux opérations existantes. Il en résultera des économies en coûts pour l'industrie. Un des secteurs industriels participant au projet pilote estimait que la modification des procédures lui ferait économiser au moins 100 millions de dollars dans les 10 prochaines années. Les sociétés ayant participé au projet pilote ont signalé des avantages dans d'autres domaines, comme une réduction des délais de mainlevée à la frontière, l'élimination de la paperasserie inutile et l'amélioration de l'aide au client. Les sociétés ont unanimement bien accueilli la nouvelle initiative, mais elles étaient d'avis que d'autres modifications s'imposent pour réaliser toutes les économies possibles.

28.36 Les Douanes doivent maintenant s'inspirer du succès des projets pilotes pour trouver de nouvelles façons de faire. Les Douanes veulent abandonner l'approche de l'examen transactionnel pour le plus grand nombre possible des 150 000 importateurs qui sont leurs clients.

28.37 Des vérifications périodiques régulières, comme celles des projets pilotes, sont pratiques seulement dans le cas des très gros importateurs du pays. Pour d'autres, un différent genre de vérification périodique est nécessaire. Il pourrait s'agir de vérifications à de plus longs intervalles, de vérifications de groupes industriels plutôt que d'importateurs particuliers, ou de vérifications de renseignements envoyés au Ministère plutôt que de renseignements réunis par le Ministère lors d'une visite chez l'importateur. Le genre de vérification périodique retenu dépendra de la valeur et du risque des transactions, ainsi que des antécédents de l'importateur.

28.38 Les opérations des 150 000 sociétés qui importent des marchandises chaque année varient énormément (voir la pièce 28.7). Les mille plus gros importateurs représentent 69 p. 100 de la valeur globale des importations au Canada.

Pièce 28.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

28.39 Les Douanes espèrent, d'ici la fin de 1995, examiner, en valeur, 40 p. 100 de l'ensemble des importations par un genre quelconque de

vérification périodique. Toutefois, le Ministère n'a pas de plan détaillé à l'heure actuelle ni pour le nombre ou l'identité des importateurs touchés, ni pour le genre ou le mélange de stratégies à utiliser à cet effet.

28.40 Les Douanes devraient, dans le développement continu des Nouvelles relations d'affaires, élaborer plus à fond une stratégie et un plan d'instauration de la vérification périodique pour les gros importateurs. Le plan devrait aussi être assorti d'une stratégie pour répondre aux besoins en vérification des autres importateurs, ainsi que d'un échéancier pour la mise en oeuvre.

Réponse du Ministère : *Une proposition de plan d'action échelonné sur les 18 prochains mois est en voie d'approbation. Ce plan comporte une stratégie visant les petites entreprises, conçue pour répondre aux besoins des entreprises qui font moins fréquemment des importations. Dans l'intérim, nous continuons d'améliorer le plan d'action, qui sera complété par l'élaboration d'un plan détaillé de mise en vigueur afin d'établir une stratégie à plus long terme.*

Il faudrait un plus grand nombre de vérifications de l'utilisation ultime et du pays d'origine

28.41 Une disposition concernant l'utilisation ultime réduit ou élimine les droits à payer si certaines conditions sont respectées. Par exemple, certaines marchandises entrant au pays afin d'y subir un processus de transformation ne sont pas frappées de droits de douane. Chaque année, l'application d'une disposition concernant l'utilisation ultime est demandée à l'égard d'environ 15 p. 100 de toutes les transactions commerciales. Une étude des Douanes, en 1992, a révélé qu'environ 28 milliards de dollars en marchandises commerciales importées au Canada avaient fait l'objet d'une telle demande. Le montant net des recettes non perçues à l'importation sur ces marchandises était de 2,7 milliards de dollars. Les Douanes vérifient l'utilisation ultime pour déterminer si la disposition invoquée a été respectée. La vérification de l'utilisation ultime a pour but de confirmer si les marchandises ont réellement été utilisées conformément à la disposition dont l'application a été demandée. Si les marchandises ont été réaffectées à d'autres usages, l'importateur doit déclarer la réaffectation et acquitter les droits exigibles.

28.42 Il ressort de notre examen que le travail des Douanes pour assurer le respect des dispositions concernant l'utilisation ultime par les importateurs a été limité. Les bureaux régionaux ont établi des unités de la vérification de l'utilisation ultime au sein de la Division des enquêtes. Cependant, peu de ressources sont attribuées par les Douanes à de telles vérifications. En 1993-1994, seulement 10 années-personnes ont été consacrées à la vérification de l'utilisation ultime dans les 10 bureaux régionaux des Douanes.

28.43 En 1993-1994, ces efforts se sont traduits par l'exécution de 141 examens. Ceux-ci ont produit 4,9 millions de dollars en droits additionnels imposés aux importateurs. Le Ministère déclare que les vérifications de l'utilisation ultime feront à l'avenir partie de

l'examen des sociétés assujetties à une vérification périodique dans le cadre des Nouvelles relations d'affaires.

28.44 Les Douanes mettent en oeuvre l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA), qui remplace l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* depuis le 1er janvier 1994. Nous n'avons pu examiner les procédures de vérification utilisées par les Douanes aux termes de l'ALENA car l'accord est encore tout récent. Toutefois, nous avons pu passer en revue les efforts déployés par le Ministère par suite de l'*Accord de libre-échange*. Cet accord permet aux marchandises originaires des États-Unis de bénéficier d'un traitement tarifaire préférentiel. Pour bénéficier de ce traitement, les importateurs commerciaux doivent obtenir un certificat d'origine de l'exportateur. Il incombe aux Douanes de s'assurer que le certificat d'origine utilisé par l'importateur est valide selon les règles de l'*Accord de libre-échange*. Notre examen du travail des Douanes dans ce domaine nous a permis de cerner deux sources de préoccupation.

28.45 Premièrement, les procédures utilisées par le passé pour choisir les certificats d'origine à examiner laissaient à désirer. Dans les premiers temps de l'*Accord de libre-échange*, les Douanes tenaient compte de la vulnérabilité de l'industrie, des différences dans les taux de droits et des plaintes pour déterminer quelles marchandises ou industries devaient être ciblées en vue d'un examen de l'origine. Les Douanes ont commencé à affiner leur analyse du risque en fonction du profil de la société et du genre d'industrie ou des marchandises importées. L'analyse du risque sert maintenant à la sélection des cibles pour les travaux de vérification à venir et devrait entraîner un contrôle plus efficace à ce chapitre.

28.46 Les Douanes se sont d'abord attachées à initier les importateurs à leurs obligations en vertu de l'*Accord de libre-échange* et, partant, à promouvoir l'autocotisation. Au cours des dernières années, les Douanes ont mis de plus en plus l'accent sur les examens afin d'assurer la validité des certificats d'origine. Notre vérification a révélé que les Douanes pourraient en faire encore plus dans ce domaine. La première étape de l'examen de l'origine consiste à vérifier le certificat d'origine et à communiquer avec l'importateur pour obtenir d'autres détails si les renseignements ne sont pas suffisants. Les Douanes peuvent demander à l'exportateur de remplir un questionnaire servant à déterminer si les règles d'origine s'appliquent aux marchandises en question. Les Douanes peuvent, à partir de la réponse fournie, demander l'autorisation de visiter les locaux de l'exportateur pour déterminer si les marchandises sont admissibles aux termes des règles d'origine.

28.47 Il y a deux genres de visites chez les importateurs, suivant la disposition de l'Accord dont l'importateur demande l'application. Il y a la visite de contrôle servant à établir que le classement tarifaire des marchandises importées a changé. Puis, un importateur peut demander qu'un produit soit admissible en vertu de l'*Accord de libre-échange* si au moins 50 p. 100 de la valeur du produit a été ajoutée aux États-Unis. Lors de ce deuxième type d'examens plus compliqués, appelés vérifications, les dossiers du fabricant sont consultés pour

déterminer si la disposition relative à la valeur ajoutée a été respectée. Dans les cinq ans se terminant le 31 mars 1994, 40 vérifications de ce genre avaient été faites, au total, chez des exportateurs aux États-Unis, et il y avait eu 106 visites de contrôle ayant trait aux règles relatives au changement tarifaire.

28.48 L'entrée en vigueur de l'ALENA, en janvier 1994, pourrait créer d'autres problèmes. Certaines des règles d'origine sont devenues plus compliquées et les marchandises provenant du Mexique peuvent maintenant elles aussi jouir d'un traitement préférentiel. Des vérifications chez les exportateurs et les fabricants aux États-Unis et au Mexique continueront d'être nécessaires pour voir à ce que seules les marchandises admissibles bénéficient des taux de droits préférentiels prévus aux termes de l'ALENA.

28.49 Les Douanes devraient revoir leur stratégie de vérification pour les examens et de l'utilisation ultime et de l'origine. Le niveau des examens dans ces domaines devrait dépendre d'une évaluation exhaustive du risque et des problèmes d'observation.

Réponse du Ministère : *Une revue de la stratégie de vérification pour l'utilisation finale et l'origine est en cours au sein du Ministère. Comme il est indiqué dans le rapport, le Ministère déploie des efforts dans le but de mettre en corrélation le niveau de vérification avec le risque et les profils d'observation dans la détermination de l'origine. Par ailleurs, le Ministère a attribué récemment plus de ressources à la vérification suite à l'adoption de l'ALENA.*

En ce qui concerne le programme de l'utilisation finale, le Ministère effectue des changements organisationnels afin d'assurer un meilleur alignement de ce programme avec les activités d'observation liées aux autres activités de vérification de l'administration des politiques commerciales. Dans le contexte de l'initiative des Nouvelles relations d'affaires, les programmes de l'origine et de l'utilisation finale seront renforcés davantage. Comme l'orientation actuelle axée sur les transactions sera remplacée par une orientation axée sur les clients, l'évaluation des risques et le ciblage seront déterminés à partir du dossier d'observation de l'importateur et de la nature délicate de certains secteurs commerciaux.

Appels

La procédure d'appel et de rajustement accuse un arriéré considérable

28.50 Il y a plusieurs situations où un différend sur le montant des droits exigibles peut opposer l'importateur et les Douanes. Dans certains cas, un importateur pourrait n'être pas d'accord avec une décision entraînant un montant supérieur de droits exigibles. Dans d'autres, des renseignements supplémentaires, tel un certificat d'origine, peuvent être nécessaires à l'obtention d'une cotisation inférieure ou de la franchise des droits. Parfois, un importateur se rend compte qu'une erreur a été faite et désire rajuster volontairement les documents. Tous les différends doivent être réglés par la même procédure officielle d'appel.

28.51 Cette pratique découle de la loi, qui mentionne que les demandes de modification d'une cotisation doivent passer par la procédure d'appel. Les Douanes étudient la possibilité de s'occuper des corrections, des erreurs et des changements au moyen d'un processus de règlement des différends moins formel.

28.52 L'utilisation de la procédure officielle d'appel pour tous les rajustements a créé des arriérés et des retards. A la fin de 1993-1994, les droits contestés en appel s'élevaient à 162 millions de dollars. La première étape de la procédure se situe au niveau régional. En 1993-1994, les bureaux régionaux ont reçu presque 300 000 appels des importateurs. Au 31 mars 1994, il y avait 54 000 appels en instance dans les régions et le temps moyen de règlement des appels était de deux mois. Au 31 mars 1993, il y avait plus de 84 000 appels en instance dans les régions.

28.53 Le deuxième niveau d'appel est l'Administration centrale. Au 31 mars 1994, il y avait 17 000 appels à ce niveau et il fallait en moyenne 15 mois pour rendre une décision.

28.54 Le Ministère a reconnu que les dispositions législatives actuelles se prêtent mal au règlement des nombreux appels interjetés actuellement dans le système. Au moment de notre vérification, les Douanes étaient à examiner les dispositions législatives pour déterminer s'il n'y aurait pas lieu d'avoir une procédure révisée pour les questions à caractère surtout administratif.

28.55 Les Douanes devraient poursuivre leurs efforts en vue de faire retirer les questions administratives de la procédure officielle d'appel.

Réponse du Ministère : *Revenu Canada est d'accord avec la recommandation. On traite de cette question dans le cadre du processus actuel de l'examen de la* Loi sur les douanes *et, suite aux recommandations, nous travaillons actuellement en vue de la rédaction de nouvelles dispositions législatives ayant trait au redressement et aux corrections de transactions comptables demandées par le client.*

Décisions

Un nouveau Programme de décisions nationales des Douanes procure plus de certitude aux utilisateurs

28.56 Les Douanes ont lancé un nouveau programme, appelé Programme de décisions nationales des Douanes, en réponse aux préoccupations des utilisateurs concernant les décisions anticipées sur les marchandises devant être importées au Canada.

28.57 Avant 1992, les Douanes ne communiquaient pas de décisions exécutoires aux importateurs ou aux courtiers. Une opinion leur était plutôt donnée sur demande. Les opinions étaient données à l'échelle régionale, ne suivaient aucune procédure ou norme nationale, n'étaient pas exécutoires et étaient difficiles à appliquer. Par conséquent, les

importateurs ne pouvaient planifier et mener leurs affaires avec certitude.

28.58 Le Programme de décisions nationales des Douanes a été mis au point afin de solutionner ces problèmes. Il a pour but de fournir des décisions uniformes et exécutoires dans tout le pays, afin que les importateurs puissent mener leurs affaires avec plus de certitude.

28.59 Le Programme de décisions nationales permet aux importateurs de présenter des demandes écrites aux bureaux régionaux. Une fois rendue, la décision est introduite dans le Système de référence technique (SRT), à savoir une base de données nationale. Le Programme de décisions porte principalement sur le classement et, à un degré moindre, sur l'origine et la valeur.

28.60 Les Douanes ont fait une évaluation du Programme de décisions nationales à l'automne de 1993. L'évaluation a mesuré le succès du Programme à la lumière de diverses normes de rendement, notamment l'objectif du Programme, soit fournir des décisions dans les 30 jours pour les cas ordinaires, et dans les 120 jours pour les cas compliqués. Il était noté dans le rapport que le délai d'exécution avait été respecté dans 92 p. 100 des cas jusqu'en juin 1993.

28.61 Nous avons demandé les mêmes renseignements, mais mis à jour jusqu'à la fin de mars 1994. Nous avons constaté que les renseignements étaient disponibles au niveau régional, mais n'étaient pas réunis et étudiés à l'Administration centrale. Il s'ensuit que la direction ne sait pas si les normes du Programme sont respectées. Le Ministère nous a avisés qu'il est à mettre en oeuvre un système de gestion informatisé qui lui donnera l'information de gestion nécessaire.

28.62 Les Douanes devraient voir à ce que soit mis en oeuvre, à l'échelle nationale, un système d'information de gestion capable de réunir et de résumer les résultats régionaux pour le Programme de décisions nationales des Douanes.

Réponse du Ministère : *Comme il est mentionné dans le présent rapport, le Ministère est en train de mettre en place un système informatique qui fournira l'information de gestion requise. Le système est actuellement à l'essai dans deux bureaux régionaux, soit Toronto et Hamilton. Les essais devraient être terminés et le système devrait être opérationnel à l'échelle nationale avant la fin de 1994.*

Conclusion

28.63 Les diverses activités dont se compose la cotisation douanière sont mises à rude épreuve. Les agents des douanes ne peuvent fournir à la tâche en raison du volume de transactions. L'introduction de la vérification périodique laisse prévoir une amélioration de la situation pour les gros importateurs, mais le Ministère doit déterminer comment il appliquera cette stratégie aux autres importateurs. Il n'y a pas beaucoup de vérifications de l'utilisation ultime et du pays d'origine et le niveau des examens devrait être rajusté de manière à tenir compte

du risque et des problèmes d'observation. La procédure d'appel accuse un arriéré à cause des restrictions imposées par la loi et des changements sont nécessaires pour accélérer la procédure.

Chapitre 29

Revenu Canada

Le recouvrement des impôts sur le revenu impayés

Table des matières

	Page
Points saillants	29-5
Introduction	29-7
Objectifs et étendue de la vérification	29-7
Observations et recommandations	29-8
Une part importante des ressources du Ministère sont consacrées aux recouvrements	29-8
Depuis 1988-1989, les impôts sur le revenu impayés ont considérablement augmenté	29-8
Quelques données statistiques sur les recouvrements	29-11
La plupart des impôts impayés sont exigibles de particuliers, y compris de travailleurs indépendants	29-11
Les comptes plus anciens sont plus difficiles à recouvrer	29-13
Les ressources consacrées aux recouvrements ont augmenté	29-14
Le ratio des fonds effectivement recouvrés par rapport au montant des comptes réglés a diminué	29-15
Le Ministère a recouvré en moyenne 80 cents pour chaque dollar des comptes d'impôt sur le revenu réglés	29-15
Pour Revenu Canada, augmenter de 1 cent pour chaque dollar le montant moyen des fonds effectivement recouvrés constituerait un gain considérable	29-16
La procédure de recouvrement	29-17
Le Ministère fait des changements pour améliorer ses activités de recouvrement	29-17
Malgré les améliorations apportées aux activités de recouvrement du Ministère au fil des ans, d'importantes lacunes demeurent	29-17
La cotation automatique du risque de non-recouvrement des comptes en souffrance est inefficace	29-19
Le Ministère n'a pas de profils des débiteurs fiscaux	29-20
Le Ministère ne soumet pas tous les montants élevés d'impôt impayés à une procédure de	

recouvrement accélérée 29-22
Les agents des recouvrements suivent des pratiques diverses pour évaluer la capacité de paiement des contribuables 29-24
Les normes relatives à la qualité du travail des agents des recouvrements doivent être mieux définies 29-25
Les renseignements sur les résultats sont insuffisants pour permettre d'évaluer comme il se doit le rendement en matière de recouvrement 29-27

Le dossier Équité 29-28
L'application du dossier Équité a été mal contrôlée 29-28

Information destinée au Parlement 29-31
La valeur de réalisation prévue pour les impôts impayés est peut-être surévaluée 29-31

Résumé et conclusion 29-32

Pièces

29.1 Critères de vérification 29-7
29.2 Augmentation des impôts impayés 29-9
(Pièce 29.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
29.3 Évolution du niveau de ressources et de la charge de travail des bureaux de district 29-10
(Pièce 29.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
29.4 La procédure de recouvrement de Revenu Canada 29-11
(Pièce 29.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
29.5 Les impôts sur le revenu impayés - Répartition entre les groupes de contribuables 29-12
(Pièce 29.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
29.6 Recouvrement des cotisations impayées, selon leur ancienneté 29-14
(Pièce 29.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
29.7 Ventilation en dollars des comptes réglés 29-16
(Pièce 29.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
29.8 Pratiques de recouvrement particulièrement intéressantes du secteur privé 29-18

Revenu Canada

Le recouvrement des impôts sur le revenu impayés

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificatrice responsable : Basia Ruta

Points saillants

29.1 Au cours des dix dernières années, le but que s'était fixé Revenu Canada - arrêter ou renverser la tendance à la hausse des impôts

sur le revenu en souffrance - s'est plusieurs fois révélé impossible à atteindre. De 1988-1989 à 1992-1993, le Ministère a connu une croissance soutenue du montant global des impôts sur le revenu en souffrance. Cette croissance dépasse sensiblement celle des recettes fédérales nettes en impôt sur le revenu pour la même période. Le Ministère a remarqué que la récession et la lenteur de la reprise économique ont rendu de nombreux contribuables moins capables de se mettre en règle dans les délais voulus. En 1993-1994, il n'y a pas eu d'augmentation des impôts sur le revenu en souffrance : le montant de ceux-ci est demeuré relativement constant, se maintenant au niveau de 1992-1993.

29.2 Afin de freiner la croissance de l'inventaire des comptes d'impôt impayés, Revenu Canada a pris une série de mesures et il a augmenté le nombre d'agents des recouvrements en 1992-1993 et en 1993-1994. Environ 10 p. 100 des employés du Programme de l'impôt du Ministère travaillent à des activités de recouvrement, et le recouvrement des impôts sur le revenu en souffrance coûte au Ministère environ 100 millions de dollars par année, soit 7 p. 100 des dépenses annuelles de l'Impôt.

29.3 Le 31 décembre 1993, approximativement 1,6 million de contribuables (des particuliers pour la plupart, y compris des travailleurs indépendants) devaient au total 9,2 milliards de dollars en impôt sur le revenu. A la même date, un montant d'impôt faisait l'objet d'un litige dans le cas de 29 000 contribuables. Les impôts sur le revenu impayés (à l'exclusion des sommes qui, en vertu des dispositions législatives concernant les « impôts en litige », n'étaient pas exigibles immédiatement) s'élevaient à 6,5 milliards de dollars. Toutefois, les impôts sur le revenu impayés ne sont pas tous recouvrables.

29.4 Le Ministère estime que, sur les 6,6 milliards de dollars en souffrance le 31 mars 1994, 1,1 milliard de dollars pourraient n'être jamais recouvrés. A notre avis, la méthode qu'utilise Revenue Canada pour déterminer si les impôts sur le revenu sont recouvrables tend à surévaluer leur valeur de réalisation.

29.5 Le ratio des fonds recouvrés par rapport au montant des comptes réglés fluctue depuis quelques années. Il a récemment diminué, passant de 84 cents pour chaque dollar en 1990-1991 et en 1991-1992 à 79 cents en 1992-1993. Le montant des dettes d'impôt sur le revenu radiées au cours d'une année donnée est l'un des facteurs qui influent sur ce rapport. D'ailleurs, étant donné le volume actuel des recouvrements, chaque baisse de 1 cent dans le montant moyen des fonds effectivement recouvrés réduit les recettes d'environ 34 millions de dollars. Le Ministère prévoit que le ratio mentionné remontera en 1993-1994 et qu'il sera de 81 cents pour chaque dollar.

29.6 Le Ministère a commencé à prendre une série de mesures en vue d'améliorer les activités de recouvrement. Il y a notamment la mise en application d'un numéro d'identification unique, destiné à remplacer tous les numéros de compte qu'une même entreprise peut utiliser dans ses relations avec l'Impôt, les Douanes et l'Accise, ainsi que la mise

en place d'un système d'information de gestion en direct pour les activités de recouvrement. Le Ministère a réussi à accélérer l'obtention de versements sur les comptes dont le solde est minime. Les registres du Ministère indiquent que l'effort déployé à cette fin a entraîné des recettes de 22 millions de dollars en 1992-1993 et d'un montant estimatif de 57 millions de dollars en 1993-1994.

29.7 Revenu Canada doit améliorer davantage ses données sur les activités et sur le rendement afin d'être plus en mesure de veiller à ce que ses agents des recouvrements traitent les comptes de façon rapide et productive.

29.8 Le Ministère a utilisé le dossier Équité pour renoncer, dans certaines circonstances, à des intérêts et à des pénalités sur des sommes impayées. Toutefois, il n'a ni tenu des registres qui permettraient d'établir le montant total des redressements apportés en vertu de ce dossier, ni contrôlé suffisamment les circonstances de ces redressements.

Introduction

29.9 L'impôt sur le revenu est la plus importante source de recettes du gouvernement. Le recouvrement de cet impôt se fait principalement par deux moyens : les retenues effectuées sur les revenus d'emploi et les acomptes provisionnels versés par les contribuables.

29.10 La plupart des contribuables qui doivent encore de l'impôt quand ils produisent leur déclaration versent sans tarder leur solde dû. Mais il y a les autres contribuables. Afin que chacun paie sa juste part d'impôt sur le revenu, Revenu Canada essaie de recouvrer les soldes en souffrance et les sommes que les employeurs ont retenues sur la paie de leurs employés sans les verser ensuite à l'État.

Objectifs et étendue de la vérification

29.11 Notre vérification s'est attardée à l'examen de la politique et des pratiques de Revenu Canada en matière de recouvrement. L'objectif était de déterminer dans quelle mesure le Ministère fait du bon travail pour ce qui est de la gestion de son inventaire de comptes d'impôt impayés.

29.12 De plus, nous avons cherché à déterminer si le Parlement était suffisamment informé de la nature et du caractère recouvrable ou non des impôts impayés et des sommes faisant l'objet d'une renonciation ou d'une radiation, ainsi que du rendement de Revenu Canada sur le plan du recouvrement des impôts impayés.

29.13 Nous n'avons pas étudié la gestion des comptes en litige, que la loi interdit à Revenu Canada de recouvrer avant que le litige ne soit résolu. Par contre, nous avons étudié le recouvrement des cotisations contestées, lorsque le litige avait déjà été résolu ou tranché en faveur du Ministère.

29.14 Les critères suivis au cours de notre vérification sont énoncés à la pièce 29.1.

Pièce 29.1

Critères de vérification

- Les méthodes de recouvrement doivent protéger en temps opportun les intérêts de l'État, au moindre coût pour le gouvernement, et assurer un traitement juste et équitable à tous les contribuables.

- Les dispositions législatives doivent être suffisantes pour assurer un régime de recouvrement efficace et efficient.

- Le Ministère doit être doté d'une stratégie de recouvrement globale, assortie d'objectifs clairs. La répartition des ressources devrait se faire en fonction de cette stratégie.

- Les activités de recouvrement doivent être exercées au moyen de méthodes de travail, de procédures et de systèmes efficients, par des employés qui savent ce qu'on attend d'eux. Le Ministère doit chercher des méthodes de recouvrement innovatrices et rentables et les mettre en application lorsque la chose est faisable.

- Il doit exister un cadre approprié de contrôle et d'évaluation des résultats obtenus grâce aux activités de recouvrement, ainsi que des procédures permettant au Ministère de veiller à ce que les mesures de recouvrement soient conformes aux politiques et aux procédures en vigueur.

- Le Parlement doit être tenu suffisamment au courant de ce qui suit : les résultats obtenus grâce aux activités de recouvrement, la nature et la situation des impôts en souffrance, le caractère plus ou moins recouvrable de ces impôts dans l'ensemble ainsi que les sommes ayant fait l'objet d'une radiation, d'une renonciation ou de tout autre redressement.

29.15 Nous avons exécuté notre travail de vérification à l'Administration centrale de Revenu Canada, dans trois bureaux régionaux et dans dix bureaux de district.

29.16 Nous avons aussi examiné les pratiques de recouvrement d'autres organisations. Nous avons eu des entrevues avec des directeurs des recouvrements de deux institutions bancaires bien en vue et de deux importantes agences de recouvrement. Nous avons obtenu des renseignements de six administrations fiscales (trois provinciales et trois fédérales). Nous avons visité le bureau d'une agence d'évaluation du crédit, nous avons eu un entretien avec un huissier et nous avons rencontré des dirigeants de deux entreprises spécialisées dans les systèmes de recouvrement. Le General Accounting Office des États-Unis ayant fait beaucoup de travail à l'Internal Revenue Service dans le domaine des recouvrements, nous avons examiné ses rapports sur

le sujet et nous avons parlé à certains de ses dirigeants des constatations et des observations qui avaient été faites.

29.17 Notre examen d'autres organisations visait à nous permettre de comprendre les meilleures pratiques suivies dans les activités de recouvrement. Quand nous décrivons des pratiques du secteur privé, c'est parce que nous les avons trouvées particulièrement intéressantes; nous reconnaissons toutefois que les recouvrements ne se faisaient pas tous de la même manière dans les différentes organisations visitées.

Observations et recommandations

Une part importante des ressources du Ministère sont consacrées aux recouvrements

29.18 Environ 10 p. 100 des employés du Programme de l'impôt du Ministère travaillent à des activités de recouvrement. Le Ministère consacre approximativement 100 millions de dollars, soit 7 p. 100 des dépenses annuelles de l'Impôt, au recouvrement des impôts sur le revenu impayés.

Depuis 1988-1989, les impôts sur le revenu impayés ont considérablement augmenté

29.19 Le total des impôts sur le revenu impayés en fin d'exercice (sans compter les sommes qui, en vertu des dispositions législatives concernant les impôts en litige, ne sont pas immédiatement exigibles) est passé de 4,2 milliards de dollars en 1988-1989 à 6,6 milliards en 1992-1993 et il est demeuré à ce dernier niveau en 1993-1994. Le Ministère estime que 17 p. 100 environ de ces impôts, c'est-à-dire 1,1 milliard de dollars, ne seront peut-être jamais recouvrés.

29.20 Dans sa Partie III du *Budget des dépenses* de 1994-1995, le Ministère indique que son objectif en matière de recouvrement, c'est-à-dire arrêter ou renverser la tendance à la hausse des impôts impayés, s'est souvent révélé impossible à atteindre au cours de la dernière décennie. Le Ministère a remarqué à ce sujet que la récente récession et la lenteur de la reprise économique ont rendu de nombreux contribuables moins capables de se mettre en règle dans les délais voulus.

29.21 De 1988-1989 à 1992-1993, le Ministère a connu une croissance soutenue du montant global des impôts sur le revenu en souffrance. Cette croissance dépasse sensiblement celle des recettes fédérales nettes en impôt sur le revenu pour la même période. Comme le montre la pièce 29.2, les impôts impayés ont augmenté de 58 p. 100, tandis que les recettes fédérales nettes en impôt sur le revenu n'augmentaient que de 19 p. 100. En 1993-1994, le montant global des impôts sur le revenu impayés est demeuré presque le même qu'en 1992-1993, tandis que les recettes fédérales nettes en impôt sur le revenu diminuaient.

Pièce 29.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

29.22 L'augmentation des impôts impayés de 4,2 milliards de dollars en 1988-1989 à 6,6 milliards en 1992-1993 et en 1993-1994 dépend surtout de l'écart entre le montant des nouveaux comptes en souffrance qui se sont ajoutés à la charge de travail des bureaux de district et le montant des comptes que les agents des recouvrements ont réglés dans les bureaux de district, au cours de chacune des années. Un compte est réglé lorsque le solde exigible est ramené à zéro par la réception de versements, la radiation ou tout autre redressement.

29.23 L'écart mentionné ci-dessus varie : il n'était que de 392 millions de dollars en 1988-1989, mais il dépassait un milliard en 1991-1992. Il s'est amenuisé pour n'être plus que de 449 millions de dollars en 1993-1994, en partie parce que le montant des nouveaux comptes en souffrance renvoyés aux bureaux de district avait diminué depuis 1991-1992 (voir la pièce 29.3).

Pièce 29.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

29.24 Dans sa politique, le Ministère insiste sur la nécessité de traiter les contribuables avec courtoisie et respect. La prise de mesures énergiques est recommandée lorsque cela contribue à garantir le traitement équitable de tous les contribuables. La pièce 29.4 montre schématiquement la procédure de recouvrement suivie par Revenu Canada.

Pièce 29.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

29.25 Habituellement, les mesures de recouvrement commencent par l'envoi d'avis produits par ordinateur, qui demandent au contribuable d'acquitter son solde impayé. Après 90 jours environ, les dossiers dans lesquels le solde impayé dépasse un certain seuil sont confiés aux bureaux de district pour que ceux-ci prennent des mesures de relance. Des agents des recouvrements travaillant dans les bureaux de district communiquent alors avec les débiteurs pour leur demander d'acquitter immédiatement et en entier le solde impayé ou de faire des versements périodiques si la situation financière du contribuable le justifie.

29.26 Si un contribuable ne fait pas les versements selon l'arrangement convenu, le Ministère peut soit compenser la dette en réduisant du même montant les remboursements d'impôt et tous les autres paiements provenant du gouvernement auxquels ce contribuable aurait par ailleurs droit dans l'avenir, soit obtenir la saisie-arrêt de revenus, de dépôts bancaires et d'autres paiements dus au contribuable par des tiers. Le Ministère peut également saisir et vendre les biens du contribuable.

Quelques données statistiques sur les recouvrements

La plupart des impôts impayés sont exigibles de particuliers, y compris de travailleurs indépendants

29.27 Nous avons utilisé les données du 31 décembre 1993 pour un bon nombre d'analyses utiles à notre vérification, parce que les données de la fin de l'exercice 1993-1994 n'avaient pas encore été définitivement établies. A la fin de décembre 1993, 1,6 million de contribuables devaient au total 6,5 milliards de dollars en impôt sur le revenu, une fois exclus les 2,7 milliards de dollars en cotisations qui, en vertu des dispositions législatives concernant les « impôts en litige », n'étaient pas exigibles immédiatement. A la même date, un montant d'impôt faisait l'objet d'un litige dans le cas d'environ 29 000 contribuables.

29.28 La pièce 29.5 montre graphiquement comment les impôts sur le revenu impayés se répartissaient entre les groupes de contribuables à la fin de 1993. Ces dettes étaient pour la plupart exigibles de particuliers, y compris de travailleurs indépendants; les sociétés venaient au deuxième rang, suivies des employeurs (retenues sur la paye) en troisième position. L'Ontario, la Colombie-Britannique, le Québec et l'Alberta sont les provinces où le montant des impôts impayés était le plus élevé.

Pièce 29.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

29.29 Bon nombre de ceux qui devaient de l'impôt étaient en récidive de non-paiement. Plus de la moitié des comptes en souffrance confiés aux bureaux de district avaient un arriéré provenant d'impôts établis dans plus d'une cotisation. Ce sont les salariés et les entreprises oeuvrant dans les secteurs des services professionnels, de la construction et de la fabrication qui donnaient le plus de travail aux agents des recouvrements.

29.30 Vingt-cinq pour cent des 1,6 million de contribuables qui devaient de l'impôt sur le revenu à la fin de l'année civile 1993 avaient globalement une dette fiscale de 5,4 milliards de dollars environ, ce qui représente 82 p. 100 de l'impôt en souffrance. Ces contribuables font l'objet de mesures de relance de la part des agents des recouvrements travaillant dans les bureaux de district, et ce sont eux que le Ministère appelle « comptes sous la responsabilité du bureau de district ». Cinquante-quatre pour cent des contribuables qui devaient de l'impôt n'avaient que des soldes en souffrance minimes, dont le montant global était seulement de 250 millions de dollars. Les comptes dont le solde est minime font l'objet de mesures de recouvrement différentes, principalement de notes de rappel établies par ordinateur. Le reste (21 p. 100) des contribuables débiteurs devaient 900 millions de dollars au titre de cotisations d'impôt établies depuis moins de 90 jours. Les contribuables de cette dernière catégorie reçoivent jusqu'à trois lettres de recouvrement produites par ordinateur, dans lesquelles le Ministère leur demande de verser sans tarder l'impôt impayé. Certains d'entre eux sont avisés qu'ils peuvent faire l'objet de mesures judiciaires s'ils ne versent pas la somme exigée.

29.31 Dans l'ensemble, les comptes d'impôt sur le revenu impayés avaient une ancienneté moyenne de 13 mois. Pour les soldes sous la

responsabilité du bureau de district, l'ancienneté moyenne était de 18 mois, mais les plus anciens dataient de neuf ans. Les comptes en retard depuis au moins deux ans représentaient 31 p. 100 environ du montant global de 6,5 milliards de dollars.

29.32 Une partie des comptes datant d'au moins deux ans se rapportaient à des sommes exigibles en vertu de l'ancien programme du crédit d'impôt pour la recherche scientifique. Dans une large mesure, le Ministère considère ces sommes comme irrécouvrables. Les comptes se rapportant au programme du crédit d'impôt pour la recherche scientifique représentaient 10 p. 100 environ des 6,5 milliards de dollars en souffrance. Vu l'ancienneté de l'ensemble des comptes, ces 6,5 milliards comprenaient au moins 1,6 milliard de dollars en frais d'intérêt et en pénalités. Pour certaines catégories d'impôts sur le revenu impayés, les systèmes du Ministère ne sont pas configurés de manière à permettre de déterminer séparément le montant des intérêts et des pénalités.

Les comptes plus anciens sont plus difficiles à recouvrer

29.33 En général, la possibilité de recouvrer un compte diminue avec son ancienneté. Nous avons constaté que l'immense majorité des comptes réglés par les agents des recouvrements en 1993-1994 étaient sous la responsabilité du bureau de district depuis moins d'un an. Dans le cas des comptes de moins d'un an, jusqu'à 95 cents pour chaque dollar des sommes qui ont cessé d'être en souffrance ont effectivement été versés par les contribuables, en comparaison de 80 cents pour l'ensemble de tous les comptes (voir le paragraphe 29.39). Comme le montre la pièce 29.6, le caractère recouvrable des comptes diminue de façon très marquée avec chaque année qui s'écoule. Entre le début et la fin de la première année d'ancienneté, le montant du recouvrement moyen des comptes diminue de huit cents. Seulement 20 p. 100 des comptes réglés par les agents des recouvrements étaient sous la responsabilité du bureau de district depuis plus d'un an.

Pièce 29.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

29.34 Une étude récente a montré que les chances de recouvrer les sommes dues par une entreprise diminuaient beaucoup à mesure que le défaut de paiement se prolongeait. Après deux mois, les chances de recouvrer les arriérés sont déjà inférieures à 75 p. 100, et elles ne dépassent guère 25 p. 100 après un an. Cette chute du caractère recouvrable est d'autant plus saisissante que les entreprises du secteur privé s'efforcent de limiter leurs risques financiers en sélectionnant les clients à qui elles feront crédit. Revenu Canada ne peut pas limiter ses risques de cette manière, étant donné le régime d'autocotisation adopté par le Canada. C'est pourquoi le Ministère peut avoir des débiteurs qui présentent pour lui un risque de perte financière plus grand que les débiteurs des entreprises du secteur privé ne présentent pour celles-ci. Les sommes dues au Ministère peuvent être difficiles à recouvrer au départ, puis les versements sur arriérés peuvent nécessiter beaucoup d'efforts. De surcroît, les possibilités de

recouvrer des fonds peuvent diminuer rapidement à mesure que l'ancienneté des comptes augmente. Comme nous l'avons déjà mentionné, les comptes de Revenu Canada qui demeurent impayés au moins deux ans après la date de la cotisation initiale représentent 31 p. 100 du montant global à recouvrer.

Les ressources consacrées aux recouvrements ont augmenté

29.35 En 1985-1986, les Recouvrements ont reçu, à titre temporaire, 320 années-personnes supplémentaires. Celles-ci devaient aider à toutes les activités de recouvrement, y compris le traitement des inventaires existants, qui ont monté en flèche au cours des années précédentes. Entre autres, des comptes d'une valeur globale de 1,4 milliard de dollars ont ainsi été radiés en 1988-1989 et en 1989-1990. Plus tard, en 1992-1993 et en 1993-1994, le Ministère a de nouveau augmenté le nombre de ses agents des recouvrements afin de freiner la croissance de l'inventaire des comptes d'impôt sur le revenu en souffrance, mais cette augmentation de l'effectif des recouvrements a eu lieu environ deux ans après que l'arrivage des nouveaux comptes renvoyés aux bureaux de district eut atteint un sommet. Dans le secteur privé, les services de recouvrement réagissent rapidement en accroissant leurs effectifs en fonction de la charge de travail, de façon à réduire le plus possible les pertes financières. La pièce 29.3 montre comment la charge de travail des bureaux de district et les niveaux de ressources ont évolué de 1988-1989 à 1993-1994.

29.36 Les nouveaux employés représentent maintenant 24 p. 100 environ des ressources affectées aux Recouvrements pour 1993-1994. La productivité, mesurée comme étant la valeur des comptes réglés par agent des recouvrements, a diminué de 1991-1992 à 1992-1993, passant de 2 millions à 1,7 million de dollars, et l'on prévoit qu'elle tombera à 1,5 million par agent en 1993-1994. Le Ministère attribue en partie la diminution prévue pour 1993-1994 au fait qu'une proportion accrue des efforts déployés vise maintenant à régler les comptes plus anciens, ce qui constitue un travail plus long et plus coûteux. Le Ministère signale aussi qu'avec l'augmentation du nombre d'agents des recouvrements, la valeur des comptes réglés par agent peut diminuer parce que les ressources supplémentaires servent peut-être à résoudre des comptes de valeur moindre.

Le ratio des fonds effectivement recouvrés par rapport au montant des comptes réglés a diminué

29.37 Dans le cas des comptes sous la responsabilité du bureau de district, le ratio des fonds effectivement recouvrés par rapport au montant des comptes réglés fluctue depuis quelques années. Il a récemment diminué, passant de 84 cents pour chaque dollar en 1990-1991 et en 1991-1992 à 79 cents en 1992-1993. Le montant des impôts sur le revenu radiés au cours de l'année est l'un des facteurs qui influent sur ce ratio. D'ailleurs, étant donné le volume actuel des recouvrements, chaque baisse de 1 cent dans le montant moyen des fonds effectivement recouvrés réduit les recettes d'environ 34 millions de dollars. Le Ministère prévoit que le ratio mentionné remontera en 1993-1994 et qu'il sera de 81 cents pour l'exercice.

29.38 Le ratio défini au paragraphe précédent n'indique pas la proportion exacte du montant des comptes réglés qui est attribuable au recouvrement de fonds, bien qu'il se rapproche de cette proportion. Nous avons voulu estimer cette proportion de façon plus précise. Nous avons donc analysé les comptes que les agents des recouvrements avaient réglés au cours des 10 premiers mois de 1993-1994. Nous avons exclu de cette analyse les comptes attribuables à des situations inhabituelles, par exemple les faillites personnelles, les cas de non-résidents, les dossiers de fiducie et les comptes divers. Les résultats figurent à la pièce 29.7.

Pièce 29.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Le Ministère a recouvré en moyenne 80 cents pour chaque dollar des comptes d'impôt sur le revenu réglés

29.39 Notre analyse a révélé que, dans l'ensemble, les cotisations initiales qui n'avaient pas été acquittées à l'échéance ont été redressées à la baisse de 19 cents à la demande des contribuables. Un redressement du genre peut être apporté lorsque, par exemple, le contribuable fournit des renseignements supplémentaires, ou bien lorsque le Ministère a commis une erreur dans le traitement de la déclaration. Si nous considérons le montant découlant d'un tel redressement comme le montant véritable de l'impôt dû, les fonds qui ont été recouvrés des contribuables représentent 80 cents pour chaque dollar de comptes d'impôt sur le revenu réglés. Les impôts radiés par le Ministère représentent environ 13 cents, tandis que les annulations d'intérêts et de pénalités et les autres redressements apportés par le Ministère représentent le reste, c'est-à-dire 7 cents.

Pour Revenu Canada, augmenter de 1 cent pour chaque dollar le montant moyen des fonds effectivement recouvrés constituerait un gain considérable

29.40 Les recouvrements portant sur les comptes placés sous la responsabilité du bureau de district sont d'environ 3,4 milliards de dollars par année. Compte tenu du volume actuel des recouvrements, augmenter de 1 cent le montant moyen des fonds effectivement recouvrés ferait augmenter de 34 millions de dollars le montant annuel des recettes.

29.41 Comme nous en parlons d'avantage dans les paragraphes 29.49 à 29.91, le Ministère doit, dans l'ensemble, améliorer les renseignements dont il dispose au sujet de ses activités et de leur rendement afin de pouvoir mieux veiller à ce que ses agents des recouvrements traitent les comptes de façon rapide et productive.

29.42 Le recouvrement pourrait se faire dans de meilleurs délais ou être entrepris suivant une méthode différente, surtout si le compte présente un risque élevé de non-recouvrement. Améliorer les systèmes d'information, rendre plus efficaces les normes de rendement relatives

aux agents des recouvrements et suivre de plus près les résultats du travail devraient faire augmenter le montant des fonds recouvrés.

29.43 Les paragraphes qui suivent indiquent des facteurs qui, à notre avis, ont rendu moins fructueuses les mesures que Revenu Canada a prises, ces dernières années, afin de contenir la croissance des sommes à percevoir et d'accélérer le recouvrement. Selon nous, apporter des améliorations à certains aspects des activités de recouvrement pourrait augmenter de plusieurs millions de dollars les recettes annuelles et peut-être même diminuer le coût des recouvrements.

La procédure de recouvrement

Le Ministère fait des changements pour améliorer ses activités de recouvrement

29.44 Nous voulons d'abord reconnaître les efforts que le Ministère ne cesse de déployer pour moderniser les systèmes d'appui aux recouvrements et améliorer les activités de recouvrement en général. Le Ministère a récemment entrepris une série de mesures visant à faciliter les recouvrements. Un exemple remarquable consiste à remplacer par un numéro unique tous les numéros qui servent à identifier une même entreprise dans ses relations avec l'Impôt, les Douanes et l'Accise (le numéro unique pourra ultérieurement servir d'identification pour les relations d'une entreprise avec n'importe quel organe de l'État). Le numéro d'identification unique pour les entreprises facilitera la compensation des sommes dues au Ministère par les montants calculés comme « remboursements d'impôt » ou comme crédits, à l'intérieur du Ministère, ou par les sommes que d'autres ministères devraient par ailleurs rembourser.

29.45 Une autre mesure consiste à intégrer aux recouvrements d'impôt tous les autres systèmes de perception de Revenu Canada, en commençant par ceux de l'Accise et en ajoutant ultérieurement ceux des Douanes. Le Ministère veut que le même agent des recouvrements prenne les mesures de relance relatives à toutes les cotisations impayées d'un même contribuable, quelle que soit la nature des sommes dues. En outre, comme l'expliquent les paragraphes 29.47 et 29.48, le Ministère a récemment élaboré de nouveaux systèmes d'information de gestion en direct afin de mieux gérer le rendement des recouvrements.

29.46 Une autre mesure prise par le Ministère au cours des dernières années concerne les comptes dont le solde est minime. Ces petits comptes exigibles ne sont normalement pas renvoyés aux bureaux de district pour y faire l'objet de mesures de recouvrement. Le Ministère a embauché des étudiants et il les a chargés de communiquer avec les contribuables dont la dette est minime afin que ceux-ci acquittent leur solde au plus tôt. L'opération a porté fruit. Le Ministère estime avoir reçu, en 1992-1993, des versements de 22 millions de dollars dont l'obtention lui a coûté seulement 3 millions. Les étudiants ont communiqué par téléphone avec 70 000 contribuables environ. Les rapports préliminaires de 1993-1994 indiquent que les contribuables ont promis des versements de 57 millions de dollars au total par suite des appels reçus des étudiants. Le Ministère renouvelle l'opération en

1994-1995.

Malgré les améliorations apportées aux activités de recouvrement du Ministère au fil des ans, d'importantes lacunes demeurent

29.47 Nous avons constaté que Revenu Canada s'est laissé dépasser par le secteur privé pour ce qui est des pratiques suivies dans des domaines clés des recouvrements. Jusqu'à ces derniers temps, des points faibles dans les systèmes d'information du Ministère ont réduit l'aptitude de celui-ci à obtenir des données sur le rendement, à accroître l'efficience des activités et à déterminer si les pratiques et les procédures de recouvrement actuelles lui font effectivement obtenir les résultats souhaités. La pièce 29.8 résume des pratiques de recouvrement du secteur privé que nous avons trouvées particulièrement intéressantes.

Pièce 29.8

Pratiques de recouvrement particulièrement intéressantes du secteur privé

Au cours de notre vérification, nous avons notamment examiné deux organisations qui sont de grosses entreprises et dont la survie dépend du bon fonctionnement des recouvrements. Nous avons noté comment elles utilisent des mesures du rendement, des normes et des objectifs clairement formulés, l'automatisation, les profils des risques et ceux des débiteurs ainsi que la spécialisation, afin de réaliser des gains d'efficience.

Des objectifs étaient fixés pour toute l'organisation en ce qui concerne les sommes que celle-ci s'attendait de recouvrer effectivement et les proportions acceptables de comptes en souffrance. Les mêmes critères étaient appliqués, au niveau de travail, pour déterminer dans quelle mesure les agents de recouvrement, de même que les divisions de l'organisation, avaient contribué à l'atteinte des objectifs.

Des normes indiquaient dans quelle mesure chaque agent de recouvrement devait contribuer au règlement des comptes. Les normes établies pour les agents de recouvrement et leurs chefs de service permettaient de surveiller les résultats au moyen de rapports de rendement. Cette situation aidait à accroître l'efficience des recouvrements et à atteindre les objectifs généraux de l'organisation.

Un atout capital pour les activités de recouvrement était l'usage de systèmes informatiques en direct qui invitaient les agents de recouvrement à s'occuper des comptes dont le risque de non-recouvrement et la somme à recouvrer étaient les plus élevés. Les mesures de recouvrement prises à l'égard de chaque compte étaient consignées avec facilité et efficience grâce à un ensemble de codes d'activité standard permettant d'inscrire les renseignements pertinents dans le compte du débiteur. De cette façon, l'organisation pouvait évaluer le rendement de chaque agent de recouvrement et des différents groupes de travail.

Autre fait important : les activités étaient organisées de telle manière que les agents de recouvrement, grâce à l'aide des avocats et du personnel de soutien, pouvaient consacrer tout leur temps à s'occuper des débiteurs.

29.48 Comme nous l'avons mentionné, le Ministère a réalisé certains progrès importants dans le domaine des systèmes. Par exemple, il a abandonné au cours des cinq dernières années les systèmes manuels utilisant des fiches pour adopter des systèmes d'information en direct, dans le cas de la plupart de ses comptes débiteurs. Les systèmes en direct permettent aux agents des recouvrements d'obtenir immédiatement des renseignements sur le solde en souffrance d'un contribuable ainsi que des données précises concernant les antécédents de recouvrement. Les superviseurs consultent ces systèmes pour contrôler le travail des agents des recouvrements en lisant les entrées figurant à l'imprimé historique et pour autoriser certaines activités de recouvrement au cas par cas.

29.49 Les systèmes nouveaux fournissent aux gestionnaires des données sur le rendement et ils peuvent produire des rapports spéciaux qu'il était auparavant impossible d'obtenir. Ces systèmes indiquent actuellement des résultats globaux, par exemple le montant des comptes réglés et les sommes recouvrées, ventilés jusqu'au niveau des bureaux de district, ainsi que des renseignements d'ordre général sur la nature de l'inventaire des comptes d'impôt impayés.

29.50 Toutefois, certains renseignements sur les impôts impayés ne sont pas gérés à l'aide de l'électronique. Le Ministère utilise un système comptable distinct pour ses comptes inhabituels, par exemple ceux dont le règlement est différé par une procédure de faillite. Les comptes débiteurs de contribuables, tenus à l'aide de ce système, représentent approximativement 1,4 milliard de dollars en impôts impayés. De cette somme, plus de 200 millions de dollars correspondent à des impôts dont le recouvrement est plutôt probable. Le système produit des fiches de recouvrement indiquant quels comptes en souffrance doivent faire l'objet de mesures de relance. Les agents des recouvrements contrôlent le statut d'un compte en consultant le système, mais la plupart de leurs autres activités concernant les comptes inhabituels se font à l'aide d'un support papier.

29.51 De plus, le système distinct n'est pas relié au système de recouvrement principal. Le même particulier ou la même société peut avoir un compte en souffrance dans l'un ou l'autre des deux systèmes, ou dans les deux, si bien que deux ou plusieurs agents des recouvrements peuvent, au même moment, s'occuper d'aspects différents de la dette d'un même contribuable au titre de l'impôt. Aucun mécanisme ne détermine automatiquement le montant global net du solde en souffrance d'un contribuable. Les agents des recouvrements doivent comparer manuellement les données des différents systèmes pour voir si un même contribuable a plusieurs comptes en souffrance, mais les agents ne se donnent pas tous cette peine. La procédure est lourde et elle présente un risque inutile de pertes du fait que les mesures de recouvrement peuvent être tardives, discordantes ou manquantes.

29.52 Dans un rapport de mai 1994, le Ministère a reconnu la nécessité de relier le système distinct utilisé pour les comptes d'impôt sur le revenu inhabituels et le système principal. Toutefois, ni la cote de priorité ni la date prévue du raccordement n'ont été établies.

La cotation automatique du risque de non-recouvrement des comptes en souffrance est inefficace

29.53 Nous avons relevé d'autres faiblesses dans les systèmes. Une faiblesse importante concerne la cotation automatique du risque de non-recouvrement des comptes en souffrance.

29.54 Dans le secteur privé, la cotation du risque aide les agents de recouvrement à s'occuper surtout des comptes qui présentent le plus grand risque de perte et qui offrent la possibilité de recouvrer les sommes les plus élevées. En général, l'entreprise examine ses comptes pour voir dans quelle mesure ils présentent des caractéristiques indiquant que la somme exigible risque de ne pas être recouvrée. L'entreprise obtient pour chacun des comptes une cote globale du risque en combinant plusieurs de ces caractéristiques. Elle peut également utiliser la cotation du risque pour modifier sa procédure de recouvrement. Par exemple, l'entreprise peut prendre des mesures de recouvrement énergiques à l'égard des comptes qui présentent un risque élevé, mais adopter une attitude plus ordinaire pour ses autres comptes.

29.55 Revenu Canada a, lui aussi, un système de cotation du risque qu'il entend utiliser pour établir l'ordre dans lequel il devrait soumettre ses comptes à des mesures de recouvrement. Ce système attribue des cotes de risque aux comptes d'après l'importance du solde dû et l'ancienneté du compte. Malheureusement, les catégories entre lesquelles le système répartit les soldes dus sont peu nombreuses et très vastes, et les données sur l'ancienneté ne sont pas exactes. D'autres facteurs influent également sur la cote, mais leur effet est généralement minime. Le système automatique n'utilise pas des facteurs aussi importants que les suivants : les antécédents du contribuable (sauf dans le cas de l'impôt retenu sur la paye qui n'a pas été remis) et le fait que le compte découle ou non de mesures d'exécution prises par le Ministère (par exemple une vérification ou une enquête spéciale). La cote de risque est automatiquement mise à jour à mesure que le compte devient plus ancien, mais elle n'est mise à jour en fonction d'aucun autre changement, même une augmentation du solde dû.

29.56 Les superviseurs peuvent hausser la cote de risque s'ils croient que la cote attribuée automatiquement est trop basse. Toutefois, selon notre examen des cas prélevés comme échantillon et les entretiens que nous avons eus dans les bureaux locaux, une telle intervention est rare. Des entrevues avec des agents des recouvrements dans 10 bureaux de district ont révélé que les agents ne se fient pas aux cotes de risque pour établir l'ordre de priorité des comptes placés dans leur charge de travail, mais qu'ils déterminent plutôt cas par cas, en se fiant à leur jugement personnel, l'urgence de soumettre un compte à des mesures de recouvrement. Depuis qu'il a commencé à utiliser son

système de cotation du risque en 1987-1988, le Ministère n'en a pas évalué l'efficacité pour ce qui est d'indiquer à l'avance le risque de perte financière ou les résultats du travail de recouvrement.

Le Ministère n'a pas de profils des débiteurs fiscaux

29.57 Les entreprises du secteur privé adaptent à leurs débiteurs le schéma général de leurs tactiques de recouvrement, afin de recouvrer une plus grande partie des sommes que leur doivent les débiteurs à haut risque. De plus en plus, elles utilisent des profils des débiteurs pour individualiser leurs mesures de recouvrement et compléter leurs systèmes de cotation du risque. Les caractéristiques de certaines catégories de débiteurs qui permettent de coter ceux-ci comme présentant un risque élevé sont mises en lumière par l'établissement de profils des débiteurs, ce qui permet ensuite d'élaborer des tactiques de recouvrement adaptées aux différents risques. L'entreprise institue des systèmes pour contrôler les résultats de ses tactiques de recouvrement et, à la lumière de ces résultats, elle modifie sa démarche de recouvrement ou les caractéristiques des débiteurs qu'elle utilise, ou encore elle prend d'autres mesures, selon les besoins constatés.

29.58 Toute caractéristique dont la présence indique aux agents des recouvrements l'existence d'un risque élevé est considérée comme un élément éventuel à faire figurer dans le profil des débiteurs. Revenu Canada a des données sur l'ancienneté de ses comptes, les genres d'impôts concernés (sociétés, particuliers et retenues sur la paye) et les secteurs de l'économie dans lesquels les débiteurs exercent leurs activités, mais il n'a pas établi de profils des débiteurs à l'aide de ces données ni d'autres renseignements.

29.59 Nous croyons que le Ministère devrait établir des profils au moins pour les trois catégories suivantes de comptes débiteurs.

29.60 Certains comptes consistent en impôts, en intérêts et en pénalités découlant d'une cotisation ou d'une nouvelle cotisation établie à la suite d'une enquête spéciale en matière d'évasion fiscale ou d'une autre mesure d'exécution, par exemple une vérification. Les circonstances dans lesquelles ces comptes ont été établis peuvent irriter le contribuable et créer chez lui de la résistance à l'idée d'acquitter la somme due. Cette résistance peut l'amener à mettre ses biens hors de la portée du Ministère.

29.61 Les comptes d'une deuxième catégorie peuvent présenter un risque élevé : ceux qui découlent d'une cotisation contestée par le contribuable et par la suite confirmée en faveur du Ministère. Ici également, l'amertume ressentie par le contribuable peut le pousser à mettre ses biens à l'abri de Revenu Canada. De surcroît, le fait que le Ministère ne peut généralement prendre aucune mesure de recouvrement tant qu'une cotisation fait l'objet d'un appel signifie que des mois ou même des années ont passé depuis l'établissement initial de la cotisation. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les comptes impayés sont moins recouvrables à mesure que leur ancienneté augmente.

29.62 Les contribuables qui ont plusieurs cotisations impayées constituent un autre groupe où le risque peut être élevé. Faire payer ces contribuables peut se révéler plus difficile, parce qu'ils doivent généralement une somme plus importante, et ce depuis plus longtemps. De plus, le non-paiement habituel de l'impôt peut indiquer que le contribuable ne veut pas acquitter sa dette même s'il a les moyens de le faire. Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 29.29, notre analyse a montré qu'une forte proportion des contribuables qui devaient de l'impôt étaient en récidive de non-paiement. Nous avons également constaté que les acomptes provisionnels versés pour l'année en cours servaient souvent à acquitter des soldes impayés plus anciens. Cela peut dénoter une stratégie de la part du contribuable : toujours retarder d'au moins un an le paiement de ses impôts afin d'utiliser comme source de financement les fonds qu'il devrait verser à l'État.

29.63 Le Ministère devrait donc recueillir plus de renseignements sur les trois catégories de contribuables décrites ci-dessus. S'il analysait les antécédents de recouvrement des débiteurs appartenant à ces catégories, le Ministère pourrait non seulement déterminer si le risque de non-recouvrement de certains comptes est élevé et s'il est possible d'établir des tactiques de recouvrement spécialement adaptées, mais aussi surveiller en conséquence les résultats obtenus grâce à l'emploi de ces tactiques. Le Ministère pourrait également utiliser les renseignements pour déterminer s'il y a lieu de modifier les procédures administratives ou les mesures législatives. Revenu Canada devrait envisager d'établir aussi le profil des contribuables d'autres catégories.

29.64 Le Ministère devrait instituer un système lui permettant de coter de façon appropriée le risque de non-recouvrement que présentent ses comptes débiteurs en souffrance, établir des profils de ses débiteurs et individualiser ses procédés de recouvrement en fonction des besoins.

Réponse du Ministère *: Le Ministère appuie cette recommandation et il poursuit ses efforts de recherche sur les facteurs de risques et d'amélioration de l'établissement des profils des débiteurs. Il est à noter, par contre, que le Ministère a passé en revue les pratiques du secteur privé en ce qui a trait au « profil de risque ». Il s'avère que certaines de ces pratiques ne peuvent pas être appliquées à une institution du secteur public, comme Revenu Canada. Le Ministère n'a pas les mêmes possibilités que le secteur privé pour ce qui est de l'établissement du « profil de risque ». Dans le secteur privé, l'établissement du « profil de risque » commence par l'utilisation d'une demande de crédit avant qu'un client se voit accorder un prêt ou une marge de crédit, alors que Revenu Canada doit accepter comme débiteurs tous ceux qui doivent de l'impôt.*

Le Ministère ne soumet pas tous les montants élevés d'impôt impayés à une procédure de recouvrement accélérée

29.65 Nous avons remarqué que d'autres administrations fiscales, au Canada et à l'étranger, considèrent le montant des impôts impayés comme un facteur important pour déterminer l'ordre dans lequel ceux-ci doivent faire l'objet de mesures de recouvrement. Cette façon de faire

est conforme à la pratique générale du secteur privé. Plus le solde en souffrance est élevé, plus il importe de le recouvrer.

29.66 Le Ministère soutient qu'il traite comme prioritaires les comptes plus élevés, dans les limites fixées par les dispositions législatives. Pour la plupart des catégories d'impôts impayés, la loi empêche le Ministère de forcer le contribuable à payer tant que 90 jours ne se sont pas écoulés depuis l'envoi de l'avis de cotisation. Il y a deux exceptions : les sommes retenues sur la paye mais non versées au Ministère et les sommes exigibles des grandes sociétés (définies comme étant les sociétés tenues de payer l'impôt prévu par la partie I.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*). Dans ces deux genres de cas, le Ministère peut légalement exiger un versement immédiat - intégral ou partiel - dès l'établissement de la cotisation et il prend sans tarder des mesures pour recouvrer le montant dû.

29.67 Pour tous les autres genres d'impôts exigibles, quel que soit le montant de la cotisation, les agents des recouvrements de Revenu Canada attendent l'expiration du délai réglementaire de 90 jours avant de prendre eux-mêmes des mesures de relance en vue de recouvrer les sommes impayées. Par contre, les systèmes du Ministère sont conçus de façon à signaler automatiquement tout nouveau compte élevé aux superviseurs des recouvrements, qui peuvent alors examiner le risque de perte financière.

29.68 La loi ne permet à Revenu Canada d'exiger un paiement immédiat que si le danger de perte peut être prouvé. Les mesures judiciaires peuvent débuter quand le Ministère a persuadé un juge qu'il y a motifs raisonnables de croire que tout retard compromettrait le recouvrement ultime d'une somme. Toutefois, des fonctionnaires des deux ministères, soit de Revenu Canada et de la Justice, nous ont dit qu'il est souvent difficile d'obtenir une preuve suffisante pour convaincre un juge que l'actif de l'État risque de n'être pas recouvré à cause d'un retard de perception.

29.69 Au cours de notre vérification, nous avons sélectionné 40 dossiers pour voir si le système signalait automatiquement les montants élevés d'impôt impayés. Nous avons constaté l'efficacité du système dans la plupart des cas. Toutefois, certains cas inhabituels, par exemple des dossiers de succession ou d'impôt de non-résidents, n'ont pas été signalés pour que le risque de non-recouvrement fasse au plus tôt l'objet d'une évaluation.

29.70 Selon les représentants de Revenu Canada, les superviseurs des recouvrements se fient à leur discernement lorsqu'ils examinent le risque que l'impôt ne soit pas recouvré. Certains agents des recouvrements communiquent avec le contribuable, mais d'autres non. Lorsque les agents des recouvrements ne perçoivent aucun risque de perte financière, ils suspendent toute autre mesure de relance jusqu'à l'expiration du délai de 90 jours; dans l'intervalle, l'ordinateur établit des notes de rappel et les envoie au contribuable.

29.71 Le fait de téléphoner au débiteur dès l'une des premières étapes augmente les chances de recouvrement. Les avis écrits sont importants,

mais ils sont moins efficaces que les appels téléphoniques pour obtenir un versement. Si Revenu Canada établissait dès le début un contact avec les contribuables qui lui doivent des sommes importantes, il aurait ainsi l'occasion de négocier un arrangement de paiement s'il y a lieu, de hâter le recouvrement du montant dû et de se faciliter l'évaluation du risque de perte financière.

29.72 Des représentants du Ministère ont déclaré que, si des agents des recouvrements téléphonaient, immédiatement après l'établissement de la cotisation, à tous les débiteurs dont la dette dépasse un montant donné, cela prendrait un temps considérable que les agents ne pourraient mettre à profit en continuant de traiter les dossiers déjà entrepris. Ils estiment d'ailleurs que, en suivant une telle pratique, le Ministère ne traiterait pas tous les contribuables selon les mêmes règles. A notre avis, le recouvrement rapide des sommes importantes ne constitue pas un manque d'équité dans la façon de traiter certains contribuables. D'autant plus que le régime fiscal traite déjà les contribuables de différentes manières selon les catégories auxquelles ils appartiennent. Il suffit de penser aux salariés, qui ont beaucoup moins de possibilités d'avoir une obligation fiscale impayée, puisque l'employeur retient une partie de leurs gains au titre de leur impôt à payer. De plus, le Ministère exige déjà que les cotisations importantes d'impôt soient évaluées sous l'angle du danger de perte financière. Il nous semble que compléter la règle d'évaluation des cotisations d'importance en rendant obligatoire de téléphoner au contribuable concerné et de commencer plus tôt les mesures de recouvrement n'irait pas contre l'équité et ne constituerait pas un fardeau excessif pour les agents des recouvrements de l'impôt.

29.73 Nous souhaitions connaître l'efficacité des mesures législatives de protection dont les agents des recouvrements peuvent se prévaloir lorsqu'ils jugent que l'impôt d'une société ou d'un particulier risque de n'être pas recouvré. Nous avons donc demandé des renseignements en vue de connaître le nombre de cas de risque de perte financière pour l'État que les agents des recouvrements ont renvoyés aux Services juridiques ces dernières années, le nombre de ces cas qui ont été soumis aux tribunaux et la proportion des cas ainsi soumis dans lesquels le Ministère a obtenu gain de cause. Nous avons découvert que le Ministère n'avait pas tenu de registre de ces cas, pas plus que des jugements connexes. Nous ne sommes donc pas en mesure de formuler des observations sur l'efficacité ni sur l'utilisation des dispositions législatives en question.

29.74 A la fin de décembre 1993, environ 470 comptes de plus de 100 000 $ chacun, représentant 350 millions de dollars au total, en étaient pour Revenu Canada à l'étape des lettres de recouvrement, ce qui veut dire qu'aucun agent des recouvrements ne s'en occupait, sauf pour ce qui est de l'examen du danger de perte.

29.75 Le Ministère devrait instituer des procédures pour que le recouvrement de tous les montants d'impôt impayés importants commence peu de temps après qu'ils deviennent exigibles. Il devrait s'assurer de connaître le nombre de cas de danger de perte financière que les agents des recouvrements renvoient aux Services juridiques, le nombre

de ces cas qui sont soumis aux tribunaux et la proportion des cas ainsi soumis dans lesquels il obtient gain de cause; il devrait ensuite estimer dans quelle mesure les dispositions législatives existantes suffisent pour mettre l'État à l'abri des pertes éventuelles.

Réponse du Ministère *: Le Ministère surveillera les débiteurs ayant un solde élevé pour danger de perte et examinera l'efficacité des contacts avec les contribuables pour les paiements volontaires avant la date à laquelle des mesures de recouvrement peuvent être entreprises. De plus, le Ministère surveillera le nombre de cas, pour lesquels il existe un danger de perte, qui sont soumis aux services juridiques et aux tribunaux.*

Les agents des recouvrements suivent des pratiques diverses pour évaluer la capacité de paiement des contribuables

29.76 Les agents des recouvrements doivent juger de la capacité de paiement du débiteur et choisir en conséquence les activités de recouvrement. Ceux qui ont les moyens de payer leur dette devraient l'acquitter sans retard. Laisser quelques contribuables ne pas payer leur impôt, c'est commettre une injustice envers ceux qui s'acquittent de leur obligation fiscale. La politique du Ministère mentionne que les contribuables devraient être incités, dans les limites de ce qui est raisonnable, à emprunter les fonds dont ils ont besoin pour payer leur impôt. Elle précise également des facteurs dont l'agent devrait tenir compte lorsqu'il examine les revenus et les dépenses d'un contribuable en vue d'évaluer sa capacité de paiement.

29.77 Des entretiens que nous avons eus avec des agents des recouvrements travaillant dans des bureaux locaux ont révélé que les agents ont une grande latitude pour évaluer la capacité de paiement. Le Ministère a quelques formules que les agents des recouvrements peuvent utiliser pour juger de la capacité de paiement, mais il n'exige pas que les agents suivent une méthode déterminée pour porter le jugement voulu ni pour le consigner. En outre, à part les seuils de pauvreté, les agents des recouvrements n'ont pas de repères qui leur permettraient d'évaluer de façon raisonnable et équitable la capacité de paiement des contribuables de toutes les catégories. De tels repères pourraient comporter des indicateurs tels que la gamme des ratios d'endettement acceptables pour différentes catégories de contribuables.

29.78 Nous avons noté qu'une des administrations fiscales consultées avait établi des normes et des procédures détaillées afin que la situation financière de ses contribuables soit évaluée de façon équitable et uniforme et que cette évaluation soit documentée. De plus, cette administration offrait à ses percepteurs une formation destinée à les aider à prendre des décisions judicieuses en matière de recouvrement. A Revenu Canada, les agents des recouvrements reçoivent à peu près deux jours de formation afin d'acquérir les compétences dont ils auront besoin pour évaluer la capacité de paiement des contribuables. Le Ministère a indiqué qu'il donnait également une formation en cours d'emploi considérable dans le domaine.

29.79 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que les pratiques suivies pour juger de la capacité de paiement d'un contribuable différaient d'un agent des recouvrements à l'autre et d'un bureau de district à l'autre. En examinant 127 dossiers actifs, nous avons vu que 9 p. 100 d'entre eux ne contenaient aucun renseignement sur la situation financière du contribuable. Nous n'avons pas pu déterminer dans quelle mesure les agents des recouvrements ont validé, en consultant des sources externes, les renseignements fournis par le contribuable au sujet de son actif et de son passif, car les mesures prises par les agents n'étaient pas toutes consignées. Les pratiques suivies pour enregistrer et valider les renseignements de base sur le débiteur n'étaient pas uniformes. Dans 18 p. 100 des cas, les données sur le contribuable n'avaient pas été mises à jour depuis plus d'un an. Dans deux services de recouvrement du secteur privé qui nous ont accordé des entrevues, les données de ce genre étaient mises à jour tous les trois ou six mois.

29.80 Le Ministère devrait établir des normes claires au sujet de l'évaluation, de la documentation et de la validation des renseignements concernant la capacité de paiement de tout débiteur et il devrait indiquer en même temps les délais dans lesquels il s'attend que les évaluations de ces renseignements soient faites et mises à jour. Il devrait surveiller dans quelle mesure ses agents des recouvrements se conforment aux normes ainsi établies.

Réponse du Ministère *: Il existe des normes pour l'évaluation, la documentation et la revue des renseignements en ce qui a trait à la capacité de payer du contribuable. A la suite de l'observation du vérificateur général, celles-ci feront l'objet d'une revue pour s'assurer qu'elles sont à jour.*

Le Ministère effectuera un suivi pour s'assurer que les agents des recouvrements respectent les normes.

Les normes relatives à la qualité du travail des agents des recouvrements doivent être mieux définies

29.81 Au cours de notre vérification, nous avons noté que les agents des recouvrements n'adoptaient pas toujours des méthodes équivalentes pour faire cesser le défaut de paiement. Généralement, ils abordent les impôts impayés cas par cas et ils se laissent guider par l'esprit de la politique de recouvrement ministérielle. Cette politique mentionne que les comptes d'impôt doivent être recouvrés dans les plus brefs délais conciliables avec la situation financière du contribuable. La politique contient également des indications générales sur différents sujets, notamment le premier contact avec le contribuable, les arrangements relatifs au paiement de la dette, les saisies-arrêts visant les sources de revenus, les droits de recours et la saisie des biens d'un contribuable.

29.82 Dans notre travail, nous avons examiné 127 dossiers actifs pour voir quel genre de mesures de recouvrement avaient été prises. Dans 85 de ces dossiers, les agents des recouvrements ont utilisé des arrangements de paiement comme principal moyen d'obtenir que le

contribuable fasse des versements au titre des sommes en souffrance. Dans 60 de ces cas, soit approximativement 71 p. 100 du temps, les contribuables n'ont pas fait les versements promis, et l'agent des recouvrements a alors soit négocié un nouvel arrangement, soit pris des mesures judiciaires (par exemple une saisie-arrêt sur le salaire), comme moyen d'obtenir des versements à valoir sur les sommes impayées. Toutefois, la façon de faire n'était pas partout la même : certains agents étaient plus énergiques que d'autres. Au moment de notre vérification, le Ministère recevait encore des versements dans la plupart de ces cas, mais les versements étaient habituellement inférieurs de beaucoup au montant convenu, et de l'impôt échu demeurait impayé.

29.83 Dans les 60 cas où les contribuables ont manqué à leur promesse de paiement, nous en avons noté plusieurs où les pratiques de recouvrement devraient être revues. Par exemple, il y a des cas où l'agent des recouvrements n'avait pris aucune mesure judiciaire, malgré la présence de manquements aux promesses de paiement et de mauvais antécédents de recouvrement. Nous avons remarqué que les versements prévus par les arrangements pouvaient s'échelonner sur une période cumulative fort longue, dépassant de beaucoup une année. Dans quelques-uns des cas examinés, nous avons trouvé critiquable le décalage - qui pouvait durer jusqu'à 30 mois - observé dans les contacts avec le contribuable. Nous avons même trouvé des cas où les renseignements consignés donnaient lieu de croire que le contribuable acquittait ses dettes envers d'autres créanciers, tandis qu'il ne faisait aucun versement ou presque au titre de son impôt sur le revenu en souffrance. Lorsque le Ministère a tenté de procéder par des saisies-arrêts, celles-ci se rapportaient le plus souvent à des comptes bancaires et à des salaires, rarement à des comptes débiteurs (par exemple des comptes clients et des sommes exigibles par suite d'opérations commerciales par carte de crédit) ou à d'autres biens ou placements du contribuable. Nous avons constaté que les agents des recouvrements prenaient rarement note de données sur les régimes enregistrés d'épargne-retraite, en vue de les soumettre éventuellement à une saisie-arrêt.

29.84 Les exemples ci-dessus montrent la nécessité de surveiller de plus près l'activité des agents des recouvrements et de définir des normes de rendement plus claires concernant leur travail. Notre analyse (voir le paragraphe 29.33) révèle que plus les mesures de recouvrement sont tardives, moins elles ont de chances d'être efficaces. Le fait que des contribuables manquent aux promesses de paiement faites dans le cadre d'un arrangement sans que le Ministère prenne contre eux des mesures judiciaires, le décalage qui se produit parfois dans les mesures de recouvrement visant les impôts impayés, et d'autres aspects discutables des pratiques de recouvrement contribuent à retarder le règlement des comptes, créent un risque inutile de perte financière et peuvent entraîner un manque d'équité dans la façon de traiter les contribuables.

29.85 Le Ministère devrait définir des normes claires pour le rendement des agents des recouvrements et instituer des procédures afin de contrôler le respect de ces normes par les agents. Ces normes de rendement devraient indiquer notamment la nature et la fréquence des

contacts à établir avec les débiteurs, les délais à respecter dans le règlement des comptes ainsi que les mesures judiciaires et autres moyens à employer pour recouvrer les sommes en souffrance.

Réponse du Ministère *: Les lignes directrices des manuels de procédures du Ministère définissent clairement les normes de rendement des agents des recouvrements. La formation initiale et la formation en cours d'emploi renforcent les niveaux de rendement prévus. Les normes feront l'objet d'un examen afin de s'assurer qu'elles exposent clairement les attentes. Un suivi sera effectué pour mesurer le rendement par rapport à ces normes.*

Les renseignements sur les résultats sont insuffisants pour permettre d'évaluer comme il se doit le rendement en matière de recouvrement

29.86 Le Ministère fixe comme but un montant global d'impôts à régler. Les directeurs des bureaux de district suivent les progrès réalisés dans leurs districts respectifs pour ce qui est d'atteindre leurs buts, qu'il s'agisse de versements reçus ou de radiations. Dans les bureaux de district, les agents des recouvrements sont regroupés en équipes. Toutefois, le Ministère ignore le montant des comptes réglés par chaque équipe ou par chaque agent. Il ne peut donc contrôler que le montant moyen des comptes réglés par équivalent temps plein, aux niveaux du bureau de district, du bureau régional et de tout le Canada. En raison de leur nature, les montants moyens ainsi établis ne peuvent pas servir à évaluer le rendement d'un agent ou d'une équipe.

29.87 A notre avis, si l'utilisation des deux critères est empreinte de prudence, il est raisonnable de contrôler le rendement d'un agent ou d'une équipe en fonction de deux montants distincts, celui des fonds effectivement recouvrés et celui des sommes radiées. L'emploi des deux montants comme critères permettrait au Ministère d'encourager ses agents des recouvrements à régler les comptes en obtenant des versements plutôt qu'en radiant les sommes impayées. Les entreprises du secteur privé utilisent, comme principale mesure de la réussite d'un agent des recouvrements, le montant des fonds effectivement recouvrés par celui-ci. Dans l'administration fédérale, il faudrait combiner cette mesure de la réussite avec d'autres critères, pour bien marquer aussi que les agents des recouvrements doivent traiter les contribuables de façon courtoise et équitable.

29.88 Le Ministère n'a pas maintenant de systèmes d'information capables de lui fournir des données récapitulatives sur le montant des comptes réglés par chaque agent des recouvrements, mais il a l'intention de modifier ses systèmes de façon à pouvoir obtenir ce genre de données pour chaque équipe d'agents. En attendant, ses systèmes facilitent certains contrôles visant chaque agent. Les superviseurs des recouvrements peuvent en effet examiner les dossiers clos et les dossiers en cours d'un agent en consultant les imprimés historiques des comptes de cet agent.

29.89 Les historiques des comptes des agents peuvent être très longs et très difficiles à lire. C'est pourquoi des entreprises du secteur privé ont élaboré des systèmes qui fournissent, en temps voulu, des

données récapitulatives sur les mesures de recouvrement prises et sur les fonds reçus par suite de ces mesures, pour chaque agent des recouvrements et pour chaque équipe d'agents. Les systèmes de Revenu Canada peuvent produire des statistiques concernant les volumes qui indiquent la fréquence et la nature de certaines mesures de recouvrement, mais leur structure ne permet pas la saisie des résultats de ces mêmes mesures de recouvrement.

29.90 En plus du manque de renseignements sur les résultats, il y a des lacunes dans les systèmes servant à contrôler l'usage que les agents des recouvrements font de leur temps. Le système de compte rendu de temps que le Ministère utilise ne fournit pas de renseignements suffisants sur le temps que les agents des recouvrements consacrent aux activités productives de recettes et aux autres activités, par exemple documenter l'opportunité d'appliquer le dossier Équité à certains contribuables (une nouvelle fonction des agents des recouvrements) ou radier certaines créances, retrouver la trace d'un débiteur, déterminer les biens et les dettes d'un contribuable et valider les renseignements fournis par le débiteur même. En analysant les tâches quotidiennes de ses agents des recouvrements, le Ministère pourrait découvrir des possibilités de rationaliser le travail ou de réattribuer certaines tâches au personnel de soutien ou à des groupes spécialisés. Par exemple, d'autres services de recouvrement s'adressent aux agences d'évaluation du crédit afin d'obtenir ou de valider des renseignements sur la capacité de paiement du débiteur; certains de ces services ont des unités spécialement chargées de retrouver la trace des débiteurs.

29.91 Le Ministère devrait envisager la possibilité d'utiliser des codes standard pour réunir les données sur les différentes catégories de mesures prises par ses agents des recouvrements et sur les résultats obtenus à la suite de ces mesures ainsi que pour totaliser sans retard ces données par catégories pertinentes. Les fonds effectivement recouvrés et les sommes radiées devraient être totalisés séparément, pour chaque agent des recouvrements et pour chaque équipe d'agents, et servir ensuite à évaluer le rendement des agents des recouvrements. Le Ministère devrait surveiller le temps que ses agents des recouvrements consacrent respectivement aux activités productives de recettes et aux autres activités.

Réponse du Ministère *: Des perfectionnements apportés au Système de rapport et de suivi des statistiques de Revenu Canada, telle que l'évaluation de la production au sein du groupe de recouvrement, amélioreront la détermination et le regroupement des mesures de recouvrement prises par les agents des recouvrements.*

Le Ministère fera un suivi des montants en dollars perçus par le groupe de recouvrement pour aider à surveiller le rendement, mais il n'a pas l'intention de prendre les mêmes mesures pour les montants radiés. Le Ministère se fie à son processus d'examen des radiations pour déterminer si la qualité du travail a entraîné des pertes pour la Couronne.

Le Ministère n'est pas d'accord avec l'interprétation du vérificateur général sur ce que comprend une activité autre que des rentrées de

fonds et avec l'opinion que ces activités ne devraient pas faire partie des tâches des agents des recouvrements. De telles tâches comprennent des activités telles que la vérification des renseignements sur le contribuable, la recherche des éléments d'actif du débiteur et l'examen des circonstances atténuantes entourant le contribuable. Elles représentent toutes un aspect important et essentiel des fonctions d'agent des recouvrements. Donc, Revenu Canada ne voit pas la nécessité d'analyser quelles activités précises conduisent directement ou indirectement à des rentrées de fonds.

Le dossier Équité

L'application du dossier Équité a été mal contrôlée

29.92 Les dispositions législatives connues sous le nom de « dossier Équité » ont été édictées en 1991. Elles donnent au ministre du Revenu national le pouvoir discrétionnaire de renoncer à tout ou partie des intérêts et des pénalités établis pour les années d'imposition 1985 et suivantes. Grâce au dossier Équité, le Ministère peut adopter une attitude plus empreinte de bon sens à l'égard des contribuables qui, en raison d'une malchance ou de circonstances indépendantes de leur volonté, sont incapables d'acquitter leurs impôts dus.

29.93 En vérifiant le recouvrement des impôts impayés, nous avons aussi examiné les aspects de l'application du dossier Équité par le Ministère qui ont une incidence sur le recouvrement de ces impôts.

29.94 En mars 1992, le Ministère a publié une circulaire d'information intitulée *Lignes directrices concernant l'annulation des intérêts et des pénalités*. A peu près en même temps, pour compléter les lignes directrices destinées au public, le Ministère a distribué des lignes directrices pour usage interne. Celles-ci encourageaient les bureaux de district à recourir à des comités d'application du dossier Équité, afin de promouvoir l'uniformité et la cohérence dans la prise des décisions relatives à l'application du dossier. Les bureaux de district ont reçu d'autres lignes directrices sur le sujet en octobre 1993.

29.95 Pendant notre vérification, nous avons tenté de déterminer le montant total des intérêts et des pénalités auxquels Revenu Canada avait renoncé depuis l'entrée en vigueur du dossier Équité, mais nous avons constaté que le Ministère n'a ni tenu des registres qui permettraient d'établir le total de tous les redressements concernés, ni contrôlé de façon satisfaisante les circonstances de ces redressements.

29.96 Nous avons relevé des cas où le Ministère a utilisé le dossier Équité comme un moyen de négociation pour obtenir des versements sur des comptes en souffrance. Il est urgent d'élaborer des lignes de conduite pour régir les pratiques du genre, d'établir des repères et de contrôler les activités connexes dans tous les bureaux de district, afin de garantir le traitement juste et équitable des contribuables. En élaborant les lignes de conduite voulues, le Ministère devrait tenir compte de l'incidence éventuelle de l'annulation de pénalités et

d'intérêts sur l'efficacité de ses mesures d'exécution et sur le comportement des contribuables en matière d'observation. Cela est d'autant plus important que les pénalités et intérêts auxquels s'applique le dossier équité peuvent parfois représenter un montant considérable.

29.97 Les allégements accordés en vertu du dossier Équité doivent faire l'objet de comptes rendus publiés, afin que le public puisse les examiner. La *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit que les *Comptes publics* doivent faire état de toute remise d'impôt et de toute renonciation à une créance de l'État. Jusqu'ici, le Ministère n'a pas divulgué le montant des intérêts et des pénalités auxquels il a renoncé en vertu du dossier Équité. Après notre vérification, le Ministère nous a dit reconnaître qu'il devait prendre des mesures pour présenter des données récapitulatives sur les décisions prises en vertu du dossier Équité et pour se conformer ainsi aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* modifiée.

29.98 Le traitement des demandes d'allégement présentées par les contribuables sous le régime du dossier Équité peut prendre beaucoup de temps; il risque donc d'influer sur le travail de recouvrement proprement dit, puisque les agents des recouvrements doivent, dans bien des bureaux de district, établir la documentation pour ou contre l'application du dossier Équité à chaque cas qui fait l'objet d'une demande. Certains bureaux de district ont mentionné que le temps consacré aux recouvrements est considérable. Les heures consacrées au dossier Équité réduisent le temps que les agents des recouvrements peuvent passer à exercer leurs activités principales, par exemple obtenir des rentrées de fonds.

29.99 Nous avons par ailleurs noté que les mesures de recouvrement cessent souvent dès la réception d'une demande d'allégement, malgré le fait que le dossier Équité s'applique uniquement à la partie intérêts et pénalités du compte impayé. Les pratiques sur ce point diffèrent d'un bureau de district à l'autre; le fait demeure que, dans trois des dix bureaux de district que nous avons visités, la norme était de suspendre le recouvrement de l'impôt sur le revenu contenu dans le compte en attendant la prise d'une décision sur l'application du dossier Équité. Une telle décision peut prendre plusieurs mois, et la situation financière du débiteur peut changer dans l'intervalle. Il convient ici de rappeler que plus les comptes sont anciens, plus ils sont difficiles à recouvrer.

29.100 En mai 1994, le Ministère a mis sur pied à l'Administration centrale un comité de l'équité, en lui donnant pour mandat de réviser les lignes directrices en vigueur concernant l'application du dossier Équité et d'étudier les changements à apporter aux systèmes comptables du Ministère. A la fin de notre vérification, ce comité travaillait encore à s'acquitter de ce mandat.

29.101 Le Ministère devrait élaborer des systèmes permettant de retracer les demandes présentées et les décisions rendues en vertu des dispositions législatives appelées « dossier Équité » et il devrait contrôler les circonstances dans lesquelles des redressements ont été

apportés en vertu du dossier. Il devrait élaborer des lignes de conduite concernant l'emploi du dossier Équité comme moyen de négociation pour obtenir des versements au titre de l'impôt sur le revenu impayé et contrôler les pratiques connexes et leurs incidences sur le comportement des contribuables en matière d'observation.

Réponse du Ministère *: Les dispositions concernant l'équité de la* Loi de l'impôt sur le revenu *fournissent à Revenu Canada une base appropriée et lui permettant de faire preuve d'un discernement limité dans l'application des dispositions relatives à l'impôt fédéral. L'application d'un tel discernement évolue inévitablement avec le temps suite à l'expérience pratique. Par conséquent, le Ministère a reconnu l'importance d'évaluer son application de ces dispositions très tôt afin de s'assurer qu'elles sont appliquées de façon uniforme.*

Le Ministère a déjà entrepris un nombre d'initiatives pour appuyer l'application des dispositions législatives concernant l'équité, telles que :

- *entreprendre une vérification interne pour examiner l'application des dispositions législatives concernant l'équité à l'échelle du pays;*

- *élaborer des lignes directrices qui portent sur des questions fonctionnelles particulières;*

- *mettre sur pied un Comité sur l'équité à l'Administration centrale (tel que mentionné dans le chapitre) pour :*

-unifier les lignes directrices, les directives et les énoncés de politique actuels;

-étudier les changements à apporter aux systèmes comptables qui assurent le suivi des transactions relatives à l'impôt des particuliers, à l'impôt des sociétés et aux retenues d'impôt des employeurs;

-rédiger des notes d'information sur les principales questions de politique devant être étudiées par les cadres supérieurs.

En plus de ce qui précède, le Ministère appuie le suivi des demandes acceptées et des décisions rendues en vertu des « dispositions législative concernant l'équité ». Un nombre d'initiatives, telles que l'élaboration de systèmes informatisés pour aider au contrôle des activités concernant l'équité, l'amélioration des lignes directrices sur le dossier Équité et leur distribution aux employés ainsi que l'augmentation du niveau de contrôle des décisions en matière d'équité seront mises en place pour évaluer les coûts et assurer l'application uniforme des dispositions sur l'équité. Le Ministère clarifiera sa politique actuelle en ce qui a trait à l'utilisation des « dispositions législatives concernant l'équité » en vue de faciliter le paiement des montants dus lorsqu'il y a preuve d'incapacité de payer.

Également, des mesures sont prises pour répondre aux exigences de la

Loi sur la gestion des finances publiques *en déclarant les renseignements sommaires sur l'allégement de la pénalité et de l'intérêt accordé en vertu des dispositions législatives concernant l'équité.*

Information destinée au Parlement

La valeur de réalisation prévue pour les impôts impayés est peut-être surévaluée

29.102 Au cours de notre vérification, nous avons examiné la Partie III du *Budget des dépenses* du Ministère pour les exercices 1988-1989 à 1994-1995 et les sections pertinentes des *Comptes publics*. Nous avons trouvé que la méthode générale suivie par le Ministère pour rendre compte des activités de recouvrement était bonne. Le Ministère a utilisé des termes simples pour faire connaître aux membres du Parlement ses objectifs intermédiaires et immédiats et il a formulé des observations concernant sa capacité d'atteindre ces objectifs. De plus, il a présenté des renseignements sur le montant de ses comptes débiteurs et sur leur caractère recouvrable ainsi que des données sur les tendances manifestées par ses radiations de créances. Toutefois, nous avons constaté que certains renseignements étaient incomplets et inexacts.

29.103 A la fin de mars 1994, le Ministère avait une provision pour créances douteuses d'environ 1,1 milliard de dollars sur des comptes débiteurs d'environ 6,6 milliards. Nous avons trouvé que les règles suivies par le Ministère pour estimer cette provision laissaient à désirer. La méthode utilisée s'appuie essentiellement sur les sommes radiées les années précédentes, ce qui ne constitue pas nécessairement une indication fiable.

29.104 Nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas entrepris d'examen complet de ses comptes pour évaluer leur possibilité de radiation. En outre, pour estimer la fraction de ses comptes débiteurs qui peut être réalisée, le Ministère ne tient compte ni de l'ancienneté des comptes, ni de l'importance probable des redressements découlant des remises d'impôt, de l'application du dossier Équité ou des nouvelles cotisations qui réduisent le montant des impôts initialement établis comme payables. Ces redressements ne font pas partie des sommes radiées, mais ils ont une incidence sur la valeur de réalisation des comptes débiteurs d'impôt signalés au Parlement. Ces redressements et les radiations constituent un montant important, et la proportion qu'ils représentent tend à augmenter avec l'ancienneté des comptes. Notre analyse révèle que la provision pour créances douteuses actuellement indiquée par le Ministère pourrait être sous-évaluée d'au moins 400 millions de dollars. Ce montant comprend uniquement les radiations estimées d'après l'ancienneté des cotisations impayées, les sommes qui font actuellement partie du passif d'une faillite et les sommes établies dans le programme du crédit d'impôt pour la recherche scientifique que le Ministère considère comme irrécouvrables. Si nous y ajoutons les redressements qui peuvent être apportés, nous croyons que la fraction non réalisable des impôts impayés indiquée par le Ministère à titre estimatif pourrait être très inférieure à la fraction

réelle, l'écart entre les deux pouvant atteindre 1,8 milliard de dollars. Cette estimation à la hausse présume que tous les redressements ont lieu au moment où la dette est réglée. En réalité, des redressements du genre peuvent, à une étape quelconque du processus de recouvrement, être apportés aux impôts impayés qui ne sont pas encore réglés à ce moment.

29.105 Le Ministère doit mieux indiquer dans quelle mesure les impôts impayés des contribuables, signalés au Parlement, seront probablement recouvrés. Comme ces impôts représentent des milliards de dollars, le Parlement et le gouvernement ont besoin de savoir dans quelle mesure ces comptes débiteurs constituent une source de fonds à laquelle l'État pourra puiser à l'avenir pour faire les paiements de principal et d'intérêts sur sa dette et pour financer ses programmes.

29.106 Le Ministère devrait examiner chaque année tous ses comptes débiteurs et radier les créances qu'il juge irrécouvrables. De plus, pour estimer la fraction réalisable de ses comptes débiteurs, le Ministère devrait tenir compte de l'ancienneté des cotisations impayées ainsi que des remises d'impôt et des autres redressements qui peuvent réduire le solde des sommes à recouvrer.

Réponse du Ministère *: La plupart des comptes débiteurs du Ministère sont régulièrement examinés quant aux possibilités de recouvrement au cours de l'année et sont soumis pour radiation au besoin. Également, au moyen de l'examen du Ministère des comptes radiés, les comptes débiteurs importants et anciens sont également revus pour la qualité du travail et les possibilités de recouvrement. Le Ministère continuera de radier les comptes qui ne sont pas recouvrables, et ce, de façon régulière.*

Le Ministère est d'accord que des facteurs qui pourraient diminuer le solde actuel des comptes débiteurs, tels que des nouvelles cotisations créditrices, des rajustements de remise et d'autres rajustements, devraient être évalués pour calculer la partie réalisable de l'impôt redevable. Une méthode sera élaborée pour faire ce calcul en premier, et ensuite continuer avec le calcul actuel de la provision pour les créances douteuses, lequel est une prévision de la valeur des comptes qui seront non recouvrables et par le fait même radiés.

Résumé et conclusion

29.107 A une époque où l'on s'inquiète du déficit et de la dette, il importe de veiller à ce que tous les particuliers et toutes les entreprises paient leur juste part d'impôt. Accroître l'aptitude de Revenu Canada à recouvrer les impôts impayés pourrait ajouter des millions de dollars aux recettes annuelles de l'État.

29.108 Ces dernières années, l'objectif que le Ministère s'était fixé - arrêter ou renverser la tendance à la hausse des impôts sur le revenu en souffrance - s'est souvent révélé impossible à atteindre. Le Ministère a mentionné que l'état récent de l'économie a contribué à l'augmentation des comptes impayés. En 1993-1994, pour la première fois depuis 1988-1989, la valeur des impôts sur le revenu en souffrance

est demeurée relativement constante, au niveau de 1992-1993. Le Ministère a pris une série de mesures afin de moderniser ses activités de recouvrement. D'autres améliorations demeurent toutefois nécessaires. A notre avis, les recouvrements pourraient avoir un rendement global accru et même coûter moins cher si le Ministère prenait les mesures suivantes : établir des données davantage axées sur les résultats, mieux définir les normes de rendement des agents des recouvrements, instituer une cotation efficace du risque de non-recouvrement, établir des profils des débiteurs pour les comptes, soumettre les comptes importants à une procédure de recouvrement accélérée, ainsi qu'évaluer l'efficacité des agents et des équipes de recouvrement à obtenir des versements sur les sommes impayées.

Chapitre 30

Revenu Canada

Taxe sur les produits et services : Vérification et Enquêtes spéciales

Table des matières

	Page
Points saillants	30-5
Introduction	30-7
Objectifs et étendue de la vérification	30-7
Observations et recommandations	30-7
Résultats de vérification et d'enquête	30-7
Les cotisations de taxe additionnelles attribuables aux vérifications sont importantes, mais elles sont moins élevées que prévu	30-7
Le rayonnement de l'activité de vérification est faible	30-9
Le nombre d'enquêtes et de poursuites est bas	30-11
Le nombre de vérifications des demandes de remboursement de la taxe fédérale de vente a été plus bas que prévu	30-12
Systèmes et techniques de vérification et d'enquête	30-12
Les faiblesses des systèmes nuisent à l'exactitude et à la fiabilité des résultats inscrits	30-12
Les renseignements servant à cibler les vérifications sont incomplets	30-13
La réduction du nombre de « vérifications d'observation » et de « premières vérifications » fait manquer de bonnes occasions de recueillir des renseignements utiles	30-14
La sélection des déclarations aux fins de la vérification prend plus de temps que prévu	30-15
Le traitement des plaintes et des renvois pourrait être plus efficace et plus efficient	30-16
La vérification et les enquêtes ne sont pas assez étroitement surveillées	30-17
Le Système de vérification par portatif laisse entrevoir des résultats prometteurs	30-18
Obligation de rendre compte et établissement de rapports	30-18
Les principaux indicateurs de rendement ne sont pas présentés au Parlement	30-18

Conclusion et recommandations 30-19

Pièces

30.1 Vérification et enquête - Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) 30-8
30.2 Cotisations de taxe additionnelles résultant des vérifications, de 1991-1992 à 1993-1994 30-9
(Pièce 30.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
30.3 Pourcentage de vérifications au bureau par rapport au total des vérifications pour 1993-1994 30-10
(Pièce 30.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
30.4 Vérifications effectuées de 1991-1992 à 1993-1994 30-11
(Pièce 30.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
30.5 Source et sélection des dossiers de vérification de la TPS en 1993-1994 30-16
(Pièce 30.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
30.6 Pourcentage des vérifications ne donnant lieu à aucune modification de la cotisation de taxe déjà établie, 1993-1994 30-18
(Pièce 30.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
30.7 Initiatives du Ministère pour améliorer la vérification, l'exécution et la recherche sur l'observation 30-20

Revenu Canada

Taxe sur les produits et services : Vérification et Enquêtes spéciales

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Jim Ralston

Points saillants

30.1 Revenu Canada compte sur les inscrits pour calculer eux-mêmes la taxe sur les produits et services (TPS) à payer, produire leurs déclarations et payer les montants dus à temps. L'autocotisation facilite grandement l'administration de la TPS. Au cours de la mise en oeuvre de la TPS, la stratégie du Ministère a surtout porté sur l'aide aux inscrits et l'éducation pour assurer l'observation des textes législatifs. Au moment où la TPS arrive à maturité, l'accent de la stratégie du Ministère passe de l'éducation à d'autres activités d'observation.

30.2 Cependant, puisque certains citoyens n'observent pas la loi, il faut adopter des mesures acceptables et bien ciblées pour contrer l'inobservation. L'inobservation a des effets notables : elle entraîne la perte de recettes nécessaires au financement des programmes gouvernementaux et au service de la dette nationale; elle défavorise, sur le plan de la concurrence, ceux qui observent la loi; elle contribue à la répartition inéquitable du fardeau fiscal; et elle nuit à l'intégrité du régime fiscal. Quand des inscrits ne versent pas la TPS perçue auprès de leurs clients, ils accaparent des fonds qui appartiennent au gouvernement et ils brisent le lien de confiance qui

existait jusque-là.

30.3 De 1991-1992 à 1993-1994, il y a eu amélioration constante sur le plan des cotisations de taxe additionnelles établies à la suite de vérifications en matière de TPS. Pendant cette période, la vérification a permis d'établir des cotisations de plus de 2,1 milliards de dollars.

30.4 Même s'il est élevé, ce montant est inférieur aux prévisions. Par exemple, en 1993-1994, on avait prévu que les vérifications, sauf celles effectuées au Québec, permettraient d'établir pour 1,36 milliard de dollars de cotisations de taxe additionnelles, mais le montant réel a été de 613 millions de dollars. Cet écart est attribuable en partie à des prévisions peut-être trop optimistes, à l'affectation d'un moins grand nombre d'employés que prévu aux activités de vérification et au manque d'efficacité des vérifications effectuées.

30.5 Nous avons signalé, en 1992 et en 1993, que des objectifs prioritaires conflictuels, comme l'inscription et la perception, ont nui au développement et à la mise en oeuvre d'activités d'exécution. Dans le présent chapitre, nous en analysons l'impact sur la vérification et les enquêtes. Le manque d'information au sujet des inscrits, l'absence d'outils fiables qui permettraient d'identifier et de sélectionner les inscrits devant faire l'objet d'une vérification et des méthodes de surveillance inadéquates réduisent l'efficacité de la fonction d'exécution. En raison de ces facteurs et pour divers autres motifs, 40 p. 100 des vérifications menées en 1993-1994 n'ont pas permis d'établir des cotisations de taxe additionnelles ou de réduire le montant des remboursements.

30.6 L'un des objectifs de la vérification consiste à établir des cotisations de taxe additionnelles. Un autre objectif consiste à fournir des efforts d'exécution visibles afin de rappeler aux inscrits qu'ils peuvent faire l'objet d'une vérification à n'importe quel moment. Dans les trois dernières années, le nombre de vérifications effectuées en matière de TPS a diminué, et le nombre d'enquêtes et de poursuites a été faible. De plus, près de la moitié des vérifications exécutées se limitaient à des contrôles sommaires effectués dans les bureaux de la TPS, ce qui ne sensibilise pas de façon notable les inscrits à la fonction d'exécution.

Introduction

30.7 Quand un nouveau régime fiscal comme celui de la taxe sur les produits et services (TPS) est instauré, il faut s'attendre à un risque d'erreurs et à un taux de fraude élevés. L'inobservation des lois fiscales entraîne la perte de recettes fiscales nécessaires au financement des programmes gouvernementaux et au service de la dette nationale. Elle défavorise, sur le plan de la concurrence, les entreprises qui observent la loi et paient leur part de taxe, contrairement à celles qui ne la paient pas. L'inobservation nuit aussi à l'intégrité du régime fiscal.

30.8 Par conséquent, il faut instaurer un système d'exécution

acceptable et bien ciblé pour déceler les erreurs et les fraudes, ainsi que pour exercer un effet dissuasif auprès des inscrits. Les activités d'exécution visent à créer et à favoriser l'observation ainsi qu'à faire la preuve que tous les Canadiens sont traités de façon juste et cohérente.

30.9 Dans nos rapports antérieurs, nous avons souligné la tâche et les choix difficiles auxquels était confronté Revenu Canada au moment de mettre en oeuvre la TPS. Il est difficile d'assurer l'observation quand les consommateurs, les entreprises et les fonctionnaires doivent apprendre à connaître de nouveaux textes législatifs dans un milieu de plus en plus réfractaire à l'observation.

30.10 Il incombe à Revenu Canada d'établir la cotisation de TPS d'environ deux millions d'inscrits, dont un bon nombre sont des petites entreprises, de la percevoir auprès d'eux et de la rembourser le cas échéant. Au départ, la stratégie adoptée par le Ministère afin d'assurer l'observation consistait à mettre l'accent sur l'aide et l'éducation. Cette stratégie partait du principe selon lequel mieux les gens sont informés, plus ils sont susceptibles de s'acquitter de leurs obligations. Cette démarche n'est toutefois pas sans comporter certains risques. Les activités d'exécution en ont souffert. Au moment où la TPS arrive à maturité, l'accent de la stratégie du Ministère passe de l'éducation à d'autres activités d'observation.

Objectifs et étendue de la vérification

30.11 Notre vérification a permis d'examiner la pertinence des travaux de la Vérification et des Enquêtes spéciales de la TPS de Revenu Canada, les résultats de leurs activités et le caractère opportun de leurs méthodes et systèmes de soutien. Nous avons procédé à notre examen à l'Administration centrale et dans sept bureaux de district. Pour aider le lecteur à saisir le contexte de nos observations et de nos recommandations, nous avons joint, à la pièce 30.1, une description des fonctions de vérification et d'enquête habituellement exercées dans le cadre de l'administration d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comme la TPS canadienne.

Pièce 30.1

Vérification et enquête - Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Le premier degré d'intervention est une **visite consultative** rendue dès qu'une entreprise ou qu'un organisme s'inscrit. Cette visite remplit deux fonctions importantes : renseigner le nouvel inscrit et recueillir des renseignements de base qui seront utiles à l'administration fiscale dans ses futurs rapports avec l'inscrit. La visite consultative n'est pas une vérification, mais elle est souvent effectuée par un vérificateur.

Le deuxième degré d'intervention est une **vérification au bureau**. Il s'agit d'un exercice de dépistage accompli par un vérificateur, qui consiste à vérifier l'exactitude et l'intégrité des déclarations. Parce

que cet exercice ne nécessite aucun contact avec l'inscrit, celui-ci peut ne pas être au courant de la vérification au bureau.

Le troisième niveau d'intervention est une **vérification sur place**. Celle-ci consiste à vérifier certains aspects des activités, des livres et des registres d'un inscrit à son lieu de travail. Elle a pour objet de déceler les erreurs et la fraude et d'établir la base de l'observation future.

Le quatrième niveau d'intervention est l'**enquête**. Habituellement, si un vérificateur soupçonne qu'il y a fraude, le dossier est renvoyé aux Enquêtes spéciales, qui réunissent les preuves et en font l'analyse pour voir s'il est possible de prouver qu'il y a eu fraude fiscale. Des renvois peuvent aussi provenir de l'Inscription ou de la Perception, de fonctionnaires de l'Impôt sur le revenu ou du public.

Observations et recommandations

Résultats de vérification et d'enquête

Les cotisations de taxe additionnelles attribuables aux vérifications sont importantes, mais elles sont moins élevées que prévu

30.12 Les vérifications et les enquêtes sont conçues pour assurer l'observation de la loi et, ce faisant, elles font en sorte que le public garde confiance en l'intégrité et en l'équité du régime fiscal. Ces activités d'exécution doivent être exercées dans un cadre stratégique, qui peut s'adapter aux menaces ou aux occasions nouvellement décelées, et elles constituent le fondement des objectifs et des activités prioritaires de fonctionnement. Ainsi, nous nous attendons à ce que les résultats soient évalués de façon à vérifier si les objectifs sont réalisés et si l'ordre prioritaire est respecté.

30.13 Les cotisations de taxe additionnelles, attribuables aux vérifications, ont augmenté à chaque année depuis l'instauration de la TPS (voir la pièce 30.2). Revenu Canada a adopté deux différentes stratégies de vérification pendant cette période de trois ans. Au cours des exercices 1991-1992 à 1993-1994, les vérifications effectuées en matière de TPS ont produit plus de 2,1 milliards de dollars de cotisations de taxe additionnelles.

Pièce 30.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

30.14 En 1991-1992, les cotisations de taxe additionnelles établies à la suite de vérifications ont totalisé 877 millions de dollars et, comme prévu, elles ont surtout été attribuables à la réduction des demandes de remboursement de la taxe fédérale de vente (TFV). Fort de l'expérience de la Nouvelle-Zélande, Revenu Canada s'est concentré sur les remboursements de TFV et sur les déclarations de TPS dans lesquelles les inscrits demandaient des remboursements. On avait observé en Nouvelle-Zélande que les demandes de remboursement étaient

souvent frauduleuses. Les remboursements de TFV visaient à empêcher la double imposition grâce au remboursement de la TFV payée sur les stocks destinés à la revente. Revenu Canada voulait faire en sorte que les demandes fondées de remboursement de TFV et de TPS soient traitées et payées rapidement, et que les comptes d'inscrits soupçonnés de fraude ou d'erreur grossière soient désignés en vue d'une vérification.

30.15 En 1992, le ministre des Finances a annoncé une série de mesures visant à contenir le déficit et à revitaliser l'économie. Pour Revenu Canada, cette initiative est vite devenue une stratégie d'exécution axée sur la production de recettes, surtout auprès des inscrits qui ne satisfaisaient pas aux exigences de déclaration. En 1992-1993, le total des cotisations de TPS additionnelles, établies à la suite de vérifications, a atteint 540 millions de dollars; de ce montant, 25 p. 100 ont été établies relativement à des non-déclarants.

30.16 L'accent est demeuré sur la production de recettes en 1993-1994. Les cotisations de taxe additionnelles, établies à la suite de vérifications, se sont élevées à environ 723 millions de dollars, dont 110 millions de dollars de cotisations établies au Québec par des vérificateurs de Revenu Québec au nom du gouvernement fédéral. Cependant, les cotisations de taxe additionnelles qui ont été établies n'ont pas été aussi élevées que prévu : un écart de 700 millions de dollars a été relevé entre les cotisations réelles et les cotisations projetées en fonction des vérifications.

30.17 Cet écart peut être attribuable à trois facteurs. Tout d'abord, il semble plausible que les prévisions de Revenu Canada aient été trop optimistes, étant donné que le Ministère disposait de peu de données de base, voire pas du tout. Nous n'avons pas essayé d'établir la vraisemblance des prévisions. Deuxièmement, moins de ressources que prévu ont été affectées à la vérification. Il en est question dans le paragraphe suivant. Troisièmement, les vérifications effectuées n'ont pas été aussi efficaces qu'elles auraient pu l'être. Nous expliquons dans les prochains paragraphes du présent chapitre comment le processus de vérification pourrait être amélioré.

30.18 La fonction la plus importante en matière de TPS, dans les bureaux des régions et des districts, est celle de la vérification qui, avec celle des enquêtes, compte pour près de la moitié des ressources humaines affectées à cette taxe. Depuis l'instauration de la TPS, en 1991, de nombreux vérificateurs et enquêteurs ont été détournés de leurs activités habituelles. En 1993-1994, environ 370 employés ont été affectés à d'autres activités, dont un bon nombre à la perception. Le Ministère estime que les recettes ainsi produites à la perception compensent les recettes perdues à la vérification. On évalue à 190 millions de dollars le manque à gagner en cotisations de taxe additionnelles résultant du détournement de ces ressources. Le même détournement de ressources en 1992-1993 avait entraîné un manque à gagner de 133 millions de dollars. Aucun chiffre n'est disponible à ce sujet pour l'exercice 1991-1992.

Le rayonnement de l'activité de vérification est faible

30.19 Même si elles constituent un objectif important, le succès de la fonction d'exécution ne se mesure pas uniquement à l'ampleur des cotisations de taxe additionnelles établies. Il est tout aussi important de fournir des efforts visibles de dépistage et de répression de l'inobservation que d'encourager l'observation future de la loi. La vérification est une composante essentielle des activités d'exécution du Ministère et de ses mesures générales visant à favoriser l'observation. Compte tenu de la préoccupation actuelle du public au sujet de la fraude fiscale, nous nous attendions à une intensification de cette activité d'exécution. Or, dans les trois dernières années, le nombre de vérifications a diminué. De plus, tel que l'illustre la pièce 30.3, près de la moitié de toutes les vérifications ont été effectuées au bureau. Nous estimons que ces dernières vérifications sont moins visibles que les vérifications sur place et qu'elles contribuent moins à sensibiliser les inscrits aux efforts d'exécution fournis par le gouvernement.

Pièce 30.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

30.20 Avant la mise en oeuvre de la TPS, le Ministère avait élaboré un plan pluriannuel prévoyant qu'un programme de vérification en bonne et due forme serait en vigueur avant l'exercice 1993-1994. En vertu de ce plan, on comptait tenir des vérifications plus fréquentes mais moins étendues que sous le régime de la TFV et se reposer davantage sur l'effet de dissuasion. Les principaux éléments de la stratégie de vérification étaient le nombre de vérifications effectuées et le nombre d'employés qui devaient y être affectés. Il est important que le Ministère puisse s'acquitter avec diligence de sa fonction de vérification, puisque la cotisation initiale ou la nouvelle cotisation d'un inscrit doit généralement être établie dans les quatre ans suivant la date à laquelle les taxes sont devenues exigibles. En supposant un total de 1 600 000 inscrits, il était prévu qu'environ 2 300 vérificateurs procéderaient annuellement à 152 000 vérifications (à l'exclusion des vérifications portant sur les demandes de remboursement de la TFV).

30.21 La pièce 30.4 indique le nombre de vérifications effectuées depuis l'instauration de la TPS. On précise, dans cette pièce, qu'après la première année, le Ministère n'avait pas atteint son objectif de 152 000 vérifications. En 1993-1994, environ 80 300 vérifications ont été effectuées. Il convient de signaler que, comme il en sera question plus loin, même ce nombre de vérifications est exagéré en raison des écarts attribuables au système informatisé de la TPS.

Pièce 30.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

30.22 La comparaison avec d'autres pays permet d'éclairer sous un angle nouveau l'étendue des vérifications au Canada. En 1992-1993, il y avait 1 600 000 inscrits au Royaume-Uni et on y a procédé à 378 000 visites de vérification. Bien entendu, le genre d'intervention (voir

la pièce 30.1) et le nombre de vérificateurs peuvent varier d'un pays à l'autre, mais ce niveau d'activité est quatre fois plus élevé que celui du Canada.

30.23 Dans notre Rapport de 1989, nous déplorions le faible niveau record des vérifications de la taxe fédérale de vente effectuées par Revenu Canada - moins de 7 p. 100 à ce moment-là - et la baisse constante du ratio. Dans un rapport sur les programmes d'exécution fiscale publié en 1990, nous avions exprimé la même préoccupation au sujet de la baisse du nombre de vérifications effectuées en matière d'impôt sur le revenu. Nous exprimons cette année la même inquiétude au sujet des vérifications effectuées en matière de TPS, dont le niveau baisse à près de 3 p. 100.

Le nombre d'enquêtes et de poursuites est bas

30.24 Les résultats des enquêtes menées en matière de TPS ont commencé à se faire sentir en 1993-1994. Au cours de cet exercice, 107 cas ont été réglés après l'enquête préliminaire, et 17 autres l'ont été après l'enquête approfondie. Il y a eu 15 condamnations, dont 5 ont entraîné des peines d'emprisonnement et des amendes sévères. En mars 1994, il y avait au Ministère 240 cas au stade de l'enquête et 33 cas devant les tribunaux.

30.25 Moins de la moitié des enquêtes approfondies et des poursuites prévues ont eu lieu. Ce faible résultat s'explique de trois façons. Premièrement, il est très difficile de commencer avec une unité d'enquête forte au début d'un régime fiscal, puisque la plupart des cas font suite à des plaintes et à des renvois. Il faut du temps pour constituer la base de renseignements nécessaires et pour assurer la formation des enquêteurs. Il peut aussi falloir de un à deux ans pour mener un dossier à terme. Ensuite, pendant que le groupe de la vérification s'employait à établir ses assises dans les trois dernières années, les attentes n'ont pas clairement été établies au sujet de la qualité des renvois aux enquêtes et de leur nombre. De plus, le genre d'intervention de vérification effectuée, comme les vérifications au bureau et les vérifications sur place avec un accent soutenu sur la production rapide de recettes, ont réduit la possibilité de « bons » renvois aux enquêtes. Puis enfin, moins de ressources que prévu ont été affectées aux enquêtes. Par exemple, en 1993-1994, il avait été prévu que 171 employés seraient affectés aux enquêtes en matière de TPS; or, seulement 149 employés ont exercé cette fonction.

Le nombre de vérifications des demandes de remboursement de la taxe fédérale de vente a été plus bas que prévu

30.26 En 1989, nous indiquions qu'il faudrait adopter une forte stratégie de liquidation et un déploiement efficace des ressources pendant la période de transition de la taxe fédérale de vente (TFV) à la TPS. Le Ministère avait entrepris une étude interne en 1992 afin d'évaluer l'étape finale du programme de vérification appliqué aux titulaires de licence de la TFV. Les résultats préliminaires ont indiqué que le nombre de vérifications n'a pas été aussi élevé que prévu pendant la période de transition en raison du déplacement des

ressources vers la mise en oeuvre de la TPS.

Systèmes et techniques de vérification et d'enquête

30.27 Les activités d'exécution devraient être menées de façon efficiente, équitable et cohérente. Dans un milieu où les ressources sont limitées et où le risque d'erreur et de fraude est élevé, il est essentiel d'avoir une information de gestion suffisante et pertinente pour assurer le succès d'un programme d'exécution. Une planification, une supervision et une surveillance adéquates sont tout aussi importantes.

30.28 Nous avons constaté que le manque de renseignements sur lesquels fonder le choix des inscrits aux fins de la vérification constitue un obstacle majeur et empêche les bureaux de district de cibler efficacement leurs mesures d'exécution. Nous avions souligné dans notre Rapport de 1992 que Revenu Canada avait décidé de restreindre la demande d'inscription à un formulaire d'une page, plus simple à remplir; or, cette simplification a aussi contribué à réduire la capacité d'exécution du Ministère. Les restrictions décrites ci-après au sujet de l'inscription et de l'analyse des renseignements relatifs aux vérifications ont aussi limité l'efficacité de la fonction de vérification.

Les faiblesses des systèmes nuisent à l'exactitude et à la fiabilité des résultats inscrits

30.29 L'information nécessaire à la gestion du programme de vérification est dérivée du système informatisé de la TPS. L'information est saisie au moment de l'inscription et quand les inscrits produisent leurs déclarations et leurs paiements. A la fin d'une vérification, le système informatisé de la TPS est mis à jour au moyen de renseignements sélectionnés, y compris la période visée par la vérification, les cotisations établies, le temps consacré à la vérification et les renseignements révisés relatifs à l'inscrit. A partir de cette information, des rapports sommaires sont imprimés chaque mois et indiquent le genre et le nombre de vérifications effectuées, le total du temps consacré aux vérifications et les changements, sur le plan des recettes, attribuables aux vérifications terminées. Même si ces rapports sont utiles, ils ne permettent pas d'analyser les résultats des vérifications par catégories, par exemple les secteurs industriels, la taille des entreprises, l'endroit d'où proviennent les inscrits ou la vérification « sans effet de changement ». Par conséquent, des rapports spéciaux ont été mis au point afin de compléter ces rapports sommaires. Cependant, leur production a souvent exigé un temps de travail considérable et comporté un certain risque d'erreur et d'incohérence.

30.30 En septembre 1993, les bureaux de district et l'Administration centrale ont reçu une copie des renseignements de vérification pour 1993-1994 contenus dans le système informatisé de la TPS aux fins d'analyse sur des ordinateurs autonomes. Cette façon de faire a réduit la nécessité des rapports spéciaux. Nous avons obtenu et analysé ces mêmes données et avons constaté des lacunes qui nuisent à l'exactitude

et à la fiabilité des résultats de vérification inscrits. Par exemple, le système informatisé de la TPS permet que la même vérification soit inscrite plus d'une fois et compte les corrections des propres erreurs du Ministère comme des vérifications terminées. C'est pourquoi le nombre de vérifications indiqué par le système informatisé de la TPS est exagéré.

Les renseignements servant à cibler les vérifications sont incomplets

30.31 Tous les genres de vérifications exigent des outils ou des techniques qui assurent une sélection efficace et uniforme partout au pays. Parce que certains renseignements sur les inscrits ne sont pas recueillis au moment de l'inscription, les initiatives visant à mettre au point les renseignements nécessaires à l'utilisation de ces outils n'ont donné que des résultats mitigés jusqu'ici.

30.32 Nous avions souligné en 1992 qu'il manquait sur la formule d'inscription certaines données nécessaires à l'administration de la TPS et nous avions alors indiqué qu'il serait bon d'obtenir ces données au premier contact avec les inscrits. Le code de classification type des industries (CTI) qui est attribué aux inscrits et qui décrit leur secteur industriel et leurs principales activités en est un exemple frappant. Ce code est essentiel pour cibler les vérifications, étudier les habitudes d'observation et mesurer la production de recettes dans des secteurs précis. En 1992, environ 700 000 comptes n'étaient pas codés. A la fin de mars 1994, 420 000 comptes n'étaient toujours pas codés, variant de 3 p. 100 des inscrits dans une région à 36 p. 100 dans une autre. Depuis février 1994, des mesures ont été prises pour faire en sorte qu'un code CTI valide soit inscrit au moment de la mise à jour des résultats de vérification dans le système informatisé de la TPS. Jusque-là toutefois, nous avons constaté que, dans 10 000 dossiers, le code CTI n'était toujours pas indiqué, même après la tenue d'une vérification.

30.33 On a entrepris, à l'automne de 1992, l'élaboration d'un système qui attribue des points aux inscrits en fonction de critères comme les ventes annuelles, le secteur industriel et le temps écoulé depuis la dernière vérification. Une liste des inscrits ayant la cote la plus élevée a été dressée et distribuée aux bureaux de district en mars 1993. Un certain nombre de facteurs ont nui à la création de ce système de points. L'analyse était fondée sur un petit échantillon constitué surtout de demandes de remboursement de TPS, et il incluait un nombre élevé de vérifications au bureau. Les points attribués en vertu de ce système ont été déterminés en fonction de données incomplètes en raison de déclarations, de chiffres de ventes annuelles et de codes CTI manquants. Le Ministère a poursuivi les tentatives visant à améliorer cet outil de sélection, et une autre liste d'inscrits à la cote élevée a été envoyée aux bureaux de district en mai 1994. Au moment de notre vérification, le degré d'utilisation et les résultats de cette nouvelle liste n'étaient pas connus.

30.34 Les bureaux de district ont aussi accès à d'autres sources d'information pour la sélection aux fins de la vérification : des systèmes de sélection élaborés en région (semblables au système

national de points); la base de données sur les inscrits créée à partir du système informatisé de la TPS; des listes de non-déclarants; des renvois des unités de l'Inscription et des Enquêtes spéciales; et des examens de la publicité faite par les entreprises, des recherches de titres et des entreprises figurant dans les pages jaunes des annuaires téléphoniques. La saisie de ces renseignements dans le système informatisé de la TPS permettrait l'analyse de l'efficacité comparative de ces sources ou de ces méthodes de sélection aux fins de la vérification.

La réduction du nombre de « vérifications d'observation » et de « premières vérifications » fait manquer de bonnes occasions de recueillir des renseignements utiles

30.35 Les vérifications d'observation constituent un rouage important du processus d'obtention de renseignements aux fins de la gestion de la fonction de vérification. Ces vérifications consistent à prendre au hasard un échantillonnage d'inscrits dans divers secteurs industriels. Elles constituent des vérifications en bonne et due forme, qui permettent de tirer des conclusions au sujet du degré d'observation et de l'écart des recettes. En 1992-1993, on voulait que 35 p. 100 de l'effort de vérification soit consacré aux vérifications d'observation; les résultats devaient servir à dépister les secteurs à problème et à intensifier l'activité de vérification dans les secteurs à risque élevé et dans les secteurs où la vérification pourrait avoir un effet dissuasif.

30.36 Les vérifications d'observation ont commencé comme prévu en 1992-1993, mais elles ont été abandonnées six mois plus tard. Le Ministère a déclaré avoir agi de la sorte en raison de l'importance qu'accordait le gouvernement à la perception des taxes en souffrance. Les vérifications d'observation ont eu, en moyenne, un impact immédiat moins fort sur les cotisations de taxe que les autres genres de vérifications; à cet égard, le changement de stratégie a certainement été profitable. Ce qui est toutefois moins clair, c'est l'effet à long terme qui sera ressenti au Ministère pour n'avoir pas recueilli des renseignements essentiels à l'amélioration des techniques informatisées de vérification et de sélection aux fins de la vérification et à la possibilité de déceler les changements dans les tendances en matière d'observation.

30.37 L'expression « première vérification » s'applique à la visite rendue à un nouvel inscrit pour lui expliquer ses obligations, pour dépister les entreprises inscrites à des fins frauduleuses et, en général, pour déceler les problèmes à l'avance, au moment où l'on peut facilement y remédier. Revenu Canada n'effectue à peu près aucune première vérification, même s'il en prévoyait initialement environ 14 000. Le Ministère a déclaré que les premières vérifications ont été laissées de côté parce qu'en période de restriction, on pouvait utiliser les ressources à meilleur escient en les affectant à d'autres programmes de vérification. En conséquence, le Ministère a manqué une excellente occasion de recueillir des renseignements de base utiles à des mesures ultérieures de vérification, d'inscription ou de perception - comme des détails sur les activités taxables et exonérées, le chiffre

d'affaires annuel, la qualité des systèmes et des dossiers comptables, les personnes morales liées, la validité des choix effectués et les comptes bancaires.

La sélection des déclarations aux fins de la vérification prend plus de temps que prévu

30.38 Pour comprendre comment les déclarations sont choisies aux fins de la vérification, il faut d'abord comprendre comment les déclarations sont traitées. Les déclarations et les demandes de remboursement de la TPS sont traitées dans les centres de traitement de l'Ile-du-Prince-Édouard et du Québec. En 1993-1994, on a reçu environ 7,3 millions de déclarations de TPS et 300 000 demandes de remboursement de la TPS. De l'ensemble des déclarations de TPS, 2,3 millions comportaient des demandes de remboursement (solde créditeur) et 5 millions de déclarations comportaient un solde débiteur. La pièce 30.5 indique le volume et le débit de vérification et de traitement des déclarations et des demandes de remboursement de TPS en 1993-1994.

Pièce 30.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

30.39 Un système de vérification avant paiement a été instauré afin d'empêcher le paiement de remboursements à des inscrits quand il y a soupçon de fraude ou d'erreur grossière. Ce système consiste en une série de contrôles automatiques de la validité, y compris la valeur déterminante en dollars des montants demandés, la valeur cumulative des paiements effectués, des contrôles distincts relatifs aux inscrits qui n'ont jamais fait l'objet d'une vérification ou qui présentent leur première demande, et des contrôles des renseignements incohérents figurant dans les déclarations ou dans les demandes de remboursement. Les déclarations et les demandes de remboursement qui passent avec succès l'étape des contrôles de validité font automatiquement l'objet d'un paiement. En 1993-1994, environ 630 000 demandes ont été rejetées à l'étape des contrôles de validité et ont été envoyées à la vérification. Nous avons constaté que le bien-fondé des divers contrôles de validité avait fait l'objet de peu d'analyses. Les vérificateurs doivent établir des montants déterminants pour chaque inscrit afin d'empêcher que des comptes à crédits périodiques ne soient envoyés à la vérification. Nous avons aussi constaté que les limites propres à chaque inscrit n'avaient pas toujours été portées dans les comptes des inscrits, malgré l'effort national fourni en ce sens. En fait, même après la vérification d'une demande de remboursement, les montants déterminants n'avaient pas été indiqués par le vérificateur dans 7 016 comptes d'inscrits en 1993-1994.

30.40 Les déclarations qui échouent l'étape des contrôles de validité sont examinées au bureau et celles qui présentent un risque de fraude ou d'erreur grossière sont envoyées à la vérification. Le processus de vérification au bureau exige beaucoup de personnel, et il accapare une bonne partie du temps de travail des superviseurs de la vérification. Le Ministère classe le temps consacré aux examens au bureau sous la rubrique de la supervision, de la formation et de l'administration. En

1993-1994, l'objectif dans cette catégorie avait été fixé à 34 p. 100 du temps des vérificateurs, mais on constate que les vérificateurs ont plutôt consacré 47 p. 100 de leur temps à ce genre d'activités.

Le traitement des plaintes et des renvois pourrait être plus efficace et plus efficient

30.41 En 1993-1994, les Enquêtes spéciales ont reçu 4 000 plaintes et renvois provenant du public et de diverses sources internes au sujet de présumées infractions à la *Loi sur la taxe d'accise* et leur ont donné suite. En raison du risque élevé et du fort volume de ces dossiers, il était important qu'ils soient traités avec efficacité et efficience.

30.42 Quarante-six employés ont traité ces dossiers et déterminé si des mesures d'exécution devaient être adoptées. Environ 1 800 des 4 000 dossiers ont été renvoyés à d'autres services comme la Vérification ou l'Inscription aux fins d'un examen approfondi. Les 2 200 autres dossiers ont été mis de côté, car rien ne justifiait la poursuite du processus dans leur cas.

30.43 Puisque les enquêteurs doivent exercer cette fonction, ils ont moins de temps à consacrer aux enquêtes. Il serait possible :

- de fournir à la Vérification et à d'autres services une formation ou des lignes directrices en vue d'accroître la qualité des renvois provenant de ces services;

- de libérer les enquêteurs de leur tâche d'examen préliminaire en attribuant dans la mesure du possible cette tâche à des employés d'échelons inférieurs.

La vérification et les enquêtes ne sont pas assez étroitement surveillées

30.44 Il faut instaurer un processus adéquat de surveillance pour assurer l'uniformité des décisions prises en matière de vérification et d'enquête. Ce processus comprend l'examen des dossiers après la vérification, la formation sur le tas, des systèmes intégrés de gestion et le contrôle de la qualité des enquêtes et des vérifications dans les districts. Nous avons constaté qu'il y aurait lieu de surveiller plus étroitement le travail effectué par les vérificateurs de la TPS dans chaque bureau de district.

30.45 De plus en plus souvent, les vérificateurs font face à des questions complexes soulevées par des fiscalistes qui cherchent à éprouver l'application de la loi, dans certaines circonstances, au profit de leur entreprise ou de leurs clients. En raison des changements en matière de priorités, des modifications apportées à la loi, de la réaffectation d'employés à d'autres fonctions et du temps considérable consacré aux activités de gestion de la charge de travail, les vérificateurs de la TPS ont eu plus de difficulté à acquérir l'expérience nécessaire pour régler les questions complexes. Compte tenu de cette situation, les superviseurs de la vérification doivent participer davantage à la planification et à l'examen du travail et des

décisions des vérificateurs et doivent favoriser le partage des leçons apprises au sujet du comportement de certains secteurs de la population des inscrits et des procédés d'évasion fiscale utilisés.

30.46 Les vérifications terminées que nous avons examinées ne nous permettaient pas de croire qu'il y avait eu planification avant la vérification ou examen après la vérification. Le temps et les outils utilisés pour mener le même genre de vérifications, ainsi que l'étendue de celles-ci, variaient considérablement. Nous avons également constaté que les activités d'assurance de la qualité et de contrôle exercées par les bureaux régionaux à l'égard des vérifications et des enquêtes menées par les bureaux de district ont été sporadiques. Ces circonstances ont donné lieu à des écarts entre les régions quant au nombre de vérifications effectuées au bureau en tant que pourcentage du total des vérifications (voir la pièce 30.3) et quant au nombre de vérifications ne donnant pas lieu à une modification de la cotisation de taxe déjà établie (voir la pièce 30.6). En 1993-1994, quelque 31 000 vérifications n'ont entraîné aucune modification de la cotisation de taxe déjà établie.

Pièce 30.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

30.47 Dans certains cas, nous avons constaté que les procédures utilisées et les renseignements saisis n'étaient pas adéquats et que la formation donnée aux enquêteurs spéciaux devait être renforcée. Les enquêteurs n'ont pas encore acquis une expérience poussée de la tenue d'enquêtes; par conséquent, leurs activités et leurs décisions doivent être suivies de près. Même si, jusqu'à maintenant, le Ministère a obtenu de bons résultats dans les cas de poursuites, une affaire pourrait être perdue si l'enquêteur ne présentait pas des éléments probants suffisants.

30.48 Il faut renforcer le contrôle, la coordination et la supervision des activités de vérification et d'enquête, tant pour améliorer les résultats actuels que pour assurer l'application de normes minimales aux fins du traitement équitable des inscrits et de l'uniformité des décisions d'exécution.

Le Système de vérification par portatif laisse entrevoir des résultats prometteurs

30.49 Tous les vérificateurs de la TPS ont été pourvus d'ordinateurs portatifs et ont obtenu une formation sur l'utilisation du Système de vérification par portatif (SVP). Le SVP consiste en un jeu d'outils de vérification. Il offre un grand nombre de programmes et de procédures de vérification, comme le programme de vérification intégrée, le programme de vérification des remboursements de TPS, des procédures pour les remboursements et des procédures pour les vérifications d'institutions financières. Il comprend aussi des manuels de vérification, certains profils de secteurs industriels, des directives et des énoncés de politique ministériels, des textes législatifs et des mémorandums concernant la TPS, des bulletins ainsi que des logiciels de

traitement de texte et de feuille de calcul.

30.50 Le fait de fournir aux vérificateurs l'accès à de nombreuses sources de renseignements permet de réduire le temps consacré à la recherche. En outre, grâce aux programmes et aux procédures de vérification préétablis, les vérificateurs sont davantage en mesure de respecter les normes de travail et de s'acquitter de leurs responsabilités de façon ordonnée.

Obligation de rendre compte et établissement de rapports

Les principaux indicateurs de rendement ne sont pas présentés au Parlement

30.51 La Vérification et les Enquêtes spéciales jouent des rôles particuliers pour ce qui est de la stratégie globale d'observation et d'exécution. La fonction de vérification a pour objet de vérifier l'observation de la loi et d'assurer la confiance du public en l'intégrité du régime fiscal; la fonction d'enquête vise à identifier les activités frauduleuses et à dissuader les inscrits d'y recourir. Étant donné le rôle important qu'elles ont, nous nous serions attendus à ce qu'une information pertinente, fiable et compréhensible concernant ces fonctions soit communiquée au Parlement.

30.52 Comme nous l'avons déjà mentionné, l'analyse des activités de vérification et d'enquête a été limitée en raison de l'absence de renseignements et des faiblesses des systèmes. De même, l'information sur le rendement, présentée dans la Partie III du *Budget des dépenses*, est, elle aussi, limitée puisqu'elle ne concerne que la charge de travail. Nous sommes d'avis que l'information actuellement présentée au sujet de ces activités pourrait être améliorée en y ajoutant ce qui suit :

- **Une ventilation du nombre d'activités par genre d'intervention.** Il y a des différences considérables en termes d'impact et de ressources requises entre les vérifications au bureau et les vérifications sur place, entre la vérification de petites entreprises et celle de grandes sociétés ou entre les enquêtes préliminaires et les enquêtes approfondies.

- **L'utilisation des ressources humaines.** Puisque près de 50 p. 100 du personnel de la TPS est affecté à la Vérification et aux Enquêtes spéciales, il conviendrait de présenter des indicateurs d'efficacité (comme le rendement par rapport aux normes de temps pour la vérification ou l'utilisation des ressources de vérification pour des activités indirectes).

- **Le taux de rayonnement par rapport à la population et l'impact des vérifications et des enquêtes.** Il serait également possible de présenter des renseignements concernant les efforts et la réussite du Ministère pour ce qui est d'identifier et de cibler les secteurs à risque élevé, et concernant l'impact de ces interventions. Par exemple, pour aider à évaluer l'incidence des interventions de vérification, il serait utile de divulguer des renseignements sur les

cotisations de taxe additionnelles, sur les intérêts et les pénalités exigés, sur les amendes et les peines d'emprisonnement imposées et sur la réduction des montants demandés en remboursements ou crédits. Des comparaisons avec les objectifs et avec les résultats de l'année précédente seraient également utiles.

Conclusion et recommandations

30.53 Le présent chapitre reprend un thème qui a déjà été soulevé dans nos travaux précédents relativement à la TPS : depuis l'adoption de cette taxe, la capacité du Ministère d'assurer l'observation de la loi a été sérieusement mise à l'épreuve. En 1992, après l'instauration de la TPS, nous avons constaté que la capacité de Revenu Canada d'identifier de nouveaux inscrits était limitée. En outre, nous avons indiqué que les activités d'exécution avaient été réduites en raison du détournement des ressources vers d'autres activités, comme la communication de l'information aux inscrits. En examinant la TPS perçue en 1993, nous avons découvert un taux élevé d'inobservation : près d'un inscrit sur trois était contrevenant d'une façon ou d'une autre. Nous avons recommandé que tous les aspects fondamentaux de la stratégie de perception du Ministère soient revus, y compris l'affectation des ressources à cette activité d'exécution particulière.

30.54 Parce que la TPS était nouvelle, les vérificateurs et les enquêteurs devaient en faire l'apprentissage et adapter leurs pratiques et procédures en fonction des changements apportés aux textes législatifs et aux priorités. On s'attendait à cette situation, mais elle a eu pour effet d'atténuer la portée et l'effet potentiel des activités de vérification et d'enquête.

30.55 Le Ministère fait face à un nombre d'inscrits plus élevé que prévu et à des risques considérables d'inobservation. Ses activités d'exécution doivent donc atteindre un degré plus élevé de maturité et de stabilité. Les recommandations qui suivent s'adressent à Revenu Canada et visent à améliorer l'étendue et les résultats des activités de vérification et d'enquête ainsi que les pratiques et les procédures à l'appui de ces activités. Ces recommandations ont également pour but de faire en sorte qu'à l'avenir, les députés disposent d'information pertinente, fiable et compréhensible, leur permettant d'évaluer les efforts d'exécution et de mesurer le risque de perdre les recettes fiscales nécessaires pour financer les programmes du gouvernement et le service de la dette nationale.

30.56 Revenu Canada devrait donner suite aux initiatives énoncées à la pièce 30.7 afin :

- **d'améliorer la qualité et la quantité des renseignements qu'il possède sur les inscrits;**

- **d'établir des objectifs et de mettre en oeuvre des plans opérationnels de manière à instaurer des mesures d'exécution visibles au sein de la population des inscrits et à obtenir des montants plus élevés de taxe additionnelle;**

- **d'élaborer des techniques efficaces de sélection aux fins de la vérification, en partie en appliquant les résultats de l'expérience acquise dans différents bureaux régionaux et de district.**

En outre, Revenu Canada devrait :

- **examiner l'efficacité et l'efficience de ses méthodes actuelles de validation des plaintes et de renvoi aux Enquêtes spéciales;**

- **améliorer ses présentations dans la Partie III du *Budget des dépenses* en y ajoutant, au minimum, des renseignements sur le rendement, soit le nombre d'activités par niveau d'intervention, l'utilisation des ressources humaines, le taux de rayonnement et l'incidence des vérifications et des enquêtes.**

Réponse du Ministère : *Le Ministère convient de la nécessité d'améliorer les renseignements sur les inscrits. Comme l'indique la pièce 30.7, il prend des mesures importantes pour améliorer la qualité et la quantité des renseignements sur les inscrits.*

Le Ministère reconnaît la nécessité d'augmenter la visibilité de la vérification pour effectivement assurer un degré favorable d'observation par les inscrits. Comme il est indiqué à la pièce 30.7, l'unification administrative du Ministère est perçue comme un élément clé pour atteindre une observation améliorée et plus rentable. Les activités de vérification harmonisées s'avèrent déjà efficaces, et leur efficacité, dans le contexte de la visibilité et de l'observation, augmentera grâce à une approche intégrée de vérification et d'enquête en vertu de la Loi sur les douanes, *de la* Loi sur l'accise, *de la* Loi sur la taxe d'accise *et de la* Loi de l'impôt sur le revenu.

Comme il est mentionné à la pièce 30.7, le Ministère travaille continuellement à perfectionner les techniques de sélection des vérifications. Des mesures additionnelles seront prises pour mettre à profit l'expérience acquise en matière d'évaluation de l'efficacité du système de sélection des vérifications.

En mai 1994, le Ministère a lancé une revue de la TPS visant à établir quelle était la meilleure façon de valider les plaintes et les renvois aux Enquêtes spéciales de la TPS tout en maximisant l'efficacité des ressources. Le Ministère prend également des mesures en vue de donner suite aux résultats de cet examen.

Le Ministère entreprendra un examen des rapports dans la Partie III du Budget des dépenses *afin d'y inclure différents éléments mentionnés dans la recommandation.*

Pièce 30.7

Initiatives du Ministère pour améliorer la vérification, l'exécution et la recherche sur l'observation

Initiative/ Plan	Description	Date cible
Unification administrative	La Direction générale de la validation, de l'exécution et de la recherche sur l'observation fournit des politiques, des programmes, des procédures ainsi qu'une aide et une orientation fonctionnelles en ce qui a trait aux activités de vérification et d'exécution en matière d'Accise-TPS et d'Impôt. Cela comprend l'aide aux clients reliée à ces fonctions et la responsabilité des activités en matière de vérification et d'exécution au niveau international, à l'exclusion des activités reliées aux Douanes, et de stratégies pour pénétrer l'économie souterraine. La coordination fédérale-provinciale relève aussi de cette Direction générale. L'unification administrative offre la chance d'organiser et d'orienter le travail en vue d'une approche de vérification unifiée dans des domaines comme : - les dossiers importants; - les secteurs industriels; - les projets spéciaux; - l'évitement fiscal; - l'assurance de la qualité.	**continu**
Vérification et Enquêtes spéciales	Le Ministère prend des mesures pour concentrer les ressources de vérification dans des activités comme : • des vérifications conjointes en matière d'Accise-TPS et d'Impôt, menées dans le but de coordonner et de combiner les vérifications autant que possible; • de meilleurs liens avec les homologues provinciaux pour mettre l'accent sur la sélection des vérifications, la portée des vérifications, l'échange de renseignements, les vérifications conjointes ou complémentaires, la formation, le partage de locaux	**continu** **continu**

lorsque c'est faisable et l'échange d'employés;

- un programme principal de vérification, plus analytique, moins axé sur le cas par cas, pour mieux cerner l'inobservation et les solutions possibles; **juin 1995**

- la poursuite de projets spéciaux axés sur l'inobservation; **continu**

- la combinaison des techniques de vérification avec les connaissances des industries pour maximiser l'efficacité; **janvier 1995**

- une analyse des résultats des vérifications en vue de formuler des propositions législatives; **continu**

- l'achèvement du système de gestion des renseignements sur les vérifications pour surveiller la RS&DE.* **avril 1995**

Recherche sur l'observation Le Ministère a pris des mesures, dans le cadre de l'unification administrative, pour renforcer la recherche sur l'observation. Une Division de la recherche sur l'observation a été mise sur pied pour mieux déterminer l'observation, l'inobservation et les facteurs qui améliorent l'observation. Le Ministère travaille avec le ministère des Finances et les gouvernements provinciaux pour mettre au point de l'information qui aidera à déceler l'inobservation. Il élaborera une stratégie globale améliorée en matière d'observation et améliorera les techniques de sélection des vérifications. Le travail accompli sur la classification type des industries est un élément important de cette stratégie. **juin 1995**

Économie souterraine Cette initiative est axée sur l'inobservation comme suit : **continu**

- augmentation des vérifications de dossiers de petites entreprises;

- détermination des secteurs d'évasion fiscale en décelant les non-déclarants et les non-inscrits (y compris le code de classification type des industries dans les renseignements sur les inscrits);

- accords entre le fédéral et les provinces;

- consultations avec les associations industrielles et professionnelles;

- possibilité de modification des déclarations et des feuillets de renseignements (y compris des mesures pour améliorer la déclaration du NAS sur les feuillets T5);

- rapprochement des données;

- accroissement de la visibilité dans des collectivités en particulier, grâce à des visites aux entreprises locales pour fournir des conseils et recueillir de l'information afin d'assurer des déclarations et une inscription appropriées.

Comité de revue des mesures	La mise sur pied d'un comité ministériel pour déterminer et élaborer des critères de mesure appropriés pour les programmes de vérification.	**février 1995**

* recherche scientifique et développement expérimental

Source : Revenu Canada

Chapitre 31

Revenu Canada

Garantir l'équité du régime fiscal : la détection des non-déclarants et les Enquêtes spéciales

Table des matières

	Page
Points saillants	31-5
Garantir l'équité du régime fiscal : la détection des non-déclarants	31-5
Garantir l'équité du régime fiscal : les Enquêtes spéciales	31-6
GARANTIR L'ÉQUITÉ DU RÉGIME FISCAL : LA DÉTECTION DES NON-DÉCLARANTS	31-7
Introduction	31-7
Le programme des non-déclarants est indispensable pour préserver l'assiette fiscale	31-7
Objectif et étendue de la vérification	31-7
Observations et recommandations	31-8
Le programme des non-déclarants entraîne la production de centaines de milliers de déclarations	31-8
Le programme des non-déclarants a été renforcé du fait de l'effort de lutte contre l'économie souterraine entrepris par Revenu Canada	31-8
Les notes de rappel automatisées sont un moyen efficient d'obtenir la production de déclarations	31-9
La plupart des cotisations d'impôt supplémentaires sont obtenues grâce aux mesures de relance prises par le personnel du Ministère	31-10
L'absence du numéro d'assurance sociale sur les feuillets T5 nuit au programme des non-déclarants et aux autres programmes d'exécution	31-11
Le Ministère doit continuer d'augmenter sa capacité d'obtenir des indices de non-déclaration	31-13
Le Ministère doit rendre les renseignements sur le programme des non-déclarants plus	

accessibles 31-14
Le Ministère doit évaluer l'efficacité du programme des non-déclarants 31-15

Conclusion 31-16

GARANTIR L'ÉQUITÉ DU RÉGIME FISCAL : LES ENQUETES SPÉCIALES 31-16

Introduction 31-16

Objectif et étendue de la vérification 31-17

Observations et recommandations 31-18

Le nombre de cas présentant des indices d'évasion fiscale relevés par les vérificateurs de l'Impôt a diminué de moitié depuis 1990, passant de 1 000 à 500 par année 31-18
Le nombre prévu de renvois en vue de poursuites est de 170 par année 31-18
La publicité sur les condamnations a repris 31-20
Les résultats des activités d'exécution courantes sont mesurés et signalés sous l'angle des impôts supplémentaires établis 31-20
La recherche sur l'observation est essentielle à l'amélioration de l'observation volontaire 31-21

Pièces

31.1 Critères de vérification - Détection des non-déclarants 31-8
31.2 En cinq ans, le nombre de déclarations obtenues au moyen du programme a augmenté 31-9
31.3 Nombre moyen de déclarations et de dollars par employé, en 1993-1994 31-11
(Pièce 31.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
31.4 Opérations des Enquêtes spéciales 31-17
31.5 Poursuites et autres résultats 31-19
31.6 Suggestions de questions pour les recherches sur l'observation 31-21
31.7 Initiatives du Ministère pour améliorer la vérification, l'exécution et la recherche sur l'observation 31-22

Revenu Canada

Garantir l'équité du régime fiscal : la détection des non-déclarants et les Enquêtes spéciales

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateurs responsables :

Jim Ralston - Détection des non-déclarants
Barry Elkin - Enquêtes spéciales

Points saillants

GARANTIR L'ÉQUITÉ DU RÉGIME FISCAL : LA DÉTECTION DES NON-DÉCLARANTS

31.1 Le régime canadien d'imposition du revenu est axé sur la production des déclarations de revenus. Celles-ci indiquent le montant d'impôt dû, et c'est par elles que les contribuables figurent ensuite au rôle d'impôt, où le ministère du Revenu national (Revenu Canada) peut les soumettre à ses programmes d'exécution, dont celui des non-déclarants. Ce dernier programme vise à repérer les contribuables qui n'ont pas produit leur déclaration pour l'année et à obtenir d'eux cette déclaration.

31.2 En 1993-1994, Revenu Canada a obtenu, par son programme des non-déclarants, la production de 509 000 déclarations, ce qui lui a permis de percevoir 124 millions de dollars en impôt sur le revenu, en plus des intérêts et des pénalités connexes. Plus de la moitié de ces déclarations ont été obtenues simplement parce que le système automatisé des non-déclarants avait envoyé des notes de rappel. Les autres sont attribuables aux mesures de relance que des employés du Ministère ont prises à l'égard des non-déclarants indiqués par le système automatisé, par le programme de rapprochement de documents, par des renvois internes ou grâce aux renseignements reçus de l'extérieur. Le Ministère a augmenté son utilisation de sources externes et il poursuit ses efforts pour avoir accès à des sources supplémentaires.

31.3 Pour des millions de feuillets T5, le Ministère n'a pas pu utiliser le rapprochement de documents automatisé parce que le numéro d'assurance sociale (NAS) manquait. Toutefois, des essais effectués manuellement sur un nombre restreint de ces feuillets ont révélé que la plupart des contribuables avaient déclaré exactement les montants indiqués dans leurs T5. Une pénalité légère est prévue pour ceux qui n'indiquent pas le NAS, mais elle n'a été infligée à personne. Le Ministère préfère discuter avec les institutions financières au sujet d'un plan d'action que l'une ou l'autre partie ou les deux ensemble pourraient adopter afin d'améliorer l'observation en ce qui a trait au NAS. Il a l'intention d'examiner les résultats de ses efforts avant de se demander de nouveau si les payeurs devraient être obligés de retenir des sommes lorsque le contribuable ne leur indique pas son NAS.

31.4 Le programme des non-déclarants a entraîné la production de centaines de milliers de déclarations et la perception de millions de dollars en recettes fiscales exigibles aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais le Ministère ignore dans quelle mesure les contribuables observent davantage la loi grâce à ce programme. Par exemple, le Ministère ne sait pas encore combien de non-déclarants pris en faute produisent ensuite volontairement leurs déclarations de revenus. Il élabore donc actuellement un système automatisé afin de pouvoir saisir les données dont il a besoin pour déterminer dans quelle mesure ces non-déclarants observent ensuite la loi.

GARANTIR L'ÉQUITÉ DU RÉGIME FISCAL : LES ENQUETES SPÉCIALES

31.5 L'évasion fiscale est une infraction criminelle grave. Elle entraîne des pertes de recettes pour le gouvernement, impose un fardeau fiscal injuste aux contribuables honnêtes et crée une compétition déloyale entre les entreprises qui respectent la loi et celles qui l'enfreignent.

31.6 Les poursuites criminelles peuvent constituer une puissante incitation à respecter la législation fiscale et permettre de réduire l'évasion fiscale. Le Ministère décèle les cas de fraude au moyen de vérifications et d'autres activités d'exécution. Il fait des enquêtes sur les cas suspects et, au besoin, recommande au ministère de la Justice d'intenter des poursuites. La Division des enquêtes spéciales de Revenu Canada est responsable de l'application des dispositions en matière d'infractions criminelles à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

31.7 Le nombre de cas présentant des indices d'évasion fiscale relevés par les vérificateurs et soumis aux Enquêtes spéciales a diminué de moitié depuis 1990, passant de 1 000 à 500 par année.

31.8 Revenu Canada a prévu renvoyer quelque 170 cas par année au ministère de la Justice en vue de poursuites. Cet objectif est fondé sur les ressources qui ont été attribuées aux Enquêtes spéciales. Il n'est pas basé sur des analyses visant à déterminer dans quelle mesure les Enquêtes spéciales devraient participer aux activités de lutte contre l'évasion fiscale et à l'amélioration de l'observation volontaire.

31.9 Pour atteindre son objectif de 170 poursuites par année, le Ministère a réduit le nombre d'enquêtes préliminaires et a limité le nombre d'années d'imposition et d'infractions fiscales devant faire l'objet d'une enquête et de poursuites. De plus, le Ministère a beaucoup compté sur l'acceptation de plaidoyers de culpabilité.

31.10 L'objectif principal des enquêtes spéciales et des autres activités d'exécution est d'améliorer l'observation volontaire. Toutefois, le Ministère mesure et diffuse les résultats de ses différentes activités d'exécution en fonction des impôts supplémentaires établis, y compris les pénalités et les intérêts. L'évaluation du rendement des activités sous l'angle des impôts établis peut inciter les vérificateurs à concentrer leurs efforts sur les dossiers présentant les meilleures possibilités de récupération d'impôt, ce qui risquerait d'aller à l'encontre de l'obligation du Ministère de déceler les cas d'évasion fiscale. De plus, une telle mesure du rendement des activités ne favorise pas l'atteinte de l'objectif d'amélioration du niveau d'observation. Le Ministère ne connaît pas le résultat final de ces nouvelles cotisations.

31.11 Revenu Canada se doit de faire des recherches sur l'observation s'il veut augmenter au maximum les recettes et l'observation volontaire. En dépit des recommandations de notre vérification de 1990, le Ministère a abandonné sa fonction de recherches en 1992. Toutefois, il a récemment annoncé un projet de reprise des recherches sur l'observation.

GARANTIR L'ÉQUITÉ DU RÉGIME FISCAL : LA DÉTECTION DES NON-DÉCLARANTS

Introduction

Le programme des non-déclarants est indispensable pour préserver l'assiette fiscale

31.12 La déclaration de revenus est le pivot du régime canadien d'imposition du revenu, pour établir soit le montant de l'impôt exigible, soit celui du remboursement. Les déclarations de revenus sont la source d'une grande partie des renseignements dont Revenu Canada dispose au sujet des contribuables; elles servent donc à un grand nombre d'activités du Ministère, par exemple répondre aux demandes de renseignements des contribuables, procéder aux vérifications et traiter les appels.

31.13 Pour que le régime d'imposition du revenu fonctionne de façon équitable et efficiente, il importe que chacun (particulier ou société) produise une déclaration lorsqu'il est tenu de le faire en vertu de la loi : dans le cas des particuliers, c'est quand ils doivent de l'impôt ou qu'ils remplissent d'autres critères, par exemple s'ils versent des cotisations au Régime de pensions du Canada sur le revenu d'un travail indépendant; dans le cas des sociétés, c'est chaque année, qu'il y ait impôt exigible ou non.

31.14 Le programme des non-déclarants du Ministère vise à déterminer quels contribuables n'ont pas produit la déclaration de revenus requise et à obtenir d'eux cette déclaration. Si un contribuable a déjà produit une déclaration par le passé, son nom figure au rôle d'impôt du Ministère, qui a ainsi la tâche relativement facile. Si le contribuable ne figure pas au rôle (on parle alors de « non-déclarants inconnus »), le Ministère doit obtenir des indices et les utiliser pour déterminer si le non-déclarant est effectivement tenu de produire une déclaration.

31.15 Dans certains cas, le Ministère intente des poursuites contre les contribuables qui n'ont pas produit de déclaration. Dans des cas peu nombreux, si le Ministère le juge utile, il intentera des poursuites pour évasion fiscale. Les tribunaux peuvent infliger une peine plus sévère pour avoir fraudé l'impôt que pour n'avoir pas produit une déclaration. (Voir la section du présent chapitre qui porte sur les Enquêtes spéciales.)

Objectif et étendue de la vérification

31.16 Notre vérification visait à évaluer la manière dont Revenu Canada gère son programme des non-déclarants. Nous avons surtout examiné les politiques et les pratiques que le Ministère a adoptées afin d'obtenir des déclarations de revenus des particuliers et des sociétés ainsi que les mesures qu'il a prises en vue de repérer les non-déclarants qui ne figurent pas à son rôle d'impôt. La pièce 31.1 énumère les critères que nous avons utilisés au cours de cet examen.

Pièce 31.1

Critères de vérification - Détection des non-déclarants

- Il devrait y avoir des politiques et des procédures à suivre pour identifier les non-déclarants et pour obtenir d'eux une déclaration de revenus, ainsi que les ressources nécessaires à l'exercice des activités mentionnées.

- Le Ministère devrait utiliser les renseignements qu'il détient pour découvrir les non-déclarants.

- Le Ministère devrait chercher et utiliser d'autres sources de renseignements pour déterminer les secteurs où la non-déclaration est fréquente et qui méritent une attention particulière, ainsi que pour découvrir des non-déclarants.

- Il devrait y avoir un système pour recueillir, surveiller et communiquer des renseignements concernant le programme des non-déclarants.

- Le Ministère devrait évaluer le programme des non-déclarants et présenter des rapports sur celui-ci.

31.17 Notre vérification s'est déroulée à l'Administration centrale du Ministère ainsi que dans des bureaux de district et des centres fiscaux choisis.

Observations et recommandations

Le programme des non-déclarants entraîne la production de centaines de milliers de déclarations

31.18 En 1993-1994, Revenu Canada a obtenu, par son programme des non-déclarants, la production de 509 000 déclarations de revenus (particuliers ou sociétés), ce qui lui a permis de percevoir des impôts supplémentaires nets de 124 millions de dollars, en plus des intérêts et des pénalités connexes. Pour chaque année d'imposition, environ 20 millions de contribuables produisent une déclaration.

31.19 La pièce 31.2 montre que le nombre de déclarations obtenues au moyen du programme a beaucoup augmenté au cours des cinq dernières années. La hausse est surtout attribuable à l'emploi du système automatisé, qui a indiqué un nombre accru de non-déclarants et leur a envoyé des notes de rappel, ainsi qu'aux mesures de relance prises par le personnel du Ministère lorsque ces notes de rappel demeuraient sans réponse. En utilisant les données sur le revenu figurant dans d'autres genres de feuillets de renseignements, le Ministère a pu découvrir le nom d'autres particuliers tenus de produire une déclaration.

Pièce 31.2

En cinq ans, le nombre de déclarations obtenues au moyen du programme a augmenté

	1989-1990 (en milliers)	1993-1994 (en milliers)
Système automatisé	232	300
Relance par les employés :		
Cas désignés par le système	113	173
Cas découlant de projets	13	36
Totaux	***358***	***509***

Source : Dossiers du Ministère

31.20 En 1993-1994, Revenu Canada a reçu 307 déclarations de revenus par suite d'actions intentées pour non-production d'une déclaration. Les amendes infligées aux contribuables poursuivis ont presque atteint un million de dollars. Le Ministère considère les poursuites judiciaires comme le dernier moyen à employer pour obtenir une déclaration; il essaie d'abord d'obtenir le même résultat par des mesures de relance ordinaires prises par son personnel.

Le programme des non-déclarants a été renforcé du fait de l'effort de lutte contre l'économie souterraine entrepris par Revenu Canada

31.21 En 1993, dans le cadre de son effort de lutte contre l'économie souterraine, le Ministère a commencé, par l'intermédiaire de certains de ses bureaux locaux, à soumettre différents secteurs de l'économie canadienne à des covérifications de l'impôt sur le revenu et de la TPS (taxe sur les produits et services). (Ces covérifications suivent l'annonce que le Ministère a faite, en 1992, de son intention d'adopter une approche intégrée à la vérification afin de déranger le moins possible les entreprises.) Quand une covérification permet d'identifier un non-déclarant, les renseignements à ce sujet sont renvoyés au programme des non-déclarants, comme dans le cas de toute autre vérification.

31.22 L'importance accrue récemment attachée à la lutte contre l'économie souterraine s'est traduite par une augmentation des ressources affectées au programme des non-déclarants. Le nombre d'employés affectés au programme a augmenté de 22 p. 100 en cinq ans, passant de 380 à 463, mais l'accroissement s'est surtout produit en 1993-1994. Cette année-là, le Ministère a donné au programme des non-déclarants la permission d'utiliser, dans 15 bureaux locaux, 50 années-personnes supplémentaires sous la forme d'employés nommés pour une période déterminée. (Les employés nommés pour une période déterminée ne sont pas des employés permanents, qui eux sont nommés pour une période indéterminée.) S'ils utilisaient de ces employés supplémentaires, les bureaux locaux devaient traiter les renvois provenant de l'effort de lutte contre l'économie souterraine avant la

charge de travail croissante des cas ordinaires de non-déclarants. Toutefois, le nombre d'années-personnes employées dans le programme des non-déclarants de ces 15 bureaux locaux n'a augmenté que de 36, en raison de retards subis dans l'embauche des employés temporaires et du fait que le programme a perdu certains employés, ceux-ci ayant provisoirement été réaffectés à d'autres fonctions dans le Ministère. Dans l'ensemble, le programme des non-déclarants n'a pas utilisé 4 p. 100 de l'effectif global prévu à son budget de 1993-1994.

31.23 Pour 1994-1995, le Ministère a ajouté 149 autres années-personnes en employés nommés pour une période déterminée au programme des non-déclarants.

Les notes de rappel automatisées sont un moyen efficient d'obtenir la production de déclarations

31.24 Sur les 509 000 déclarations obtenues au moyen du programme des non-déclarants, 300 000 ont été reçues grâce aux notes de rappel envoyées par le système automatisé, sans que des employés du Ministère aient eu à prendre de mesures de relance. (Nous ne parlons ici que des notes de rappel mais, en réalité, les non-déclarants récidivistes peuvent recevoir une « demande formelle » de déclaration.)

31.25 Chaque année, le système automatisé des non-déclarants détermine les contribuables (particuliers et sociétés) figurant au rôle, qui n'ont pas produit de déclaration à l'échéance de production, et il leur envoie une note de rappel. Dans le cas des particuliers, le système n'envoie la note que si le contribuable lui semble avoir une obligation fiscale, selon les déclarations déjà produites et les feuillets de renseignements reçus de tiers. Après 40 jours, si le contribuable n'a pas produit de déclaration, le système envoie automatiquement une deuxième note de rappel.

31.26 Le simple fait d'obtenir une déclaration de revenus constitue un élément essentiel des activités visant à faire observer la loi. C'est par leurs déclarations que les contribuables figurent ensuite dans le rôle d'impôt, où le Ministère peut facilement les soumettre à des contrôles (par son système des non-déclarants et ses autres programmes d'exécution) pour déterminer le montant exact de leur impôt. Les notes de rappel entièrement automatisées sont un moyen efficient d'obtenir la production de déclarations. Les déclarations obtenues par ce moyen n'augmentent pas toujours les recettes fiscales, car bon nombre d'entre elles comportent une demande de remboursement d'impôt. En 1993-1994, les déclarations ainsi obtenues ont entraîné une réduction nette des recettes fiscales égale à 79 millions de dollars.

La plupart des cotisations d'impôt supplémentaires sont obtenues grâce aux mesures de relance prises par le personnel du Ministère

31.27 Les 209 000 autres déclarations obtenues au moyen du programme en 1993-1994 sont attribuables aux mesures de relance prises par le personnel du Ministère. Contrairement aux notes de rappel entièrement automatisées, ces mesures de relance contribuent normalement à faire augmenter les recettes fiscales de Revenu Canada (elles représentent un

apport net de 203 millions de dollars aux recettes fiscales de 1993-1994). Chaque employé a permis au Ministère d'obtenir en moyenne, au cours de 1993-1994, 505 déclarations et 492 000 $ en cotisations d'impôt supplémentaires. Cela compense largement les dépenses du programme, puisque le salaire annuel moyen était de 35 000 $ et que nombre de non-déclarants touchés se mettent ensuite à produire volontairement leurs déclarations et à payer leurs impôts.

31.28 La charge de travail en mesures de relance provient de deux sources. Premièrement, les cas de non-déclarants relevés par le système automatisé sont transmis à des bureaux locaux lorsque la deuxième note de rappel n'entraîne pas la production d'une déclaration. La plupart des employés du programme s'occupent des cas ainsi transmis. Ceux-ci ont représenté, en 1993-1994, des recettes fiscales supplémentaires de 148 millions de dollars pour les 173 000 déclarations ainsi obtenues.

31.29 Deuxièmement, le Ministère met dans sa charge de travail des non-déclarants (inscrits au rôle ou non) grâce au travail exécuté dans le cadre de projets, c'est-à-dire grâce au programme de rapprochement, aux cas renvoyés par d'autres unités internes et aux renseignements qu'il obtient de sources externes, par exemple les registres de permis de construire. Le rapprochement (voir le paragraphe 31.32) permet d'identifier des non-déclarants à partir de feuillets de renseignements présentés par des tiers. La plupart des déclarations reçues grâce aux projets sont attribuables au rapprochement ou aux renvois. La consultation de sources externes accroît la possibilité de trouver des non-déclarants. Parce qu'il comprend l'importance de ces sources, le Ministère continue de prendre des mesures en vue d'y avoir accès (voir les paragraphes 31.39 et 31.40).

31.30 Grâce à ses projets, le Ministère a reçu 36 000 déclarations de plus et il a établi des cotisations supplémentaires d'impôt égales à 55 millions de dollars en 1993-1994. En moyenne, l'employé affecté à un projet permet au Ministère d'obtenir, par année, un moins grand nombre de déclarations, mais des recettes fiscales plus élevées, que l'employé affecté aux mesures de relance des cas relevés par le système automatisé (voir la pièce 31.3). Le traitement des cas découlant des projets prend plus de temps, d'où le nombre moins élevé de déclarations obtenues, mais il permet d'inscrire au rôle d'impôt des contribuables qui n'y figuraient pas.

Pièce 31.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

31.31 Le Ministère n'obtient pas une déclaration de chaque non-déclarant qu'il a identifié comme tel. Afin que son personnel ne soit pas débordé par la charge de travail, le Ministère fixe des seuils de tolérance, c'est-à-dire des niveaux de revenu ou de probabilité qu'il y ait obligation fiscale en-deça desquels il ne prend pas de mesures de relance. Il peut également cesser les mesures de relance dans d'autres cas, notamment si le particulier est décédé ou si la société est inactive. Le Système automatisé a envoyé 464 000 notes de rappel à des

particuliers et 263 000 à des sociétés pour l'année d'imposition 1991. Dans un tiers des cas pour ce qui est des particuliers et dans la moitié des cas relatifs aux sociétés, les mesures de relance ont été abandonnées pour les raisons indiquées ci-dessus. Les cas abandonnés représentent une source de déclarations à laquelle le Ministère pourrait puiser s'il avait plus d'employés affectés au programme pour déterminer dans chaque cas le montant de l'impôt exigible ou du remboursement à faire.

L'absence du numéro d'assurance sociale sur les feuillets T5 nuit au programme des non-déclarants et aux autres programmes d'exécution

31.32 L'identification de non-déclarants par le Ministère est l'un des résultats de son programme de rapprochement. Celui-ci consiste à comparer, par ordinateur, les revenus et les déductions que les particuliers indiquent dans leurs déclarations de revenus, d'une part, et les données des feuillets de renseignements reçus de tiers, d'autre part. Les T4, reçus des employeurs, et les T5, reçus des institutions financières, sont les principaux genres de feuillets utilisés pour le rapprochement.

31.33 Le Ministère a besoin des numéros d'assurance sociale (NAS) pour ce rapprochement. Si un feuillet ne porte pas de NAS, on ne peut pas le soumettre à un rapprochement automatisé. Le rapprochement manuel prend beaucoup de temps, coûte cher et est donc rarement utilisé. Le Ministère élabore actuellement une méthode de rapprochement automatisé des déclarations de revenus des particuliers et des feuillets de renseignements sans NAS. Cette méthode a recours au nom et à l'adresse du particulier ou à d'autres bases de données du Ministère pour trouver le NAS manquant.

31.34 Parce que le NAS manquait, le Ministère n'a pas pu utiliser le rapprochement automatisé pour plus de 6,5 millions de feuillets T5, soit 27 p. 100 des 24 millions de T5 qu'il a reçus pour 1992. Une partie de ces feuillets sans NAS appartiennent à des bénéficiaires qui n'ont pas besoin d'un NAS, par exemple une société. Le nombre de T5 sans NAS, qui indiquent des particuliers comme bénéficiaires, est estimé à 5 millions. (Un dénombrement plus exact s'est révélé impossible parce que le fichier des données de T5 contient des enregistrements dans lesquels le code indiquant le genre de bénéficiaire est inexact ou absent.)

31.35 Pour évaluer le montant global des revenus déclarés en moins par les « bénéficiaires » des feuillets T5 sans NAS et le nombre de ces « bénéficiaires » qui n'ont pas produit de déclaration de revenus, Revenu Canada a procédé à des essais de rapprochement manuel d'une envergure restreinte. Comme on pouvait s'y attendre, les résultats montrent que la plupart des contribuables ont indiqué correctement les renseignements dans leurs déclarations, mais certains ont omis les montants des T5 et d'autres, moins nombreux, n'ont pas produit de déclaration.

31.36 Le Ministère sait depuis plusieurs années quelles difficultés les NAS manquants lui occasionnent. En vertu d'une modification apportée à

la *Loi de l'impôt sur le revenu* en 1988, sont passibles d'une pénalité de 100 $ les contribuables qui n'indiquent pas leur NAS à leur institution financière et les institutions financières qui ne s'appliquent pas raisonnablement à obtenir le NAS d'un particulier ou qui ne communiquent pas le NAS à Revenu Canada. Malgré le grand nombre de NAS manquants, aucune pénalité n'a encore été établie. Le Ministère a jugé que la disposition prévoyant la pénalité serait à la fois difficile et coûteuse à exécuter; à la place, il tâche surtout de mieux faire connaître la loi aux contribuables et d'inciter les institutions financières à obtenir le NAS et à le communiquer.

31.37 L'Internal Revenue Service (l'administration fiscale des États-Unis) exige que l'impôt soit retenu si aucun numéro d'identification n'est fourni. Revenu Canada et le ministère des Finances ont discuté de la possibilité de modifier la loi de telle manière que les institutions financières soient tenues de retenir l'impôt dans les cas où aucun NAS valide ne leur a été fourni. En 1995, le Ministère a l'intention de reconsidérer cette possibilité après étude des résultats des consultations qu'il effectue actuellement auprès d'institutions financières en vue d'un plan d'action que l'une ou l'autre partie ou les deux ensemble pourraient adopter afin d'améliorer l'observation concernant le NAS.

31.38 Le Ministère devrait poursuivre son initiative visant à obtenir les NAS qui manquent sur les feuillets qui ont un particulier comme bénéficiaire (voir la pièce 31.7). Vu le problème que représente visiblement pour lui la disposition actuelle prévoyant une pénalité, le Ministère devrait étudier d'autres solutions possibles, y compris rendre obligatoire la retenue de l'impôt si aucun NAS valide n'est fourni, puis recommander des modifications législatives en conséquence.

Réponse du Ministère : *Le Ministère poursuit son initiative en vue d'obtenir les numéros d'assurance sociale sur les feuillets T5 par le biais de négociations avec le secteur financier. Le Ministère évaluera périodiquement l'efficacité de cette approche visant à améliorer le niveau d'observation relativement au numéro d'assurance sociale. En l'absence de progrès, le Ministère étudiera d'autres moyens, y compris des modifications législatives.*

Le Ministère doit continuer d'augmenter sa capacité d'obtenir des indices de non-déclaration

31.39 Revenu Canada sait bien que les renseignements de sources externes contiennent des indices précieux pour identifier les non-déclarants. Différents bureaux locaux ont entrepris des projets dans lesquels ils utilisent des renseignements accessibles au public ou des renseignements fournis volontairement par des tiers. La nature des renseignements utilisés varie d'un bureau à l'autre et peut comprendre, par exemple, un registre des permis de construire et une liste des paiements faits à des entrepreneurs.

31.40 En 1993-1994, le Ministère a dressé une liste nationale de bases de données externes; cette liste mentionne notamment des renseignements détenus par d'autres ministères fédéraux ou par des gouvernements

provinciaux. Le Ministère a reçu la permission d'utiliser certaines de ces bases de données et il travaille à obtenir la permission pour les autres. Il veut les renseignements contenus dans ces bases pour s'en servir dans plusieurs programmes d'exécution, y compris le programme des non-déclarants. Au moment de notre vérification, la majorité des bases figurant sur la liste n'étaient pas encore accessibles au Ministère.

31.41 Revenu Canada a récemment commencé à faire des rapprochements entre plusieurs de ses bases de données internes qui n'utilisaient pas les mêmes genres de numéros d'identification. Il a ainsi fait des rapprochements entre les employeurs qui déclarent des retenues sur la paye, les déclarants aux fins de la TPS et les déclarants aux fins de l'impôt des sociétés, en se fiant à leurs noms et adresses. Il a l'intention de procéder à des essais afin de voir si le procédé peut servir à identifier des sociétés non déclarantes.

31.42 Le Ministère a l'intention d'utiliser les bases de données mentionnées pour déterminer les cas d'inobservation dans des groupes particuliers de contribuables. Il pourrait toutefois compléter ce travail en faisant des recherches sur l'observation et en utilisant pour ces recherches d'autres bases de données, de façon à obtenir un profil des non-déclarants. Par exemple, munis des données cumulatives du recensement de 1991, nous avons comparé le nombre de particuliers ayant déclaré avoir eu un revenu en 1990 et le nombre de particuliers ayant produit une déclaration de revenus pour 1990; les résultats ont été intéressants.

31.43 Notre comparaison n'est pas concluante, mais elle donne lieu de croire que le groupe d'âge des moins de 20 ans pourrait compter un grand nombre de non-déclarants. Selon ce que nous avons constaté, parmi les moins de 20 ans dont le revenu dépassait 20 000 $, 80 p. 100 des hommes et 55 p. 100 des femmes ont produit une déclaration de revenus. Nous nous attendions à trouver un pourcentage de déclarants plus élevé chez les personnes ayant au moins ce revenu. L'écart entre le pourcentage attendu et le pourcentage constaté peut s'expliquer par le fait que des particuliers ont des revenus non imposables ou qu'ils ont assez de déductions pour n'avoir pas d'impôt à payer. Ou encore, de nouveaux membres de la population active peuvent n'avoir pas produit les déclarations exigées, surtout s'ils travaillaient à leur propre compte.

31.44 Le Ministère doit, en faisant des recherches sur l'observation, analyser des renseignements du genre évoqué ci-dessus, afin de concevoir en conséquence sa stratégie visant à faire observer la loi. S'il parvient à savoir que les non-déclarants appartiennent surtout à telles classes de personnes, il pourra prendre des mesures plus efficaces à l'intention de ces classes. Par exemple, un programme d'éducation destiné aux jeunes qui gagnent un revenu amènera peut-être un nombre accru d'entre eux à produire leur première déclaration de revenus.

31.45 Par ses recherches sur l'observation (voir la pièce 31.7), le Ministère devrait tenter d'obtenir un profil des non-déclarants qui

l'aiderait dans la conception de ses programmes.

Réponse du Ministère : *Comme il est énoncé à la pièce 31.7, le Ministère établira une division des recherches sur l'observation pour renforcer et augmenter sa capacité de recherche sur l'observation.*

Pour ce qui est de l'élaboration de profils pour les non-déclarants, les preuves recueillies par le Ministère au cours des années indiquent clairement qu'il y a peu d'écart entre les profils des non-déclarants et ceux des contribuables qui produisent leur déclaration à temps. Des mesures telles que l'examen approfondi de secteurs et d'industries, l'amélioration des dispositions législatives en matière de déclaration et le rapprochement des données se sont avérées plus efficaces pour déceler les non-déclarants.

Le Ministère doit rendre les renseignements sur le programme des non-déclarants plus accessibles

31.46 L'Administration centrale fixe la politique à suivre pour le programme des non-déclarants, mais ce sont les bureaux locaux qui exécutent le programme et qui décident du travail à entreprendre et du temps à y consacrer. Les décisions que les bureaux locaux doivent prendre dans leurs situations propres comprennent les suivantes : le type de travail à entreprendre, les bases de données externes à utiliser, les seuils de tolérance à appliquer pour savoir de quels cas s'occuper, le temps durant lequel les cas peuvent rester dans la charge de travail et le pourcentage des heures-personnes à consacrer aux projets. Afin d'évaluer la pertinence des décisions, les gestionnaires ont besoin de plus de renseignements qu'ils en ont présentement à leur disposition.

31.47 Le Ministère pourrait mieux gérer son programme des non-déclarants si ses systèmes d'information sur ordinateur étaient plus performants. Il utilise trois systèmes informatiques pour consigner et communiquer les résultats du programme. Les données doivent être entrées séparément dans les deux systèmes nationaux et le système local. Les définitions des renseignements fournis par les systèmes diffèrent souvent de l'un à l'autre, des totaux de même nature divergent en raison d'écarts entre les moments de saisie, et le cumul automatique des données ne se fait pas de façon appropriée ou uniforme dans certains cas. Les systèmes nationaux ne permettent pas d'obtenir des rapports spéciaux en temps voulu.

31.48 En 1989, Revenu Canada a entrepris un projet : il s'agissait d'élaborer un nouveau système pour remplacer les trois systèmes existants et pour automatiser certains procédés manuels. Le Ministère veut ainsi résoudre les problèmes causés par les systèmes actuels et rendre ses opérations plus efficientes. En vue du nouveau système, le Ministère est en train d'élaborer une méthode de cotation qui lui permettra de déterminer quels particuliers non déclarants présentent la plus forte probabilité d'avoir de l'impôt à payer, afin que les bureaux locaux prennent des mesures de relance à leur égard. En 1991, l'exécution du projet a été différée, et l'équipe d'élaboration du nouveau système n'a été constituée qu'en juin 1992. Le Ministère

prévoit maintenant de mettre le nouveau système en place par étapes, de 1995 à 1996.

31.49 Jusqu'à ces derniers temps, les bureaux locaux connaissaient les projets réussis des autres bureaux surtout au hasard des relations occasionnelles. Les communications électroniques permettent maintenant de transmettre des renseignements sur les projets à tous les bureaux de façon plus rapide et plus efficiente, et l'Administration centrale les utilise à cette fin depuis mars 1993. L'Administration centrale invite les bureaux locaux à lui transmettre des renseignements sur les projets qu'ils ont menés à bien, pour diffusion électronique à tous les bureaux, mais la réponse des bureaux locaux à cette invitation a été décevante. Des données sur les projets locaux n'ont été reçues que de 7 des 38 bureaux de district, et la plupart d'entre elles provenaient du même bureau.

Le Ministère doit évaluer l'efficacité du programme des non-déclarants

31.50 Le Ministère mesure l'efficacité du programme des non-déclarants d'après le nombre de déclarations obtenues, le montant des impôts établis et le temps que les employés y consacrent. Ces trois indicateurs se rapportent aux résultats directs du programme. Nous aimerions voir utiliser aussi d'autres indicateurs, par exemple la mesure dans laquelle le Ministère réussit à accroître l'observation de la loi par les contribuables, en comparaison de l'accroissement possible de cette observation. Le nombre des non-déclarants ajoutés au rôle de l'impôt serait l'un de ces indicateurs, mais les données nécessaires ne sont pas recueillies.

31.51 Revenu Canada estime que favoriser l'observation volontaire de la loi à l'avenir constitue un but fondamental de ses programmes visant l'observation. Or, le Ministère ignore s'il atteint ce but. Par exemple, il ignore combien de non-déclarants pris en faute produisent volontairement par la suite leurs déclarations de revenus. Ses systèmes informatiques actuels produisent un état historique de l'observation postérieure de la loi par les non-déclarants, mais le Ministère trouve ces états peu fiables. (Fournir des renseignements permettant de déterminer dans quelle mesure les non-déclarants observent ensuite la loi constitue justement un objectif du nouveau système automatisé mentionné au paragraphe 31.48.) Le Ministère s'attend d'achever en décembre 1994 une étude d'une partie de la charge de travail en non-déclarants, et cette étude devrait notamment traiter de l'observation postérieure de la loi par les non-déclarants. Le travail que nous avons effectué sur plusieurs dossiers de non-déclarants nous donne des raisons de croire que les non-déclarants récidivistes constituent un problème bien réel. Il faudrait que le Ministère analyse plus en profondeur le comportement des contribuables s'il veut mieux orienter le programme et accroître ainsi l'observation postérieure de la loi.

31.52 Grâce aux travaux du Comité de revue des mesures (voir la pièce 31.7), le Ministère devrait définir des indicateurs appropriés et fiables de manière à pouvoir évaluer son programme des non-déclarants. De plus, il devrait poursuivre ses efforts d'élaboration du nouveau

système automatisé qui lui fournira certains des renseignements nécessaires à l'évaluation de ce programme.

Réponse du Ministère : *Le Comité de revue des mesures du Ministère déterminera et élaborera des critères appropriés de mesure pour les programmes de vérification.*

De plus, le Ministère met actuellement en place un système automatisé qui l'aidera à mesurer l'efficacité du programme des non-déclarants.

Conclusion

31.53 Le Ministère admet qu'obtenir des déclarations de revenus constitue un aspect essentiel de son mandat de faire observer la *Loi de l'impôt sur le revenu*. C'est pourquoi il applique le programme des non-déclarants depuis bien des années. La majeure partie de ce programme consiste à prendre des mesures de relance à l'égard des non-déclarants qui figurent déjà dans le rôle d'impôt et que le système automatisé indique aux fins de telles mesures. De plus, le Ministère consulte des sources internes et externes de renseignements, pour faire des recherches sur l'observation et pour trouver d'autres indices qui lui permettront de découvrir des non-déclarants ne figurant pas au rôle; il doit toutefois continuer d'élargir la gamme des sources ainsi consultées. Par le programme des non-déclarants, le Ministère obtient déjà des centaines de milliers de déclarations exigées aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et des millions de dollars de recettes; le Ministère doit toutefois déterminer dans quelle mesure il parvient, grâce à ce programme, à obtenir que les non-déclarants se comportent par la suite en citoyens respectueux de la loi.

GARANTIR L'ÉQUITÉ DU RÉGIME FISCAL : LES ENQUETES SPÉCIALES
Introduction

31.54 L'évasion fiscale est une infraction criminelle grave. Dans un récent discours sur ce sujet, le ministre du Revenu national a mentionné que l'économie souterraine et l'évasion fiscale avaient des répercussions sur les services gouvernementaux et rendaient plus difficile pour les gouvernements la tâche de réduire les déficits et ensuite les impôts. Le Ministre a souligné que l'évasion fiscale est un crime qui fait des victimes : des gens perdent leur emploi, des contribuables honnêtes supportent un fardeau injuste et des entreprises légitimes subissent une compétition déloyale.

31.55 La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit des poursuites criminelles pour les auteurs de fraude fiscale. Les poursuites criminelles peuvent constituer une puissante incitation à respecter la législation fiscale et permettre de réduire l'évasion fiscale. L'effet dissuasif se produit à deux niveaux : au niveau du contribuable, par des poursuites et par l'imposition d'amendes et de peines d'emprisonnement, et à un niveau plus général, par la publicité sur les condamnations.

31.56 La Division des enquêtes spéciales du Ministère est responsable de l'application des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (la Loi) en matière de poursuites criminelles. Elle enquête sur des cas

présentant des indices d'évasion fiscale et, au besoin, recommande au ministère de la Justice d'intenter des poursuites (voir la pièce 31.4). Ces cas lui viennent habituellement d'autres secteurs d'exécution, surtout de la vérification.

Pièce 31.4

Opérations des Enquêtes spéciales

	1990	**1991**	**1992**	**1993**
Enquêtes préliminaires	262	187	151	181
Enquêtes complètes non renvoyées à la Justice	41	34	33	41
Renvois à la Justice	165	142	156	154
Nombre total d'enquêtes	468	363	340	376
Vérifications du Programme spécial d'exécution	282	290	328	340

Source : Partie III du *Budget des dépenses* de 1994-1995 de Revenu Canada

31.57 Les Enquêtes spéciales font aussi des vérifications dans le cadre du Programme spécial d'exécution, pour déterminer les impôts à payer par des personnes qui tirent des revenus d'activités illégales et qui pourraient faire l'objet de poursuites pour d'autres infractions criminelles par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ou d'autres organismes chargés de l'application de la loi. Les Enquêtes spéciales traitent également des demandes de divulgation volontaire de revenus non déclarés et acceptent des renseignements sur des cas d'évasion fiscale possible soumis par des dénonciateurs.

31.58 S'il veut obtenir une condamnation pour évasion fiscale, le Ministère doit pouvoir prouver que le contribuable avait l'intention d'éluder l'impôt. Les éléments de preuve nécessaires sont semblables à ceux qui doivent être produits à l'appui des accusations d'infraction ou de fraude selon le *Code criminel*. Le fait d'omettre de déclarer des revenus ne constitue pas en soi de la fraude ou de l'évasion fiscale. Mais la production délibérée d'une déclaration fausse ou trompeuse, en vue d'induire en erreur le ministre du Revenu national, est un acte frauduleux.

31.59 Dans les cas où il est impossible de prouver que l'évasion fiscale est délibérée, le Ministère n'intente pas de poursuites criminelles mais peut imposer une pénalité pour faute lourde égale à 50 p. 100 de l'impôt établi.

31.60 Les Enquêtes spéciales ont un budget de 464 années-personnes, qui représentent environ 8,5 p. 100 des années-personnes allouées aux activités d'observation postcotisation de Revenu Canada pour 1994-1995.

Les ressources humaines utilisées par les Enquêtes spéciales ont diminué de 10 p. 100 depuis 1989-1990.

Objectif et étendue de la vérification

31.61 Notre vérification avait pour objectif d'évaluer la pertinence des activités d'exécution menées par Revenu Canada en vue d'identifier et de poursuivre les auteurs d'évasion fiscale. Nous avons aussi examiné la qualité des renseignements fournis au Parlement pour l'examen de ces activités.

31.62 Notre examen visait les activités de la Division des enquêtes spéciales et d'autres activités d'exécution du Ministère qui ont des répercussions sur les opérations de la Division. Nous avons effectué des entrevues à l'Administration centrale et dans certains bureaux de district. Nous avons aussi consulté des procureurs (criminel) du ministère de la Justice qui participent à la poursuite des cas présentant des indices d'évasion fiscale.

Observations et recommandations

Le nombre de cas présentant des indices d'évasion fiscale relevés par les vérificateurs de l'Impôt a diminué de moitié depuis 1990, passant de 1 000 à 500 par année

31.63 Le programme des Enquêtes spéciales dépend d'un acheminement continuel de cas émanant d'autres unités du Ministère. Le Ministère est conscient de l'importance de cet acheminement de cas. Selon le manuel des opérations :

> Le succès du programme des Enquêtes spéciales dépend d'un acheminement continuel d'indices. Les indices sur l'évasion fiscale doivent émaner en grande partie des personnes préposées à la vérification des déclarations d'impôt et à l'examen des dossiers des contribuables. **Les gestionnaires de toutes les sections de l'Administration centrale et des bureaux de district doivent donner instruction à leurs employés de surveiller les indications de non-observation volontaire à l'égard de toute loi appliquée par le Ministère.** Ils doivent veiller à ce que tous les cas où des enquêtes criminelles peuvent être justifiées soient portés à l'attention des Enquêtes spéciales.

31.64 Au cours des quatre dernières années, le nombre de cas transmis annuellement aux Enquêtes spéciales par d'autres secteurs du Ministère, surtout la vérification, est passé de 1 000 à 500. La diminution des renvois venant de la vérification a réduit le nombre de cas pour lesquels la Division fait des enquêtes et intente des poursuites. Cette situation risque de diminuer la capacité du Ministère de maintenir un programme de poursuites criminelles uniforme et équilibré visant tous les groupes de contribuables et toutes les régions.

31.65 La diminution du nombre de renvois inquiète le Ministère. En 1993-1994, l'Administration centrale a demandé aux bureaux de district de l'ensemble du pays d'augmenter leurs efforts de détection de manière

à transmettre 1 296 renvois aux Enquêtes spéciales. Le Ministère nous a indiqué que le nombre réel de renvois, cette année-là, a été de 490.

31.66 Lors de nos discussions avec les hauts fonctionnaires du Ministère, ceux-ci nous ont révélé que la diminution du nombre de renvois pouvait être en partie attribuée à la meilleure qualité et à la plus grande complexité des cas soumis par la vérification. Toutefois, nous n'avons obtenu aucune preuve d'une telle amélioration.

Le nombre prévu de renvois en vue de poursuites est de 170 par année

31.67 Les enquêtes visant à prouver l'évasion fiscale délibérée et à déterminer le montant de la fraude demandent beaucoup de travail et de temps. Une enquête prend, en moyenne, plus de 2 000 heures directes, soit environ 1,5 année-personne. L'étape de la poursuite devant les tribunaux par le ministère de la Justice exige en moyenne deux ans. Depuis quelques années, les enquêtes sont plus longues à effectuer en raison de l'obligation de respecter les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

31.68 Les éléments de preuve à l'appui des accusations de fraude fiscale s'obtiennent surtout par des enquêtes et des perquisitions autorisées par mandat. Les enquêteurs ne recommandent pas d'intenter des poursuites tant que le ministère de la Justice n'a pas examiné les preuves et qu'il n'est pas entièrement d'accord avec les accusations de fraude fiscale.

31.69 Au cours des cinq dernières années, Revenu Canada a prévu soumettre chaque année 170 cas présentant des indices d'évasion fiscale au ministère de la Justice pour que des poursuites soient intentées. Le nombre réel de renvois est d'environ 150 par année. L'objectif de 170 cas par année est fondé sur les ressources qui ont été attribuées aux Enquêtes spéciales. Il n'est pas fondé sur des recherches visant à déterminer dans quelle mesure des poursuites au criminel doivent être intentées pour lutter contre l'évasion fiscale et améliorer l'observation de la loi.

31.70 Nous avons noté que, pour réaliser le nombre prévu de renvois en vue de poursuites, le Ministère a réduit le nombre d'enquêtes préliminaires et a limité le nombre d'années d'imposition et d'infractions fiscales visées par ses enquêtes et ses recommandations de poursuites. Il a aussi beaucoup compté sur l'acceptation de plaidoyers de culpabilité pour réduire le temps à consacrer à chaque cas.

31.71 Les procureurs du ministère de la Justice que nous avons rencontrés ont déclaré que les dossiers des Enquêtes spéciales étaient habituellement bien préparés et que les recommandations de poursuites étaient bien documentées. Au cours des quatre dernières années, 90 p. 100 des poursuites recommandées ont été intentées, et 90 p. 100 de ces poursuites ont donné lieu à des condamnations (voir la pièce 31.5).

Pièce 31.5

Poursuites et autres résultats

	1990	1991	1992	1993
Poursuites terminées	123	123	149	144
Condamnations obtenues	113	111	136	134
Impôt fédéral au moment de la condamnation (millions de $)	13,8	8,9	22,4	12,1
Amendes (millions de $)	16,2	4,5	15,0	6,6
Peines d'emprisonnement obligatoires	9	10	11	8

Source : Revenu Canada

31.72 Parmi les condamnations, 16 p. 100 résultent d'un procès, et 84 p. 100 de l'acceptation de plaidoyers de culpabilité. Selon les dossiers, certains plaidoyers sont obtenus en négociant les accusations et la peine avec le contribuable. Dans ces cas-là, le montant de l'impôt visé par les accusations d'évasion fiscale, le nombre d'années d'imposition en cause, le montant des pénalités civiles à imposer et le nombre de contribuables impliqués dans la fraude, ainsi que la peine ou l'amende proposée au criminel, peuvent être réduits en échange d'un plaidoyer de culpabilité et du paiement des impôts dus à la Couronne. Le pourcentage d'acceptation de plaidoyers va de 94 p. 100 à Montréal à 73 p. 100 à Vancouver.

31.73 Les plaidoyers de culpabilité ont toujours été utilisés dans le règlement des cas d'évasion fiscale. En fait, ils sont utilisés dans tout le système de justice pénale. Les cas avec plaidoyers de culpabilité coûtent moins cher parce que les éléments de preuve que les enquêteurs doivent rassembler en vue des procès sont réduits au minimum. Ces cas exigent en moyenne 600 heures de moins que les causes avec procès. La durée des comparutions devant les tribunaux pour les contribuables et pour leurs représentants, ainsi que pour les avocats du ministère de la Justice, est également réduite.

La publicité sur les condamnations a repris

31.74 Les poursuites ont pour objet de pénaliser les contribuables qui ne respectent pas la loi et de décourager d'autres personnes de commettre les mêmes infractions. Selon la théorie générale sur la dissuasion, pour maximiser les résultats, les condamnations résultant de poursuites doivent être largement diffusées. En plus d'avoir un effet dissuasif, la publicité rassure les contribuables honnêtes, qui savent ainsi qu'ils n'auront pas à payer pour les gens malhonnêtes.

31.75 En 1987, le Ministère a décidé de ne pas informer les médias des poursuites qu'il intentait. Dans notre rapport de 1990 sur l'exécution, nous avons souligné que cette décision avait entraîné une importante diminution de la publicité sur les poursuites pour évasion fiscale.

31.76 Selon une nouvelle politique introduite en août 1993 et officiellement mise en application en janvier 1994, les poursuites pour évasion fiscale visant des impôts de 250 000 $ ou plus et les cas d'intérêt national doivent être diffusés dans l'ensemble du pays au moyen de communiqués. Des communiqués régionaux font état des cas d'évasion fiscale concernant des sommes moins élevées. Tous ces communiqués font mention de l'accusation, des détails de la cause, de la pénalité et de l'identité du contrevenant.

31.77 Le Ministère nous a fait part de son intention d'élaborer d'autres méthodes proactives de divulgation de l'information sur les poursuites fructueuses et sur d'autres cas de fraude.

31.78 Notre examen des documents ministériels indique que la publicité semble avoir un effet positif sur les contribuables contrevenants. Au cours du dernier exercice, le nombre de divulgations volontaires de revenus non déclarés a augmenté de plus de 100 p. 100, passant de 268 à 587. L'année dernière, le motif le plus souvent invoqué pour les divulgations volontaires a été la publicité faite par le Ministère.

Les résultats des activités d'exécution courantes sont mesurés et signalés sous l'angle des impôts supplémentaires établis

31.79 Dans la Partie III du *Budget des dépenses*, le Ministère mentionne que toutes ses activités d'exécution, y compris les Enquêtes spéciales, ont pour objet de favoriser l'autocotisation et d'améliorer l'observation volontaire de la loi. Toutefois, le rendement de toutes ces activités est surtout mesuré et signalé sous l'angle des impôts supplémentaires établis. Mais les nouvelles cotisations ne constituent pas une mesure d'amélioration de l'observation volontaire.

31.80 La mesure du rendement sous l'angle des impôts supplémentaires établis peut inciter les vérificateurs à concentrer leurs efforts sur l'établissement de nouvelles cotisations, ce qui risque d'aller à l'encontre de l'obligation du Ministère de déceler l'évasion fiscale. De plus, une telle mesure du rendement ne favorise pas la responsabilisation sur le plan de l'amélioration de l'observation de la loi.

31.81 Le Ministère ne connaît pas le règlement final des nouvelles cotisations établies dans le cadre de ses programmes d'exécution - sommes recouvrées, soldes non recouvrables et cotisations annulées à la suite d'appels internes ou de décisions des tribunaux. Dans la Partie III du *Budget des dépenses* de 1994-1995, le Ministère déclare : « Tous les efforts de promotion de l'autocotisation et toutes les mesures visant l'observation se révèleraient inutiles si les impôts établis n'étaient pas finalement recouvrés par l'État. » Toutefois, le Ministère ne compile pas les données pour établir dans quelle mesure les soldes des nouvelles cotisations établies à la suite d'enquêtes criminelles ont été recouvrés ou radiés. Si l'évaluation du rendement des programmes comportait des renseignements sur le règlement final des nouvelles cotisations, le Parlement aurait une image plus complète des répercussions des activités d'exécution.

La recherche sur l'observation est essentielle à l'amélioration de l'observation volontaire

31.82 En 1990, nous avons recommandé au Ministère de faire plus de recherches sur l'observation de la loi. En 1992, celui-ci nous a informés qu'il allait revoir ses opérations et ses exigences en matière de recherche. La même année, il a abandonné sa fonction de recherche et l'a remplacée par une fonction de planification de la vérification qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour effectuer des recherches sur l'observation. Le Ministère a récemment annoncé son intention de reprendre les recherches sur l'observation de la loi. A la fin de notre vérification, cette fonction n'était pas encore redevenue opérationnelle.

31.83 A l'heure actuelle, le Ministère n'effectue pas de recherches en vue de déterminer dans quelle mesure les activités d'exécution augmentent l'observation volontaire et, particulièrement, comment les sanctions criminelles améliorent le niveau d'observation dans des industries ou des collectivités particulières. Pour maximiser l'amélioration de l'observation volontaire avec un niveau de ressources donné, le Ministère doit faire des recherches pour déterminer les effets des différentes activités sur l'observation de la loi. Les recherches sur l'observation pourraient aider à déceler d'importants secteurs d'inobservation et à évaluer le rendement des activités d'exécution.

31.84 A la suite de notre vérification, nous avons suggéré des questions pour les recherches sur l'observation. Ces questions figurent à la pièce 31.6.

Pièce 31.6

Suggestions de questions pour les recherches sur l'observation

1. Quelles ont été les conséquences de la diminution des renvois de la vérification aux Enquêtes spéciales sur la prévention de l'évasion fiscale?

2. Quelle priorité le Ministère devrait-il donner au rôle des Enquêtes spéciales dans la lutte contre l'évasion fiscale? Quelles initiatives réduiraient le plus l'évasion fiscale?

3. Quel devrait être le rôle de la dissuasion dans la stratégie générale d'observation?

4. Dans quelle mesure la pénalité pour faute lourde a-t-elle été efficace dans la dissuasion de l'inobservation et de l'évasion fiscale?

5. Quelles sont les conséquences des différentes activités d'exécution sur l'amélioration de l'observation?

A la suite de notre vérification, nous avons suggéré des questions pour les recherches sur l'observation.

31.85 Un programme de recherche systématique est essentiel si le Ministère veut suivre une stratégie de maximisation des recettes et de l'observation volontaire de la loi.

31.86 Le Ministère devrait prendre les mesures suivantes :

- **recourir à sa capacité de recherches sur l'observation (voir la pièce 31.7) pour être en mesure d'évaluer et d'améliorer constamment ses activités d'exécution, y compris celles des Enquêtes spéciales, en vue de maximiser l'observation volontaire et les recettes;**

- **grâce aux travaux du Comité de revue des mesures (voir la pièce 31.7), élaborer des indicateurs de rendement pour les activités d'exécution, afin d'atteindre son objectif d'améliorer l'observation volontaire de la loi;**

- **fournir au Parlement de l'information sur les résultats des nouvelles cotisations établies dans le cadre de ses activités d'exécution et sur les activités de recherche.**

Réponse du Ministère : *Comme il est indiqué à la pièce 31.7, le Ministère fait les démarches nécessaires pour établir une division des recherches sur l'observation dont le mandat sera de maximiser l'observation volontaire et la production de recettes.*

Le Comité de revue des mesures du Ministère déterminera et élaborera des critères appropriés de mesure pour les programmes de vérification.

Dans le cadre du mandat du Comité de revue des mesures, le Ministère étudiera la faisabilité de fournir des renseignements sur le règlement final des nouvelles cotisations établies par l'entremise des programmes de vérification et sur ses activités de recherche.

Pièce 31.7

Initiatives du Ministère pour améliorer la vérification, l'exécution et la recherche sur l'observation

Initiative/ Plan	Description	Date cible
Unification administrative	La Direction générale de la validation, de l'exécution et de la recherche sur l'observation fournit des politiques, des programmes, des procédures ainsi qu'une aide et une orientation fonctionnelles en ce qui a trait aux activités de vérification et d'exécution	**continu**

en matière d'Accise-TPS et d'Impôt. Cela comprend l'aide aux clients reliée à ces fonctions et la responsabilité des activités en matière de vérification et d'exécution au niveau international, à l'exclusion des activités reliées aux Douanes, et de stratégies pour pénétrer l'économie souterraine. La coordination fédérale-provinciale relève aussi de cette Direction générale.

L'unification administrative offre la chance d'organiser et d'orienter le travail en vue d'une approche de vérification unifiée dans des domaines comme :

- les dossiers importants;
- les secteurs industriels;
- les projets spéciaux;
- l'évitement fiscal;
- l'assurance de la qualité.

Vérification et Enquêtes spéciales Le Ministère prend des mesures pour concentrer les ressources de vérification dans des activités comme :

• des vérifications conjointes en matière d'Accise-TPS et d'Impôt, menées dans le but de coordonner et de combiner les vérifications autant que possible; **continu**

• de meilleurs liens avec les homologues provinciaux pour mettre l'accent sur la sélection des vérifications, la portée des vérifications, l'échange de renseignements, les vérifications conjointes ou complémentaires, la formation, le partage de locaux lorsque c'est faisable et l'échange d'employés; **continu**

• un programme principal de vérification, plus analytique, moins axé sur le cas par cas, pour mieux cerner l'inobservation et les solutions possibles; **juin 1995**

• la poursuite de projets spéciaux axés sur l'inobservation; **continu**

• la combinaison des techniques de vérification avec les connaissances des industries pour maximiser l'efficacité;		**janvier 1995**
• une analyse des résultats des vérifications en vue de formuler des propositions législatives;		**continu**
• l'achèvement du système de gestion des renseignements sur les vérifications pour surveiller la RS&DE.*		**avril 1995**
Recherche sur l'observation	Le Ministère a pris des mesures, dans le cadre de l'unification administrative, pour renforcer la recherche sur l'observation. Une Division de la recherche sur l'observation a été mise sur pied pour mieux déterminer l'observation, l'inobservation et les facteurs qui améliorent l'observation. Le Ministère travaille avec le ministère des Finances et les gouvernements provinciaux pour mettre au point de l'information qui aidera à déceler l'inobservation. Il élaborera une stratégie globale améliorée en matière d'observation et améliorera les techniques de sélection des vérifications. Le travail accompli sur la classification type des industries est un élément important de cette stratégie.	**juin 1995**
Économie souterraine	Cette initiative est axée sur l'inobservation comme suit : • augmentation des vérifications de dossiers de petites entreprises; • détermination des secteurs d'évasion fiscale en décelant les non-déclarants et les non-inscrits (y compris le code de classification type des industries dans les renseignements sur les inscrits); • accords entre le fédéral et les provinces;	**continu**

- consultations avec les associations industrielles et professionnelles;
- possibilité de modification des déclarations et des feuillets de renseignements (y compris des mesures pour améliorer la déclaration du NAS sur les feuillets T5);
- rapprochement des données;
- accroissement de la visibilité dans des collectivités en particulier, grâce à des visites aux entreprises locales pour fournir des conseils et recueillir de l'information afin d'assurer des déclarations et une inscription appropriées.

Comité de revue des mesures	La mise sur pied d'un comité ministériel pour déterminer et élaborer des critères de mesure appropriés pour les programmes de vérification.	**février 1995**

* recherche scientifique et développement expérimental

Source : Revenu Canada

Chapitre 32

Le ministère des Finances et Revenu Canada

Encouragements fiscaux à la recherche et au développement

Table des matières

	Page
Points saillants	32-5
Introduction	32-7
Encourager la recherche et le développement au moyen du régime fiscal	32-7
Structure des encouragements fiscaux	32-7
Participation au programme de crédits d'impôt à l'investissement	32-10
Objectifs, étendue et critères de la vérification	32-11
Observations et recommandations	32-14
Le ministère des Finances	32-14
Rôles et responsabilités du Ministère	32-14
Le coût des encouragements (manque à gagner) varie selon la réponse des contribuables	32-14
Coût élevé découlant des redressements demandés par les contribuables	32-15
Nécessité de renforcer les contrôles	32-18
Aucune évaluation n'a été effectuée en vue de déterminer les répercussions des encouragements	32-19
L'information présentée au Parlement n'est pas suffisante	32-20
Revenu Canada	32-21
Responsabilités et structure administrative du Ministère	32-21
Nouvelles méthodes pour l'octroi des encouragements	32-21
Revenu Canada a modifié le processus d'examen	32-22
Pression exercée sur Revenu Canada par le grand nombre de demandes	32-23
Nécessité de renforcer la collecte des données	32-24
Conclusion	32-25
Un grand nombre des observations formulées en 1986 s'appliquent toujours	32-25
Pièces	

32.1 Historique des encouragements fiscaux à la recherche et au développement 32-8
32.2 Exemples d'activités pouvant donner droit aux encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental 32-10
32.3 Crédits d'impôt à l'investissement pour les sociétés privées sous contrôle canadien 32-12
(Pièce 32.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
32.4 Crédits d'impôt à l'investissement pour les sociétés autres que des sociétés privées sous contrôle canadien 32-13
(Pièce 32.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
32.5 Critères de vérification 32-14
32.6 Redressements demandés par les contribuables dont la cotisation avait été établie au 31 mars 1994 32-17
(Pièce 32.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Le ministère des Finances et Revenu Canada

Encouragements fiscaux à la recherche et au développement

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Barry Elkin

Points saillants

32.1 Dans le cadre de son investissement dans la science et la technologie, le gouvernement fédéral incite depuis des années, par divers encouragements fiscaux, le secteur privé à mener des activités de recherche et de développement. Au cours des dernières années, les entreprises canadiennes ont de plus en plus recouru à ces encouragements et, à l'heure actuelle, elles demandent annuellement des crédits d'impôt à l'investissement de plus de un milliard de dollars.

32.2 Comme pour la plupart des dispositions fiscales, les encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental sont régis par la demande. Les contribuables qui satisfont aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sur les encouragements fiscaux ont droit aux avantages que procurent ces derniers. Si les dépenses admissibles sont peu élevées, les coûts sont peu élevés pour le gouvernement. Par contre, des dépenses élevées chez les contribuables entraînent des coûts élevés. Pour bien gérer les coûts, il faut exercer un contrôle régulier et complet sur les encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental.

32.3 Au cours des quatre dernières années, un grand nombre de contribuables ont produit de nouveau des déclarations de revenus à l'égard d'années antérieures après avoir appris qu'ils avaient mené des activités admissibles qui donnaient droit à des crédits d'impôt à l'investissement. Le budget de 1994 proposait des modifications visant à limiter les dépenses donnant droit aux crédits d'impôt aux dépenses que les contribuables indiquent au plus tard 18 mois après l'année où

elles ont été engagées. Ces modifications aideront le ministère des Finances à surveiller le coût des encouragements.

32.4 Le ministère des Finances doit exercer un contrôle plus complet et plus systématique sur ces encouragements fiscaux, afin d'en modérer le coût (en manque à gagner) et de garantir que les types d'activités admissibles selon les définitions et les règles données dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont bien ceux que le gouvernement veut encourager.

32.5 Les données constituent une partie intégrante du contrôle des encouragements, tant pour le ministère des Finances que pour Revenu Canada. Il faut collecter des données meilleures et plus fiables.

32.6 Le ministère des Finances se propose d'évaluer les encouragements fiscaux à la recherche et au développement, et a recensé des questions qu'il est important d'examiner. Nous encourageons le Ministère à procéder à des évaluations et à en publier les résultats dans les plus brefs délais.

32.7 Le ministère des Finances doit améliorer les méthodes de comptabilisation qu'il applique aux encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental, surtout dans le secteur des coûts projetés et des coûts réels. Il importe que le Parlement et les Canadiens sachent à quoi servent ces encouragements, et combien ils coûtent.

32.8 En plus de son travail habituel consistant à examiner les demandes pour voir si elles sont conformes aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, Revenu Canada a adopté de nouvelles méthodes pour l'octroi des encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental. Il a amélioré son processus d'examen de façon que toutes les demandes fassent l'objet d'un examen minimal. Toutefois, l'accroissement de la charge de travail exerce une pression sur la capacité du Ministère d'administrer les encouragements en temps opportun et de façon uniforme.

Introduction

Encourager la recherche et le développement au moyen du régime fiscal

32.9 Le gouvernement dispose de nombreux moyens pour atteindre ses objectifs économiques et sociaux. Le plus visible consiste à dépenser directement pour des programmes, des subventions et des contributions. Le gouvernement poursuit également ses objectifs en matière de politique en ayant recours à des mesures (déductions et crédits d'impôt, exclusions et report de l'impôt) contenues dans le régime fiscal. Étant donné que ces mesures sont d'autres formes d'aide gouvernementale, avec des conséquences financières semblables à celles qu'entraînent les dépenses directes, on les appelle habituellement dépenses fiscales.

32.10 Dans le cadre de son investissement dans la science et la technologie, le gouvernement fédéral encourage depuis des années, par

diverses dispositions fiscales, le secteur privé à mener des activités de recherche et de développement. La pièce 32.1 donne un bref historique des encouragements fiscaux à la recherche et au développement.

Pièce 32.1

Historique des encouragements fiscaux à la recherche et au développement

Avant 1983•Dépenses courantes et dépenses en capital pour activités de recherche et de développement pleinement déductibles l'année où elles ont été engagées.

•Crédit d'impôt à l'investissement à la fois pour les dépenses courantes et pour les dépenses en capital, avec des limites sur les montants déductibles de l'impôt à payer.

•Allocation supplémentaire correspondant à 50 p. 100 des dépenses courantes et des dépenses en capital excédant le niveau moyen constaté au cours des trois dernières années.

1983•Suppression de l'allocation supplémentaire.

•Augmentation des taux s'appliquant aux crédits d'impôt à l'investissement.

•Suppression des limites sur la déductibilité des crédits d'impôt à l'investissement.

•Remboursement partiel des crédits d'impôt à l'investissement inutilisés.

•Modification des dispositions sur le report des crédits d'impôt à l'investissement.

•Instauration d'un mécanisme d'octroi du crédit d'impôt pour la recherche scientifique.

1985•Suppression du mécanisme d'octroi du crédit d'impôt pour la recherche scientifique.

•Extension des possibilités de remboursement des crédits d'impôt à l'investissement inutilisés.

•Remplacement de l'expression « recherche scientifique » par « recherche scientifique et développement expérimental » (RS&DE).

•Établissement de règles limitant l'utilisation des encouragements lorsque la société n'est plus contrôlée par les

mêmes personnes.

•Établissement d'exigences voulant que les crédits d'impôt à l'investissement soient calculés à partir des dépenses admissibles, après déduction de toute aide connexe.

1986-1987•Extension des dépenses admissibles, de façon qu'elles comprennent les paiements relatifs à la recherche et au développement versés aux conseils fédéraux octroyant des subventions.

•Exclusion des bâtiments comme dépense admissible pour l'application des encouragements.

•Clarification des règles exigeant que les dépenses aient un « rapport avec l'entreprise ».

•Entrée en vigueur de règles interdisant le regroupement des encouragements à la RS&DE lors de la constitution de sociétés de personnes.

•Rétablissement de limites révisées sur la déductibilité des crédits d'impôt à l'investissement.

1992•Instauration d'une méthode provisoire optionnelle pour la détermination des coûts indirects des activités de RS&DE en vue de l'application du crédit d'impôt à l'investissement.

•Établissement d'un crédit d'impôt partiel pour l'équipement utilisé principalement pour des activités de RS&DE.

1993•Suppression des limites sur la déductibilité des crédits d'impôt à l'investissement.

1994•Proposition visant à éliminer les règles spéciales s'appliquant aux demandeurs dont le seul objectif est la RS&DE.

•Établissement de l'exigence voulant que, pour donner droit aux encouragements, les dépenses de RS&DE doivent être signalées au plus tard 18 mois après l'année où elles ont été effectuées.

32.11 Plusieurs fois au cours des 12 dernières années, le ministère des Finances (Finances), qui est responsable de l'ensemble de la politique relative au régime fiscal, a énoncé certains objectifs relatifs aux encouragements fiscaux à la recherche et au développement. L'énoncé d'objectifs le plus complet se trouve dans le document intitulé *La politique fiscale en matière de recherche et de développement*, publié en 1983. Voici, en résumé, ces objectifs :

- encourager le secteur privé à mener des activités de

recherche et de développement au Canada;

- promouvoir des activités de recherche et de développement conformes aux pratiques commerciales reconnues;

- octroyer des encouragements fiscaux à la recherche et au développement qui, dans la mesure du possible, profitent immédiatement aux entreprises;

- faire en sorte que les dispositions des encouragements fiscaux à la recherche et au développement soient faciles à comprendre et à observer, et que leur application soulève le moins d'incertitude possible.

Structure des encouragements fiscaux

32.12 Voici en quoi consistent les encouragements fiscaux fédéraux actuellement offerts pour les activités admissibles de recherche et de développement :

- Déductions pour les dépenses courantes et les dépenses en capital admissibles relatives aux activités de recherche scientifique et de développement expérimental entreprises au Canada, directement par le contribuable ou au nom de celui-ci, et reliées à l'entreprise du contribuable. Chaque année, les dépenses admissibles sont ajoutées au compte de dépenses du contribuable pour la recherche scientifique et le développement expérimental. Le contribuable peut radier les sommes contenues dans ce compte, jusqu'à concurrence de la totalité de ces sommes.

- Crédits d'impôt à l'investissement pour les dépenses courantes et les dépenses en capital admissibles, effectuées au Canada. Dans certains cas, ces crédits, calculés au taux de 20 p. 100, 30 p. 100 ou 35 p. 100, peuvent être remboursables. (Le budget de 1994 propose l'élimination du taux de 30 p. 100.) Les crédits d'impôt à l'investissement, qui sont déduits de l'impôt à payer ou remboursés, doivent être déduits du compte de dépenses admissibles, l'année suivante.

32.13 Détermination des activités admissibles. Les encouragements visent les activités de recherche scientifique et de développement expérimental (RS&DE), au sens de l'article 2900 du *Règlement de l'impôt sur le revenu*, c.-à-d. les activités consistant en une « investigation ou recherche systématique d'ordre scientifique ou technologique, effectuée par voie d'expérimentation ou d'analyse ». Cet article énonce ensuite les activités admissibles, à savoir le travail entrepris en vue de faire avancer la science ou la technologie, dans le but de créer de nouveaux matériaux, dispositifs, produits ou procédés ou encore d'améliorer ceux qui existent. La définition des activités admissibles, donnée dans cet article, exclut de façon précise certaines activités, comme celles se rattachant à la prospection du marché ou à la stimulation des ventes.

32.14 Revenu Canada, en consultation avec les Finances, d'autres

ministères et organismes fédéraux et des représentants de l'industrie, a fixé trois critères pour l'aider, ainsi que les contribuables, à établir si certaines activités sont conformes à la définition précitée et, par conséquent, donnent droit aux encouragements. Ces critères sont les suivants :

- avancement de la science ou de la technologie - les activités doivent produire des renseignements qui font progresser notre compréhension des relations scientifiques ou technologiques;

- incertitude scientifique ou technologique - la probabilité d'obtenir un résultat ou d'atteindre un objectif, et les méthodes pour y arriver, ne sont pas encore connues, ou il est impossible de les déterminer à partir des connaissances scientifiques ou technologiques généralement disponibles, ou à partir de l'expérience acquise dans les domaines concernés;

- contenu scientifique ou technique - les activités doivent comporter une investigation systématique et être effectuées par des personnes compétentes.

32.15 Il n'est pas nécessaire que les activités admissibles soient effectuées en laboratoire, par des scientifiques. Un grand nombre de ces activités sont menées à l'usine, dans un atelier ou dans un bureau. Par exemple, les améliorations graduelles apportées à des produits existants, les améliorations apportées aux méthodes de fabrication de produits et les nouveaux logiciels sont tous admissibles s'ils satisfont aux critères énoncés ci-dessus. Donnent également droit aux encouragements fiscaux les activités comme la collecte des données et les essais, qui permettent de mener des activités admissibles. La pièce 32.2 montre la gamme des activités donnant droit aux encouragements fiscaux, lorsque sont remplies les conditions énoncées dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Pièce 32.2

Exemples d'activités pouvant donner droit aux encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental

Remarque : Ces activités donneront droit aux encouragements fiscaux seulement si elles comportent une investigation systématique effectuée par voie d'expérimentation ou d'analyse et si elles satisfont à toutes les autres exigences mentionnées dans le Règlement de l'impôt sur le revenu.

- Élaborer une nouvelle gamme de fenêtres en fibre de verre et améliorer les diverses ferrures d'une fenêtre et du mécanisme de verrouillage.

- Développer des procédés pour le recyclage d'une vaste gamme de matériaux, comme le bois, les plastiques, le verre, les pneus, les déchets de construction et le carton.

- Dessiner et concevoir une machine qui assemble des classeurs à dossiers suspendus à partir de blancs de carton et de patins.

- Concevoir un système de guidage automatique pour les véhicules servant à l'exploitation minière souterraine.

- Élaborer des logiciels permettant d'établir une interface avec les balances, les systèmes de codage à barres et les numériseurs.

- Élaborer de nouveaux logiciels permettant de mettre sur pied un système de grand livre général détaillé, en direct et pleinement fonctionnel.

- Élaborer un système en direct permettant de valider l'information sur le crédit.

- Concevoir un système de paye complet pour les ordinateurs personnels.

- Concevoir et élaborer des produits multimédias commandés par ordinateur et utilisant les graphiques, la vidéo, le son et les textes, ainsi que des images tridimensionnelles.

- Élaborer un système informatique et optique intégré pour la manutention et l'inspection des fruits après leur coupe en deux et leur dénoyautage.

- Concevoir de meilleurs cultivars de tomates, et des hybrides ayant des qualités supérieures, pour la production et le traitement.

- Mettre au point une mousse polyuréthane à un seul élément et sans danger pour l'ozone.

- Dessiner, concevoir et mettre à l'essai un dispositif de contrôle du train d'atterrissage.

- Mettre au point des systèmes de liants hydrauliques modifiés, à base de polymères renforcés ou non, pour la fabrication de produits servant à protéger les surfaces contre la rouille et à imperméabiliser les surfaces de béton.

- Créer un élastomère de synthèse pour la fabrication de produits de recouvrement des cylindres industriels.

- Élaborer, après avoir effectué les recherches nécessaires, des produits médicaux (pour diagnostic et usages thérapeutiques humains).

- Mettre au point de nouvelles drogues pour le traitement des maladies provoquées par la leucotriène, comme l'asthme, en tenant compte des effets de ces drogues sur les personnes affligées de telles maladies.

- Concevoir des instruments de diagnostic médical permettant de repérer les problèmes de valves cardiaques.

- Mettre au point des appareils permettant de détecter rapidement les risques cardio-vasculaires.

- Mettre au point des boues écologiques pour le forage, en vue de remplacer les boues à l'huile sans nuire à l'efficacité du forage.

- Élaborer un procédé de blanchiment de la pâte kraft permettant de donner un certain éclat à cette dernière sans recourir au chlore.

32.16 Détermination des coûts admissibles. En règle générale, les dépenses se rapportant directement aux activités admissibles (par exemple, salaires, avantages sociaux, matériaux et certains coûts indirects) donnent droit aux encouragements fiscaux. En décembre 1992, pour réduire le fardeau que constitue pour les contribuables et Revenu Canada la détermination des coûts indirects admissibles, le gouvernement a proposé une méthode provisoire de traitement des coûts indirects liés aux activités de recherche scientifique et de développement expérimental. Le 12 mai 1994, cette proposition était adoptée par le Parlement. Revenu Canada a permis aux contribuables d'utiliser la méthode provisoire pour les années d'imposition se terminant après le 2 décembre 1992, s'ils avaient exercé un choix à cet égard.

32.17 Protection des recettes fiscales. Un des principaux mécanismes de contrôle intégrés dans la structure des encouragements fiscaux exige que l'entreprise ait effectué toutes les dépenses voulues avant de recevoir des encouragements fiscaux. Cette disposition permet d'éviter que le gouvernement finance des activités de recherche et de développement que le marché ne justifie pas.

32.18 Encouragements provinciaux. Plusieurs provinces offrent des encouragements fiscaux supplémentaires pour les activités de recherche et de développement. Dans la plupart des cas, ces encouragements sont déduits de la base à partir de laquelle sont calculés les encouragements fédéraux.

Participation au programme de crédits d'impôt à l'investissement

32.19 Les pièces 32.3 et 32.4 renseignent sur le degré de participation au programme de crédits d'impôt à l'investissement pour la recherche scientifique et le développement expérimental. Les contribuables qui exécutent des activités admissibles et qui engagent des coûts admissibles à leur égard peuvent demander des crédits d'impôt à l'investissement, déductibles de l'impôt à payer. En outre, si elles satisfont à certains critères, les sociétés privées sous contrôle canadien (SPCC) peuvent recevoir un remboursement, en espèces, des crédits d'impôt à l'investissement demandés, mais qui ne peuvent être déduits de l'impôt à payer. Dans tous les autres cas, il est possible de reporter prospectivement sur 10 ans ou rétrospectivement sur 3 ans les crédits d'impôt à l'investissement demandés, mais ne pouvant être déduits, et de les déduire de l'impôt à payer pour ces années-là.

32.20 Comme le montre la pièce 32.3, la valeur des crédits d'impôt à l'investissement demandés par les SPCC de 1988 à 1992 a augmenté de façon constante. De plus, au cours de cette période, les SPCC demandant des crédits sont passées de 4 000 à 5 500. La pièce 32.3 indique, pour la même période, que le montant des crédits d'impôt à l'investissement déduits par ces sociétés est demeuré relativement stable. Cette pièce montre également que les sommes remboursées à ces sociétés ont augmenté de façon constante, et qu'elles atteignaient 250 millions de dollars en 1992. En d'autres termes, bon nombre de ces sociétés n'ont pu déduire, en tout ou en partie, les crédits qu'elles avaient demandés à l'égard d'une année donnée, souvent parce qu'elles n'étaient pas imposables. Toutefois, elles ont eu droit au remboursement, en espèces, de leurs crédits.

32.21 La pièce 32.4 montre la situation des sociétés autres que les SPCC, comme les sociétés publiques. Le nombre de ces sociétés qui ont demandé des crédits d'impôt à l'investissement au cours de cette période de cinq ans est demeuré relativement stable, soit environ 1 000. Encore une fois, de 1988 à 1992, les crédits demandés ont augmenté pour dépasser 750 millions de dollars en 1992. Toutefois, les montants déduits de l'impôt à payer sont demeurés relativement stables. Les sociétés précitées peuvent reporter prospectivement ou rétrospectivement les crédits d'impôt à l'investissement demandés, mais non déduits. La base de données de Revenu Canada montre que, à la fin de 1992, les sociétés demandant des crédits d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental reportaient prospectivement plus de 2,5 milliards de dollars de ces crédits et d'autres crédits d'impôt à l'investissement. Une certaine partie de ces crédits seront vraisemblablement déduits de l'impôt au cours des années à venir.

Objectifs, étendue et critères de la vérification

32.22 Le but de cette vérification était d'examiner et de mesurer le succès que connaissent les méthodes d'octroi, de contrôle et d'évaluation des encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental, et de faire rapport à ce sujet. Nous étions particulièrement intéressés de savoir comment le ministère des Finances évaluait et analysait les résultats obtenus relativement aux encouragements, et comment il faisait rapport sur ces derniers.

32.23 Nous nous sommes penchés sur la partie « crédit d'impôt à l'investissement » des encouragements. Notre vérification s'est déroulée au ministère des Finances ainsi qu'à l'Administration centrale et dans cinq bureaux de district de Revenu Canada.

32.24 Les critères de vérification que nous avons utilisés sont fournis à la pièce 32.5.

Observations et recommandations

Le ministère des Finances

Rôles et responsabilités du Ministère

32.25 La Direction de la politique de l'impôt de ce Ministère effectue des analyses et formule des recommandations concernant la politique et la législation de l'impôt. En ce qui concerne les encouragements fiscaux à la recherche et au développement, cette Direction voit à leur élaboration, à leur contrôle et à leur évaluation, de façon à ce qu'ils répondent aux objectifs du gouvernement.

Le coût des encouragements (manque à gagner) varie selon la réponse des contribuables

32.26 Comme pour la plupart des dispositions fiscales, les encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental sont régis par la demande. Les contribuables qui satisfont aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sur les encouragements fiscaux ont droit aux avantages que procurent ces derniers. Toutefois, le montant total des recettes fiscales perdues (le « coût des encouragements ») dépend de la réponse des contribuables. En effet, si les dépenses admissibles sont peu élevées, les coûts sont peu élevés pour le gouvernement. Inversement, des dépenses élevées chez les contribuables entraînent des coûts élevés pour le gouvernement. Celui-ci ne peut refuser d'accorder des crédits d'impôt du seul fait que le montant du manque à gagner dépasse le montant prévu à l'origine.

32.27 Il faut considérer le crédit d'impôt à l'investissement pour la recherche scientifique et le développement expérimental comme un programme de dépenses directes, dans le cadre duquel le gouvernement accepte de rembourser 20 p. 100 des coûts de tous ceux qui mènent des activités de recherche et de développement admissibles. Ces dépenses ne sont pas plafonnées : toutes les personnes admissibles, peu importe les sommes qu'elles dépensent, reçoivent un chèque du gouvernement, qui représente 20 p. 100 de leurs coûts admissibles. Le crédit d'impôt à l'investissement pour la recherche scientifique et le développement expérimental fonctionne de la même façon, tant pour les contribuables qui peuvent le déduire de leur impôt à payer que pour ceux dont les crédits sont remboursés.

32.28 Pour les autres contribuables, des restrictions s'appliquent au montant de crédits d'impôt à l'investissement pouvant être utilisé dans une année donnée, restrictions qui entraînent des limites sur le coût des encouragements. Par exemple, jusqu'en 1993, des limites étaient imposées au montant des crédits d'impôt à l'investissement déductible de l'impôt à payer dans une année donnée. Tout montant non déduit pouvait être reporté prospectivement ou rétrospectivement.

32.29 Comme l'indiquent les pièces 32.3 et 32.4, on a constaté, au cours des cinq dernières années, une augmentation constante, en dollars, des crédits d'impôt à l'investissement demandés relativement à des activités de recherche scientifique et de développement expérimental. En 1992, les entreprises ont demandé plus d'un milliard de dollars de crédits d'impôt à l'investissement. De cette somme, environ 470 millions ont été déduits de l'impôt à payer et environ 250 millions ont été remboursés aux contribuables. Le restant a été reporté sur des

années ultérieures ou antérieures. Au 30 juin 1994, Revenu Canada comptait plus de 1,2 milliard de dollars de demandes de crédit d'impôt à l'investissement dont l'étude n'était pas terminée. Les contribuables qui envoient ces demandes dans les délais prescrits et qui ont droit aux crédits concernés recevront leur dû. Nous constatons aussi que, des 4,4 milliards de dollars de crédits d'impôt à l'investissement demandés de 1988 à 1992, un milliard l'a été par moins de 1 p. 100 des entreprises concernées. Nous ne voulons pas laisser entendre qu'il y a un problème, mais simplement signaler que le montant des crédits demandés par une société ne fait l'objet d'aucun plafond.

Pièce 32.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Pièce 32.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

32.30 En outre, vu la structure du régime fiscal, le gouvernement ne connaît la valeur exacte des crédits demandés que lorsqu'il reçoit les déclarations de revenus, soit dans les 30 mois après l'engagement effectif de dépenses admissibles. Il ne serait pas réaliste de suggérer que les entreprises concernées fournissent à l'avance des renseignements au gouvernement. Cela irait à l'encontre de l'un des avantages que procure l'utilisation du régime fiscal pour l'exécution des programmes : souplesse et efficacité administratives. Toutefois, comme il est souligné ci-dessus, tous les contribuables qui envoient leur demande dans les délais prescrits et qui ont droit aux crédits en question recevront leur dû.

32.31 L'octroi des encouragements selon la demande et une période d'attente avant que le gouvernement connaisse la valeur totale des crédits demandés sont des caractéristiques communes à la plupart des dispositions fiscales. Toutefois, ces caractéristiques pourraient entraîner un manque à gagner important. En outre, les Finances pourraient éprouver de la difficulté à prévoir, à des fins budgétaires, le montant des recettes auxquelles on renonce pour l'avenir.

Pièce 32.5

Critères de vérification

- Les objectifs des encouragements doivent être clairement indiqués.
- Les modalités d'octroi des encouragements doivent être conformes au mandat législatif.
- L'information sur les encouragements, et surtout les renseignements sur les règles régissant l'admissibilité, les instructions nécessaires et des lignes directrices sur la façon de remplir les déclarations voulues doivent être transmis aux intéressés potentiels.

- Il faut des procédures établies qui permettent de garantir que les demandes approuvées satisfont aux modalités fixées pour les encouragements. Ces procédures doivent être écrites.

- Le système d'information de gestion doit fournir aux gestionnaires concernés, en temps voulu, des renseignements fiables et pertinents sur les opérations et les demandes. Les gestionnaires doivent contrôler les encouragements.

- L'efficacité des encouragements doit être mesurée et indiquée au moyen de procédures modernes de justification des coûts. La prise de décisions relatives à la conception et au fonctionnement des encouragements doit tenir compte des résultats des mesures de l'efficacité.

32.32 Selon nous, il faut exercer un contrôle régulier et complet des encouragements pour bien les administrer. Comme il en est question aux paragraphes 32.41 à 32.45, nous estimons que les Finances doivent renforcer leurs activités de contrôle.

Coût élevé découlant des redressements demandés par les contribuables

32.33 Bon nombre de contribuables n'ont appris l'existence des encouragements pour la recherche scientifique et le développement expérimental qu'au cours des dernières années; ils se sont rendu compte qu'ils avaient mené des activités admissibles au cours d'années antérieures, mais qu'ils n'avaient pas demandé de crédits. Ils ont produit une nouvelle déclaration de revenus, à l'égard d'années antérieures non frappées de prescription, pour demander les crédits d'impôt à l'investissement pour la recherche scientifique et le développement expérimental. Ces nouvelles déclarations s'appellent redressements demandés par les contribuables. En outre, certaines des activités concernées ont été menées au cours d'années d'imposition maintenant frappées de prescription. Dans ces cas, les contribuables ont utilisé le mécanisme prévu pour les crédits d'impôt à l'investissement, et ont reporté ces crédits sur une année ultérieure non frappée de prescription. Par exemple, une entreprise se rend compte, en 1994, qu'elle a mené des activités admissibles en 1988, mais qu'elle n'a pas demandé de crédits d'impôt à l'investissement pour cette année-là, maintenant frappée de prescription. En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, cette entreprise peut calculer ces crédits, puis les reporter sur une année ultérieure non frappée de prescription, comme 1992, pour les déduire de l'impôt payé cette année-là.

32.34 En conformité avec les pratiques habituelles d'établissement des cotisations, les contribuables ont également le droit de toucher de l'intérêt sur les demandes approuvées. Par exemple, en 1994, un contribuable demande un crédit d'impôt à l'investissement pour des dépenses de recherche scientifique et de développement expérimental engagées en 1990, et il demande que ce crédit soit déduit de l'impôt payé en 1990. Ce contribuable obtiendra un remboursement comprenant le crédit d'impôt à l'investissement, et de l'intérêt. Conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'intérêt se calcule à partir de 1990

plutôt qu'à compter de la date de production de la demande, en 1994. Cela s'applique à tous les contribuables sauf à ceux ayant droit à des remboursements des crédits d'impôt à l'investissement. Ces derniers ne touchent de l'intérêt qu'à partir de la date de production de la demande.

32.35 Plusieurs entreprises appartenant à un certain secteur d'activités ont récemment demandé des redressements pour des dépenses de recherche scientifique et de développement expérimental engagées au cours d'années allant jusqu'à 1986. Ces demandes visaient des crédits d'impôt à l'investissement totalisant plus de 300 millions de dollars, et touchaient des activités de recherche et de développement dans le domaine des logiciels. Nos discussions avec des experts techniques de Revenu Canada chargés d'examiner les demandes nous ont permis d'établir que la plupart des activités pour lesquelles des crédits sont demandés constituent, ou peuvent constituer, des activités de recherche scientifique et de développement expérimental admissibles aux termes du *Règlement de l'impôt sur le revenu*.

32.36 Il est important de souligner que, selon les règles en vigueur avant le budget de 1994, les contribuables menant des activités de recherche scientifique et de développement expérimental admissibles avaient droit aux encouragements.

32.37 Le budget de février 1994 propose des modifications en vue de limiter les dépenses donnant droit à des crédits d'impôt aux dépenses que les contribuables indiquent au plus tard 18 mois après l'année où elles ont été engagées. On y précise ce qui suit : « Le gouvernement est d'avis que les encouragements fiscaux à la RS&DE devraient promouvoir de nouvelles activités de recherche et de développement au lieu d'inciter les contribuables à demander un nouveau calcul de leurs crédits d'impôt au titre de dépenses effectuées au cours des années antérieures ». En outre, ces modifications permettront aux Finances de surveiller de plus près le coût des encouragements. Une disposition transitoire a été incluse pour les dépenses engagées au cours d'années d'imposition se terminant avant la date du budget. Les contribuables disposaient d'un délai de 90 jours après la sanction royale pour indiquer les dépenses précitées. Cette disposition a reçu la sanction royale le 15 juin 1994 et, par conséquent, la date limite pour la production de demandes concernant des années d'imposition antérieures était le 13 septembre 1994.

32.38 La pièce 32.6 indique les redressements demandés par les contribuables dont la cotisation avait été établie au 31 mars 1994. A cette date, Revenu Canada avait aussi en mains environ 2 100 autres demandes, représentant plus de 425 millions de dollars en crédits d'impôt à l'investissement possibles, attendant d'être examinées et vérifiées.

Pièce 32.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

32.39 Revenu Canada a reçu ultérieurement un très grand nombre de

demandes supplémentaires jusqu'à la date d'échéance du 13 septembre 1994 dont il est question au paragraphe 32.37. Au moment de la rédaction du présent rapport, Revenu Canada n'avait pas terminé l'entrée de ces demandes dans sa base de données. Nous constatons toutefois que le Ministère a enregistré plus de 9 000 demandes. Il nous a informés que l'information de sa base de données sur la valeur monétaire des crédits d'impôt à l'investissement s'appliquant à ces demandes n'était pas fiable parce qu'elle devait être mise en forme et qu'elle n'indiquerait que les montants demandés par les contribuables. Les demandes doivent être examinées et vérifiées, ce qui pourrait entraîner des rajustements aux montants demandés. Cependant, il semble que la valeur monétaire des crédits d'impôt à l'investissement demandés pourrait être élevée.

32.40 Il se peut que le gouvernement ne puisse pas mettre en oeuvre immédiatement les modifications qu'il apporte à une disposition fiscale et que ces retards entraînent, dès lors, des coûts transitoires découlant du manque à gagner. Les redressements qu'ont demandés les contribuables pour des crédits d'impôt à l'investissement liés à la recherche scientifique et au développement expérimental ont probablement entraîné des coûts transitoires élevés. Selon nous, si les Finances avaient mieux suivi l'évolution de la situation et si l'on avait décidé plus tôt que des modifications s'imposaient, les contribuables auraient peut-être envoyé moins de demandes et le gouvernement aurait connu des coûts transitoires moins élevés.

Nécessité de renforcer les contrôles

32.41 La division des responsabilités entre les Finances et Revenu Canada a occasionné certains problèmes de contrôle des encouragements fiscaux à la recherche et au développement. C'est principalement à Revenu Canada qu'il incombe d'appliquer les encouragements fiscaux, et c'est ce Ministère qui a des contacts directs avec les contribuables. Toutefois, Revenu Canada voit avant tout à ce que les contribuables observent la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et il approuve toutes les demandes conformes aux définitions et aux règles énoncées dans la Loi. Il revient aux Finances de s'assurer que ces définitions et ces règles précisent les activités et les coûts admissibles, qui permettront d'atteindre les objectifs du gouvernement. Cependant, les Finances ne participent pas à l'application quotidienne des encouragements, et comptent sur les renseignements transmis par Revenu Canada pour exercer leurs activités de contrôle.

32.42 Il faut exercer un contrôle régulier et complet des encouragements fiscaux à la recherche et au développement pour modérer les coûts découlant du manque à gagner et pour garantir que les types d'activités admissibles selon les définitions et les règles qui s'appliquent sont bien ceux que le gouvernement veut encourager.

32.43 Nous avons constaté que, jusqu'à récemment, le ministère des Finances ne contrôlait pas les encouragements de façon systématique en raison, en partie, des problèmes de collecte de données mentionnés aux paragraphes 32.74 à 32.78. Quant aux coûts en cause, il surveille les crédits d'impôt à l'investissement que les contribuables ont demandés

pour la première fois. Le ministère des Finances contrôle aussi, mais dans une moindre mesure, les crédits pour lesquels Revenu Canada a établi des cotisations, et vérifie si ces crédits ont été déduits de l'impôt, remboursés ou reportés sur des années ultérieures. Le ministère des Finances n'a pas établi de prévisions de coûts, pour fins de comparaison aux coûts réels. Les renseignements qu'il possède sur les genres d'activités exécutées sont, pour la plupart, anecdotiques et reposent avant tout sur des discussions avec Revenu Canada et des consultations menées auprès du public au cours de 1992.

32.44 Les renseignements qu'il faudrait posséder afin de contrôler convenablement les encouragements comprendraient ce qui suit : les dépenses admissibles engagées, par industrie et par genre d'activité admissible selon les définitions et les règles en question; le montant des crédits d'impôt à l'investissement demandés, déduits de l'impôt, remboursés ou reportés sur des années antérieures ou ultérieures; le nombre de contribuables appartenant à chacune de ces catégories; le genre, le nombre et la valeur des redressements effectués à la suite de vérifications et d'appels; les coûts d'application des encouragements. Pour compléter ces données, surtout au sujet des genres d'activités admissibles, nous croyons que les représentants des Finances gagneraient à communiquer plus directement avec les conseillers scientifiques et les vérificateurs de Revenu Canada.

32.45 Le ministère des Finances devrait contrôler les encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental de façon plus complète et plus systématique, et établir des prévisions du manque à gagner pour fins de comparaison aux montants réels.

Réponse du Ministère : *Les crédits d'impôt à l'investissement pour activités de recherche scientifique et de développement expérimental (RS&DE) sont offerts en reconnaissance du fait que les avantages de la RS&DE profitent non seulement aux exécutants, mais aussi à d'autres participants à l'activité économique. Ces crédits ont pour objet d'encourager les compagnies à faire de la RS&DE au Canada et sont importants si l'on considère le rôle clé de la RS&DE dans l'activité économique naissante. Le régime actuel des crédits d'impôt pour activités de RS&DE permet aux sociétés de bénéficier d'allégements fiscaux considérables.*

En raison de l'importance de la RS&DE pour l'économie canadienne et du coût des crédits d'impôt pour activité de RS&DE, il faut disposer de données pertinentes, exactes et utiles pour contrôler et évaluer les résultats des encouragement fiscaux fédéraux liés à la RS&DE. De concert avec Revenu Canada, nous avons pris des mesures en vue de voir à ce que les données concernant ces encouragements répondent à ces exigences. En outre, nous continuerons à examiner notre capacité de contrôler ces encouragements de façon efficace, et agirons rapidement afin de compléter nos études d'évaluation de l'aide fiscale à la RS&DE et d'en publier les conclusions.

Aucune évaluation n'a été effectuée en vue de déterminer les répercussions des encouragements

32.46 Il faut étudier périodiquement les dépenses fiscales, tout comme les dépenses directes, pour en connaître les répercussions, déterminer si les objectifs fixés sont atteints de façon économique et efficiente, et décider si elles répondent toujours à un besoin. Lors de notre vérification, aucune évaluation officielle des encouragements fiscaux à la recherche et au développement n'avait été effectuée.

32.47 Le ministère des Finances et Revenu Canada envisagent d'évaluer conjointement les encouragements fiscaux à la recherche et au développement. On a maintenant fini de recenser les aspects à évaluer et l'on est à préparer un plan d'évaluation qui sera soumis au Comité consultatif de l'évaluation fiscale du ministère des Finances.

32.48 Nous avons examiné les sujets d'évaluation possibles relevés par les Finances. A notre avis, ils couvrent des questions importantes liées aux encouragements fiscaux.

32.49 Nous sommes heureux de constater que les Finances envisagent maintenant de procéder à une évaluation des encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental, mais nous nous inquiétons du fait qu'il ait fallu plus de 10 ans pour l'entreprendre. Étant donné que ces encouragements coûtent cher, surtout en période de compressions budgétaires, il est important de savoir s'ils ont permis d'atteindre les objectifs qu'on s'était fixés et s'ils répondent toujours à un besoin.

L'information présentée au Parlement n'est pas suffisante

32.50 A de nombreux égards, les dépenses fiscales ressemblent aux dépenses directes. Elles constituent un moyen par lequel des fonds sont transférés de tous les contribuables à certains d'entre eux qui mènent des activités utiles au bien commun, comme, dans le cas qui nous intéresse, les activités de recherche scientifique et de développement expérimental. Chaque dollar de crédit d'impôt à l'investissement accordé à une entreprise doit être payé par tous les autres contribuables. Dans ce contexte, il est important que le Parlement oblige le gouvernement à répondre des dépenses fiscales de ce genre.

32.51 Pour juger de la pertinence des dépenses qui lui sont soumises, le Parlement a besoin d'information : il lui faut savoir à quoi serviront les encouragements fiscaux à la recherche et au développement, combien ils vont coûter, à quoi ils ont servi à ce jour et combien ils coûtent réellement. Il est important que le Parlement dispose de ces renseignements lorsqu'il examine le *Budget des dépenses* et les *Comptes publics*, pour obtenir une vue d'ensemble des dépenses prévues et réelles du gouvernement en appui à la recherche et au développement.

32.52 Le ministère des Finances, dans la Partie III du *Budget des dépenses* pour 1994-1995, ne mentionne pas ses responsabilités quant aux aspects opérationnels et financiers et aux résultats des encouragements fiscaux à la recherche et au développement. Nous croyons que les Finances devraient inclure, dans un document de responsabilité administrative (comme la Partie III du *Budget des dépenses* ou le rapport sur les dépenses fiscales), un aperçu des encouragements

fiscaux à la recherche et au développement, ainsi que des renvois indiquant où l'on peut obtenir des renseignements plus détaillés. Ce document comprendrait au moins une description des encouragements (avec leurs objectifs et leurs coûts prévus et réels). En outre, il serait souhaitable qu'il renferme aussi des renseignements sur les résultats réels.

32.53 Renseignements fournis. En 1983, le Parlement a reçu, pour consultation, un document sur les politiques fiscales relatives à la recherche et au développement. Ce document examinait les encouragements à la recherche et au développement disponibles à l'époque et proposait des modifications à leur apporter. Il renfermait certains renseignements sur les résultats et les coûts prévus. Depuis, les encouragements fiscaux à la recherche et au développement ne sont mentionnés dans les documents budgétaires que lorsqu'il est proposé de leur apporter des modifications. Dans les renseignements fournis, on exposait, de façon générale, les modifications effectuées ainsi que leur justification.

32.54 Le rapport de 1993 sur les dépenses fiscales (le rapport antérieur renfermant des données sur les sociétés avait été publié en 1985) indiquait le montant des manques à gagner en 1989 et en 1990. Toutefois, il ne comparait pas les manques à gagner projetés et les manques à gagner réels, ni ne renseignait sur les résultats obtenus.

32.55 Selon nous, ces renseignements sont insuffisants pour permettre au Parlement d'exercer ses fonctions de surveillance ou d'obliger le gouvernement à répondre de ses dépenses fiscales relatives aux encouragements fiscaux à la recherche et au développement. La même conclusion est tirée au chapitre 9, où nous disons que les rapports actuels ne permettent pas de présenter aux députés l'information dont ils ont besoin pour évaluer si l'investissement du gouvernement dans les sciences et la technologie tient compte des besoins des Canadiens et des possibilités qui s'offrent à eux.

32.56 Le ministère des Finances devrait améliorer sa façon de rendre compte des encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental en fournissant, dans des documents de responsabilité administrative publiés régulièrement (comme la Partie III du *Budget des dépenses* ou le rapport sur les dépenses fiscales), des renseignements synthétisés sur les coûts projetés et réels et sur les résultats obtenus.

Réponse du Ministère : *Comme nous l'avons indiqué dans notre réponse à la recommandation énoncée au paragraphe 32.45, nous continuerons d'examiner notre capacité de contrôler ces encouragements de façon efficace. Pour le moment, il est plus efficace de consacrer les ressources limitées du Ministère à l'amélioration des mesures de contrôle que de faire des estimations et de les comparer aux dépenses fiscales réelles.*

Revenu Canada

Responsabilités et structure administrative du Ministère

32.57 Le Ministère a pour mandat d'appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu* et d'autres lois. Pour ce qui est des encouragements fiscaux à la recherche et au développement, il voit à ce que toutes les demandes des contribuables soient conformes aux règles énoncées dans la Loi et dans le *Règlement de l'impôt sur le revenu*. A cet effet, il fournit aux contribuables des renseignements et de l'aide, sous diverses formes. En outre, le Ministère fait la promotion des encouragements.

32.58 Au sein de Revenu Canada, la Direction générale de la validation, de l'exécution et des recherches sur l'observation a la responsabilité générale d'appliquer les encouragements. Un petit groupe, à l'Administration centrale, élabore des lignes directrices et contrôle le travail effectué dans les bureaux de district partout au pays.

Nouvelles méthodes pour l'octroi des encouragements

32.59 L'une des premières mesures prises par Revenu Canada dans l'octroi de ces encouragements a été de reconnaître que ses vérificateurs n'avait pas la formation nécessaire pour décider si une activité donnée constituait, au sens du *Règlement de l'impôt sur le revenu*, de la recherche scientifique ou du développement expérimental. Il a donc engagé des conseillers scientifiques possédant une expérience industrielle de la recherche et du développement, capables de prendre ce genre de décisions. A l'heure actuelle, plus de 60 conseillers scientifiques travaillent pour Revenu Canada. En outre, le Ministère engage, sur une base contractuelle et selon les besoins, des experts dont les connaissances spécialisées complètent les compétences internes. Les conseillers scientifiques se penchent sur les aspects techniques des demandes, et les vérificateurs en examinent les coûts connexes. Avant l'examen de ces derniers, les activités entreprises par le contribuable doivent d'abord être jugées admissibles selon le *Règlement de l'impôt sur le revenu*.

32.60 Une autre mesure a consisté à faire connaître davantage les encouragements au public. Des ateliers publics ont été organisés pour renseigner les contribuables sur les encouragements et sur la façon de les demander. Des conseillers scientifiques et des vérificateurs étaient présents. Selon les données statistiques du Ministère, du 1er avril 1993 au 31 mars 1994, plus de 5 500 personnes ont participé à l'un ou l'autre des 205 ateliers offerts.

32.61 Une troisième mesure a été de publier de l'information (bulletin d'interprétation, circulaire d'information, guide d'utilisation du formulaire de demande et plusieurs brochures promotionnelles) sur le programme. En plus de la circulaire d'information, qui précise, en termes généraux, les activités de recherche scientifique et de développement expérimental admissibles selon la *Loi de l'impôt sur le revenu*, six documents ont été publiés pour divers secteurs de l'industrie. Ces documents fournissent, pour un secteur donné, des indicateurs pratiques permettant de connaître les activités admissibles et non admissibles.

32.62 Le Ministère a aussi consulté régulièrement les utilisateurs.

Avec la participation de l'industrie, il a rédigé les documents précités, ainsi que d'autres documents d'interprétation. Par ailleurs, un comité composé d'utilisateurs (provenant de l'industrie) conseille le Sous-ministre sur les questions ayant trait à l'administration des encouragements par le Ministère.

32.63 Ces mesures ont constitué un « virage culturel » pour de nombreux employés du Ministère, surtout les vérificateurs. Par le passé, les vérificateurs tendaient à se concentrer sur les questions d'inobservation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui, une fois réglées, entraînent souvent une augmentation des recettes fiscales. Dans le cas des encouragements fiscaux à la recherche et au développement, les conseillers scientifiques et les vérificateurs sont encouragés, dans les limites de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, à expliquer les dispositions qui régissent les encouragements aux demandeurs éventuels et à voir à ce que tous les demandeurs reçoivent tous les crédits auxquels ils ont droit.

Revenu Canada a modifié le processus d'examen

32.64 Le processus auquel le Ministère a recours lorsqu'il examine les demandes de crédits d'impôt à l'investissement pour la recherche scientifique et le développement expérimental a fait l'objet de plusieurs modifications au cours des dernières années. Selon nous, ces modifications constituent des améliorations. D'ordinaire, le Ministère établit les cotisations en fonction des renseignements fournis dans les déclarations produites, et s'en remet à des vérifications subséquentes pour la confirmation de ces renseignements.

32.65 Avec les crédits d'impôt à l'investissement pour la recherche scientifique et le développement expérimental, le processus précité est modifié. Jusqu'en 1993, certaines demandes, surtout celles où les contribuables demandaient un remboursement, étaient vérifiées avant de faire l'objet d'une cotisation. Par contre, d'autres demandes, dont la cotisation était établie de la façon habituelle, n'étaient souvent vérifiées que plusieurs années plus tard. Certaines demandes n'ont jamais été vérifiées.

32.66 Maintenant, toutes les demandes font l'objet d'un examen au bureau par un conseiller scientifique et un vérificateur au moment où elles sont produites. Cet examen vise à établir si les activités pour lesquelles des crédits sont demandés satisfont aux exigences d'admissibilité de base et si les coûts connexes sont raisonnables. Revenu Canada entend informer les contribuables des résultats de cet examen dans les 120 jours suivant la réception d'une demande complète. A la suite de l'examen au bureau, les demandes sont soit acceptées telles quelles, soit vérifiées. Si la demande est acceptée, le contribuable intéressé recevra une lettre de confirmation à cet effet, expliquant que sa demande ne fera l'objet d'aucune vérification plus tard, dans des circonstances normales. Si une vérification s'impose, le Ministère s'engage à la mener dans les 120 jours pour les demandes de remboursement, ou dans l'année pour les autres demandes, sauf si les contribuables indiquent une préférence. Ce nouveau processus vise à donner une certitude au contribuable le plus tôt possible au sujet de

sa demande.

32.67 Nous estimons que cette modification est une mesure positive, qui comporte un avantage supplémentaire. Selon nous, un dollar de recette fiscale auquel le Ministère renonce intentionnellement ressemble beaucoup à un dollar dépensé. Par conséquent, il importe que toutes les demandes fassent l'objet d'un examen minimal permettant d'établir si les activités entreprises et les coûts connexes sont admissibles. Les demandes ne satisfaisant pas aux critères d'admissibilité sont vérifiées. Nous sommes heureux de constater que Revenu Canada soumet maintenant toutes les demandes à un examen minimal.

Pression exercée sur Revenu Canada par le grand nombre de demandes

32.68 Comme nous l'avons indiqué aux paragraphes 32.33 à 32.40, Revenu Canada a vu augmenter de façon importante les redressements demandés par les contribuables au cours des dernières années. En outre, les statistiques du Ministère montrent que, chaque année, les demandes s'accroissent. Par ailleurs, comme nous venons de le dire, le Ministère examine maintenant toutes les demandes aussitôt qu'il les reçoit, et entend informer les contribuables des résultats de cet examen dans les 120 jours de la réception d'une demande complète.

32.69 Cette charge de travail accrue exerce une pression sur la capacité de Revenu Canada d'appliquer les encouragements de façon opportune et uniforme, l'un de ses principaux objectifs. En 1993-1994, les ressources affectées à l'application des encouragements ont augmenté mais, en 1994-1995, elles devraient demeurer au même niveau.

32.70 Revenu Canada a pris des mesures pour faire face à cette situation. La ligne directrice sur les 120 jours ne s'applique pas dans le cas des redressements demandés par les contribuables, bien que l'on s'attende à ce que les employés traitent ces redressements dans les plus brefs délais. En outre, les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* en ce qui concerne les redressements demandés par les contribuables devraient entraîner une réduction importante de ces demandes après le 13 septembre 1994.

32.71 Le Ministère a constaté par le passé qu'il consacrait beaucoup plus de temps à l'examen de la première demande d'un contribuable que de ses demandes subséquentes. Il fournit maintenant un service aux nouveaux demandeurs pour les aider à remplir leur première demande et ainsi réduire le temps qu'il passe à examiner ce genre de demandes.

32.72 Étant donné la décentralisation de l'administration des encouragements, le Ministère doit veiller à l'interprétation et à l'application uniformes des règles. Pour ce faire, il a renforcé son mécanisme d'examen.

32.73 En raison de l'augmentation de la charge de travail qu'entraînent les encouragements fiscaux et de l'accroissement de la complexité de certaines demandes, Revenu Canada devra veiller à ce que les encouragements soient administrés en temps opportun et de façon uniforme.

Nécessité de renforcer la collecte des données

32.74 Revenu Canada ne recueille pas toutes les données nécessaires au contrôle des encouragements. Revenu Canada a besoin de ces données pour surveiller l'administration des encouragements, et les Finances, pour vérifier les coûts connexes et s'assurer que les types d'activités admissibles selon les définitions et les règles sont ceux que le gouvernement veut favoriser.

32.75 Nous nous attendions à trouver des données sur la valeur des crédits demandés ainsi que sur les sommes déduites, remboursées ou reportées sur des années antérieures ou ultérieures; sur le nombre de contribuables appartenant à chacune de ces catégories; sur le montant de dépenses admissibles engagées, par secteur et par genre d'activité admissible selon les définitions et les règles; sur l'étendue des vérifications; ainsi que sur le genre, le nombre et la valeur des redressements effectués à la suite de vérifications et d'appels.

32.76 Nous avons trouvé des données sur la valeur des crédits demandés, le nombre de contribuables participant au programme, et le nombre et la valeur des redressements effectués à la suite de vérifications. A notre avis, ces données ne sont pas suffisantes pour permettre à Revenu Canada de contrôler efficacement la façon dont il administre les encouragements ou de prendre des décisions stratégiques sur l'orientation de ses activités futures. Cette insuffisance de données ne permet pas non plus aux Finances de bien mener leurs activités de contrôle.

32.77 Par ailleurs, en 1993, Revenu Canada s'est aperçu que l'une de ses principales bases de données n'était pas tout à fait fiable. Il a élaboré un plan d'action en vue d'améliorer la qualité et la fiabilité des bases de données, plan qu'il est à mettre en oeuvre.

32.78 Revenu Canada devrait, en consultation avec le ministère des Finances, déterminer les données requises et les recueillir afin d'exercer un contrôle complet sur les encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental et de faire rapport à ce sujet.

Réponse du Ministère : *Conformément au plan d'action du Ministère, la qualité et la fiabilité de la base de données continueront de s'améliorer.*

Le Ministère a instauré un processus de vérification pour le formulaire de RS&DE (T661) le 1er octobre 1993, et termine l'amélioration des systèmes de gestion de l'information existants afin de capter des données exactes et détaillées sur les demandes de RS&DE qui serviront à surveiller et à évaluer le programme de RS&DE.

Des discussions avec le ministère des Finances ont eu lieu pour assurer, entre autres, que les besoins des deux ministères sont comblés en ce qui concerne le volume et la qualité des renseignements nécessaires à la surveillance et à l'évaluation du programme de RS&DE.

En conséquence, un comité interministériel a été formé et se réunira sur une base régulière pour s'occuper de ces questions.

Conclusion

Un grand nombre des observations formulées en 1986 s'appliquent toujours

32.79 En 1986, dans notre chapitre sur les dépenses fiscales, nous avions conclu que le ministère des Finances ne gérait pas de façon convenable les programmes d'encouragements fiscaux. Nous avions demandé que soient améliorés le contrôle des dépenses fiscales, l'évaluation de leur pertinence et les rapports connexes. Les observations et les conclusions que nous formulons aujourd'hui relativement aux encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental sont du même ordre.

32.80 Bien que des progrès aient été accomplis en matière de contrôle de ces encouragements fiscaux, le ministère des Finances et Revenu Canada ont encore beaucoup à faire. Dans la même veine, l'évaluation prévue (qui, selon nous, se fait attendre depuis longtemps) devrait déterminer les répercussions et les retombées des encouragements, et indiquer si ceux-ci répondent toujours à un besoin. Enfin, tout en reconnaissant que des progrès ont été enregistrés, nous insistons sur la nécessité d'améliorer les rapports sur ces encouragements fiscaux. Il est difficile, sinon impossible, pour le Parlement d'obliger le gouvernement à répondre de ses dépenses fiscales lorsqu'il ne possède pas l'information voulue. En période de compressions budgétaires, il est essentiel que le ministère des Finances montre aux contribuables canadiens que les encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental sont de l'argent bien placé.

Chapitre 33

Le ministère des Finances et Revenu Canada

Aide fiscale à l'épargne-retraite

Table des matières

	Page
Points saillants	33-5
Introduction	33-7
Recours au régime fiscal pour aider les contribuables	33-7
L'aide fiscale à l'épargne-retraite coûte au gouvernement fédéral environ 15 milliards de dollars chaque année en recettes fiscales différées	33-7
Pourquoi avons-nous choisi de procéder à une vérification en ce moment?	33-9
Structure du rapport	33-11
LE MINISTERE DES FINANCES	33-13
Le rôle du ministère des Finances dans l'aide fiscale à l'épargne-retraite	33-13
Objectifs et étendue de la vérification	33-13
Observations et recommandations	33-13
Il faut un énoncé clair des objectifs de l'aide fiscale à l'épargne-retraite	33-13
Les objectifs ne sont pas assez précis pour qu'on puisse déterminer s'ils sont atteints	33-13
Il faut améliorer les estimations de coûts et les rapports	33-14
Les coûts de l'aide fiscale à l'épargne-retraite ne sont pas communiqués de façon régulière, uniforme et en temps opportun	33-14
Il faut ajouter aux estimations des coûts de trésorerie des estimations à valeur actualisée à plus long terme	33-15
Nécessité d'améliorer la mesure du rendement et l'évaluation des programmes	33-16
Le rendement du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite ne fait pas l'objet de contrôles et de rapports périodiques	33-16
Des évaluations périodiques devraient s'ajouter au contrôle des résultats	33-16

Les évaluations ne traitent pas des principaux résultats et des autres questions importantes 33-16

Il faut améliorer l'information communiquée au Parlement 33-21

La documentation sur l'estimation de coûts soumise au Parlement était inadéquate 33-22

Les différences avec la législation provinciale en matière de pensions sont en voie d'être réglées 33-23

Conclusion 33-24

L'obligation de rendre compte au Parlement en matière d'aide fiscale à l'épargne-retraite n'est pas remplie 33-24

REVENU CANADA 33-26

Le rôle de Revenu Canada dans l'aide fiscale à l'épargne-retraite 33-26

Objectifs et étendue de la vérification 33-27

Observations et recommandations 33-27

Il faut améliorer le contrôle de l'observation 33-27

Les résultats de l'évaluation préliminaire de l'observation doivent être résumés 33-27

Il y a des retards et des arriérés de travail dans l'agrément des régimes et l'approbation des modifications 33-28

La vérification postagrément des régimes et l'examen des opérations doivent être améliorés 33-29

Il faut améliorer l'information communiquée au Parlement 33-35

Coordination avec les provinces 33-35

Conclusion 33-35

Il faut améliorer la stratégie d'observation 33-35

Pièces

33.1 Historique 33-8

33.2 Système de revenu de retraite au Canada 33-10

(Pièce 33.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

33.3 Dépenses liées aux programmes de sécurité du revenu de retraite - 1991 33-11

(Pièce 33.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

33.4 Comparaison internationale du traitement des

programmes de prestations de retraite 33-12
33.5 Exemples d'indicateurs pour le contrôle du rendement de l'aide fiscale à l'épargne-retraite 33-17
33.6 Questions pour l'élaboration d'indicateurs aux fins de l'évaluation des résultats de l'aide fiscale à l'épargne-retraite 33-18
33.7 Points d'intérêt et questions d'évaluation connexes 33-20
33.8 Nombre de régimes agréés au 31 mars 1994 33-26
33.9 Exemples de secteurs où l'inobservation pourrait être importante 33-31
33.10 Vérifications de régimes agréés complétées, par genre de régime - 1992-1993 et 1993-1994 33-32
33.11 Aide fiscale à l'épargne-retraite - Initiatives de Revenu Canada 33-36

Le ministère des Finances et Revenu Canada

Aide fiscale à l'épargne-retraite

Vérificateur général adjoint : Shadid Minto
Vérificateurs responsables : Barry Elkin et Michael Adibe

Points saillants

33.1 Le gouvernement fédéral offre une aide fiscale à l'épargne-retraite (AFER) par l'entremise du régime fiscal canadien. L'objet principal de l'AFER, selon les publications du ministère des Finances, est d'encourager les Canadiens à économiser en vue de leur retraite. Un autre objectif est d'alléger le fardeau financier des programmes publics de pension et de sécurité sociale. Le gouvernement a estimé que les recettes fiscales reportées, qu'il n'a pas perçues en 1991 en raison du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite, ont été d'environ 15 milliards de dollars, soit 2,2 p. 100 du produit intérieur brut. Ces chiffres ne comprennent pas les dépenses fiscales des provinces liées à l'épargne-retraite.

33.2 En 1992, quelque 7 millions de déclarants canadiens ont obtenu une aide fiscale à l'épargne-retraite comme membres ou cotisants de régimes de pension agréés (RPA) ou de régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), ou des deux. Environ 5,2 millions de personnes et leurs employeurs ont investi 19,7 milliards de dollars dans des RPA, et 4,8 millions de particuliers ont versé 16 milliards de dollars dans des REER. En 1992, les retraits des RPA ont totalisé 19 milliards de dollars et ceux des REER, 4,7 milliards de dollars, et les sommes accumulées dans les régimes s'élevaient à 417 milliards de dollars.

33.3 L'obligation de rendre compte des coûts et des résultats de l'aide fiscale à l'épargne-retraite doit être améliorée. Le ministère des Finances doit énoncer clairement les objectifs du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite et doit améliorer le contrôle et la communication annuelle des coûts, du déroulement et des résultats afin d'en favoriser l'examen et l'évaluation. Il doit aussi élaborer d'autres méthodes d'estimation des coûts pour aider les responsables

des politiques à évaluer les conséquences à long terme de l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Le Ministère devrait s'assurer que ses évaluations portent sur les principaux résultats et les autres questions importantes.

33.4 Bien que Revenu Canada utilise des procédures adéquates pour l'examen et l'approbation des cotisations aux régimes à prestations déterminées et la revue des facteurs d'équivalence, ses contrôles de l'observation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* par les régimes agréés doivent être plus stricts. La stratégie d'observation actuelle doit être revue et améliorée au besoin. Le Ministère doit concevoir, tenir à jour, soumettre et utiliser des données analytiques sur la nature et l'étendue des cas d'inobservation décelés et leurs conséquences sur les recettes. Il doit documenter les profils d'observation établis pour les régimes agréés. Il doit aussi augmenter l'étendue des vérifications des régimes agréés et introduire des procédures de vérification des cotisations à des REER, des transferts entre régimes et des opérations des régimes de participation différée aux bénéfices. Enfin, en collaboration avec le ministère des Finances, Revenu Canada doit établir des pénalités efficaces pour les cas d'inobservation où la révocation de l'agrément est jugée inappropriée.

33.5 Les Finances et Revenu Canada doivent améliorer l'information sur l'aide fiscale à l'épargne-retraite qu'ils transmettent au Parlement. Nous nous préoccupons du fait qu'une documentation inappropriée étayait des estimations de coûts que les Finances ont fournies à un comité parlementaire en 1990. Les Finances doivent s'assurer que les résultats de leurs études d'évaluation sont communiqués au Parlement.

Introduction

Recours au régime fiscal pour aider les contribuables

33.6 Le gouvernement dispose d'une gamme de moyens pour réaliser ses objectifs économiques et sociaux, dont le plus visible est sa contribution directe aux programmes et aux subventions. Le gouvernement poursuit aussi ses objectifs en matière de politique par des mesures prévues dans le régime fiscal (comme les déductions d'impôt, les crédits, les exclusions et les reports d'impôt). Parce que ces mesures constituent une forme d'aide gouvernementale, dont les conséquences financières sont semblables à celles des dépenses directes, elles sont généralement appelées « dépenses fiscales ».

L'aide fiscale à l'épargne-retraite coûte au gouvernement fédéral environ 15 milliards de dollars chaque année en recettes fiscales différées

33.7 Le gouvernement fédéral offre une aide fiscale à l'épargne-retraite (AFER) par le biais du régime fiscal canadien. Dans aucun de ses documents, le ministère des Finances n'a précisé les objectifs de l'AFER. L'objet principal des l'AFER, selon différentes publications des ministères, est d'encourager les Canadiens à épargner pour leur retraite et de leur éviter de subir un changement radical de niveau de

vie lorsqu'ils cesseront de travailler. Un autre objectif est de réduire le fardeau financier des programmes publics de pension et de sécurité sociale. D'autres objectifs de l'AFER, sous-entendus dans les publications des Finances, comprennent l'aide à l'expansion du volume d'épargne nationale disponible pour les investissements en capital et le renforcement du secteur des régimes privés de pension.

33.8 Le programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite est réalisé au moyen du report de l'impôt sur les économies versées dans quatre genres de régimes agréés par Revenu Canada : les régimes de pension agréés (RPA), les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), les régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) et les fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR). L'aide fiscale à l'épargne-retraite est prévue dans des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* selon lesquelles les cotisations que les particuliers et les employeurs versent à ces régimes sont déductibles du revenu imposable, sous réserve de plafonds déterminés. Les revenus de placements tirés des actifs de ces régimes sont également exonérés d'impôt tant que des fonds ne sont pas retirés des régimes, mais les sommes retirées sont imposables. Les particuliers profitent de ces dispositions parce que l'impôt sur les cotisations et sur les sommes qui s'accumulent est reporté jusqu'à ce que les fonds soient retirés des régimes.

33.9 L'aide fiscale à l'épargne-retraite existe depuis longtemps dans le régime fiscal canadien. Au fil des années, les dispositions législatives et les règlements à ce sujet ont été considérablement révisés. Le changement le plus important a été l'adoption en 1990 du projet de loi C-52, une loi qui est venue modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* et a instauré un système complet de plafonds uniformes pour tous les genres de régimes de pension et d'épargne-retraite (voir l'historique à la pièce 33.1).

Pièce 33.1

Historique

1870 Établissement de régimes de pension pour les employés du gouvernement fédéral.

1909 Introduction des rentes du gouvernement.

1917 Introduction de l'impôt sur le revenu des particuliers.

1919 Introduction de la déductibilité des cotisations des employés à des régimes offerts par l'employeur.

1938 Introduction de la déductibilité des cotisations patronales à des régimes offerts par l'employeur.

1939 Importante expansion des régimes de pension du secteur privé.

1947 Revenu Canada instaure des règles administratives pour limiter les prestations de pension prévues dans les régimes offerts par

l'employeur afin d'empêcher qu'elles contreviennent aux contrôles sur les salaires.

1957 Introduction des REER pour contrer les inéquités envers les travailleurs indépendants et les employés n'ayant pas accès à des régimes de pension agréés offerts par l'employeur et leur offrir les mêmes possibilités d'épargne-retraite que les salariés qui cotisent à des régimes de pension, et pour encourager l'épargne-retraite.

1961 Un traitement fiscal semblable à celui des régimes de pension agréés et des REER est appliqué aux régimes de participation différée aux bénéfices.

1966 Introduction du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec.

1966 La Commission d'enquête Carter sur la fiscalité recommande l'introduction de plafonds à vie pour l'aide fiscale à l'épargne-retraite et soulève la question de la capacité financière de maintenir l'aide fiscale à l'épargne-retraite en vigueur.

1972 Les plafonds de cotisation admissibles pour les régimes de pension agréés et les REER sont augmentés.

1976 Le système de plafonds pour l'aide fiscale à l'épargne-retraite est révisé; les plafonds de cotisation aux régimes de pension agréés et aux REER sont encore augmentés.

1979 Le Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite conclut que le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec devraient constituer le principal mécanisme visé par la réforme du système de pension au Canada. Le comité signale aussi les graves lacunes du système de pensions privées en ce qui concerne la portée des régimes, les prestations, l'acquisition de droits, la transférabilité et l'indexation des pensions et le traitement de groupes particuliers comme les femmes et les travailleurs à temps partiel.

1980 Un groupe de travail du ministère des Finances publie un rapport (*Le système de revenu de retraite au Canada : Problèmes et possibilités de réforme* (le rapport Lazar)) qui traite des problèmes et des politiques de rechange pour la réforme; le rapport fait état de trois principales difficultés que posent les programmes supplémentaires d'épargne-retraite : leur niveau, leur manque de souplesse et les écarts par rapport à d'autres programmes sur le plan des possibilités de déduction fiscale.

1981 Conférence nationale sur les pensions.

1982 Livre vert du fédéral *De meilleures pensions pour les Canadiens*

qui traite des inéquités du système et de la réforme des pensions.

1983 Le *Rapport du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions* (le Comité Frith) examine les propositions de 1982; revue, citation et recommandation de l'approche utilisée par la Commission Carter.

1984 Publication par le ministère des Finances du document *Des pensions plus accessibles aux Canadiens*.

1985 Les documents budgétaires comprennent des propositions de solutions de rechange pour la réforme des pensions.

1986 Livre blanc *Épargner pour la retraite* et publication par le ministère des Finances du document *Épargner pour la retraite - Traitement fiscal amélioré : Procédures détaillées*.

1988 Projet de loi, notes explicatives et règles détaillées sur les pensions.

1989 Dépôt du projet de loi C-52 pour modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* en vue d'instaurer un système révisé d'aide fiscale à l'épargne-retraite.

1990 Adoption du projet de loi C-52; augmentation du plafond des investissements à l'étranger.

1991 Entrée en vigueur du projet de loi C-52.

1992 Report de l'augmentation des plafonds de cotisation.

33.10 Un des principaux objectifs de la réforme de l'épargne-retraite a été de corriger des inégalités importantes du régime fiscal qui faisaient que des contribuables d'un même palier de revenus avaient des possibilités d'épargne-retraite très différentes. Comme l'a indiqué le ministère des Finances, ces inégalités privaient de nombreux Canadiens d'aide fiscale à l'épargne-retraite, alors que d'autres pouvaient obtenir des avantages fiscaux excessifs. L'objet de la réforme était d'offrir aux Canadiens d'un même palier de revenus des chances égales d'épargner pour leur retraite, indépendamment du genre de régime auquel ils participaient et de leur statut d'employés ou de travailleurs indépendants.

33.11 Le gouvernement a estimé que, en 1991, les recettes fiscales fédérales reportées, qu'il n'a pas perçues en raison du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite, ont été de l'ordre de 15 milliards de dollars, soit 2,2 p. 100 du produit national brut. Ce montant ne comprend pas les dépenses fiscales des provinces pour l'épargne-retraite.

33.12 L'aide fiscale à l'épargne-retraite est la plus importante dépense fiscale et constitue une des principales composantes du système de

revenu de retraite au Canada. En 1991, elle représentait plus de 30 p. 100 des dépenses directes et des dépenses fiscales du fédéral pour les programmes de sécurité du revenu de retraite (voir les pièces 33.2 et 33.3).

Pièce 33.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

Pièce 33.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

33.13 En 1992, quelque 7 millions de déclarants canadiens ont obtenu une aide fiscale à l'épargne-retraite comme cotisants ou membres de régimes de pension agréés ou de REER, ou des deux. Quelque 5,2 millions de personnes (38 p. 100 de la population active ou 47 p. 100 des employés salariés) et leurs employeurs (pour le compte des employés) ont versé 19,7 milliards de dollars à des régimes de pension agréés, et 4,8 millions de particuliers (26 p. 100 de tous les déclarants) ont versé 16 milliards de dollars dans des REER. En 1992, les retraits des régimes de pension agréés ont totalisé 19 milliards de dollars, et les retraits des REER, 4,7 milliards de dollars. Les actifs accumulés dans ces régimes, y compris les actifs et les réserves des compagnies d'assurance pour les régimes de pension, totalisaient 417 milliards de dollars : 270 milliards de dollars dans des régimes de pension agréés et 147 milliards de dollars dans des REER. Ces montants ne comprennent pas les sommes investies dans des REER autogérés, comme les investissements dans des obligations et des actions.

33.14 Le régime canadien d'aide fiscale à l'épargne-retraite est semblable à ceux qu'offrent d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment la France et le Royaume-Uni. Toutefois, le système de pension du Canada diffère de ceux de la plupart des pays de l'OCDE quant à l'importance qu'il accorde aux dispositions visant l'épargne-retraite des particuliers. De plus, le régime canadien est unique en ce sens qu'il intègre les plafonds de cotisation pour tous les régimes de pension et d'épargne-retraite (voir la pièce 33.4).

Pièce 33.4

Comparaison internationale du traitement des programmes de prestations de retraite

PAYS	COTISATIONS	REVENUS DE PLACEMENTS	PRESTATIONS
PAYS OFFRANT UNE AIDE FINANCIERE TOTALE OU PARTIELLE			
Allemagne			
1. Programmes de sécurité sociale	Partiellement exonérées	S/O	Imposables
2. Mécanismes offerts par l'employeur	Partiellement exonérées (y compris les réserves comptables)	Exonérés	Partiellement imposables
3. Mécanismes d'épargne-retraite individuels	Exonération minimale	Exonérés	Partiellement imposables
Australie			
1. Programmes de sécurité sociale	S/O	S/O	Non imposables*
2. Mécanismes offerts par l'employeur	Partiellement exonérées Employé - Non exonérées	Partiellement exonérés	Partiellement imposables
3. Mécanismes d'épargne-retraite individuels	Partiellement exonérées	Partiellement exonérés	Partiellement imposables *si le revenu de retraite est la seule source de revenu
Canada			
1. Programmes de sécurité sociale	Exonérées	S/O	Imposables*
2. Mécanismes offerts par l'employeur	Exonérées	Exonérés	Imposables
3. Mécanismes d'épargne-retraite individuels	Exonérées	Exonérés	Imposables * Excepté pour les prestations

				de SRG liées au revenu. La PSV est également assujettie à des dispositions de récupération d'impôt.
États-Unis				
1. Programmes de sécurité sociale	Employeur - Exonérées Employé - Non exonérées	S/O		Imposables
2. Mécanismes offerts par l'employeur	Employeur - Exonérées Employé - Exonérées pour certains programmes	Exonérés	Imposables*	
3. Mécanismes d'épargne-retraite individuels	Exonération minimale	Exonérés	Imposables * excepté pour la fraction attribuable aux cotisations salariales non exonérées	
France				
1. Programmes de sécurité sociale	Exonérées	S/O		Imposables
2. Mécanismes offerts par l'employeur	Exonérées	Exonérés	Imposables	
3. Mécanismes d'épargne-retraite individuels	Partiellement exonérées	Exonérés		Partiellement exonérées
Italie				
1. Programmes de sécurité sociale	Exonérées	S/O		Imposables
2. Mécanismes offerts par l'employeur	Partiellement exonérées	Exonérés	Partiellement imposables	

3. Mécanismes d'épargne-retraite individuels	Partiellement exonérées	Exonérés	Partiellement imposables

Japon

1. Programmes de sécurité sociale	Exonérées	S/O	Partiellement imposables
2. Mécanismes offerts par l'employeur	Exonérées	Partiellement exonérés	Partiellement imposables
3. Mécanismes d'épargne-retraite individuels	Exonérées	Exonérés	Non imposables

Royaume-Uni

1. Programmes de sécurité sociale	Employeur - Exonérées Employé - Non exonérées	S/O	Imposables
2. Mécanismes offerts par l'employeur	Exonérées	Exonérés	Partiellement imposables
3. Mécanismes d'épargne-retraite individuels	Exonérées	Exonérés	Partiellement imposables

Suède

1. Programmes de sécurité sociale	Exonérées	S/O	Imposables
2. Mécanismes offerts par l'employeur	Partiellement exonérées	Partiellement exonérés	Imposables
3. Mécanismes d'épargne-retraite individuels	Partiellement exonérées	Partiellement exonérés	Imposables

PAYS N'OFFRANT AUCUNE AIDE A L'ÉPARGNE-RETRAITE

Nouvelle-Zélande

1.	Programmes de sécurité sociale	S/O	S/O	Imposables*
2.	Mécanismes offerts par l'employeur	Non exonérées	Non exonérés	Non imposables
3.	Mécanismes d'épargne-retraite individuels	S/O	S/O	S/O

*également assujetties à la surtaxe

Remarque : Les niveaux de cotisations et de prestations qui sont admissibles à l'aide fiscale varient d'un pays à l'autre. Pour faire une comparaison valable, il faudrait que le maximum et la moyenne des prestations de toutes les sources soient comparés au salaire moyen de chaque pays.

Pourquoi avons-nous choisi de procéder à une vérification en ce moment?

33.15 Notre décision d'entreprendre la vérification repose sur les facteurs suivants :

- l'importance des dépenses fiscales en jeu;

- l'intérêt que le Parlement porte au programme, comme le montre notamment la recommandation présentée en 1990 par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, selon laquelle un examen du programme devrait être effectué une fois que le nouveau système (entré en vigueur en janvier 1991) aura été en place pendant trois ans, et le fait qu'il ait demandé que le ministère des Finances examine certaines questions liées au programme et soumette un rapport avant la fin de 1990. Le Comité permanent des comptes publics a aussi demandé au ministère des Finances d'évaluer la réforme de l'aide fiscale à l'épargne-retraite;

- le caractère relativement nouveau et la complexité du régime actuel, qui requiert une stratégie d'observation efficace pour gérer l'augmentation de la charge de travail de contrôle de l'observation résultant de l'introduction du nouveau système;

- les préoccupations à l'égard du programme, formulées par certains groupes d'employeurs, l'industrie des pensions et d'autres groupes. Ces préoccupations comprennent les inégalités existantes et nouvelles du système, les résultats, les coûts et la capacité financière de maintenir le programme en vigueur, le fardeau des coûts d'observation pour les répondants des régimes, ainsi que le recours important et croissant aux fonds des REER à des fins autres qu'un revenu de retraite.

33.16 Bien que le programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite vise des objectifs semblables à ceux des programmes publics de pension et d'autres revenus de retraite, notre vérification a porté principalement sur l'aide fiscale à l'épargne-retraite et non sur ces autres programmes (Régime de pensions du Canada, Régime de rentes du Québec, pension de vieillesse, supplément de revenu garanti et allocation au conjoint). De plus, nous n'avons pas examiné la pertinence du financement des régimes de pensions agréés, qui est régi par les lois sur les normes de prestation de pension fédérale et provinciales.

33.17 Notre vérification a visé le ministère des Finances et Revenu Canada, les deux ministères directement concernés par le programme.

Structure du rapport

33.18 Les détails sur nos vérifications sont présentés en deux parties, l'une concernant le ministère des Finances et l'autre Revenu Canada. Chaque partie traite de l'étendue et des objectifs de la vérification et comporte des observations et des recommandations sur les responsabilités de chacun des ministères.

LE MINISTERE DES FINANCES

Le rôle du ministère des Finances dans l'aide fiscale à l'épargne-retraite

33.19 Le ministère des Finances est responsable de la conception et de la gestion du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite. La gestion du programme comprend le contrôle et l'évaluation des coûts et de l'efficacité, et la présentation de rapports à ce sujet, ainsi que la recommandation de changements au besoin. Cette importante responsabilité est assumée par une équipe de trois personnes, avec la collaboration d'autres employés au besoin.

Objectifs et étendue de la vérification

33.20 Les objectifs de notre vérification du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite étaient les suivants :

- examiner la façon dont les Finances contrôlent et évaluent les résultats et les coûts de cet important programme de dépenses fiscales, et soumettent les rapports à ce sujet;

- fournir des renseignements objectifs afin d'aider le Parlement à examiner minutieusement les coûts et les résultats du programme.

33.21 Au cours de notre vérification, nous avons pris connaissance d'écarts, dans certains cas presque des conflits, entre la législation fédérale et la législation provinciale dans le secteur des pensions et de l'épargne-retraite. Nous avons examiné les mesures prises par le ministère des Finances pour régler ces conflits éventuels.

Observations et recommandations

Il faut un énoncé clair des objectifs de l'aide fiscale à l'épargne-retraite

Les objectifs ne sont pas assez précis pour qu'on puisse déterminer s'ils sont atteints

33.22 On pouvait s'attendre à ce que le ministère des Finances énonce clairement les objectifs et les résultats prévus du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite pour permettre au Parlement et au public d'évaluer leur pertinence et de déterminer dans quelle mesure ils sont atteints.

33.23 Il n'existe pas de document de définition officielle des objectifs du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite auquel le ministère

des Finances, les autres responsables des politiques et le public peuvent se reporter. Pour déterminer les objectifs, l'intention et la justification du programme, ainsi que la façon dont le public perçoit ces objectifs, nous avons examiné de nombreux documents, y compris des publications universitaires et des articles de journaux.

33.24 Les objectifs ne sont pas clairement définis. Nous estimons qu'ils ne sont pas assez précis pour qu'on puisse déterminer s'ils sont atteints. Les deux exemples qui suivent illustrent nos préoccupations.

33.25 Un objectif commun. Certains des objectifs de l'aide fiscale à l'épargne-retraite complètent ceux des autres programmes de revenu de retraite - le Régime de pensions du Canada, le Régime de rentes du Québec, la pension de vieillesse et le supplément de revenu garanti. Par exemple, les buts, soit le remplacement du revenu et l'aide offerte aux Canadiens pour leur éviter d'avoir à réduire considérablement leur niveau de vie lorsqu'ils cesseront de travailler, ne sont pas particuliers au programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite. Ils sont aussi ceux des régimes de pension et des programmes de sécurité du revenu offerts au public et des autres investissements avec avantages fiscaux (exonération des gains en capital sur les résidences principales). Pour pouvoir être bien évalués, les objectifs de l'aide fiscale à l'épargne-retraite doivent être plus clairs en ce qui concerne le rôle du programme par rapport aux autres programmes de revenu de retraite.

33.26 De plus, parce que ce programme est combiné à d'autres programmes pour atteindre les objectifs ci-dessus, l'évaluation de l'atteinte des objectifs doit se faire en collaboration avec d'autres ministères, par exemple avec le Développement des ressources humaines. Dans notre rapport de 1993, nous avons souligné que, pour fournir aux parlementaires les renseignements dont ils ont besoin sur les 30 milliards de dollars dépensés annuellement pour les pensions de vieillesse et les milliards de dollars consacrés aux mesures fiscales connexes, il faudrait faire une analyse sectorielle de l'ensemble des programmes.

33.27 La population cible n'est pas bien définie. Les énoncés publics des objectifs suggèrent que le programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite est offert aux particuliers qui ont gagné des revenus imposables et qui optent de cotiser à des régimes. Toutefois, le groupe visé n'est pas clairement défini. Si la population cible du programme était mieux délimitée, il serait plus facile de déterminer si le programme est effectivement avantageux pour ces personnes.

Il faut améliorer les estimations de coûts et les rapports

Les coûts de l'aide fiscale à l'épargne-retraite ne sont pas communiqués de façon régulière, uniforme et en temps opportun

33.28 On pouvait s'attendre à ce que le ministère des Finances fasse des estimations raisonnables, fiables et uniformes des coûts du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite et soumette régulièrement et ponctuellement des rapports sur ces estimations.

33.29 Depuis 1979, le ministère des Finances a publié sporadiquement des estimations des dépenses fiscales pour l'épargne-retraite en même temps que des estimations d'autres dépenses fiscales. Il y a eu de longs intervalles entre les dates de publication : les quatre années entre 1980 et 1985, et les six années entre 1985 et 1992. Pendant ces périodes, aucune estimation à jour des dépenses fiscales pour l'épargne-retraite n'a été soumise au Parlement ou au public.

33.30 De plus, la continuité des estimations des coûts a été interrompue parce qu'aucune estimation n'a été effectuée pour la période allant de 1984 à 1987, mais les estimations ont été reprises pour la période allant de 1988 à 1991.

33.31 Un changement dans la méthodologie, introduit en 1985, a eu des répercussions importantes sur l'uniformité et la comparabilité des estimations historiques établies par les Finances. Aucun lien n'a été établi entre les estimations courantes et les estimations antérieures, et celles-ci n'ont pas été redressées selon la nouvelle méthode pour permettre des comparaisons et une analyse des tendances.

33.32 Le ministère des Finances n'a pas toujours publié ses estimations en temps opportun. L'établissement des estimations a été retardé de beaucoup, en partie par la collecte tardive des données. Sauf pour les premières, les estimations ont toujours été publiées deux ou trois ans après l'exercice auquel les chiffres les plus récents se rapportaient. Ainsi, les estimations pour 1979 et 1980 furent publiées ces années-là, mais la dernière année visée par la publication de 1985 était 1983. Dans la publication de 1992, la dernière année était 1989. Dans la publication de 1993, la dernière année était 1991.

Il faut ajouter aux estimations des coûts de trésorerie des estimations à valeur actualisée à plus long terme

33.33 Avant 1985, le ministère des Finances utilisait une approche basée sur la valeur des intérêts pour estimer les dépenses fiscales liées à l'épargne-retraite. Cette approche supposait que le coût était équivalent à un prêt sans intérêt du montant de l'impôt impayé reporté. Le coût de l'aide fiscale à l'épargne-retraite pour chaque année était calculé en multipliant le revenu de placements estimatif sur les actifs des régimes par le taux marginal d'imposition des cotisants.

33.34 Depuis 1985, le ministère des Finances utilise la méthode d'évaluation par les flux de trésorerie annuels pour estimer la valeur des dépenses fiscales liées à l'aide fiscale à l'épargne-retraite. A partir de la publication du rapport *Gouvernement du Canada : compte des dépenses fiscales liées au revenu des particuliers* en 1992, la base des estimations des flux de trésorerie a été révisée. Avec cette méthode, on établit une estimation des recettes fiscales que le gouvernement n'a pas perçues une année donnée en raison de l'aide fiscale à l'épargne-retraite du régime fiscal. Cette méthode comporte des avantages et des inconvénients. Un des avantages est que les estimations sont plus faciles à établir parce que les données antérieures sur les cotisations, les revenus de placements et les retraits qui entrent dans

le calcul peuvent être rapidement obtenues. Il n'est pas nécessaire de faire des projections des tendances futures pour des variables comme le taux d'intérêt, le taux d'inflation et les taux de participation. Les estimations sont comparables aux coûts des dépenses fiscales non reportées. Les conséquences fiscales de ces dépenses pour une année donnée sont faciles à déterminer, et les estimations correspondent aux changements survenus dans les variables pour les flux de trésorerie, comme les plafonds de cotisation, qui ont des conséquences importantes sur les recettes fiscales.

33.35 La principale difficulté est que les estimations ne représentent pas le « coût réel ». Elles n'indiquent pas les coûts à long terme du programme, parce qu'elles sont basées seulement sur les coûts immédiats des cotisations annuelles, le report d'impôt sur les intérêts tirés des actifs des régimes et l'impôt récupéré sur les retraits de l'année courante.

33.36 Le ministère des Finances pourrait utiliser aussi la méthode de la valeur actualisée (des flux de trésorerie). L'avantage de cette méthode est que tous les coûts de l'année courante et tous les coûts futurs (calculés en dollars constants) pour une activité entreprise dans une année donnée peuvent aider à évaluer les conséquences à long terme sur les recettes fiscales. Un des inconvénients est que la méthode de la valeur actualisée requiert diverses hypothèses d'actualisation et des projections des flux de trésorerie et des paramètres, comme la durée moyenne de la période pendant laquelle les sommes cotisées resteront dans le régime, les taux de rendement futurs, les taux d'imposition futurs et les taux d'actualisation. Ces projections introduisent un élément d'incertitude important dans les estimations.

33.37 Pour aider les responsables des politiques à évaluer correctement les conséquences fiscales à court et à long terme du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite, le ministère des Finances doit, en plus des estimations des flux de trésorerie, élaborer et diffuser des estimations des coûts basées sur la valeur actualisée, ou utiliser une autre méthode qui permettrait d'évaluer les coûts à long terme ou les coûts globaux cumulatifs.

Nécessité d'améliorer la mesure du rendement et l'évaluation des programmes

Le rendement du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite ne fait pas l'objet de contrôles et de rapports périodiques

33.38 Sauf pour des présentations occasionnelles - par exemple au Comité des finances en 1990 et au ministre des Finances en 1994 - et des documents de discussion, le Ministère n'a pas contrôlé les résultats et les autres indicateurs de rendement du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite et n'a pas soumis périodiquement de rapports à ce sujet. Ses présentations et ses documents de discussion comprenaient des renseignements sur l'utilisation du programme (le nombre de cotisants à des régimes par palier de revenu), les montants des cotisations, les actifs des régimes et les taux de remplacement du revenu.

33.39 A notre avis, le ministère des Finances pourrait, à partir de ces renseignements, élaborer des indicateurs de rendement qu'il serait en mesure de contrôler et sur lesquels il pourrait présenter des rapports, idéalement chaque année. La pièce 33.5 donne le genre d'indicateurs que le ministère des Finances pourrait envisager de contrôler en permanence et sur lesquels il pourrait rendre compte régulièrement. Revenu Canada et Statistique Canada utilisent déjà certains de ces indicateurs, ou peuvent les fournir. Nous avons aussi formulé des questions pour faciliter l'élaboration et la mise au point des indicateurs ainsi que l'évaluation des résultats et des conséquences du programme. Ces questions figurent à la pièce 33.6.

Pièce 33.5

Exemples d'indicateurs pour le contrôle du rendement de l'aide fiscale à l'épargne-retraite

Indicateur	Source de données réelle et possible

Rendement et réalisation

A. Actuellement disponible

1.	Nombre de cotisants par groupe d'âge, sexe et palier de revenu pour les mécanismes suivants - Régimes de pension agréés (RPA) - Régime enregistré d'épargne-retraite (REER) - RPA ou REER, ou les deux	Revenu Canada Statistique Canada
2.	Proportion de membres de RPA par rapport à la population active et de cotisants à des REER par rapport au total des déclarants admissibles, par groupe d'âge et par sexe.	Statistique Canada
3.	Proportion de travailleurs (% du total des cotisants au RPC/RRQ) qui sont membres d'un RPA ou qui cotisent à un REER, par groupe d'âge et par sexe.	Statistique Canada
4.	Nombre et proportion de membres de RPA par genre et importance de régime.	Statistique Canada
5.	Total et moyenne des sommes cotisées à des RPA par les employeurs, et par des employés par palier de revenu, sexe et groupe d'âge.	Revenu Canada Statistique Canada
6.	Droits de cotisation à un REER par palier de revenu, sexe et groupe d'âge.	Statistique Canada
7.	Montant des retraits des REER par bénéficiaires de moins de 65 ans et de 65 ans et plus.	Statistique Canada
8.	Valeur des actifs dans les régimes - secteur privé - secteur public	Statistique Canada
9.	Dépenses fiscales fédérales liées à l'AFER	Ministère des Finances, Revenu

		Canada et Statistique Canada
10.	Coût de l'administration de l'AFER pour le gouvernement	Revenu Canada

B. Pouvant être obtenus périodiquement avec quelques difficultés dans peu de temps

11.	Investissement des actifs des RPA - à l'étranger - au pays (gouvernement, privé)	Revenu Canada Statistique Canada
12.	Coût de l'observation pour les répondants des régimes - selon la taille de l'employeur - publics par rapport à privés	Industrie des pensions

C. Difficiles à obtenir

13.	Taux de remplacement du revenu des bénéficiaires de revenus de pension par palier de revenu, âge et sexe, et sources du remplacement du revenu : - RPC/RRQ - pension de vieillesse/supplément de revenu garanti - régimes de pension privés et publics - régimes d'épargne-retraite - autres revenus	Ministère des Finances, Revenu Canada et Statistique Canada Développement des ressources humaines
14.	Économies générées par l'AFER - source privée - source publique	Revenu Canada et Ministère des Finances
15.	Autres conséquences - investissement direct	Statistique Canada

Pièce 33.6

Questions pour l'élaboration d'indicateurs aux fins de l'évaluation des résultats de l'aide fiscale à l'épargne-retraite

1. Quelle est la population visée par le programme (p. ex. quels groupes d'âge et quels paliers de revenu)?

2. Dans quelle mesure la population visée utilise-t-elle le programme (p. ex. taux d'achat et participation aux régimes de pension)?

3. Comment le taux d'utilisation actuel se compare-t-il au taux d'utilisation dans le passé?

4. Quelles sont les caractéristiques socio-économiques et démographiques des utilisateurs et des non-utilisateurs du programme?

5. Combien d'utilisateurs du programme reçoivent à la fois des prestations de REER et des prestations de RPA?

6. Quelles caractéristiques du programme favorisent l'utilisation par des groupes particuliers - âge, sexe, revenus - et comment influent-elles sur l'utilisation?

7. Comment le programme influe-t-il sur le comportement des particuliers et des employeurs sur le plan de la mobilité en milieu de travail et sur les conventions collectives (caractéristiques et conséquences)?

8. Les habitudes d'épargne ont-elles été considérablement modifiées par d'autres programmes, p. ex. RPC, pension de vieillesse/supplément de revenu garanti, exemptions à vie pour les gains en capital, taux d'imposition préférentiel pour les résidences principales, non-indexation des revenus de placements à l'inflation, imposition des legs et universalité des soins de santé?

9. Quand et comment le programme offre-t-il des encouragements à l'épargne?

10. Dans quelle mesure le programme est-il utilisé pour assurer le maintien du niveau de vie à la retraite, avant et après 65 ans?

11. Dans quelle mesure l'absence de programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite aurait-elle des conséquences sur le maintien du niveau de vie?

12. Le programme sert-il à créer des successions plus importantes? Dans l'affirmative, dans quelle mesure?

13. Quelles sont les caractéristiques des retraités qui ont pu conserver le même niveau de revenu à la retraite, et de ceux qui n'ont pas pu le faire?

14. Quelles proportions des revenus des retraités sont tirés de sources

publiques et de sources privées?

15. Quel est le modèle de répartition des revenus des retraités?

16. Quelle est la tendance sur le plan des retraits préretraite?

Des évaluations périodiques devraient s'ajouter au contrôle des résultats

33.40 Des études d'évaluation périodiques doivent être effectuées pour déterminer si les objectifs du programme sont atteints et pour en évaluer les conséquences et les effets. Dans ces études, il faudrait aussi examiner la pertinence du programme et proposer des solutions de rechange.

Les évaluations ne traitent pas des principaux résultats et des autres questions importantes

33.41 En 1989, le ministère des Finances a mené une étude (révisée en 1990 et en 1991) sur les conséquences des régimes de pension et de l'assistance publique pour les aînés. Notre Bureau a examiné cette étude et noté que le Ministère n'avait pas évalué la pertinence et la rentabilité des mesures fiscales. Aussi, le Ministère n'a pas examiné les conséquences possibles des mesures fiscales sur l'allégement du fardeau financier des programmes publics de pension et de sécurité sociale, l'augmentation des économies personnelles et d'autres incidences connexes.

33.42 Le Ministère n'a pas réalisé d'autres études officielles sur l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Toutefois, il a fait d'autres études, comme celle qu'a effectué un groupe de travail en 1979, *Le système de revenu de retraite au Canada : Problèmes et possibilités de réforme* (le rapport Lazar); le Livre vert de 1982, *De meilleures pensions pour les Canadiens*; et, en 1984, *Des pensions plus accessibles aux Canadiens : pour une aide fiscale améliorée à l'épargne-retraite*. Autres études fédérales : la *Commission royale d'enquête sur la fiscalité* de 1966, le *Rapport du Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite* de 1979 et celui du *Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions* déposé en 1983. Ces études ont comporté plusieurs recommandations qui ont aidé à structurer le régime actuel d'aide fiscale à l'épargne-retraite.

33.43 En réponse à une demande formulée par le Comité des comptes publics, le ministère des Finances a effectué en octobre 1992 une évaluation de la réforme de l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Le rapport de cette évaluation a compris un cadre d'évaluation de la réforme des plafonds de l'aide fiscale à l'épargne-retraite, ainsi que neuf questions à examiner plus en détail.

33.44 Nous avons constaté que l'exécution des évaluations progresse très lentement. Le plan analytique établi en 1992 prévoyait que quatre études seraient terminées en 1993, et que les cinq autres se feraient en 1993-1994. Au moment de notre vérification, des hauts

fonctionnaires du ministère des Finances nous ont indiqué que trois des études étaient commencées, et qu'au moins deux d'entre elles seraient terminées d'ici la fin de 1994. Ils prévoient que les neuf études seront terminées vers la fin de 1996. Un plan révisé des études sera examiné et approuvé par le Comité consultatif sur l'évaluation fiscale du Ministère d'ici l'automne 1994.

33.45 Notre examen du plan a révélé que même si les études ont pour objet d'analyser la réforme - comme l'a demandé le Comité des comptes publics - elles ne traiteront pas de plusieurs des conséquences majeures du système. Par exemple, les conséquences du programme sur le revenu de pension ne seront pas examinées, parce qu'il faudra du temps avant que les changements des niveaux de pension deviennent évidents. Même s'il est vrai que les effets de la réforme ne se manifesteront pas tout de suite, cela ne devrait pas être une excuse pour ne pas évaluer le rendement antérieur du programme.

33.46 L'évaluation des effets des régimes de pension et de l'assistance publique pour les aînés, réalisée en 1989, et les études prévues par le ministère des Finances négligent beaucoup de questions importantes. Nous avons noté que le but de l'une des études projetées par le ministère des Finances est de déterminer les secteurs qui préoccupent des groupes d'employeurs et d'employés et, plus tard, d'exécuter une analyse plus systématique de ces secteurs.

33.47 La pièce 33.7 donne des exemples de préoccupations et des questions connexes qui, selon nous, devraient être traitées dans les études à venir. Deux de ces questions, la capacité financière de maintenir le programme en vigueur et le fardeau des coûts d'observation, sont traitées ci-après.

Pièce 33.7

Points d'intérêt et questions d'évaluation connexes

Conséquences

Remplacement du revenu : Dans quelle mesure le système de revenu de retraite a-t-il amélioré les revenus de retraite et le niveau de vie des Canadiens à la retraite? La crainte de se retrouver avec une génération de personnes âgées appauvries au XXIe siècle est-elle fondée?

Dépendance face aux programmes publics de pension : Dans quelle mesure l'aide fiscale à l'épargne-retraite réduit-elle la pression sur les pensions publiques? Rend-elle les Canadiens moins dépendants des pensions publiques et des autres programmes publics de financement du revenu de retraite?

Participation : Quelle est la tendance quant au nombre et à la proportion des employés qui participent à des régimes de pension offerts par l'employeur? Y a-t-il beaucoup d'employés qui ne sont pas couverts adéquatement par des régimes de pension ou qui ne

cotisent pas à des REER?

Conséquences sur le déficit budgétaire : Quelles sont les conséquences à court et à long terme de l'aide fiscale à l'épargne-retraite sur les recettes?

Effets secondaires : Quels sont les effets secondaires de l'aide fiscale à l'épargne-retraite, p. ex. sur les épargnes et les placements privés, et sur l'endettement public?

Risques pour les bénéficiaires : Quel est le niveau de risque associé aux placements admissibles? Ce niveau est-il approprié? Dans quelle mesure les régimes à prestations déterminées sont-ils « sous-financés », et quelles sont les conséquences?

Équité

Bénéficiaires et utilisateurs : Les craintes voulant que les particuliers à revenus élevés tirent plus d'avantages de l'aide fiscale que les personnes à revenus moins élevés sont-elles fondées? Jusqu'à quel niveau de revenus, relativement au salaire industriel moyen, l'aide fiscale devrait-elle être offerte?

Facteur 9 : Le facteur 9 suscite encore des préoccupations, et des études faites par des firmes d'actuaires indiquent que la plupart des régimes à prestations déterminées ne satisfont pas à ce critère, qui sert à calculer le facteur d'équivalence. Le système pourrait pénaliser certains membres des régimes qui ne prévoient pas des prestations accessoires aussi généreuses que celles que suppose la détermination du facteur. Quelles sont les solutions possibles à ce problème?

Élimination du facteur de rectification : Le ministère des Finances continue de recevoir des plaintes relativement au fait que le retrait du facteur de rectification du régime fiscal diminue l'équité et réduit la capacité des contribuables de faire des économies suffisantes pour la retraite. Quelles sont les solutions qui permettraient de régler ce problème?

Coût

Capacité financière : Les conséquences des coûts actuels et prévus de l'aide fiscale à l'épargne-retraite ont-elles été évaluées?

Fardeau du coût de l'observation : Les préoccupations des répondants et des administrateurs des régimes concernant le fardeau excessif du coût de l'observation que leur impose le système sont-elles justifiées?

Solutions de rechange

Coûts et avantages : A-t-on examiné les coûts et les avantages des différentes possibilités de traitement fiscal des encouragements à l'épargne-retraite?

Déductions d'impôt ou crédits d'impôt : Qu'est-ce qui est le plus rentable et le plus équitable : les déductions ou les crédits?

Restrictions des REER semblables à celles des régimes de pension agréés : Faudrait-il instaurer des pénalités pour retraits anticipés des REER afin d'encourager les membres à laisser les fonds dans les régimes en vue de la retraite?

33.48 Il faut évaluer le fardeau des coûts d'observation pour les répondants et les administrateurs des régimes. Beaucoup de répondants des régimes s'inquiètent du fardeau que représentent les coûts d'observation, coûts que les Finances n'ont pas évalués depuis la réforme de 1990. Les répondants des régimes continuent à se plaindre de l'augmentation des coûts d'observation, non seulement de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et du Règlement, mais aussi des lois provinciales sur les normes de prestation de pension. L'escalade des coûts est l'une des principales raisons données par les répondants qui passent des régimes à prestations déterminées aux régimes à cotisations déterminées et aux REER collectifs comme solution de rechange aux régimes de pension agréés traditionnels.

33.49 Un des objectifs définis dans l'évaluation faite par les Finances en 1992 était d'examiner les coûts d'observation pour les employeurs. Le Ministère a l'intention d'analyser la question des coûts dans l'une des neuf études prévues, au moyen de consultations auprès de groupes d'employeurs et d'employés.

33.50 Il faut examiner la capacité financière de maintenir l'aide fiscale à l'épargne-retraite en vigueur et ses conséquences financières. On s'attendait à ce que le ministère des Finances ait évalué les coûts du mécanisme actuel et les coûts possibles d'autres mécanismes d'aide fiscale à l'épargne-retraite, ainsi que leurs conséquences sur le déficit et la dette publique dans le contexte des objectifs financiers généraux du gouvernement. Nous n'avons rien vu qui suggérait que de telles évaluations avaient été menées ou étaient prévues.

33.51 Jusqu'à maintenant, le ministère des Finances n'a pas estimé le coût à long terme des dépenses fiscales engagées pour le programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite en tenant compte du fait que les impôts reportés seront récupérables plus tard, du moins en partie, lorsque les fonds seront retirés des régimes de pension agréés et des REER. Une fois que les régimes auront atteint le point où les retraits compenseront les cotisations, les dépenses fiscales courantes résulteront en grande partie du report de l'impôt sur les intérêts gagnés sur les actifs des régimes. Les coûts estimatifs à long terme seront peut-être très différents des coûts établis selon les techniques d'estimation à court terme utilisées par le ministère des Finances. Les représentants du Ministère nous ont indiqué qu'ils examinaient actuellement la possibilité d'élaborer un modèle à long terme tenant compte de l'aspect « report d'impôt » du programme, dans le cadre de l'examen de la politique annoncé dans le budget de février 1994, *Se*

préparer à une population vieillissante.

Il faut améliorer l'information communiquée au Parlement

33.52 Nous nous attendions à ce que le ministère des Finances informe adéquatement le Parlement du fonctionnement d'un programme aussi important que l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Cela veut dire communiquer dans la Partie III du *Budget des dépenses* ou de tout document redditionnel publié périodiquement ce qui suit :

- ses responsabilités concernant l'aide fiscale à l'épargne-retraite et l'efficacité du programme;

- de l'information sommaire consolidée sur le coût et le fonctionnement de l'ensemble du programme, y compris la partie réalisée par Revenu Canada;

- des estimations pour les années antérieures et des projections pour les années à venir, relativement à l'aide fiscale à l'épargne-retraite.

33.53 La Partie III du ministère des Finances pour 1994-1995 ne mentionne pas les responsabilités du Ministère en matière de fonctionnement, de financement et de résultats du programme. De plus, elle ne renferme aucun renseignement sur les rôles et responsabilités des autres ministères qui participent au programme. Enfin, elle ne dit pas où trouver cette information.

33.54 Dans le chapitre de 1992 sur les rapports des ministères, nous avons souligné que le ministère des Finances communiquait peu d'information sur ses responsabilités en matière d'intendance dans des secteurs importants comme les dépenses fiscales, et n'indiquait pas où trouver cette information. Dans la Partie III de 1994, le ministère des Finances mentionne les *Dépenses fiscales liées aux impôts directs des particuliers et des sociétés*, et donne une liste d'autres études et analyses de mesures fiscales réalisées l'année précédente, mais n'a pas fourni de sommaires de leurs constatations.

33.55 Nous estimons que le ministère des Finances doit inclure dans la Partie III, ou dans tout autre document de reddition de comptes publié régulièrement, un aperçu de l'aide fiscale à l'épargne-retraite et des autres dépenses fiscales importantes, ce qui veut dire informer le Parlement lorsque des évaluations de dépenses fiscales particulières sont réalisées, soumettre un sommaire des résultats et indiquer comment obtenir le rapport détaillé.

33.56 Par exemple, en 1989, le ministère des Finances a effectué une évaluation des conséquences des régimes de pension et de l'assistance publique pour les aînés. Toutefois, le rapport de l'évaluation n'est pas mentionné dans la Partie III du Ministère et n'a pas été communiqué au Parlement ni au public lors du débat sur la législation en matière de réforme des pensions. Le rapport indique cependant qu'il a pour but de stimuler le débat au Parlement et dans le public.

33.57 Les représentants du ministère des Finances ont déclaré que le Ministère avait établi une procédure normalisée de diffusion de l'information sur les études qu'il effectue. Cette procédure comprend la publication d'un communiqué sur l'étude et l'envoi du rapport au Comité permanent des comptes publics et à chaque député.

33.58 En 1990, le Comité permanent des finances a demandé au ministère des Finances d'examiner les questions ci-après et de soumettre un rapport avant la fin de cette année :

- la disponibilité d'autres formes de revenu de retraite;

- la possibilité de transformer les déductions d'impôt pour l'épargne-retraite en crédits d'impôt;

- l'opportunité d'introduire des mesures qui réduiraient les écarts entre les régimes de pension agréés et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (par exemple, les REER ne sont pas assujettis à un grand nombre des restrictions applicables aux régimes de pension agréés, comme le blocage des cotisations et les prestations au survivant).

33.59 Les fonctionnaires des Finances ont terminé deux des études demandées par le Comité : une sur les conséquences du remplacement des déductions pour les cotisations à des régimes de pension et à des REER par des crédits d'impôt, et l'autre sur les restrictions applicables aux REER. Ils ont indiqué que la troisième étude avait été jugée redondante en raison de la prolongation de la période de paiement des fonds enregistrés de revenu de retraite prévue dans le budget de 1992. Mais le Ministère n'a jamais directement transmis les deux études au Comité, et n'a jamais indiqué dans la Partie III que les résultats de ces études étaient disponibles.

La documentation sur l'estimation de coûts soumise au Parlement était inadéquate

33.60 On s'attendait à ce que les estimations de coûts soumises au Parlement soient bien étayées et documentées.

33.61 Dans un mémoire présenté en 1990 au Comité des finances de la Chambre des communes, le ministère des Finances indiquait que les recettes fiscales qu'il ne percevrait pas en 1989-1990 en raison du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite seraient de 5,5 milliards de dollars. Trois ans plus tard, en décembre 1993, le Ministère publiait une estimation très différente, soit 12,5 milliards de dollars, dans le document intitulé *Gouvernement du Canada : compte des dépenses fiscales liées au revenu des particuliers*. Les représentants du ministère des Finances nous ont indiqué que l'écart entre les deux estimations était dû à un changement de méthodologie. Toutefois, le Ministère n'a pu nous fournir la documentation adéquate à l'appui de l'estimation précédente. Nous ne pouvons donc pas garantir au Parlement la validité de l'estimation des coûts de 5,5 milliards de dollars présentée au Comité.

33.62 Le ministère des Finances a aussi soumis au Comité des finances des prévisions sur les coûts de la réforme du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite réalisée en 1990. Le Ministère a établi que la réforme n'aurait aucun effet sur les recettes. Il a estimé que, pour l'exercice 1991-1992, il renoncerait à des recettes supplémentaires de 300 à 350 millions de dollars. Parallèlement, il a estimé que ce manque à gagner serait compensé par des mesures comprenant l'élimination des reports de salaires illimités en vertu des régimes de prestations aux employés, la suppression de la déductibilité des cotisations supplémentaires volontaires pour services passés, la limitation des transferts entre régimes et du transfert en franchise d'impôt des paiements de pension dans des REER, et la prévention d'une augmentation importante des plafonds des REER par le biais de transferts à des régimes non contributifs.

33.63 Les estimations actuelles des dépenses fiscales permettent de croire que le coût net sur le plan des recettes a augmenté de près d'un milliard de dollars en 1991. Toutefois, les Finances ne disposent d'aucun renseignement sur la fraction de cette augmentation qui est attribuable à la réforme, ou sur d'autres variables, comme les transferts directs entre régimes, pour calculer les éventuelles compensations. Dans une étude qui devrait être terminée en 1996, le Ministère prévoit d'évaluer son estimation voulant que la réforme n'ait aucun effet sur les recettes. L'objectif de cette étude sera d'obtenir de meilleures estimations des conséquences de la réforme sur les recettes fiscales.

Les différences avec la législation provinciale en matière de pensions sont en voie d'être réglées

33.64 Nous avons constaté qu'il existe un niveau raisonnable de collaboration et de coordination entre le ministère des Finances, Revenu Canada, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et les organismes provinciaux responsables des pensions. L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) offre un forum aux superviseurs des pensions pour régler les conflits et les anomalies. Tous les organismes provinciaux de réglementation en matière de pensions et le BSIF (qui réglemente les régimes de pension des entreprises constituées en sociétés selon la loi canadienne) sont membres de l'ACOR. Le ministère des Finances et Revenu Canada assistent aux réunions de l'ACOR deux fois par année comme observateurs. Parmi les questions qui intéressent particulièrement l'ACOR, on compte les différences dans la législation en matière de pensions entre les provinces et entre les provinces et le gouvernement fédéral.

33.65 Au cours de notre vérification, des spécialistes en pensions nous ont signalé des différences entre la législation fédérale et celle des provinces. Sous les auspices de l'ACOR, certaines différences - Réductions des prestations et remboursement des cotisations - ont été réglées, et des modifications ont été apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. D'autres questions, comme les paiements de pension périodiques égaux et le traitement des cotisations admissibles dans le cadre des régimes à cotisations déterminées, sont traités

respectivement au moyen de modifications à la loi préparées par le ministère des Finances et de discussions aux réunions de l'ACOR.

33.66 Les représentants du ministère des Finances nous ont indiqué que le Ministère collabore avec Revenu Canada et les membres de l'ACOR pour déterminer, évaluer et régler les secteurs de conflits possibles. Nous encourageons le ministère des Finances et Revenu Canada à continuer à chercher des moyens de régler ces différences et les autres disparités.

Conclusion

L'obligation de rendre compte au Parlement en matière d'aide fiscale à l'épargne-retraite n'est pas remplie

33.67 Dans le chapitre sur les dépenses fiscales de notre rapport de 1986, nous avions conclu que le ministère des Finances ne gérait pas bien les programmes assurés par le biais de l'impôt. Nous avions recommandé une amélioration du contrôle et de l'évaluation des dépenses fiscales, ainsi que des rapports à ce sujet. Nous parvenons à la même conclusion cette année.

33.68 L'obligation de rendre compte des coûts et des résultats du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite doit être améliorée. Les objectifs du programme doivent être précisés. L'information consolidée sur le coût, le déroulement et les résultats du programme et sur les rôles et les responsabilités des ministères concernés n'est pas fournie périodiquement au Parlement. Les études d'évaluation du programme faite par le ministère des Finances devraient traiter des principaux résultats et d'autres questions d'intérêt.

33.69 Comme ministère responsable de l'élaboration de la politique et du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite ainsi que de sa gestion, le ministère des Finances devrait prendre les mesures suivantes :

a) énoncer clairement les objectifs du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite et expliquer son rôle par rapport aux autres programmes de revenu de retraite;

b) exercer un contrôle et rendre compte périodiquement du programme en fournissant de l'information consolidée sur les coûts estimatifs, les résultats et le déroulement du programme, dans la Partie III du *Budget des dépenses* ou dans tout autre document de reddition de comptes publié périodiquement;

c) en plus des estimations des dépenses fiscales liées à l'épargne-retraite, établies selon les flux de trésorerie, élaborer d'autres prévisions des coûts selon la méthode de la valeur actualisée et d'autres méthodes pour aider les responsables des politiques à déterminer les conséquences fiscales à plus long terme du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite;

d) réaliser les neuf études d'évaluation prévues, et en réaliser d'autres sur les autres conséquences et préoccupations importantes;

e) établir un cadre d'évaluation interministériel pour garantir que l'aide fiscale à l'épargne-retraite est évaluée conjointement avec d'autres programmes publics de pensions et de sécurité du revenu de retraite;

f) dans ses prochaines études d'évaluation, estimer et évaluer les coûts et les conséquences fiscales à long terme d'autres mécanismes d'aide fiscale à l'épargne-retraite;

g) mettre les rapports des évaluations à la disposition du Parlement, pour que le programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite puisse faire l'objet de discussions, d'examens éclairés.

Réponse du Ministère :

a) Le ministère des Finances estime que les objectifs de l'aide fiscale à l'épargne-retraite, ainsi que son rôle dans le cadre d'autres programmes de revenu de retraite, sont exposés clairement dans les documents publics. Un exemple récent est la brochure intitulée « La réforme des pensions : Amélioration de l'aide fiscale à l'épargne-retraite », que le ministre des Finances a déposée devant le Parlement le 11 décembre 1989. Les objectifs et le rôle de l'aide fiscale à l'épargne-retraite sont exposés aux pages 6 et 7 de cette brochure.

b) Le ministère envisagera d'élargir la portée de son document intitulé « Dépenses fiscales liées aux impôts directs des particuliers et des sociétés » afin de donner suite à cette recommandation.

c) Des estimations de coûts établies selon la méthode d'actualisation seront calculées et publiées dans les prochaines éditions du document intitulé « Dépenses fiscales liées aux impôts directs des particuliers et des sociétés ».

d) Lorsque les évaluations actuellement en cours de l'aide fiscale aux programmes de retraite seront terminées, nous étudierons la possibilité d'effectuer d'autres évaluations, comme celles que recommande le vérificateur général.

e) Cette démarche sera examinée au moment de l'élaboration d'un cadre possible pour les évaluations futures du programme.

f) Cette recommandation sera prise en compte au moment de l'élaboration d'un cadre possible pour l'évaluation future du programme.

g) Depuis plusieurs années maintenant, le Ministère a pour politique que toutes les évaluations fiscales sont publiées et, en particulier, qu'elles sont fournies aux parlementaires. Aucun changement n'est envisagé.

REVENU CANADA

Le rôle de Revenu Canada dans l'aide fiscale à l'épargne-retraite

33.70 Revenu Canada est responsable de l'agrément et du contrôle des régimes afin de faire respecter la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

33.71 Agrément des régimes. Pour que des cotisations soient admissibles à l'aide fiscale à l'épargne-retraite, les régimes de pension, les régimes d'épargne-retraite et les régimes de participation différée aux bénéfices auxquels elles sont versées doivent avoir été agréés par le Ministère. Le processus d'agrément comprend un examen préliminaire des demandes d'agrément ou de modification, qui vise à garantir que les dispositions du régime sont conformes aux modalités et aux exigences réglementaires. Après un examen initial de la demande d'agrément, le régime est « réputé agréé » si la demande a été faite de la « manière réglementaire » prescrite dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cet agrément provisoire évite de bloquer les régimes en attendant qu'un examen approfondi permette de déterminer s'ils seront agréés.

33.72 L'agrément des régimes d'épargne-retraite est contrôlé par la Division des régimes agréés de la Direction générale de la politique et de la législation de Revenu Canada. La Division a un effectif d'environ 115 employés. La Division offre de nombreuses publications et un service national d'information afin de faciliter l'observation aux clients. Elle détermine aussi les cotisations admissibles aux régimes à prestations déterminées avec l'aide du Bureau du surintendant des institutions financières.

33.73 Environ 75 des 115 employés de la Division, soit 65 p. 100, effectuent les examens préliminaires des demandes, dont les résultats sont surtout compilés selon le nombre de demandes traitées. Selon la Division, au 31 mars 1994, 33 143 régimes avaient été agréés, dans les catégories indiquées à la pièce 33.8.

Pièce 33.8

Nombre de régimes agréés au 31 mars 1994

- régimes de pension agréés (RPA) offerts par l'employeur	22 536
- régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER)	3 460 *
- régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB)	5 762
- fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR)	581 *
- fonds de placement inscrits	804

* Représentent le nombre de régimes spécimens agréés, et non le nombre de contrats individuels agréés. La Division estime que, jusqu'à la fin de 1992, elle avait agréé au cours des années quelque 26,5 millions de contrats de REER et 79 000 contrats de FERR.

33.74 Les registres de la Division indiquent qu'en 1993-1994, elle a traité les demandes d'agrément initial de 2 845 régimes de pension agréés (RPA), approuvé 19 918 modifications de RPA et des cotisations admissibles à 6 194 RPA à prestations déterminées. Elle a traité des demandes d'approbation, de modification ou de cessation de 4 961 REER, 1 571 régimes de participation différée aux bénéfices et 1 159 fonds

enregistrés de revenu de retraite, et répondu à 29 648 demandes de renseignements par téléphone et à 3 874 demandes de renseignements par écrit. La Division a pris différentes mesures pour promouvoir et faciliter l'observation, notamment en publiant des formulaires, des guides, des circulaires d'information et des bulletins. Elle rencontre également deux fois par année des représentants de l'industrie des pensions pour connaître leurs opinions et déterminer leurs besoins.

33.75 Contrôle de l'observation. Le contrôle de l'observation comprend surtout des vérifications : pour vérifier si les régimes sont encore admissibles aux fins de l'agrément, pour déterminer la validité des déductions fiscales réclamées par les contribuables et pour assurer que les retraits des régimes et les transferts entre régimes sont traités correctement. La Division des régimes agréés gère des programmes d'observation dont l'objet est de repérer les régimes qui ne sont pas conformes aux modalités d'agrément. Cinq des 115 employés donnent l'orientation fonctionnelle nécessaire pour le travail d'observation secondaire. La Direction générale de la validation, de l'exécution et de la recherche sur l'observation est responsable de la vérification des déductions demandées par les contribuables relativement aux cotisations versées à des régimes et aux sommes retirées, ainsi que de la vérification des transferts entre régimes.

Objectifs et étendue de la vérification

33.76 Nous avons examiné comment Revenu Canada applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ayant pour but d'offrir une aide fiscale à l'épargne-retraite. Les objectifs de notre vérification étaient les suivants :

- déterminer si les règles et les procédures appliquées ont permis d'assurer un contrôle efficace de l'admissibilité continue des régimes aux fins de l'agrément, de la validité des déductions fiscales demandées par les contribuables et du traitement fiscal des retraits des régimes agréés et des transferts entre régimes agréés;

- fournir des renseignements objectifs qui permettent au Parlement d'effectuer un examen approfondi de la gestion du programme.

33.77 Dans le cadre de notre vérification, nous avons constaté la question des chevauchements entre l'administration fédérale et les administrations des provinces en matière de pensions et d'épargne-retraite, et nous avons exploré des moyens de réduire ce problème.

Observations et recommandations

Il faut améliorer le contrôle de l'observation

Les résultats de l'évaluation préliminaire de l'observation doivent être résumés

33.78 Nous nous attendions à ce que la Division des régimes agréés ait établi des profils d'observation pour les régimes de pension afin d'élaborer une stratégie adéquate de contrôle de l'observation.

33.79 Les hauts fonctionnaires de la Division nous ont indiqué qu'ils discutent de l'inobservation à leurs réunions de gestion. Toutefois, un examen des rapports trimestriels et annuels de la Division pour 1993 et 1994 a révélé que celle-ci ne conserve pas les résultats de ses examens préliminaires de l'observation, ni ne fait d'analyses et de rapports systématiques de ceux-ci, en ce qui concerne la nature, la fréquence et les conséquences des cas d'inobservation décelés ou prévus. Ce genre d'information sommaire permettrait d'élaborer des profils d'observation et une stratégie appropriée de contrôle de l'observation.

Il y a des retards et des arriérés de travail dans l'agrément des régimes et l'approbation des modifications

33.80 Augmentation de la charge de travail. La réforme de 1990 a amené la modification d'un grand nombre de régimes pour les rendre conformes aux nouvelles dispositions législatives et aux nouveaux règlements. Comme il fallait s'y attendre, la charge de travail de la Division des régimes agréés a augmenté. La complexité de la législation a aussi donné lieu à une augmentation des demandes de renseignements et d'explications venant des répondants ainsi que des administrateurs et des conseillers en matière de pensions. L'inventaire d'ouverture des dossiers a plus que doublé en trois ans, passant de 8 363 en 1991-1992 à 20 105 en 1994-1995, en dépit d'une augmentation de la production de 12 p. 100 pendant cette période de trois ans.

33.81 Les retards et les arriérés de travail augmentent. Au 31 décembre 1993, 36 p. 100 des dossiers étaient inscrits à l'inventaire depuis plus de six mois, et au 31 mars 1994, 40 p. 100 des dossiers y étaient depuis plus de six mois. Quelque 390 dossiers reçus entre 1986 et 1991 n'étaient pas encore réglés au 31 décembre 1993. Les arriérés de travail dans les régimes attendant d'être approuvés aux fins de l'agrément ou dans les modifications a augmenté de 48 p. 100 de 1991-1992 à 1992-1993, et de 41 p. 100 de 1992-1993 à 1993-1994.

33.82 Les retards ont frustré les répondants et les administrateurs des régimes. De plus, les retards ont augmenté les risques que les régimes qui ne sont pas encore agréés et ceux qui n'ont pas encore été modifiés fonctionnent sans être tout à fait conformes à la loi. Au moment de la vérification, il n'y avait aucune donnée sur l'ancienneté des dossiers de quelques 1 500 régimes réputés agréés, bien que certains d'entre eux aient fonctionné avec le statut « réputé agréé » depuis plus de deux ans. Des retards de deux ans dans l'agrément et la modification des régimes entraînent des difficultés et des frais pour les employeurs et les répondants des régimes, et posent des risques pour les concepteurs de régimes.

33.83 Parmi les causes des retards et des arriérés de travail, on compte les augmentations de la charge de travail et la complexité de la législation qui a entraîné un accroissement important du nombre de demandes de renseignements et d'explications. Les représentants du Ministère nous ont indiqué que les retards sont parfois causés par les clients eux-mêmes, qui peuvent prendre de 9 à 12 mois à répondre aux

premières demandes de renseignements supplémentaires. Les retards sont aussi dus au manque de renseignements adéquats et actuels qui faciliteraient l'observation pour les clients. Aussi, le Ministère n'a pas de normes officielles pour l'évaluation du rendement de la prestation de ses services. Il reconnaît l'importance de ces facteurs et a pris des mesures pour régler les problèmes. Par exemple, il a adopté une procédure d'examen révisée et élabore actuellement des normes de service.

33.84 Normes de service. La Division des régimes agréés a proposé des normes de traitement des demandes d'agrément ou de modifications et des demandes de renseignements et de prestation d'autres services aux clients. Elle a effectué un sondage auprès des clients et a consulté des gestionnaires pour obtenir leur avis et leurs suggestions sur les normes.

33.85 Il existait un écart important entre les attentes des clients et les normes de service proposées. Par exemple, alors que la norme proposée par la Division en ce qui concerne le temps de traitement est de quatre à six mois pour l'agrément des nouveaux régimes, et de six à neuf mois pour les modifications et les cessations, la majorité des clients consultés s'attendent à ce que ces opérations soient terminées en un mois - une attente que le Ministère juge non réaliste. Dans ses efforts continus d'amélioration du service, la Division a ensuite proposé des objectifs visant à accélérer le service en vue de réduire l'écart. Toutefois, ces normes n'ont pas encore été diffusées. Le Ministère a déclaré qu'il les publierait en février 1995. L'établissement et la publication de normes de service, ainsi que le contrôle et les rapports en matière de rendement par rapports aux normes, constitueraient un fondement pour la planification et la gestion de la réduction des retards et des arriérés de travail.

La vérification postagrément des régimes et l'examen des opérations doivent être améliorés

33.86 L'agrément des régimes n'est pas une preuve suffisante d'observation de la législation. On s'attendrait donc à ce que Revenu Canada dispose de mécanismes systématiques, comme les vérifications et la collecte de renseignements pertinents, pour s'assurer que les régimes agréés continuent d'être admissibles aux fins de l'agrément, pour vérifier les déductions demandées par les contribuables relativement à des cotisations versées à des régimes de pension et à des régimes d'épargne-retraite et pour contrôler la validité des retraits des régimes agréés et les transferts entre régimes.

33.87 Il n'y a pas de profils d'observation des clients officiellement établis pour la planification de la vérification. Revenu Canada n'établit pas, pour les régimes agréés, de profils d'observation qui l'aideraient à évaluer les risques d'inobservation et à cibler les vérifications. Les représentants du Ministère nous ont indiqué qu'il ont une connaissance personnelle des profils d'observation des régimes agréés et des secteurs à risque. Toutefois, leurs connaissances ne sont pas systématiquement documentées, mises à jour et résumées pour assurer la sélection des régimes à vérifier, pour maintenir une

continuité dans la mémoire institutionnelle et pour capter les changements dans les profils de risques.

33.88 De plus, nous constatons que les déclarations de renseignements annuelles et les formulaires fiscaux ne renferment pas suffisamment de renseignements pour la sélection des régimes aux fins de la vérification. Les représentants du Ministère ont indiqué qu'ils prévoient modifier les déclarations de renseignements annuelles pour régler ce problème.

33.89 Il n'y a pas d'information sommaire sur la nature, la fréquence et les conséquences sur les recettes des cas d'inobservation décelés lors de l'examen préliminaire de l'observation et des vérifications courantes postagrément. Ce genre d'information serait utile pour l'élaboration de profils d'observation.

33.90 Sans profils d'observation et sans renseignements complets dans les déclarations annuelles et les formulaires fiscaux, la capacité du Ministère de déterminer et de vérifier les cas d'inobservation possibles importants est réduite.

33.91 La vérification ne permet pas de contrôler les points de pression dans le système. Nous avons isolé des secteurs où des cas d'inobservation importants pourraient se présenter (appelés « points de pression »), et nous avons examiné le programme de vérification et d'autres procédures de Revenu Canada pour déterminer s'ils comportent les étapes nécessaires permettant d'assurer l'observation dans ces secteurs. Certains de ces points de pression figurent dans la pièce 33.9.

Pièce 33.9

Exemples de secteurs où l'inobservation pourrait être importante

POINTS DE PRESSION

Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER)

Traitement des prêts pour les cotisations à des REER

- Les intérêts sur les prêts pour les cotisations à des REER ne sont pas déductibles.

Investissements non admissibles : emprunt ou utilisation des fonds par le rentier

- Les particuliers ne peuvent pas emprunter les fonds d'un REER dont ils sont rentiers, ni prêter les fonds du REER à une entreprise ou à un tiers qui leur est lié.

Autre utilisation bénéficiaire des fonds avant le retrait

- Les membres des régimes ne doivent en aucune autre façon pouvoir

utiliser des fonds avant le retrait, notamment utiliser les actifs comme garantie pour un prêt.

Régimes en faveur du conjoint : retraits à court terme

- Lorsque des retraits sont faits d'un régime en faveur du conjoint dans les trois années qui suivent la cotisation, les retraits sont réattribués au conjoint cotisant.

Accroissement de la valeur des régimes après le décès

- L'accroissement de la valeur des régimes entre le décès et la répartition des biens nécessite la détermination du traitement fiscal de ces sommes.

Retenue d'impôt sur les retraits

- Des retenues d'impôt incorrectes pourraient être faites sur les retraits par des non-résidents.

Régimes de pension agréés (RPA)

Membres de régimes de pension étrangers

En général, pour les résidents et les émigrés qui sont membres de régimes de pension étrangers, il devrait y avoir un impôt sur les prestations acquises dans le cadre d'une convention de retraite ou un calcul du facteur d'équivalence. Des règles spéciales s'appliquent aux émigrés pendant les cinq premières années.

Services admissibles

Les prestations de pension sont déterminées selon les services admissibles qui doivent satisfaire aux exigences de la Loi.

Services à l'étranger admissibles

- La durée des services accumulés lors des périodes d'emploi à l'extérieur du Canada est limitée à trois ans.

Ajout de services après-retraite

- Les services après-retraite admissibles comprennent seulement ceux qu'un membre retraité cumule pendant qu'il est employé et touche une rémunération. Le membre ne peut pas continuer à verser des cotisations après sa retraite.

Fonds utilisés pour payer les frais d'administration

Lorsque les fonds du régime servent à payer les frais d'administration à la place du répondant, il faut établir un traitement fiscal approprié des paiements.

Régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB)

Existence de cotisations par les employés ou de membres non admissibles.

Des règles s'appliquent aux biens des fiducies, notamment aux placements non admissibles, à l'utilisation des fonds comme garantie pour un prêt, aux prêts aux employés et aux transferts à une valeur autre que la juste valeur marchande.

Défaut de faire des paiements en temps voulu aux bénéficiaires.

Défaut de respecter les exigences en matière de rapports.

Fonds enregistrés de revenu de retraite (FERR)

Défaut de retirer des fonds des régimes tel que requis.

Traitement des fonds lorsqu'il est impossible de localiser les bénéficiaires.

Nota *: Ces points de pression sont indicatifs de la nature générale de la question de l'observation. Pour des renseignements détaillés, se référer aux dispositions de la* Loi sur l'impôt sur le revenu *et de son Règlement.*

33.92 Les programmes de vérification de Revenu Canada comportent des mesures de contrôle des points de pression, des cotisations aux régimes de pension et des investissements effectués par ceux-ci pour vérifier si les exigences de la loi sont respectées. Toutefois, l'étendue limitée de la vérification ne permet pas de faire un examen approfondi efficace de ces secteurs (voir les paragraphes 33.93 à 33.97). Dans les circonstances, il faudrait ajouter aux vérifications normales des projets spéciaux visant à déterminer la nature et l'ampleur de l'inobservation dans ces secteurs. La Division des régimes agréés a ainsi examiné des régimes de pension éteints afin de voir si des transferts excessifs avaient été effectués. Elle a aussi examiné des régimes de pension de cadres pour déterminer si les cotisations allaient à l'encontre d'une règle anti-évitement.

33.93 Le nombre et l'étendue des vérifications terminées en 1992-1993 et 1993-1994 figurent à la pièce 33.10.

Pièce 33.10

Vérifications de régimes agréés complétées, par genre de régime - 1992-1993 et 1993-1994

	1992-1993			1993-1994		
Genre de régime	**Nombre de régimes***	**Nombre de vérifications**	**Étendue (%)**	**Nombre de vérifications**	**Étendue (%)**	
RPA	22 536	23	0,1	23**	0,1	
RPDB	5 762	27	0,5	9	0,2	
REER spécimens	3 460	26***	0,8	19	0,5	
Fonds de placement inscrits	804	37	4,6	23	2,9	
FERR spécimens	581	14	2,4	8	1,4	
TOTAL	**33 143**	**127**		**82****		

*Estimations par Revenu Canada du nombre de régimes au 31 mars 1994. Ces estimations sont stables pour les deux dernières années.

**De plus, 26 vérifications de régimes de pension de cadres ont été faites dans le cours d'un projet spécial. Ce projet a été entrepris en 1992 et terminé en 1993. Revenu Canada voulait déterminer si certaines cotisations versées dans des régimes de pension dans certaines circonstances allaient à l'encontre d'une règle anti-évitement particulière prévue dans le *Règlement de l'impôt sur le revenu*.

***Il y a également eu 206 vérifications de REER de particuliers en 1991-1992 et 1992-1993.

33.94 Revenu Canada a terminé 23 vérifications régulières de régimes de pension agréés au cours de chacun des exercices 1992-1993 et 1993-1994. Sur une année, les vérifications régulières représentent environ 0,1 p. 100 des 22 536 régimes de pension agréés. En 1992-1993, un total de 127 régimes ont été vérifiés parmi les 33 000 régimes de revenu différé de tous genres. En 1993-1994, 82 vérifications régulières ont été terminées en plus de 26 vérifications spéciales.

33.95 Une de nos préoccupations est l'étendue très limitée des vérifications de régimes de pension agréés. Au 31 mars 1994, ces régimes représentaient 68 p. 100 de tous les régimes agréés par Revenu Canada. Toutefois, les 23 vérifications régulières de régimes de pension agréés représentaient seulement 18 p. 100 environ de toutes les vérifications régulières de régimes en 1992-1993, et 28 p. 100 en 1993-1994.

33.96 De plus, bien que les régimes du secteur public aient constitué 48 p. 100 des régimes de pension le 1er janvier 1992, aucune vérification de ces régimes n'a été faite jusqu'à maintenant.

33.97 A notre avis, l'étendue de la vérification est insuffisante pour déceler et décourager les cas d'inobservation. Dans la vérification de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* par Revenu Canada, que nous avons faite en 1990, nous avions aussi parlé du faible niveau de vérification de différentes activités.

33.98 L'examen et l'approbation des cotisations à des régimes à prestations déterminées sont raisonnables. Pour que les cotisations qu'un employeur verse à un régime à prestations déterminées soient déductibles du revenu, elles doivent être jugées admissibles ou être faites sur la recommandation d'un actuaire. Les cotisations doivent être approuvées par écrit par le ministre du Revenu national, sur la recommandation du Bureau du surintendant des institutions financières.

33.99 Avec l'aide de spécialistes en actuariat, nous avons examiné les procédures d'évaluation de l'admissibilité des cotisations à des régimes à prestations déterminées. Nous les avons jugées raisonnables. Comme aucun calcul d'actuaire n'est requis pour les régimes à cotisations déterminées, ces régimes ne font pas l'objet des mêmes

genres d'examens que les régimes à prestations déterminées.

33.100 La vérification des facteurs d'équivalence est adéquate. Chaque régime de participation différée aux bénéfices et chaque régime de pension agréé donne un droit à pension aux membres. Le droit à pension est une mesure de la valeur des prestations gagnées ou accumulées pendant une année civile. Le facteur d'équivalence (FE) d'un membre est le total de ses droits à pension pour tous les régimes auxquels son employeur cotise dans l'année, à l'exception des régimes enregistrés d'épargne-retraite.

33.101 L'employeur a la responsabilité de calculer un facteur d'équivalence pour chaque membre du régime. Il doit déclarer le FE de chaque employé à Revenu Canada, dans un feuillet de renseignements T4 ou T4A, au plus tard le dernier jour de février de chaque année.

33.102 Nous avons examiné les procédures appliquées par Revenu Canada pour vérifier les calculs des FE faits par les employeurs, et nous les avons jugées adéquates.

33.103 Les facteurs d'équivalence pour services passés (FESP) ne sont pas systématiquement vérifiés. En plus des prestations gagnées par un membre pour l'année courante (incluse dans le facteur d'équivalence du membre), les prestations de pension peuvent être augmentées par des événements liés aux services passés. Ces « faits liés aux services passés » se rapportent à des périodes de services antérieurs accumulées après 1989, lorsque des prestations sont augmentées rétroactivement, lorsqu'une période supplémentaire de services passés est créditée au membre, ou lorsqu'il y a des changements rétroactifs dans la façon dont les prestations du membre sont déterminées.

33.104 Les administrateurs des régimes à prestations déterminées ont la responsabilité de calculer et de déclarer les FESP au besoin. La déclaration des FESP n'a commencé qu'en 1992 en raison de retards dans l'adoption des dispositions du *Règlement de l'impôt sur le revenu* à ce sujet. En juin 1994, Revenu Canada avait traité 187 millions de dollars en FESP.

33.105 Les représentants du Ministère nous ont indiqué que le Ministère ne vérifie pas systématiquement les FESP calculés par les administrateurs des régimes.

33.106 Parce que les calculs des FESP ne sont pas vérifiés, il est impossible de savoir s'ils sont établis et déclarés conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Toute sous-estimation des FESP pourrait entraîner des cotisations à des REER supérieures au plafond permis, étant donné que les FESP réduisent le montant que les contribuables peuvent déduire comme cotisations à des REER.

33.107 L'information n'est pas suffisante pour que les cotisations à des REER puissent être vérifiées. En 1992, 16 milliards de dollars ont été versés dans des REER. Toutefois, rien n'oblige les émetteurs des REER, surtout des institutions financières, à soumettre des

renseignements à Revenu Canada relativement aux cotisations versées dans des régimes par les acheteurs. Ainsi, aucun rapprochement n'est possible, contrairement aux vérifications des paiements de pension et des retraits de régimes agréés, pour lesquels des feuillets de renseignements doivent être produits. Par conséquent, le Ministère n'a pratiquement aucune donnée de source indépendante pour déterminer la validité des déductions demandées par les contribuables, ou pour voir si des cotisations importantes dépassent le plafond cumulatif de 8 000 $ sur les « cotisations en trop ». En fait, le Ministère ne dispose que de moyens limités pour vérifier l'observation des règles prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour les cotisations à des régimes enregistrés d'épargne-retraite.

33.108 Le manque de renseignements permettant d'examiner les cotisations aux REER est plus marqué depuis l'introduction de la transmission électronique des déclarations (TED), parce que les contribuables qui présentent leur déclaration par voie électronique n'ont pas initialement à soumettre de pièces justificatives au moment de la production. Dans la vérification de la transmission électronique des déclarations de particuliers à Revenu Canada que nous avons faite en 1993, nous avons constaté qu'il pourrait y avoir des pertes de recettes importantes si le niveau d'observation volontaire diminuait.

33.109 Les cotisations versées aux régimes de participation différée aux bénéfices et les sommes retirées de tels régimes ne sont pas connues. Revenu Canada ne dispose pas des renseignements sur les montants des cotisations et des retraits dans les RPDB qui lui permettraient de planifier efficacement la vérification de ces opérations.

33.110 La validation des sommes retirées n'est pas adéquate. En 1992, les retraits sous forme de paiements périodiques et de transferts ont totalisé 19 milliards de dollars pour les régimes de pension agréés, 4,7 milliards de dollars pour les REER et 1,8 milliard pour les fonds enregistrés de revenu de retraite.

33.111 La Direction générale de la validation, de l'exécution et de la recherche sur l'observation vérifie les retraits des régimes agréés. Les renseignements des feuillets (T4A, T4RSP, T4RIF) faisant état de retraits des régimes agréés sont considérés comme exacts lors de la cotisation initiale des déclarations. Au moment de l'exécution des programmes de rapprochement ou de la vérification des renseignements à l'appui des déclarations, le Ministère ne met pas en question les montants figurant dans ces feuillets. La responsabilité de vérifier l'exactitude de ces données incombe à la Division des régimes agréés. Celle-ci évalue la validité des données dans le cadre de ses vérifications des régimes agréés. Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, l'étendue de la vérification est extrêmement limitée.

33.112 Il n'est plus obligatoire de produire des renseignements sur les transferts directs entre régimes. Un grand nombre de transferts directs annuels entre régimes ne sont pas signalés au Ministère parce que, selon la nouvelle législation, il n'est plus obligatoire de le faire. La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit des limites applicables

aux transferts des régimes de pension agréés à d'autres régimes. S'il n'y a pas d'obligation de fournir des renseignements sur les sommes transférées, le Ministère ne dispose d'aucune donnée pour vérifier si les limites applicables aux transferts directs ont été dépassées et si des montants excédentaires sont transférés en franchise d'impôt. Lors d'un examen de régimes de pension éteints, le Ministère a pu détecter des cotisations excédentaires dans des transferts directs de régimes de pension agréés à des REER.

33.113 La révocation de l'agrément doit être combinée à d'autres sanctions pour inobservation. Les sanctions et pénalités pour inobservation des modalités des régimes sont prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elles comprennent des pénalités en argent, la révocation de l'agrément, la déclaration de culpabilité par procédure sommaire et des amendes. Par exemple, la Loi prévoit des pénalités en argent pour le non-respect des échéances réglementaires, alors que la révocation de l'agrément s'applique lorsque les régimes ne sont pas conformes aux modalités d'agrément réglementaires ou ne sont pas gérés selon les modalités établies lors de l'agrément, ou encore pour toute autre infraction prévue au paragraphe 147.1(11) de la Loi.

33.114 On a recours à la révocation de l'agrément d'un régime, habituellement dans les cas d'inobservation flagrants, et lorsqu'elle ne causera pas de préjudice aux employés bénéficiaires. En 1993, Revenu Canada a demandé au ministère des Finances d'établir d'autres sanctions, surtout des pénalités en argent, pour les employeurs et les administrateurs de régimes qui ne respectent pas les modalités d'agrément réglementaires et pour qui la révocation de l'agrément n'est pas jugée appropriée. Le ministère des Finances délibère encore sur la demande.

33.115 La stratégie de contrôle de l'observation n'a pas été examinée. Depuis la réforme de 1990, la Division des régimes agréés n'a pas fait d'examen de son approche en matière de contrôle de l'observation. Elle a continué d'appliquer sa stratégie d'examen préliminaire, en insistant peu sur les vérifications proprement dites des régimes agréés ou sur la détermination de la validité des opérations - cotisations, retraits et transferts.

33.116 Les représentants du Ministère nous ont indiqué que, à la suite de la réforme de 1990, ils ont consciemment décidé de continuer à utiliser la même stratégie d'examen préliminaire de l'observation. Ils soutiennent que leur approche actuelle est dictée par la législation. Toutefois, aucune étude ou revue de cette stratégie n'a été effectuée en vue de la comparer à d'autres stratégies ou approches possibles qui permettraient d'atteindre les mêmes résultats.

Il faut améliorer l'information communiquée au Parlement

33.117 Dans la Partie III du *Budget des dépenses*, Revenu Canada fournit des données administratives, comme le nombre de régimes de pension agréés, de demandes d'agrément de nouveaux régimes ou de modifications traitées, de demandes de renseignements par écrit ou par téléphone traitées et de guides publiés.

33.118 Toutefois, le Ministère ne produit pas de rapports sur les résultats de ses activités liées à l'observation, comme le nombre de régimes jugés non conformes à la Loi et leurs conséquences sur le plan de la perte de recettes. De plus, il ne fait aucun renvoi à des sources de renseignements d'autres ministères - par exemple les *Statistiques fiscales*, qui donnent le nombre de cotisants et le montant des cotisations à des régimes de pension et à des régimes d'épargne-retraite.

Coordination avec les provinces

33.119 Avec l'aide de spécialistes en pensions, nous avons examiné les possibilités de réduire les différences entre les procédures administratives du fédéral et celles des provinces en ce qui a trait à l'agrément et au contrôle des régimes de pension.

33.120 Par exemple, les mesures administratives de la Régie des rentes du Québec et de la Commission des pensions de l'Ontario et celles de Revenu Canada sont semblables dans les secteurs de l'agrément des régimes de pension, de l'examen des documents des régimes et de la revue des rapports d'évaluation actuarielle. Des représentants du Ministère ont déclaré lancer un projet conjoint d'examen de la possibilité d'harmoniser les déclarations de renseignements fédérales et provinciales, pour qu'il n'y ait qu'une seule déclaration à produire au lieu de deux. Ce projet est presque terminé. L'Ontario a l'intention d'adopter un système de numérotation de l'agrément des régimes de pension qui serait le même que celui de Revenu Canada, afin de faciliter la communication entre les deux paliers de gouvernement. D'autres provinces se sont dites intéressées à faire de même.

33.121 Parmi les autres secteurs où la coordination des mesures administratives serait possible, on compte l'examen de l'observation, le contrôle des régimes de pension et la tenue d'un système de classement central renfermant tous les documents officiels relatifs aux régimes de pension.

33.122 Comme Revenu Canada et les organismes de pension provinciaux examinent essentiellement les mêmes documents de pension, ils pourraient coordonner leurs activités de manière à ce qu'une administration se fie sur l'autre pour faire des examens en son nom, ce qui améliorerait l'efficacité générale et permettrait de réaliser des économies. Nous encourageons le Ministère à continuer à chercher, par l'entremise de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite, des moyens de rendre les activités des diverses administrations compatibles, afin de réduire le chevauchement des tâches.

Conclusion

Il faut améliorer la stratégie d'observation

33.123 Les observations ci-dessus nous ont permis de conclure que les règles et les procédures qu'applique Revenu Canada doivent être

améliorées pour assurer un contrôle efficace du maintien de l'admissibilité des régimes aux fins de l'agrément, de la validité des déductions fiscales demandées par les contribuables et du traitement fiscal approprié des retraits des régimes agréés ou des transferts entre régimes agréés.

33.124 Le Ministère a l'intention d'analyser la plupart des secteurs qui méritent d'être améliorés, mentionnés dans le présent chapitre, par le biais des mesures énumérées à la pièce 33.11. On peut s'attendre à ce que le Ministère contrôle les résultats des mesures mises en oeuvre à leur égard et soumette régulièrement des rapports à la haute direction. Nous effectuerons un suivi de ce sujet lors de prochaines vérifications et en ferons rapport.

Pièce 33.11

Aide fiscale à l'épargne-retraite - Initiatives de Revenu Canada

Initiative	**Description**	**Échéance**
Vérification préliminaire	Élaborer et mettre en oeuvre un système de collecte de l'information sommaire sur les résultats de la vérification préliminaire de l'observation et faire rapport à cet égard.	Décem
Normes de service	Publier des normes de service aux clients pour le traitement des demandes concernant les régimes et des demandes de renseignements.	Févri
Profils d'observation des clients	Documenter les profils d'observation des clients pour faciliter l'évaluation des risques d'inobservation et cibler les régimes aux fins de la vérification.	Octob
Portée de la vérification	Le programme de vérification de 1994-1995 améliore considérablement la portée de la vérification. Il devient obligatoire et comprend un plus grand nombre de vérifications.	Exercice 1994-1995
Facteurs d'équivalence pour services passés	Un projet pilote sera mis sur pied pour vérifier les facteurs d'équivalence pour services passés.	Début

33.125 Pour réaliser les améliorations nécessaires, Revenu Canada devrait prendre les mesures suivantes :

a) examiner sa stratégie d'observation et essayer de trouver des moyens de l'améliorer. Si la loi ne lui permet pas d'adopter une stratégie plus efficace, il devrait demander que des changements législatifs soient apportés;

b) mettre en oeuvre un programme de vérification des cotisations aux REER et des transferts entre régimes agréés pour garantir que ces opérations sont conformes aux plafonds réglementaires;

c) obtenir des renseignements sur les montants des cotisations aux régimes de participation différée aux bénéfices et sur les retraits de ceux-ci afin de concevoir et de mettre en oeuvre un programme efficace de vérification des opérations visant ces régimes;

d) continuer à insister auprès du ministère des Finances, en mettant l'accent sur la nécessité de le faire, pour qu'il établisse des pénalités efficaces pour les cas où la révocation de l'agrément n'est pas jugée appropriée;

e) fournir au Parlement, dans la Partie III du *Budget des dépenses*, des renseignements sur les résultats des activités d'observation concernant l'aide fiscale à l'épargne-retraite.

Réponse du Ministère :

a) Le Ministère élaborera et mettra en place un système pour tenir et présenter des renseignements sommaires sur les résultats de notre examen initial de l'observation et sur les résultats de la vérification. Ces renseignements contribueront à évaluer l'efficacité de la stratégie d'observation actuelle en ce qui concerne l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Si des modifications à la législation sont nécessaires, le Ministère en discutera avec les fonctionnaires du ministère des Finances.

b) Le Ministère n'est pas d'accord. Il y a actuellement un programme de vérification en place.

Des procédures sont en place pour vérifier les déductions relatives aux REER. Bien que plusieurs demandes de déduction relatives aux REER soient acceptées au moment de la cotisation initiale de la déclaration T1 (versions papier et électronique), les clients doivent documenter leurs demandes en envoyant leurs reçus sur demande.

Le Ministère reconnaît qu'il est important de vérifier si ses clients observent volontairement la Loi de l'impôt sur le revenu. *Les étapes de vérification initiale du Ministère (indices d'erreur et de validité de confiance), ainsi que le programme de revue après le traitement, offrent les protections nécessaires visant à assurer la validité des demandes de déduction relatives aux REER présentées par les clients.*

Le programme de vérification du Ministère comprend la vérification des transferts entre régimes agréés.

c) Le Ministère ne croit pas que l'obtention de ces renseignements

l'aiderait à concevoir et à mettre sur pied plus efficacement son programme de vérification. Le programme de vérification des RPDB traite tous les points d'intérêt énumérés à la pièce 33.9.

d) L'objectif du Ministère est d'assurer le respect des exigences de la Loi de l'impôt sur le revenu *et du Règlement. Le Ministère continuera de travailler avec les fonctionnaires du ministère des Finances pour obtenir les pénalités appropriées.*

e) Le Ministère fournira des renseignements sur ses activités visant l'observation en ce qui a trait à l'aide fiscale à l'épargne-retraite, pour autant que ces renseignements sont jugés importants et qu'il est justifié de les inclure dans la Partie III du Budget des dépenses.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Gestion et exploitation des immeubles à bureaux appartenant à l'État

- Introduction
- Contexte
- Environnement des Travaux publics
- Objectif et étendue de la vérification
- Expérience d'autres pays
- Observations et recommandations
  - Planification stratégique en matière de locaux
    - Le vieillissement des immeubles appartenant à l'État
    - Les exigences en matière de financement
    - Les répercussions des conventions comptables du gouvernement sur les dépenses en capital
    - La planification des locaux dans un environnement en constante évolution
    - La Stratégie nationale d'investissement des Travaux publics
  - Exploitation des édifices à bureaux
    - Les services aux locataires
    - Les incidences des compressions budgétaires
    - Les plans de gestion des actifs
    - L'entretien préventif
    - La conservation de l'énergie et de l'eau dans les immeubles appartenant à l'État
  - Obligation de rendre compte et incitations
    - L'obligation de rendre compte des ministères locataires en matière de locaux à bureaux
    - L'obligation de rendre compte au sein des Travaux publics de la gestion des immeubles et de la gestion des projets

---

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Bernard Barry

Introduction

34.9 Le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada) a été créé en juin 1993 par le fusionnement du ministère des Travaux publics, celui des Approvisionnements et Services, de l'Agence des télécommunications gouvernementales et du Bureau de la traduction.

34.10 Le mandat du secteur Travaux publics du Ministère est de répondre aux exigences du gouvernement en matière de locaux à bureaux et autres besoins immobiliers, d'offrir des conseils et des services professionnels en ce qui touche l'acquisition, la gestion, l'exploitation et l'aliénation de biens immobiliers fédéraux et de participer à la réalisation des objectifs socio-économiques du pays.

Contexte

34.11 Le gouvernement fédéral possède ou loue environ 25 millions de mètres carrés de superficie dans 59 000 immeubles. Les biens immobiliers comprennent une grande variété de bâtiments, à savoir des immeubles à bureaux à vocation générale, des entrepôts, des musées, des laboratoires ainsi que des installations servant à la formation et aux conférences. La taille, l'âge, l'état, les matériaux de construction et le style des immeubles varient d'un immeuble à l'autre.

34.12 Conformément à la politique du Conseil du Trésor, les Travaux publics sont chargés d'administrer, au nom du gouvernement, les installations de bureaux à vocation générale ainsi que certaines installations à usage commun. Tel qu'indiqué à la pièce 34.1 , environ 27 p. 100 des locaux fédéraux ont été assignés aux Travaux publics, et le reste, soit 73 p. 100, aux autres ministères. Le Ministère est le fournisseur obligatoire ou unique des locaux à bureaux pour les ministères et fournit des locaux à l'équivalent d'environ 165 000 employés à temps plein. (Dans le jargon de l'administration fédérale, un "équivalent à temps plein" correspond à une personne qui travaille à temps plein pendant un an.) Le Ministère est officiellement le gardien de bon nombre d'autres installations, y compris les édifices du Parlement et certains ponts et autoroutes.

34.13 Les biens immobiliers que gère les Travaux publics comprennent des locaux à bureaux et d'autres installations fédérales d'une superficie de 6,9 millions de mètres carrés (voir la pièce 34.1). En 1992-1993, le Ministère fournissait environ cinq millions de mètres carrés (voir la pièce 34.2) de locaux à bureaux dont 2,3 millions de mètres carrés dans 367 immeubles appartenant à l'État. En 1992-1993, le coût total du Programme des biens immobiliers des Travaux publics s'élevait à 1,8 milliard de dollars. Ce montant comprenait environ 1,040 milliard de dollars de dépenses brutes annuelles qui était consacré aux installations de bureaux dont environ 700 millions de dollars pour la location d'immeubles de bureaux et 340 millions pour immeubles de bureaux appartenant à l'État. Les dépenses brutes au titre des immeubles à bureaux appartenant à l'État comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital. Cependant, elles ne comprennent pas les subventions versées aux municipalités en remplacement de l'impôt foncier.

34.14 En 1991, nous avons examiné les méthodes de planification et d'acquisition des locaux à bureaux loués. La présente vérification porte sur la gestion et l'exploitation des immeubles à bureaux appartenant à l'État.

Environnement des Travaux publics

34.15 Ces dernières années, d'importants changements internes et externes ont eu des répercussions sur les activités du Ministère. Ces changements sont attribués, entre autres, au vieillissement des biens immobiliers, au fléchissement du marché immobilier, à la restructuration des ministères fédéraux, aux initiatives gouvernementales touchant la réduction du personnel et la rationalisation des activités, à une nouvelle conception des locaux de travail et aux évolutions dans les besoins de locaux à bureaux traditionnels afin de permettre l'installation de nouvelles technologies et de nouveaux équipements de communication et de traitement des données.

34.16 Une autre question importante à laquelle le Ministère doit faire face est l'Examen des programmes fédéraux, qui a été annoncé dans le budget de 1994. Cet examen des programmes gouvernementaux vise à assurer que les ministères fournissent les services de façon plus efficiente et plus rentable.

34.17 Ces changements constituent, pour le Ministère, tout un défi à relever en cette période d'importantes contraintes budgétaires.

34.18 De même, en raison de son mandat général de ministère « acheteur », Travaux publics a, depuis toujours, été l'un des facteurs permettant au gouvernement de réaliser des objectifs à caractère socio-économique tel que la création d'emplois et le développement régional. La construction du Centre de traitement des données de la taxe sur les produits et services, à Summerside (Île-du-Prince-Édouard), est un exemple récent.

Objectif et étendue de la vérification

34.19 Notre objectif était de déterminer si les méthodes employées par le Ministère dans la gestion des immeubles à bureaux appartenant à l'État permettaient que :

- les services aux locataires soient fournis avec rapidité et répondent à leurs besoins;
- les immeubles soient bien conservés et protégés;
- les immeubles soient exploités et entretenus de façon économique et efficiente, en conformité avec les exigences opérationnelles des occupants;
- les politiques, les lois et règlements pertinents du gouvernement soient respectés (par exemple la santé et la sécurité).

34.20 La pièce 34.3 indique les organisations clés qui s'occupent de la gestion des installations de bureaux appartenant à l'État.

34.21 L'examen de la gestion, de l'exploitation et de l'entretien des immeubles à bureaux appartenant à l'État comprenait :

- la visite de 28 immeubles à bureaux de tailles et de types divers et des entrevues avec les employés responsables à tous les niveaux dans les cinq régions du pays;
-
- la revue des questions touchant la planification et la gestion des locaux à bureaux ainsi que l'obligation redditionnelle avec les cadres supérieurs des Travaux publics, tant à l'administration centrale que dans les régions;
-
- la consultation avec les spécialistes de l'immobilier des secteurs public et privé;
-
- l'examen des données sur la gestion des locaux provenant d'autres administrations.
-

Expérience d'autres pays

34.22 Ces dernières années, d'autres pays ont introduit d'importantes réformes en ce qui touche la gestion des biens immobiliers. Le General Accounting Office des États-Unis a récemment rédigé un rapport sur les réformes entreprises en Australie, au Canada, au Royaume-Uni et en Suède.

34.23 En septembre 1994, le rapport intitulé *Real Property Management: Reforms in Four Countries Promote Competition* , démontrait que les organismes immobiliers des quatre pays visés faisaient face à des problèmes similaires : « de mauvaises pratiques d'affaires; des stratégies inadéquates de gestion des biens immobiliers; une situation conflictuelle quant aux rôles du responsable des services de l'immeuble et de l'agent de supervision; des clients insatisfaits et des empêchements quant à l'achat, l'entretien et l'aliénation des biens immobiliers en temps opportun ». Les caractéristiques des réformes des biens immobiliers dans ces pays sont : 1) l'introduction d'une concurrence de fournisseurs de services; 2) une gestion stratégique plus poussée des biens immobiliers de façon à les considérer comme des investissements et répondre aux besoins du mandat des clients; 3) une distinction entre les services aux immeubles et la gestion des biens (sauf pour la Suède) et les rôles d'élaboration et de surveillance des politiques.

34.24 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pourrait s'inspirer des réformes entreprises dans les autres pays pour améliorer la structure et la gestion des biens immobiliers au Canada.

Observations et recommandations

34.25 En général, les 28 immeubles à bureaux que nous avons examinés étaient bien exploités et entretenus; de plus, la quantité et la qualité des locaux fournis aux ministères fédéraux étaient adéquates. Nous avons constaté que bien que certains immeubles à bureaux étaient en état de détérioration, d'autres étaient des édifices modernes.

34.26 Les coûts d'exploitation et d'entretien des immeubles à bureaux appartenant à l'État sont relativement fixes, du moins à court terme. Par conséquent, il n'existe aucune solution miracle pour améliorer la gestion et l'exploitation de ce genre d'immeuble. Afin d'améliorer au cours de la prochaine décennie, les secteurs qui selon nous en ont besoin, il faudrait des déboursés importants, une planification originale et une mise en oeuvre minutieusement contrôlée de la part des gestionnaires de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

34.27 Nos observations et recommandations englobent trois secteurs principaux : la planification stratégique en matière de locaux, l'exploitation des immeubles à bureaux, l'obligation de rendre compte ainsi que les incitations dans la gestion des immeubles à bureaux.

Planification stratégique en matière de locaux

34.28 Dans notre vérification de 1991 des locaux à bureaux loués, nous avons observé que depuis longtemps plusieurs problèmes touchant la gestion des locaux n'avaient pas été résolus malgré des années de discussions et d'études. Un de ces problèmes est lié au fait que le Ministère semble incapable d'élaborer une méthode stratégique à long terme afin de fournir des locaux. Ce chapitre traite du besoin toujours constant d'une telle méthode. Nous y décrivons aussi les éléments critiques de la planification des locaux et soulignons la Stratégie nationale d'investissement du Ministère. La pièce 34.4 expose les composantes importantes actuelles de la planification des locaux du gouvernement.

Le vieillissement des immeubles appartenant à l'État

34.29 Même si les immeubles sont bien entretenus quotidiennement, il faut généralement remplacer ou réparer les systèmes importants tous les 20 à 30 ans afin de conserver la valeur des immeubles et d'assurer leur bon fonctionnement. Si l'on n'investit pas des sommes considérables afin de moderniser les immeubles, ceux-ci se détérioreront peu à peu et ne fourniront plus de milieux de travail productifs aux occupants.

34.30 L'âge moyen des immeubles à bureaux appartenant à l'État et qui font partie du portefeuille des Travaux publics dépasse les 40 ans. Cependant, une importante proportion soit environ le tiers des locaux à bureaux est située dans des bureaux qui ont moins de 20 ans (voir la pièce 34.5). Des représentants du Ministère jugent qu'il est nécessaire de restaurer la structure, les systèmes d'éclairage et de sécurité de même que les systèmes mécanique et électrique d'environ 80 des 367 immeubles.

34.31 En 1986, le Conseil du Trésor approuvait une politique et un cadre de gestion pour les immeubles à vocation patrimoniale, dont la gestion a été confiée au Bureau d'examen des édifices fédéraux à valeur patrimoniale (BEÉFVP), sous l'égide du Service canadien des parcs du ministère du Patrimoine canadien. Selon cette politique, tous les immeubles gouvernementaux de plus de 40 ans sont assujettis à un examen qui détermine leur valeur patrimoniale avant que des mesures importantes ne soient prises. Étant donné qu'un grand nombre d'immeubles appartenant à l'État et qui font partie du parc immobilier des Travaux publics entrent dans cette catégorie, le Ministère doit tenir compte des répercussions de cette politique en élaborant ses plans à long terme concernant ses installations.

Les exigences en matière de financement

34.32 Le mauvais entretien d'un immeuble et l'absence de réparations adéquates entraînent une valeur réduite du bien immobilier, une piètre qualité des lieux de travail, des problèmes potentiels pour la santé et la sécurité, la possibilité de coûts de réparation plus élevés à l'avenir et un besoin accru de locaux loués qui coûtent plus chers.

34.33 Ces dix dernières années, en raison de fonds insuffisants, le Ministère n'a pu entreprendre les travaux importants de rénovation nécessaires afin de s'assurer que ces biens immobiliers étaient conformes aux normes courantes. Selon les moyennes de l'industrie, les représentants du Ministère estiment qu'au cours des cinq prochaines années, il leur faudra des fonds supplémentaires d'environ 300 millions de dollars pour effectuer les rénovations qui s'imposent.

34.34 De récents projets de rénovation permettaient de réaliser d'importantes économies en utilisant davantage les locaux appartenant à l'État, de façon à réduire la superficie louée. D'autres économies des coûts de fonctionnement seraient possible si l'on modernisait les systèmes mécanique et électrique ainsi que les systèmes de chauffage et de ventilation.

34.35 Le Conseil du Trésor s'inquiète au sujet des coûts de plus en plus élevés des locaux à bureaux. La pièce 34.6 atteste que les dépenses engagées au titre des installations de bureaux sont passées de 740 millions de dollars en 1989-1990 à 1,079 milliard de dollars en 1993-1994. Le Conseil du Trésor a demandé au Ministère d'élaborer un plan pluriannuel visant à réduire de 10 p. 100 la superficie des locaux ainsi que le coût global du programme des locaux au cours des cinq prochaines années.

Les répercussions des conventions comptables du gouvernement sur les dépenses en capital

34.36 Dans ses conventions comptables et budgétaires, le gouvernement inscrit les investissements ainsi que les coûts de fonctionnement au titre de dépenses dans le calcul du déficit annuel. Cette disposition nuit à l'approbation des projets d'investissement pendant les discussions budgétaires.

34.37 Par exemple, on traite de la même façon une dépense de 25 millions de dollars pour rénover un immeuble et une dépense annuelle de quatre millions de dollars pour

louer des locaux de superficie équivalente dans un immeuble privé, malgré que ces deux dépenses soient totalement différentes. La différence est qu'une dépense en capital pour la rénovation d'un immeuble appartenant à l'État fournit des avantages futurs en logeant des fonctionnaires fédéraux pendant peut-être 15 ou 20 ans, tandis qu'un loyer doit être versé tous les ans; ce qui entraîne généralement une dépense globale plus élevée pour le gouvernement. Toutefois, étant donné qu'il faut s'occuper dès maintenant de la gestion du déficit, d'importantes dépenses en capital doivent être reportées.

34.38 Des représentants du Ministère ont fait observer que le Secrétariat du Conseil du Trésor décourage la présentation de propositions de financement pour des projets de rénovation d'immeubles ou d'optimisation de superficie, à moins que ce ne soit pour des raisons de santé et de sécurité ou que ces projets aient des périodes de récupération courtes. Cette situation a

nettement empêché le Ministère d'obtenir des fonds pour des projets d'optimisation de locaux qui pourraient entraîner, à long terme, des économies substantielles pour le gouvernement.

La planification des locaux dans un environnement en constante évolution

34.39 Les Travaux publics, tout comme d'autres gestionnaires de grandes installations des secteurs privé et public, relève un défi de taille lorsqu'il s'agit de prévoir les besoins en locaux à bureaux du gouvernement fédéral et de concevoir une stratégie appropriée permettant de répondre à la demande de façon rentable.

34.40 Malgré les grandes difficultés que crée le climat actuel de changement et d'incertitude, nous croyons qu'une méthode stratégique est nécessaire pour faciliter la prise de décisions en ce qui touche les investissements et les aliénations d'immeubles fédéraux et pour négocier des baux. Pour qu'elle soit efficace, une telle stratégie doit être effectuée en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi qu'avec les ministères et organismes qui ont besoin de locaux à bureaux.

34.41 Le Ministère a commencé à élaborer des stratégies d'investissement régionales axées sur la collectivité, mais ces stratégies sont limitées, en général, à ses propres biens immobiliers, surtout les installations de bureau. Les plans régionaux de plus grande envergure, ceux qui englobent tous les biens immobiliers fédéraux, sont la responsabilité du Bureau des biens immobiliers et du matériel du Conseil du Trésor. Le Bureau doit collaborer avec le Ministère et d'autres ministères et organismes gardiens de biens immobiliers dans l'aménagement de plans régionaux en matière de biens immobiliers.

34.42 Afin de réduire au minimum les risques dans le climat actuel d'incertitude et de réorganisation, il faudrait élaborer une stratégie réaliste axée sur la garde des immeubles essentiels appartenant à l'État et sur des baux à long terme attrayants, fondés sur une analyse de chacune des régions. La stratégie nécessiterait aussi des mesures décisives visant l'aliénation des installations qui ne sont plus nécessaires ou qui ne conviennent plus à l'exécution des programmes.

34.43 Le projet de stratégie établirait, par région, le mélange souhaité de locaux appartenant à l'État et de locaux loués afin de répondre aux besoins en locaux à bureaux. On considère généralement que, à long terme, il coûte moins cher d'être propriétaire d'un immeuble que de le louer; toutefois, la location de locaux offre plus de latitude, tandis que le besoin à long terme d'un immeuble est incertain ou est sujet à des exigences de programme qui évoluent rapidement. Un mélange de locaux « essentiels » appartenant à l'État et de locaux loués « complémentaires » apporterait un équilibre entre le coût inférieur d'un immeuble de l'État et la latitude qu'offrent les locaux loués. Le pourcentage ne devrait pas être un « objectif » national; on devrait plutôt chercher à atteindre un bon équilibre afin de répondre aux besoins particuliers de chaque région du pays.

34.44 Un plan de gestion plus détaillé des locaux serait aussi nécessaire pour cerner les besoins de financement au titre de la rénovation des immeubles appartenant à l'État et pour préciser les économies prévues grâce à des coûts de fonctionnement moins élevés dans les immeubles rénovés et à des besoins de location moins grands. Sans ce plan, il n'est pas certain que des décisions appropriées seraient prises en ce qui touche la gestion et l'aliénation

d'immeubles fédéraux et les investissements dans ceux-ci ou la conclusion de baux à long terme.

34.45 Nous reconnaissons que la préparation de prévisions exactes en ce qui concerne les besoins en locaux est une tâche des plus difficiles, mais nous croyons que le temps est propice à l'élaboration d'une méthode stratégique en matière de planification et de gestion des locaux à bureaux, en collaboration avec les intervenants clés qui partagent cette responsabilité, à savoir le Conseil du Trésor ainsi que les ministères et organismes fédéraux.

La Stratégie nationale d'investissement des Travaux publics

34.46 Reconnaissant la nécessité d'élaborer un processus de planification à long terme en matière de biens immobiliers, le Ministère a récemment rendu publique la Stratégie nationale d'investissement. Approuvée par le Conseil du Trésor en juin 1994, la Stratégie établit les objectifs, les principes directeurs et l'orientation générale pour toutes les activités liées aux investissements immobiliers comprises dans le Programme des biens immobiliers. La Stratégie s'appuie sur les grands principes importants qui suivent :

- Investir dans les biens immobiliers ou se dessaisir d'actif immobilier en vue d'utiliser de façon optimale les ressources disponibles.
- Planifier et gérer les biens immobiliers afin de répondre aux besoins des clients et de réduire au minimum les coûts liés au cycle de vie.
- Ne garder que les biens immobiliers qui répondent aux besoins des programmes approuvés.
- Prendre les décisions d'investissement fondées sur des analyses compétentes et exhaustives de toutes les options raisonnables, en tenant compte de toutes les considérations financières et non financières.
- Établir des indicateurs de rendement appropriés afin de surveiller et d'évaluer les décisions et les intérêts liés aux investissements.
- Se prévaloir de la gamme complète de possibilités de financement et des occasions d'établir des alliances stratégiques.

34.47 Bien que l'objectif de la Stratégie nationale d'investissement soit de planifier et de gérer de façon plus efficace, le Ministère a beaucoup à faire avant de mettre en application les concepts décrits ci-dessus. Le succès de la mise en oeuvre de la Stratégie dépendra de la collaboration du Conseil du Trésor et des ministères locataires, de même que de la capacité du Ministère de prévoir l'avenir et les besoins compris dans ces prévisions.

34.48 Nous croyons que si l'on met en oeuvre la Stratégie nationale d'investissement tel que prévu, et tenant compte des suggestions énumérées dans ce chapitre, on obtiendra d'importants résultats.

34.49 Voici les objectifs de la Stratégie nationale d'investissement en ce qui concerne les locaux à bureaux :

- Réduire la taille totale des biens immobiliers selon la diminution prévue des besoins de locaux au cours des prochaines années.
- Déterminer quelles sont les installations qui ne valent pas la peine d'être rénovées ou gardées et s'en défaire. Profiter le plus possible des occasions de réduire les coûts et d'améliorer le service aux locataires.
- Prévoir une certaine flexibilité en ayant une proportion équilibrée de biens immobiliers appartenant à l'État, des biens acquis par bail-achat et des biens loués en tenant compte de la durée de vie utile et des analyses coûts-avantages.
- Rendre le plus rapidement possible les installations appartenant à l'État conformes à toutes les normes concernant l'environnement, la santé, la sécurité et l'accessibilité pour les personnes handicapées, selon les ressources disponibles.
- Dans la mesure du possible, réduire au minimum les rénovations coûteuses des installations louées ou appartenant à l'État.

34.50 Pour terminer, soulignons qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer la gestion et la planification des locaux fédéraux à bureaux. Nous croyons que le Ministère est « sur la bonne voie ». Cependant, il est trop tôt pour prévoir les résultats de la mise en oeuvre de la Stratégie nationale d'investissement.

34.51 Travaux publics devrait tenir compte des répercussions de la politique sur la conservation du patrimoine sur ses immeubles en élaborant ses plans à long terme concernant ses installations.

Réponse du Ministère : Suivant les principes régissant la Stratégie nationale d'investissement (SNI), approuvée par le Conseil du Trésor le 23 juin 1994, et la politique sur le contrôle du rendement des biens immobiliers de la Direction des biens immobiliers, diffusée en avril 1994, les responsabilités liées à la garde des biens immobiliers, en conformité avec la politique du gouvernement en matière de patrimoine, sont reconnues, comprises et intégrées dans les processus actuels liés à la planification de la gestion des actifs. Dans ses futurs plans à long terme visant les installations, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) cernera, le cas échéant, toutes les répercussions (coût et/ou contraintes relatives à l'utilisation des installations) des exigences précisées dans la politique du patrimoine pour toutes les décisions prises en ce qui touche les immobilisations et le fonctionnement.

34.52 Le gouvernement devrait examiner ses processus de budgétisation et de comptabilité afin d'abolir les entraves qui nuisent aux investissements en capitaux et de profiter des avantages à long terme des investissements d'immobilisations.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît que l'emploi d'objectifs annuels de déficit comme principal outil de gestion des finances publiques crée de fausses barrières qui nuisent aux projets d'investissement dans les immobilisations. Par conséquent, afin de mieux comptabiliser les « coûts » du gouvernement et de rendre plus rigoureuse l'obligation de rendre compte à l'égard des biens, le gouvernement envisage sérieusement l'application d'une politique comptable qui reposerait sur la capitalisation des biens. Il étudie aussi les aspects négatifs d'une politique de capitalisation tel que les coûts administratifs liés à sa mise en oeuvre et peut-être une détérioration du contrôle des finances publiques. Une décision devrait être prise en 1995.

34.53 Le Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et d'autres ministères et organismes devraient s'assurer que la planification des locaux soit liée de façon plus étroite aux plans de programmes du gouvernement, tel que les projets de restructuration et les plans d'investissement régionaux. La planification des locaux devrait se faire en collaboration étroite avec les principaux intervenants qui partagent cette responsabilité. Il faudrait atteindre un juste équilibre dans les principales régions du pays entre les immeubles appartenant à l'État et les locaux loués, lesquels procurent une plus grande souplesse.

Réponse du Ministère : Il serait bon de noter que TPSGC a entrepris récemment une série de mesures afin de mieux intégrer la planification à long terme des locaux aux initiatives stratégiques du gouvernement et de chaque ministère. Ces mesures comprennent notamment l'élaboration d'une stratégie exhaustive afin de gérer efficacement les répercussions de la restructuration du gouvernement sur les locaux (juin et novembre 1993), particulièrement dans la région de la Capitale nationale. Le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et des cadres supérieurs des ministères touchés ont participé à cette activité. La proposition de TPSGC qui en a découlé a été approuvée par le Conseil du Trésor le 2 août 1994. L'application de cette proposition permettra de réduire les coûts d'environ 20 millions de dollars par année ainsi que la superficie des locaux d'environ 78 000 m2. TPSGC est reconnu également comme un intervenant de premier plan dans la prise d'initiatives gouvernementales comme l'adoption du concept du Centre de services aux entreprises du Canada, la création d'InfoCentres et la refonte des programmes de la sécurité du revenu. TPSGC a participé activement aux groupes de travail interministériels et cerné des problèmes qui touchent l'immobilier, problèmes associés à la planification, au financement et à la mise en oeuvre de ces initiatives.

TPSGC continuera d'améliorer ses processus de planification des locaux et travaillera à renforcer le lien entre ces processus et les initiatives gouvernementales dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie visant à réduire de 10 p. 100 l'utilisation globale des locaux à bureaux du gouvernement. Cette stratégie tiendra compte de l'élaboration de plans à long terme en matière de logement visant les locataires ainsi que des répercussions de l'Examen des programmes et des politiques du gouvernement. On s'attend à ce que la stratégie soit prête à être présentée au Conseil du Trésor dans le cadre du Plan opérationnel pluriannuel de 1995-1996 et de l'Examen des programmes.

La Stratégie nationale d'investissement du Ministère, tout comme les plans à long terme en matière de logement visant les locataires et la planification des investissements axés sur la collectivité, veillera à ce qu'on analyse et applique les solutions appropriées en matière de locaux, afin de permettre la bonne exécution des programmes des locataires tout en réduisant au minimum les frais du gouvernement.

Exploitation des édifices à bureaux

34.54 Les sections qui suivent contiennent nos constatations quant à l'exploitation des édifices à bureaux appartenant à l'État.

Les services aux locataires

34.55 Ces dernières années, Travaux publics élaborait plusieurs initiatives et tentait d'améliorer le service aux ministères clients. D'après les consultations qui ont eu lieu en 1993 avec les locataires, il semble qu'en général ceux-ci étaient satisfaits de la façon dont le Ministère avait réglé les problèmes quotidiens touchant l'exploitation et l'entretien. Cependant, les ateliers de 1993 et d'autres études indiquaient qu'il existait encore des problèmes concernant l'uniformité des services aux locataires, la rapidité d'exécution et l'efficience des projets importants, les rapports remis aux locataires et le coût de certains services. Nos observations appuient ces constatations.

Les incidences des compressions budgétaires

34.56 La nécessité d'effectuer des travaux d'entretien et de rénovation majeurs dans les immeubles est à la hausse alors que tous sont préoccupés du déficit fédéral. À cause de ces préoccupations, les budgets d'entretien et d'immobilisations ont été réduits. Mais cette mesure pourrait engendrer de sérieux problèmes. Si les installations ne sont pas bien entretenues, elles vont se détériorer à un point où il faudra investir beaucoup d'argent pour les rénover ou les remplacer. En fin de compte, les dépenses du gouvernement fédéral augmenteront.

34.57 Selon les porte-paroles des Travaux publics, les compressions budgétaires des dix dernières années n'ont pas permis au Ministère d'entreprendre les travaux majeurs d'entretien et de rénovation qui étaient nécessaires pour moderniser les biens immobiliers et les rendre conformes aux normes courantes de l'industrie. Ils estiment qu'ils auraient besoin d'environ 300 millions de dollars au cours des cinq prochaines années pour accomplir ce travail. Comme nous l'indiquions au début du chapitre dans la section portant sur les répercussions des politiques comptables du gouvernement sur les dépenses en capital, les conventions comptables du gouvernement tendent à favoriser les dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses en capital parce qu'elles ont moins d'incidences immédiates sur le déficit. En outre, sans plan à long terme concernant ses installations, le Ministère ne peut établir une liste prioritaire des travaux requis quant à l'entretien et aux réparations afin de gérer et sauvegarder la valeur de ses immeubles.

Les plans de gestion des actifs

34.58 Les résultats de notre vérification indiquent que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ne recueille ni ne résume suffisamment les renseignements sur l'état de ses immeubles pour être en mesure de déterminer adéquatement ses besoins en investissements et en réparations.

34.59 Il y a environ cinq ans, le Ministère commençait à préparer des plans de gestion des biens pour chaque édifice à bureaux appartenant à l'État. L'objectif de ces plans était d'établir un cadre stratégique qui faciliterait la prise de décisions quant à la gestion du portefeuille. Les plans devaient inclure une analyse complète et approfondie de chaque immeuble, soulignant les besoins d'exploitation et d'entretien ainsi que les dépenses en capital.

34.60 À ce jour, cet exercice a coûté au Ministère la somme d'environ 5 millions de dollars, principalement en services de consultants de l'extérieur. D'après notre examen de quelques plans de gestion des actifs, nous avons constaté que ceux-ci variaient considérablement tant par la qualité que par le contenu. Certains plans contenaient des évaluations détaillées des principales composantes des immeubles et des estimations détaillées du coût des travaux d'entretien et de réparation requis. Dans d'autres cas, cependant, l'analyse des coûts d'exploitation n'était pas adéquate à cause de l'information limitée sur l'état des immeubles et les frais d'exploitation qui y était fournie. Nous avons également constaté qu'aucun résumé utile sur les travaux de réparation et d'entretien n'avait encore été préparé à l'intention des cadres des Travaux publics, du Conseil du Trésor ou du Parlement.

34.61 Dès que les nouveaux systèmes auront été mis sur pied, le Ministère mettra à jour ses plans de gestion des actifs et corrigera ces lacunes en s'assurant que les nouveaux plans donnent le type d'information dont le Ministère a besoin pour gérer son portefeuille d'édifices à bureaux appartenant à l'État.

L'entretien préventif

34.62 Un système efficace de gestion de l'entretien comprend les éléments suivants :

- une inspection et une évaluation périodiques de l'état de l'immeuble;
- des normes de travail applicables à l'exploitation et à l'entretien des principaux systèmes de chaque immeuble et leurs éléments;
- l'établissement d'une liste de priorités, de mesures budgétaires et de calendriers des travaux;
- des rapports à la direction sur le rendement.

34.63 Une bonne politique sur la gestion de l'entretien s'appuie sur des catégories de biens qui soient compatibles avec les plans à long terme concernant les installations. Un bon programme d'entretien préventif offre divers avantages tels que la prolongation de la durée de vie utile du bien, le décèlement précoce des défauts et leur correction ainsi qu'une diminution des coûts d'exploitation durant la durée de vie de l'installation. La qualité des travaux d'entretien et de réparation des édifices à bureaux du gouvernement fédéral a un effet direct sur la productivité des employés, la santé et la sécurité du public et sur l'utilisation efficiente des biens du gouvernement.

34.64 Les Travaux publics ont lancé leur programme d'Inspection des installations en 1976. Les calendriers des travaux d'entretien courants ont été améliorés et automatisés en 1986-1987 avec la mise en oeuvre du Système de soutien en matière d'entretien préventif.

34.65 Ce système offre un programme bien défini d'inspections prévoyant l'entretien et la vérification des sous-systèmes de construction et décelant les lacunes en matière d'entretien. Les inspections et les travaux d'entretien préventif courants sont effectués par le personnel de l'immeuble, techniciens, gens de métier ou des entrepreneurs du secteur privé. Les gestionnaires immobiliers recommandent le type de travaux d'entretien préventif à effectuer selon les renseignements reçus du chef de district, Services techniques.

34.66 L'entretien préventif visant à assurer la santé et la sécurité des employés et du public est obligatoire. Le gestionnaire des biens de la Direction générale des biens immobiliers peut

choisir entre deux types d'entretien préventif offerts par la Direction générale des services de l'immobilier : l'un qui s'applique au matériel essentiel à l'exploitation et un autre, de calibre supérieur, qui englobe tous les éléments immobiliers.

34.67 Nous avons constaté que les pratiques variaient d'une région à l'autre. En effet, certaines d'entre elles utilisaient le Système de soutien complet en matière d'entretien préventif tandis qu'une autre région utilisait un système local totalement différent.

34.68 À la suite d'un examen interne des pratiques d'entretien effectué en 1992 dans la région de la Capitale nationale et de notre propre vérification, nous avons constaté que l'on connaissait les critères minimums en matière de santé et de sécurité mais que les problèmes suivants existaient :

- il n'y avait aucune politique ministérielle en ce qui a trait au niveau d'entretien applicable aux édifices à bureaux fédéraux et aucune politique ni ligne directrice sur l'utilisation du Système de soutien en matière d'entretien préventif;
- l'utilisation du dit système était facultative, sauf pour l'entretien du matériel de sécurité; le choix était laissé à la discrétion des gestionnaires de logement et des gestionnaires de l'immobilier;
- les principaux utilisateurs et opérateurs du système n'avaient pas reçu une formation adéquate.

34.69 Le Ministère a l'intention d'acquérir un tout nouveau système de gestion de l'entretien. Nous croyons, cependant, que le Ministère devrait résoudre les problèmes liés au vieux système avant d'en mettre un autre sur pied.

34.70 Il faut que les immeubles soient inspectés régulièrement par des techniciens compétents afin que l'on possède l'information nécessaire à la planification et à la mise en oeuvre d'un programme d'entretien efficace. Sans un tel programme, il serait difficile d'établir des budgets raisonnables pour les travaux de réparation et d'entretien et de prendre des décisions sur la répartition des ressources entre les projets d'immobilisations et les travaux d'entretien.

34.71 En raison de l'importance accordée au respect des objectifs de rendement financier à court terme (marges sectorielles) dans la gestion des immeubles appartenant à l'État, certains gestionnaires immobiliers effectuent les inspections annuelles des immeubles sans faire appel aux services de la Division des services techniques. Étant donné que les gestionnaires immobiliers ont un contrôle très limité sur les autres coûts d'exploitation des immeubles, le fait de ne pas confier les inspections annuelles des immeubles à des techniciens qualifiés est un des seuls moyens à leur disposition leur permettant de réduire leurs dépenses et d'améliorer leur rendement financier à court terme.

34.72 Nous avons constaté qu'il n'existait aucun programme précis de contrôle de la qualité pour s'assurer que le principe de la « diligence raisonnable » soit respecté en ce qui touche la santé, la sécurité et le fonctionnement. En outre, certains gestionnaires ne comprennent pas très bien leurs responsabilités dans ces aspects essentiels de la gestion immobilière.

34.73 En résumé, les principes d'entretien préventif ne semblent pas être utilisés de la même façon partout au Ministère. À certains endroits, on croit que « mieux vaut prévenir que guérir », tandis qu'ailleurs on attend la panne avant de réagir. Selon nous, le Ministère doit s'assurer que des normes d'entretien adéquates, fondées sur des pratiques valables utilisées dans les secteurs public et privé, soient appliquées uniformément dans toutes les régions.

La conservation de l'énergie et de l'eau dans les immeubles appartenant à l'État

34.74 Le *Plan vert* du gouvernement du Canada, annoncé en 1990, a été élaboré pour aider à évaluer les questions problématiques auxquelles notre nation doit faire face en matière d'environnement et pour mettre en application les solutions requises. Le Plan reconnaît que le public s'attend à ce que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file en matière de protection de l'environnement et que l'on s'attend à ce que le gouvernement s'engage à adopter un Code de gérance de l'environnement. En vertu de ce Code, les ministères fédéraux doivent élaborer des plans d'action en matière d'environnement qui portent, entre autres, sur la conservation de l'énergie et de l'eau.

34.75 En raison de la taille et de l'étendue de son portefeuille de biens immobiliers, les activités du Ministère peuvent avoir des répercussions importantes sur notre environnement. Dans le cadre de notre vérification des édifices à bureaux appartenant à l'État, nous avons examiné les projets de conservation de l'énergie et nous avons jeté un coup d'oeil sur les mesures de conservation de l'eau.

34.76 En décembre 1992, le ministère des Travaux publics a rendu public son Plan de gestion environnementale et commençait une évaluation de toutes ses activités afin de déterminer comment il pourrait s'acquitter de son mandat tout en respectant davantage l'environnement. En outre, les initiatives présentées dans le *Plan vert* ont été examinées pour s'assurer qu'elles pouvaient s'appliquer aux Travaux publics et des stratégies ont été élaborées pour régler les problèmes pertinents. Pour donner suite à ses études, le Ministère s'engagea à préparer un document décrivant comment il comptait solutionner les 26 problèmes importants touchant l'environnement.

34.77 L'Initiative des bâtiments fédéraux pour l'amélioration du rendement énergétique et la conservation de l'énergie. L'Initiative des bâtiments fédéraux constitue l'un des principaux moyens pour le gouvernement d'améliorer le rendement énergétique et conserver l'énergie. En février 1992, le ministère des Ressources naturelles présentait cette initiative pour permettre aux ministères gardiens de profiter des avantages que procure un meilleur rendement énergétique. Conformément à ce programme, des entreprises privées que l'on appelle entreprises de services écoénergétiques fournissent les fonds nécessaires à la modernisation des immeubles appartenant à l'État afin d'améliorer leur rendement énergétique.

34.78 Essentiellement, il s'agit d'un contrat axé sur le rendement qui prévoit une entente de financement par un tiers. Cette entente permet aux ministères d'apporter les améliorations nécessaires pour accroître le rendement énergétique d'immeubles ou de remplacer leurs installations mécaniques et électriques. Il y a lieu de mentionner que ce n'est pas nécessairement l'option la plus économique pour remplacer ou acquérir du matériel. En fin de compte, cette mesure peut être plus coûteuse pour le gouvernement que s'il finançait lui-même les travaux de modernisation ou le remplacement d'installations. Cependant, le coût des travaux et les économies d'énergie sont garantis, garantie qui n'est pas offerte au gouvernement lorsqu'il fait faire lui-même les travaux.

34.79 Conformément à cette Initiative, un ministère doit faire une demande de proposition à au moins trois entreprises de services écoénergétiques qui se sont déjà qualifiées pour un travail de ce genre. Il entreprend ensuite des négociations avec l'entreprise retenue et signe un contrat

pour la réalisation des travaux de modernisation ou le remplacement d'installations. Les coûts d'immobilisations sont assumés par l'entreprise et remboursés au moyen des économies réalisées grâce à l'amélioration du rendement énergétique. L'entrepreneur garantit au ministère un certain degré d'économie en fonction de la consommation d'énergie de l'immeuble, et la période de remboursement (maximum de 8 ans) est indiquée dans le contrat. Pendant la période de remboursement, le ministère en question ne débourse pas plus pour sa consommation d'énergie qu'il ne payait avant de faire faire les travaux. Mais une fois la période de remboursement terminée, les coûts d'énergie seront réduits. Le contrat stipule également que des rajustements seront apportés pour tenir compte du taux d'inflation et des changements dans la consommation d'énergie qui ne sont pas liés au projet.

34.80 Selon les prévisions établies par Ressources naturelles Canada, l'Initiative des bâtiments fédéraux permettrait au gouvernement fédéral d'économiser environ 100 millions de dollars par année au chapitre des coûts énergétiques. De ce montant, Travaux publics estime que la part qui lui reviendrait tous les ans se situerait entre 12 et 15 millions de dollars.

34.81 Outre les économies importantes qu'il est possible de réaliser, une amélioration du rendement énergétique des immeubles fédéraux contribuerait grandement à la réalisation de l'objectif que le Canada s'est fixé de stabiliser les émissions de gaz carbonique et d'autres gaz qui contribuent à l'effet de serre.

34.82 Selon les représentants des Travaux publics, environ 80 édifices à bureaux appartenant à l'État seraient des candidats possibles à cette Initiative des bâtiments fédéraux. À ce jour, les Travaux publics ont mis en oeuvre un projet visant à améliorer le rendement énergétique de l'immeuble Harry Hays à Calgary (Alberta) (voir la pièce 34.7), et sont en train de négocier des contrats pour trois autres immeubles.

34.83 La conservation de l'eau. Un grand nombre de principes utilisés dans le programme de conservation de l'énergie s'appliquent directement à la conservation de l'eau. En effet, les ministères qui envisagent de moderniser leurs installations pourraient mettre en oeuvre en même temps des mesures de conservation de l'énergie et de l'eau. Le ministère de l'Environnement estime que des économies d'environ 30 millions de dollars pourraient être réalisées chaque année en faisant une utilisation plus efficace de l'eau dans toutes les installations fédérales.

34.84 Au cours de l'année 1993, la Division des services de l'environnement des Travaux publics a examiné 116 immeubles du Ministère appartenant à l'État dans l'ensemble du Canada. Un rapport de février 1994 concluait que bon nombre d'installations n'avaient fait l'objet d'aucune vérification sur la consommation d'énergie et d'eau et que le Ministère n'avait encore choisi aucune stratégie pour la conservation de l'énergie et de l'eau.

34.85 À la suite des discussions que nous avons eues avec les représentants des Travaux publics, des ministères des Ressources naturelles et de l'Environnement et d'après nos observations, nous avons conclu que les Travaux publics devraient évaluer les résultats et les risques de leurs projets pilotes de conservation de l'énergie et de l'eau et prévoir la mise en application de mesures semblables dans d'autres immeubles où le besoin le justifie.

34.86 Le Ministère devrait :

- **a) élaborer un plan prévoyant un financement plus stable pour les travaux d'entretien et de rénovation majeurs de ses immeubles;**

- **b) s'assurer qu'il dispose de suffisamment d'information sur l'état, les coûts et le rendement de ses immeubles et sur l'ensemble des besoins de travaux en réparation et en entretien;**
- **c) s'assurer que des normes d'entretien adéquates soient établies et appliquées uniformément dans chaque région;**
- **d) évaluer les résultats et les risques de ses projets pilotes de conservation de l'énergie et de l'eau et mettre en application, le plus rapidement possible, des mesures semblables dans d'autres immeubles où le besoin le justifie.**

Réponse du Ministère :

- *a) Grâce à la Stratégie nationale d'investissement et à la présentation du Plan opérationnel pluriannuel de 1995-1996 concernant le plan d'immobilisations du programme des Biens immobiliers, le Ministère a cerné les besoins ainsi que les niveaux de financement nécessaire à l'exécution d'un programme visant à rénover les biens appartenant à l'État (locaux à bureaux et locaux d'usage commun) à un taux de 4 p. 100 par année. La capacité de bien exécuter ce plan est directement liée à l'acquisition de fonds supplémentaires nécessaires.*
- *b) TPSGC, grâce à sa politique visant le plan de gestion des actifs ainsi qu'au processus de planification de la gestion des immeubles, a déterminé l'information de gestion requise pour bien gérer les biens immobiliers qui lui sont confiés. Ce qui lui a manqué jusqu'ici ce sont de bons outils d'information de gestion. Ces outils (le Système de planification des actifs et le Système de gestion des actifs) ont été désignés comme étant des outils essentiels dans le plan stratégique de la technologie de l'information, et l'on prévoit les développer dans les prochaines années, à mesure que les ressources deviendront disponibles.*
- *c) Le Ministère a pris des mesures visant à améliorer la qualité des normes d'entretien et de leur application dans tout le pays. Ces mesures comprennent i) la santé et la sécurité : les exigences en matière de sécurité, la politique connexe et des vérifications périodiques; ii) les exigences en matière de réglementation environnementale ainsi que celles touchant la santé et la sécurité : un cadre de gestion, y compris l'établissement des priorités, le financement, la mise en oeuvre, la vérification et l'établissement de rapports en ce qui touche le projet; iii) un plan de travail pour les travaux d'entretien devant être réalisés avec prudence et probité.*
- *d) En ce qui concerne la conservation de l'énergie et de l'eau, nous disposons maintenant de processus qui nous permettront de profiter au maximum des nouvelles technologies. Par exemple, nous avons tenu compte dans l'élaboration du processus du plan annuel de gestion des immeubles des possibilités d'économie déjà notées. Seulement au cours de l'exercice actuel, nous envisageons de lancer 25 initiatives fédérales dans le secteur du bâtiment. Si nous allions plus vite, il nous serait impossible de nous conformer au principe de prudence.*

Obligation de rendre compte et incitations

L'obligation de rendre compte des ministères locataires en matière de locaux à bureaux

34.87 Les ministères devraient-ils payer un loyer pour leurs locaux? Dans notre chapitre sur les locaux loués du Rapport de 1991, nous avons noté que la question fondamentale, à savoir si les ministères devraient payer un loyer pour leurs locaux loués, n'avait pas été résolue. Au moment de rédiger le présent rapport, la question demeure toujours sans réponse.

34.88 En 1991, nous avions recommandé que Travaux publics Canada entreprenne les démarches nécessaires en vue de régler la question du paiement d'un loyer par les ministères locataires. En 1994, les ministres ont demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor d'examiner la question et de trouver, de concert avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et autres ministères, des solutions de rechange. À notre avis, il est important de trouver une solution à cette question afin de faciliter les réformes essentielles dans la planification et la gestion des locaux.

34.89 Les régimes d'utilisateur-payeur pour les locaux du gouvernement sont complexes et les pratiques varient considérablement d'une région à l'autre au Canada et d'un pays à l'autre. En outre, le concept d'utilisateur-payeur a ses partisans et ses détracteurs, selon la définition que l'on donne à une « bonne administration publique ».

34.90 Avec un régime d'utilisateur-payeur, les ministères locataires recevraient des crédits avec lesquels ils paieraient un loyer aux Travaux publics, loyer qui serait fondé sur le taux estimé du marché pour la superficie occupée.

34.91 L'imposition d'un loyer a, par le passé, généralement été un critère important dans les efforts déployés pour instaurer un régime d'autofinancement à Travaux publics. Comme l'indique l'expression, Travaux publics dépendrait des recettes tirées des locaux qu'il louerait et des services qu'il fournirait afin de financer toutes ses activités, notamment l'acquisition d'immobilisations et la réparation de ces dernières.

34.92 En 1985, le groupe de travail Nielsen sur l'examen des programmes faisait remarquer que l'autofinancement n'avait pas permis de modifier les méthodes de fonctionnement des Travaux publics, et avait plutôt donné lieu à un vaste exercice d'élaboration de systèmes financiers et de gestion de l'information. Le groupe de travail ajoutait :

> « Souvent, les partisans de l'autofinancement ont fait de la surenchère. Il ne faut pas voir dans ce principe la solution miracle aux problèmes de locaux du gouvernement ou à ceux de Travaux publics. Il ne faut pas croire qu'elle va mettre un frein à la demande de services des locataires. Dans la plupart des cas, les sommes dont les locataires ont besoin pour des services proviendront des affectations de crédits par l'intermédiaire de Travaux publics. L'indication des coûts précis des locaux dans les budgets ministériels ne devrait pas améliorer la rigueur car il s'agit de postes budgétaires trop peu importants. Aux États-Unis, en Grande-Bretagne et dans les deux provinces canadiennes qui ont recours à des sociétés d'État pour fournir les locaux, le contrôle de la demande des locataires est encore exercé par des normes d'autorisation appliquées par des organismes centraux. »

34.93 Les tenants du principe de l'utilisateur-payeur pour les locaux prétendent que les ministères connaîtraient ainsi mieux le coût des locaux et qu'ils réduiraient donc leurs exigences en termes d'emplacement, de qualité et de quantité.

34.94 Les opposants au principe de l'utilisateur-payeur font valoir que proposer ce concept sans permettre aux ministères locataires d'avoir recours à la « facultativité » - la possibilité de choisir leurs propres locaux à bureaux - et sans forcer les Travaux publics à faire concurrence au secteur privé ne ferait qu'ajouter des démarches administratives et n'apporterait que très peu

d'économies au chapitre des locaux. Les coûts seraient simplement transmis aux ministères locataires au moyen d'un système complexe de comptabilité et de facturation.

34.95 En outre, on considère généralement que la facultativité n'est pas pratique dans les secteurs où le gouvernement fédéral est l'un des principaux utilisateurs de locaux à bureaux, comme dans la Région de la Capitale nationale. C'est dans cette région que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada détient 42 p. 100 de ses locaux à bureaux appartenant à l'État et 45 p. 100 de locaux à bureaux loués. Dans un tel marché, un fournisseur de services commun (Travaux publics) qui connaît le marché immobilier local est dans la meilleure position pour traiter avec les sociétés immobilières privées (l'offre) et pour optimiser les exigences des locataires (la demande) au moyen des biens immobiliers de l'État dont il dispose. À notre avis, la « facultativité » dans la Région de la Capitale nationale ne serait pas pratique et entraînerait probablement une sous-optimisation des ressources du gouvernement en matière de locaux.

34.96 Selon les cadres de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, les organismes qui ont utilisé la « facultativité » ont constaté un exode de locataires vers des locaux loués plus attrayants. Le résultat : un grand nombre d'immeubles du secteur public sont devenus vacants, ces derniers étant difficiles à louer ou à céder dans les conditions actuelles de surabondance de locaux. Les changements dans l'administration des biens immobiliers de la plupart des organismes étant relativement récents, il est trop tôt pour en évaluer pleinement les incidences. Les Travaux publics continuent à étudier de près les avantages et les inconvénients de ces changements organisationnels au Canada et à l'étranger.

34.97 En 1988, lorsqu'il a été décidé de remettre l'administration des politiques de gestion des locaux aux Travaux publics, le Conseil du Trésor a décidé de reporter la décision d'imputer les loyers à tous les ministères jusqu'à la fin du processus de mise en oeuvre. Le Conseil du Trésor devait évaluer le contrôle gestionnel accru du programme de gestion des locaux par les Travaux publics et la pertinence d'avoir recours à l'autofinancement. Au moment de rédiger le présent rapport, cette évaluation n'avait toujours pas été effectuée.

34.98 Dans le chapitre de notre rapport de 1991 sur la location des immeubles par le gouvernement fédéral, nous avions conclu que :

> « la formule d'autofinancement peut parfois fonctionner pour des organismes de services communs, mais elle n'est pas une panacée. Ces organismes ont tous besoin de bonnes pratiques de gestion, de systèmes d'information de gestion appropriés, de contrôles suffisants et de systèmes d'évaluation des résultats réalistes, quel que soit leur type d'organisation ou le mode de financement de leurs services. »

34.99 Nous n'avons pas changé d'avis quant à l'autofinancement et à la pratique connexe de l'utilisateur-payeur des locaux.

34.100 La surveillance de l'espace utilisé par les ministères et une meilleure information sur le rendement. Pendant plusieurs années, Travaux publics Canada était chargé de veiller au respect des politiques du Conseil du Trésor pour ce qui est de la quantité, de la qualité et de l'emplacement des locaux à bureaux pour les ministères locataires. Dans l'exécution de son rôle de surveillance, le Ministère doit s'assurer de répondre aux demandes de locaux en utilisant au maximum les biens immobiliers existants (propriété de l'État ou locaux loués), en donnant le meilleur rapport qualité-prix et en garantissant l'intégrité du processus d'appel d'offres.

34.101 En septembre 1993, la responsabilité de l'élaboration et de la mise à exécution des politiques régissant les locaux à bureaux a été remise à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. En vertu de la nouvelle structure, appelée Leadership partagé en matière de locaux, le Ministère collabore avec les locataires pour établir des points de repères et des normes en matière de locaux à bureaux (voir la pièce 34.8).

34.102 En plus de mettre sur pied cette structure, le Ministère doit, à la demande du Conseil du Trésor et de concert avec les locataires et le Conseil du Trésor, élaborer un plan global visant à réduire de 10 p. 100 la quantité de locaux qu'utilise le gouvernement.

34.103 Cette structure donne aux ministères locataires certains choix; elle leur permet de jouer un rôle prépondérant dans la définition de leurs besoins en locaux et d'être responsables de l'utilisation de leurs locaux. En outre, les locataires pourront négocier des exceptions aux normes, cependant ils devront en assumer le coût.

34.104 Depuis 1963, Travaux publics Canada présente le coût imputé des locaux attribués sans contrepartie financière aux ministères locataires. Malgré la divulgation de ce renseignement, il est généralement reconnu que, les locaux étant loués gratuitement à la plupart des ministères, ces derniers ont peu d'incitations à réduire la superficie des locaux qu'ils utilisent. Par exemple, la superficie utilisée ne fait pas l'objet d'une comparaison à une norme de base.

34.105 À notre avis, le système de l'obligation de rendre compte des ministères locataires devrait être plus « musclé » et pourrait, par exemple, comporter un système d'auto-évaluation ou d'auto-surveillance afin que la superficie totale des locaux occupée respecte les normes fixées.

34.106 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada joue un rôle de contrôle important au niveau global de la gestion centralisée des locaux du gouvernement. Par contre, le Ministère ne peut pas surveiller les ministères locataires plus en détail, car cette activité ne serait pas pratique et trop coûteuse. Les ministères doivent fournir aux Travaux publics des renseignements exacts en matière d'occupation des locaux et confirmer périodiquement leurs renseignements sur leur utilisation des locaux.

34.107 Notre vérification de 1991 des locaux à bureaux loués, des plans de gestion des actifs élaborés à l'extérieur et des études ministérielles internes, font ressortir les problèmes du Ministère quant à l'information en matière de gestion immobilière. Notre récente vérification nous confirme qu'il est toujours nécessaire d'améliorer l'information en matière de gestion immobilière ce qui comprend les données sur l'usage des locaux par le locataire.

34.108 Afin de surveiller l'usage courant des locaux par chaque locataire, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada prépare des rapports sommaires sur le rendement des locaux en se fondant sur les trois indicateurs suivants : le nombre de mètres carrés par personne, les coûts par mètre carré et les coûts par personne. (Dans ce contexte, le terme « coûts » veut dire des loyers imputés au tarif du marché et non des dépenses réelles.) Depuis mars 1994, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada remet cette information aux ministères locataires et compte publier, dans son Budget des dépenses pour 1995-1996, les indicateurs de rendement et les points de repères externes, ventilés par ministère locataire. Nous appuyons cette initiative de transmettre ainsi l'information sur les locaux au Parlement, et nous incitons le Ministère à rendre compte également des montants réels dépensés pour chaque ministère locataire.

L'obligation de rendre compte au sein des Travaux publics de la gestion des immeubles et de la gestion des projets

34.109 La structure actuelle de responsabilités des Travaux publics date de 1986 et est fondée sur les recommandations du groupe de travail Nielsen. Afin d'administrer le Programme des biens immobiliers d'une façon plus « professionnelle » et d'améliorer l'obligation de rendre compte, un lien acheteur-vendeur a été établi entre la Direction générale des biens immobiliers et les deux directions générales de services, c'est-à-dire, les Services de l'immobilier et les Services d'architecture et de génie.

34.110 Les cadres de la Direction générale des biens immobiliers, chargée de la garde des locaux à bureaux et de certaines autres installations du gouvernement, se sentent obligés de rendre compte de leur gestion de ces installations et estiment que les directions générales de services doivent leur fournir des services, comme le ferait un tiers fournisseur. Toutefois, ils ont souligné que, contrairement aux propriétaires/investisseurs du secteur privé, ils ne peuvent faire appel à d'autres fournisseurs s'ils sont insatisfaits des directions générales de services. Ils ont ajouté qu'aucun programme contrôlant la qualité n'a été mis sur pied garantissant que les directions générales respectent les modalités des marchés de service internes. En résumé, ils croient qu'il faudrait une méthode semblable à celle des méthodes du secteur privé, assortie de rapports de pleine concurrence.

34.111 L'imputation ministérielle et interdirectionnelle pour les services de l'immobilier, d'architecture et de génie visait à encourager les ministères locataires et la Direction générale des biens immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada à se préoccuper davantage des coûts.

34.112 La mise en application du modèle acheteur-vendeur au sein des Travaux publics a entraîné la création d'un système complexe d'ententes de service, de protocoles d'entente et de pratiques d'imputation interne entre les directions générales. Ce système, au lieu de rapprocher les méthodes du Ministère de celles du secteur privé et de déterminer les responsabilités, a, au contraire, détourné les efforts qui devaient porter sur la gestion des immeubles vers la gestion des méthodes internes. En fait, la mise en application de ce système a rendu les programmes ministériels bureaucratiques et coûteux à gérer. Les cadres du Ministère signalaient les problèmes suivants :

- la tendance à reporter à plus tard les réparations et l'entretien afin d'améliorer le rendement financier à court terme des immeubles;
- l'existence d'une concurrence interne inutile entre les directions générales de services en raison de la diminution de la charge de travail;
- un excès de paperasserie et des méthodes administratives compliquées.

34.113 Les vérifications internes des dépassements de coûts dans les travaux de rénovation effectués dernièrement ont permis de constater que les problèmes étaient partiellement attribuables au chevauchement, au double emploi et à la confusion quant aux rôles et responsabilités respectifs de la Direction générale des biens immobiliers, de la Direction générale des services de l'immobilier et de la Direction générale des services d'architecture et de génie.

34.114 Les sondages effectués dernièrement auprès des clients et les ateliers de consultation des clients nous portent à croire que ces derniers continuent à soutenir que le nombre d'intervenants dans certains projets est trop élevé et que, souvent, il est difficile de déterminer qui a la responsabilité des travaux. Par exemple, au cours d'un sondage effectué dans une région, des répondants indiquaient que « dans ce domaine, il y avait beaucoup à faire si l'on voulait vraiment rendre les employés de la Direction générale des biens immobiliers responsables pour tous les services fournis par les Travaux publics et que les autres directions générales reconnaissent et appuient cette division des responsabilités dans la région, c'est-à-dire, la Direction générale des services de l'immobilier et la Direction générale des services d'architecture et de génie ».

34.115 Les conclusions d'une étude des opérations effectuée par des consultants externes en novembre 1992 et celles de nos propres vérifications démontraient que la gestion quotidienne aux Travaux publics était excessivement complexe. Selon les estimations contenues dans l'étude, on pourrait réaliser des économies annuelles de l'ordre de 12 millions de dollars en réduisant et simplifiant les pratiques administratives.

34.116 Nous avons remarqué qu'en général, dans les régions où les diverses directions générales des Travaux publics collaborent et visent un objectif commun, cette collaboration donne de bons résultats. Il y a moins de projets problèmes, moins de possibilités de chevauchement des services et l'on se rend compte que des spécialistes techniques ont été consultés lorsque c'était nécessaire. En résumé, l'engagement de ces directions générales à fournir des locaux à bureaux et à servir les ministères locataires a encouragé les employés à mieux gérer les activités internes.

34.117 Nous croyons que le moment est venu d'examiner à nouveau les hypothèses sur lesquelles s'appuient les changements structuraux et opérationnels mis en oeuvre au cours des dix dernières années.

34.118 Le nouvel examen devrait porter sur les rôles, les responsabilités et l'obligation de rendre compte des directions générales actuelles des Travaux publics. En juin 1994, le Sous-ministre mettait sur pied un groupe de travail chargé d'étudier l'organisation des directions générales des Travaux publics. Le groupe de travail doit présenter ses conclusions préliminaires à l'automne 1994.

34.119 Le gouvernement devrait se pencher sur la question importante de déterminer si les ministères devraient payer un loyer pour les locaux qu'ils occupent et s'il serait préférable de permettre aux ministères de choisir eux-mêmes leurs propres locaux.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : Le gouvernement réévalue activement la question du paiement par l'utilisateur des locaux de bureaux. Jusqu'à maintenant, le gouvernement avait décidé sciemment de ne pas appliquer un système de ce genre pour les locaux à bureaux parce qu'il fallait d'abord résoudre les complexités et les questions signalées par le vérificateur général. Il est à noter que tous les locaux à usage spécial ont toujours été régis selon le principe de l'utilisateur-payeur.

Réponse du Ministère : La question de l'autonomie et du contrôle ministériels sur les coûts du logement ainsi que sur d'autres frais généraux, comme les salaires et les télécommunications, est une question fondamentale de régie interne. La question est de savoir si l'on peut mieux atteindre les objectifs globaux du gouvernement visant la réduction des coûts ainsi que les grands objectifs de ce dernier par un contrôle centralisé ou décentralisé. Le Gouvernement du

Canada a pris des décisions sur les deux aspects de la question. On peut soutenir que, lorsqu'il existe des normes et des rapports, il est douteux que le paiement par l'utilisateur constitue un service à valeur ajoutée. TPSGC s'est engagé à faire rapport au Secrétariat du Conseil du Trésor sur la possibilité que l'utilisateur paie pour ses locaux à la suite de l'évaluation du Leadership partagé en matière de locaux, concept que l'on commence à mettre en application. Le Leadership partagé en matière de locaux permet aux ministères locataires une plus grande latitude et un plus grand choix quant aux normes des locaux, et, par conséquent, leur procure plus de satisfaction; ils sont aussi davantage responsables des conséquences de leurs choix. Le Comité consultatif supérieur du Conseil du Trésor et le Conseil du Trésor ont approuvé le Leadership partagé en matière de locaux et ont jugé que cela était une étape importante dans l'évaluation du concept de l'utilisateur-payeur.

34.120 Le gouvernement devrait s'assurer que les ministères soient tenus responsables de l'usage efficient de leurs locaux à bureaux.

Réponse du Ministère : Le cadre d'action du Leadership partagé en matière de locaux, élaboré par TPSGC, précise clairement que les locataires sont responsables de l'utilisation efficace des locaux qu'ils occupent et qu'ils partagent aussi la responsabilité de cerner les possibilités d'optimisation des locaux. (TPSGC élaborera des stratégies visant l'optimisation des locaux, en collaboration avec le ministère client.) TPSGC essaie de sensibiliser davantage le locataire à la responsabilité qu'il assume en matière d'utilisation des locaux en communiquant et en publiant tous les ans des indicateurs clés sur l'utilisation des locaux par le locataire et en veillant à ce que cette utilisation soit conforme aux repères normatifs d'autres organisations, qui ont des exigences opérationnelles comparables. On posera de nouveau le principe de la responsabilité du locataire dans l'utilisation des locaux à bureaux dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie visant à réduire de 10 p. 100 la superficie des locaux.

34.121 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait prendre les mesures suivantes :

- **a) s'assurer que ses diverses divisions coopèrent et coordonnent leur travail afin de fournir des locaux à bureaux et des services aux ministères grâce à une définition claire et précise des rôles et responsabilités du personnel et des chefs des projets;**
- **b) dans le cadre de ses activités visant à simplifier et à réduire le coût de ses services et de ses pratiques administratives, voir à améliorer sa gestion de l'information sur l'utilisation des locaux par les ministères.**

Réponse du Ministère :

- *a) Le Ministère, dans le cadre d'un examen organisationnel, travaille actuellement à trouver des moyens de restructurer le volet Travaux publics du Ministère de façon à le rendre plus efficace et en vue de définir les sphères de responsabilité. Les rôles et responsabilités connexes au projet seront réexaminés à l'intérieur du nouveau cadre d'imputabilité.*
- *b) TPSGC a réalisé des progrès considérables ces dernières années grâce à un effort concerté en vue d'améliorer la qualité de l'information de gestion contenue dans son système d'information sur les locaux.*

Tel que mentionné, TPSGC publiera officiellement dans le Budget des dépenses principal de 1995-1996 (Partie III) les indicateurs clés sur l'utilisation des locaux par les locataires. Les locataires reconnaissent que cette information est essentielle et attachent une grande importance à l'exactitude des données. Le Ministère a l'intention de publier cette information tous les ans et, par conséquent, de valider annuellement l'exactitude de l'information contenue dans son système de gestion du répertoire des locaux. On estime que la nature délicate et la visibilité de ces données sont telles que les ministères veilleront à ce que l'information de TPSGC continue de refléter des données à jour et exactes.

TPSGC a aussi entrepris des projets visant à améliorer la gestion de la demande des locataires (mise en oeuvre : septembre 1994) et les accords d'occupation (mise en oeuvre : 1995). On prévoit que ces systèmes amélioreront grandement la capacité du Ministère de gérer de façon efficace et efficiente l'information sur l'utilisation des locaux par les ministères en mettant l'information à la disposition de tous les agents immobiliers par une interface automatique directe avec la base de données.

Annexe A

Loi sur le vérificateur général

L.R., ch. A-17

Loi concernant le
Bureau du vérificateur
général du Canada

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé 1. *Loi sur le vérificateur général*. 1976-77, ch. 34, art. 1.

DÉFINITIONS

Définitions 2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«ministère»«ministère» S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

«registraire»«registraire» désigne la Banque du Canada et un agent comptable nommé en vertu de la partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

«société d'État»«société d'État» S'entend au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

«vérificateur général»«vérificateur général» Le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1). 1976-77, ch. 34, art. 2; 1984, ch. 31, art. 14.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Nomination et mandat 3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem (2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable (3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance (4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou

d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions. 1976-77, ch. 34, s.3.

Traitement 4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Régime de pension (2) Les dispositions de la *Loi sur la pension dans la Fonction* publique, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la Fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de ladite loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*. 1976-77, ch. 34, art. 4; 1980-81-82-83, ch. 50, art. 23; 1980-81- 82-83, ch. 55, art. 1.

FONCTIONS

Examen 5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi. 1976-77, ch. 34, art. 5.

Idem 6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. 1976-77, ch. 34, art. 6; 1980-81-82-83, ch. 170, art. 25.

Rapports à la Chambre des communes 7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également préparer à son intention - outre les rapports spéciaux prévus au paragraphe 8(1) - au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son Bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem (2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

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

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;

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.

Dépôt du rapport annuel devant la Chambre des communes (3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis au président de la Chambre au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte; ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception.

Préavis de l'objet du rapport supplémentaire (4) Le vérificateur général adresse au président de la Chambre des communes un préavis circonstancié de tout rapport supplémentaire qu'il entend soumettre en vertu du paragraphe (1).

Dépôt du rapport supplémentaire devant la Chambres des communes (5) Le rapport supplémentaire est soumis au président de la Chambre des communes le trentième jour suivant le préavis ou à l'expiration du délai plus long qui y est indiqué; le président doit déposer le rapport devant la Chambre sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception. 1976-77, ch. 34, art. 7; 1994, ch. 32, art. 1 et 2.

Rapport spécial 8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du prochain rapport en vertu du paragraphe 7(1).

Soumission des rapports au président et dépôt devant la Chambre des communes (2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 19(2) sont soumis au président de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976-77, ch. 34, art. 8; 1994, ch. 32, art. 3.

Idem 9. Le vérificateur général

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire;

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis. 1976-77, ch. 34, art. 9.

Rétention irrégulière de deniers publics 10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport

circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics. 1976-77, ch. 34, art. 10.

Enquête et rapport 11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 11.

Communication des faits 12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de l'administration publique fédérale des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor. 1976-77, ch. 34, art. 12.

ACCES A L'INFORMATION

Accès à l'information 13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères (2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son Bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment (3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son Bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une société d'État, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la société et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes (4) Le vérificateur général peut interroger sous serment,

toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. 1976-77, ch. 34, art. 13.

Utilisation des rapports des vérificateurs des sociétés d'État

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une société d'État ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute société d'État d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une société d'État n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette société de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 14.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois fédérales et de leurs

règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son Bureau par les lois de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général (3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi à l'article 21 en matière d'appel et à l'article 34 en matière d'enquête.

Suspension (4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son Bureau. 1976-77, ch. 34, art. 15; 1992, ch. 54, art. 79.

Attributions en matière de direction du personnel 16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son Bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 7(1)e) et des articles 11 à 13 de cette loi. 1976-77, ch. 34, art. 16.

Normes de classification 17. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci. 1976-77, ch. 34, art. 18.

Délégation 18. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son Bureau qui devra, au dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 19.

BUDGET DES DÉPENSES

Prévisions budgétaires 19. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son Bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial (2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son Bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes. 1976-77, ch. 34, art. 20.

Attribution des crédits 20. Les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relatives au chapitre des dotations ne s'appliquent pas au Bureau du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 21.

VÉRIFICATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Vérification du Bureau du vérificateur général 21. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du Bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports (2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent. Ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si la Chambre ne siège pas, dans les quinze premiers jours de la séance ultérieurs. 1976-77, ch. 34, art. 22.

Annexe B

Loi sur la gestion des finances publiques

Extraits de la Partie X

LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

L.R., c. F-11

Extraits de la Partie X

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Gestion financière

Documents comptables 131. (1) Chaque société d'État mère veille, tant en ce qui la concerne qu'en ce qui concerne ses filiales à cent pour cent :

a) à faire tenir des documents comptables;

b) à mettre en oeuvre, en matière de finances et de gestion, des moyens de contrôle et d'information et à faire appliquer des méthodes de gestion.

Idem (2) Pour l'application du paragraphe (1), la société veille, dans la mesure du possible à ce que :

a) ses actifs et ceux de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) ses opérations et celles de chaque filiale se fassent en conformité avec la présente partie et les règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions qui ont été données à la société;

c) la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles et de celles de chaque filiale s'effectue dans de bonnes conditions de rentabilité et à ce que ses opérations et celles de la filiale soient réalisées avec efficacité.

Vérification interne (3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers (4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement reconnus, compte tenu des obligations complémentaires prévues par les éventuels règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle (5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements (6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement reconnus. 1991, ch. 24, art. 41.

Rapports du vérificateur

Rapport annuel du vérificateur 132. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements sur :

a) les états financiers prévus à l'article 131 et les états financiers révisés prévus au paragraphe 133(3);

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe (5).

Idem (2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants :

a) des énoncés distincts indiquant si, selon le vérificateur :

(i) les états financiers sont présentés sincèrement en conformité avec les principes comptables généralement reconnus appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis sous tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont été données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de la compétence du vérificateur dans le cadre de l'établissement du rapport et qui, selon lui, devraient être portées à l'attention du Parlement.

Règlements (3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts (4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut établir des rapports distincts sur les états mentionnés à l'alinéa (1)a) et sur les renseignements visés à l'alinéa (1)b) si, selon lui, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés (5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 150(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports (6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens (7) Le vérificateur d'une société d'État procède aux examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne (8) Le vérificateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1991, ch. 24, art. 42.

Erreurs et omissions 133. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et, le

cas échéant, le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans un état financier sur lequel le vérificateur ou un de ses prédécesseurs a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux-ci en conformité avec l'article 132.

Idem (2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission visée au paragraphe (1), ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime qu'elle est importante.

Rectificatif (3) A la suite de l'avis prévu au paragraphe (2), la société établit un état financier révisé et, s'il y a lieu, le vérificateur ou son prédécesseur apporte un rectificatif au rapport; un exemplaire du document en cause est remis au ministre de tutelle. 1984, ch. 31, art. 11.

Vérificateurs

Nomination 134. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le révoquer à tout moment, après consultation du conseil d'administration par le ministre de tutelle.

Vérificateur général (2) A compter du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem (3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui-ci peut cependant être nommé vérificateur ou covérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui.

Exception (4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque le rapport visé au paragraphe 132(1) est à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient cette filiale nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur de celle-ci; le paragraphe (6) et les articles 135 à 137 s'appliquent alors à ce

vérificateur comme s'il s'agissait de la filiale.

Conditions de nomination (5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les conditions à respecter dans la nomination d'un vérificateur en conformité avec les paragraphes (1) ou (4).

Renouvellement (6) Le mandat du vérificateur d'une société d'État mère est renouvelable.

Prolongation du mandat (7) Par dérogation au paragraphe (1), s'il n'est pas pourvu à sa succession, le mandat du vérificateur d'une société d'État mère se poursuit jusqu'à la nomination de son remplaçant. 1984, ch. 31, art. 11.

Conditions requises 135. (1) Pour être vérificateur d'une société d'État mère, il faut être indépendant de la société, des personnes morales de son groupe et de leurs administrateurs ou dirigeants.

Indépendance (2) Pour l'application du présent article :

a) l'indépendance est une question de fait;

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont un associé :

(i) est associé, administrateur, dirigeant ou salarié de la société d'État mère, d'une personne morale de son groupe ou est associé d'un de leurs administrateurs, dirigeants ou salariés,

(ii) est le véritable propriétaire ou détient, directement ou indirectement, par un fiduciaire, un représentant légal, un mandataire ou un autre intermédiaire, le contrôle d'une partie importante des actions ou dettes de la société d'État mère ou de l'une des personnes morales de son groupe,

(iii) a été séquestre, séquestre-gérant, liquidateur ou syndic de faillite de la société d'État mère ou d'une personne morale de son groupe dans les deux ans précédant sa nomination éventuelle au poste de vérificateur de la société.

Démission (3) Le vérificateur d'une société d'État mère doit démissionner dès qu'à sa connaissance il ne remplit plus les conditions requises par le présent article. 1984, ch. 31, art. 11.

Maintien des restrictions spéciales 136. Les articles 134 et 135 n'ont pas pour effet de permettre la nomination, le renouvellement ou la poursuite du mandat à titre de vérificateur d'une société d'État mère, de personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'aptitude correspondantes prévues par une autre loi fédérale. 1984, ch. 31, art. 11.

Démission 137. La démission du vérificateur d'une société d'État mère prend effet au moment où la société en reçoit un avis écrit ou, si elle est ultérieure, à la date que précise l'avis. 1984, ch. 31, art. 11.

Examens spéciaux

Règle générale 138. (1) Chaque société d'État mère fait procéder à un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si, dans la mesure du possible, la mise en oeuvre des moyens et l'application des méthodes visés à l'alinéa 131(1)b) se sont effectuées pendant la période considérée, conformément aux dispositions des alinéas 131(2)a) et c).

Périodicité (2) Les examens spéciaux sont au moins quinquennaux; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société en cause.

Plan d'action (3) Avant de procéder à ses travaux, l'examinateur étudie les moyens et méthodes de la société visée et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend appliquer; il présente ce plan d'action au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de celle-ci.

Désaccord (4) Les désaccords entre l'examinateur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés :

a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;

b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient.

Utilisation des données d'une vérification

interne (5) L'examinateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport 139. (1) Ses travaux terminés, l'examinateur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu (2) Le rapport visé au paragraphe (1) comporte notamment les éléments suivants :

a) un énoncé indiquant si, selon l'examinateur, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe 138(3), il peut être garanti que, dans la mesure du possible, les moyens et méthodes étudiés n'ont pas de défauts graves;

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure l'examinateur s'est fié aux résultats d'une vérification interne. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au ministre de tutelle 140. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du ministre de tutelle, les lui transmet, après consultation du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, des conseils de la société et de la filiale, dans un rapport spécial dont il remet un exemplaire aux conseils consultés. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au Parlement 141. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du Parlement, établit à leur sujet, après consultation du ministre de tutelle et du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, du ministre et des conseils de la société et de la filiale, un rapport spécial destiné à être incorporé dans le rapport annuel suivant de la société et dont il remet un exemplaire au ministre, aux conseils consultés et au vérificateur général. 1984, ch. 31, art. 11.

Examinateur 142. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), c'est le vérificateur d'une société d'État mère qui est

chargé de l'examen spécial.

Idem (2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contre-indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État mère, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur remplissant les conditions requises; il peut également révoquer ce dernier à tout moment, après pareille consultation.

Exception (3) Lorsqu'un examen spécial se porte de façon distincte sur une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale nomme à cet effet, après consultation du conseil d'administration de celle-ci, un vérificateur remplissant les conditions requises.

Dispositions applicables (4) Sous réserve du paragraphe (5), les articles 135 et 137 s'appliquent à l'examinateur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Vérificateur général (5) Le vérificateur général du Canada peut être nommé examinateur; le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui. 1984, ch. 31, art. 11.

Consultation du vérificateur général

Règle générale 143. Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent à tout moment consulter le vérificateur général du Canada sur tout point qui relève de la vérification ou de l'examen spécial; ils doivent le consulter sur toute question qui, selon eux, devrait être portée à l'attention du Parlement en vertu de l'alinéa 132(2)b) ou l'article 141. 1984, ch. 31, art. 11.

Accès aux renseignements

Règle générale 144. (1) Les administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires d'une société d'État, ou leurs prédécesseurs, doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) lui fournir des renseignements et des éclaircissements;

b) lui donner accès aux registres, livres, comptes, pièces justificatives et autres documents de la société ou de ses filiales.

Ils se conforment à la demande dans la mesure où le vérificateur ou

l'examinateur l'estime nécessaire pour établir les rapports prévus par la présente section et où il leur est normalement possible de le faire.

Idem (2) Les administrateurs d'une société d'État doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) recueillir auprès des administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires, ou de leurs prédécesseurs, les renseignements et éclaircissements que ces personnes peuvent normalement fournir et que le vérificateur ou l'examinateur estiment nécessaires pour leur permettre d'établir les rapports prévus par la présente section;

b) fournir les renseignements et éclaircissements ainsi recueillis au vérificateur ou à l'examinateur.

Autres rapports (3) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent normalement se fier aux rapports des autres vérificateurs ou examinateurs. 1991, ch. 24, art. 50.

Orientations

Restrictions 145. La présente partie ou ses règlements n'ont pas pour effet d'autoriser le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien-fondé de questions d'orientation, notamment sur celui :

a) des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans son acte constitutif;

b) des objectifs de la société;

c) des décisions touchant les activités ou les orientations de la société prises par celle-ci ou le gouvernement du Canada. 1984, ch. 31, art. 11.

Immunité

Immunité relative 146. Les vérificateurs et les examinateurs d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent, ainsi que leurs prédécesseurs, jouissent d'une immunité relative en ce qui concerne les déclarations orales ou écrites et les rapports qu'ils font en vertu de la présente partie ou de ses règlements. 1991, ch. 24, art. 43.

Coûts

Coûts des vérifications et examens 147. (1) Il est rendu compte au président du Conseil du Trésor des montants versés au vérificateur ou examinateur d'une société d'État pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141.

Idem (2) Dans le cas où le vérificateur général est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les frais qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141 figurent dans son rapport annuel suivant et sont supportés par son bureau. 1984, ch. 31, art. 11.

Comité de vérification

Constitution de comité 148. (1) Chaque société d'État mère dont le conseil d'administration se compose d'au moins quatre membres constitue un comité de vérification formé d'au moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas prise parmi ses dirigeants ou salariés ou ceux d'une personne morale de son groupe.

Idem (2) Dans le cas où il se compose de moins de quatre membres, le conseil d'administration fait office de comité de vérification de la société, il est dès lors chargé des fonctions que les dispositions de la présente partie attribuent à celui-ci, ces dispositions s'interprètant en conséquence.

Fonctions (3) Le comité de vérification d'une société d'État mère est chargé des fonctions suivantes :

a) réexaminer les états financiers à incorporer dans le rapport annuel de la société et conseiller le conseil d'administration à leur égard;

b) surveiller la vérification interne visée au paragraphe 131(3);

c) réexaminer le rapport annuel du vérificateur de la société visé au paragraphe 132(1) et conseiller le conseil d'administration à son égard;

d) dans le cas d'une société visée par un examen spécial, réexaminer le plan et le rapport mentionnés aux articles 138 à 141 et conseiller le conseil d'administration à cet égard;

e) exécuter les autres fonctions que lui attribuent le conseil d'administration, l'acte constitutif ou les règlements administratifs de la société.

Présence du vérificateur ou de l'examinateur (4) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État mère ont le droit de recevoir avis de chacune des réunions du comité de vérification, d'y assister aux frais de la société et d'y prendre la parole; en outre, sur demande d'un membre du comité de vérification, ils doivent assister aux réunions du comité, ou à telles d'entre elles, qui se tiennent pendant la durée de leur mandat.

Tenue des réunions (5) Le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État mère ou un membre du comité de vérification peut demander la tenue d'une réunion du comité.

Filiale à cent pour cent (6) Lorsque les rapports visés au paragraphe 132(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, les paragraphes (1) à (5) s'appliquent à elle, compte tenu des adaptations de circonstance, comme si :

a) toute mention d'une société d'État mère était une mention de la filiale;

b) toute mention à l'alinéa (3)a) du rapport annuel de la société était une mention de celui de la société d'État mère qui détient la filiale. 1991, ch. 24, art. 50.

Rapports

Comptes, etc. au Conseil du Trésor ou au ministre de tutelle 149. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

Avis des changements importants (2) Le premier dirigeant d'une société d'État mère avise dans les plus brefs délais possible le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor et les administrateurs de la société qui ne sont pas déjà au courant des changements, notamment de la situation financière, qui, selon lui, pourraient avoir, par rapport aux objectifs de la société, des conséquences importantes sur les résultats de celle-ci, y compris, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, ou sur les besoins

financiers de la société.

Rapport sur les filiales à cent pour cent (3) Les sociétés d'État mères indiquent sans délai au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor les personnes morales qui deviennent ses filiales à cent pour cent ou cessent de l'être. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel 150. (1) Le plus tôt possible, mais de toute façon dans les trois premiers mois suivant chaque exercice, les sociétés d'État mères remettent un rapport annuel de leurs activités pendant l'exercice en même temps au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor; le ministre de tutelle en fait déposer un exemplaire devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci qui suivent sa réception.

Renvoi en comité (2) Le rapport annuel déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux activités de la société d'État qui a établi le rapport.

Présentation matérielle et contenu (3) Le rapport annuel d'une société d'État mère contient notamment les éléments suivants :

a) les états financiers de la société visés à l'article 131;

b) le rapport annuel du vérificateur visé au paragraphe 132(1);

c) un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question;

d) les renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor sur les résultats de la société et, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, par rapport à ses objectifs;

e) les autres renseignements qu'exigent la présente loi, une autre loi fédérale, le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

En outre, le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à cent pour cent.

Idem (4) En plus des autres obligations que prévoient la présente loi ou une autre loi fédérale, le Conseil du Trésor

peut, par règlement, prévoir les renseignements à porter dans les rapports annuels et la présentation matérielle de ces renseignements. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport global 151. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, avant la fin de l'année civile, un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice se termine au plus tard le 31 juillet.

Renvoi en comité (2) Le rapport global déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux sociétés d'État.

Contenu (3) Le rapport global visé au paragraphe (1) contient notamment les éléments suivants :

a) la liste à une date déterminée de toutes les sociétés d'État, et de toutes les personnes morales dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, en leur nom ou en fiducie pour elles;

b) des données sur l'emploi et la situation financière, y compris le total des emprunts des sociétés d'État mères;

c) les autres renseignements qu'exige le président du Conseil du Trésor. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel 152. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, au plus tard le 31 décembre, un exemplaire du rapport indiquant les résumés et les rapports annuels dont la présente partie prévoit le dépôt avant le 31 juillet précédent, les délais à observer pour le dépôt et les dates effectives de celui-ci.

Attestation (2) Le vérificateur général atteste, dans son rapport annuel à la Chambre des communes, l'exactitude des renseignements que contient le rapport déposé conformément au paragraphe (1). 1991, ch. 24, art. 44.

Annexe C

Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le jeudi 28 avril 1994

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

En vertu de l'alinéa 108(3)*d*) du Règlement, le Comité a examiné le chapitre 5 du Rapport annuel du vérificateur général pour 1993 - Information au Parlement - Pour comprendre la dette et les déficits.

Introduction

Tous s'entendent pour dire que la question de la dette et des déficits est une préoccupation majeure de la population canadienne. Ainsi, les Canadiens devraient pouvoir être bien informés afin de comprendre quelle est la situation financière et économique actuelle du Canada et quels sont les défis auxquels le pays devra faire face à cet égard dans l'avenir.

Par ailleurs, c'est le Parlement qui est appelé à prendre les décisions au nom de tous les Canadiens. Il lui incombe d'adopter et de modifier les lois, de voter les crédits et de décider de leur utilisation. En tout temps, les parlementaires doivent rendre compte de leurs actes et en expliquer les conséquences à leurs commettants. Il est donc primordial que les parlementaires aient accès à une information de qualité. C'est dans cet esprit que le Comité a décidé d'entreprendre ses travaux par l'étude du chapitre 5 du Rapport du vérificateur général. En effet, le Comité croit que l'information destinée au Parlement pourrait être communiquée de façon plus simple et plus constante.

Mise en situation

Depuis de nombreuses années, le vérificateur général prône l'importance d'une information de qualité et surtout facile à comprendre. Dans son rapport de 1991, il fait état d'une carte de pointage qui permettrait aux Canadiens de mieux évaluer les écarts entre prévisions et les réalisations du gouvernement sur le plan économique. Les Canadiens pourraient facilement se rendre compte si le gouvernement s'écarte de ses prévisions et, le cas échéant, connaître l'ampleur de ces écarts. Dans son rapport annuel de 1992, le vérificateur général propose la publication d'indicateurs simples sur la situation financière du gouvernement. Dans son dernier rapport, il fait un pas de plus en proposant une série d'indicateurs qui permettraient d'exposer la situation financière d'une manière simple et facile à comprendre.

Au cours des deux réunions tenues sur le chapitre 5, le Comité a cherché à savoir de quelle façon le ministère des Finances et le Conseil du Trésor (Bureau du contrôleur général) s'acquittaient de leurs tâches pour ce qui est de fournir au public l'information dont il a besoin pour comprendre la dette et les déficits. En plus de s'intéresser au contenu même de l'information, le Comité a aussi cherché à savoir si les moyens de diffusion de cette information étaient adéquats.

A. Moyens de diffusion de l'information

Le Comité appuie l'action du ministère des Finances qui compte prendre des mesures concrètes pour que les renseignements financiers qu'il présente soient à la fois plus opportuns et plus faciles à lire sans qu'en soient sacrifiés les détails essentiels. Le gouvernement s'est engagé à modifier les documents budgétaires pour les rendre plus faciles à comprendre. De plus, les diverses versions de la « revue financière » sont en voie d'être améliorées et devraient inclure les indicateurs proposés par le vérificateur général.

Par ailleurs, le Comité demande au ministère des Finances de poursuivre son initiative de publier un rapport financier annuel, plus tôt et séparément des Comptes publics, sous une forme semblable à celle que l'on retrouve dans le secteur privé. Ce rapport contiendra, entre autres, des états financiers condensés et des tableaux sur des données financières couvrant une période de 10 ans.

Toutefois, le Comité croit que ce document ne pourra être utile que dans la mesure où il contient de l'information facile à comprendre. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère des Finances examine les recommandations contenues dans le présent rapport afin de les incorporer dans son prochain rapport financier annuel;

Que le ministère des Finances consulte le Comité, au plus tard quatre semaines après le dépôt du présent rapport dans le but de discuter du canevas détaillé de son rapport financier afin que le Comité puisse faire part de ses commentaires avant qu'il ne soit publié.

Le Comité est aussi d'avis que l'information contenue dans le rapport financier doit être fiable. Présentement, les états financiers condensés du gouvernement publiés dans les Comptes publics ne sont pas vérifiés au même titre que les états financiers « exhaustifs ». Le Comité recommande donc :

Que le vérificateur général vérifie les états financiers condensés du gouvernement du Canada à compter de l'exercice financier 1993-1994 et pour tous les exercices subséquents.

B. Publication d'indicateurs simples

Le Comité croit fermement que la publication d'indicateurs constitue un pas dans la bonne direction en matière de compréhension de

la dette et des déficits. En effet, le Comité pense que c'est avec des moyens simples comme la publication d'indicateurs que l'on peut amener la population à s'intéresser davantage à la situation financière et économique du Canada.

Le Comité reconnaît la nécessité de mettre en place des indicateurs simples, peu nombreux, comprenant des tendances historiques et publiés de façon régulière. Il semble qu'un consensus se soit formé autour des cinq indicateurs proposés par le vérificateur général dans son rapport. Ces indicateurs sont les suivants : 1) part de l'intérêt, 2) part des programmes, 3) part des taxes et des impôts, 4) ratio des dépenses aux recettes et 5) ratio de la dette au produit intérieur brut. Une définition de chacun de ces indicateurs figure à l'annexe A.

Le Comité appuie la publication des cinq indicateurs proposés par le vérificateur général. Cet appui est partagé par le ministère des Finances puisqu'il utilisera ces mêmes cinq indicateurs. Ces indicateurs se retrouvent déjà dans la Section 1 du Volume 1 des Comptes publics et le gouvernement compte les inclure dans son rapport financier annuel et dans ses rapports périodiques. Le Comité est d'avis que cela favorisera la distribution des indicateurs à une plus grande échelle.

Le Comité est entièrement d'accord avec le fait que les indicateurs devraient être peu nombreux. Cependant, le Comité ne veut pas exclure la possibilité d'ajouter dans le futur, d'autres indicateurs à la liste déjà existante. Par exemple, le Comité croit qu'il serait opportun d'inclure un indicateur relatif à la dette extérieure du Canada.

Pour le Comité, il est aussi important que les indicateurs fassent état, dans la mesure du possible, de la situation nationale. Comme le vérificateur général l'a souvent mentionné, quel que soit le palier de gouvernement, l'argent sort toujours de la poche du même contribuable. Le Comité reconnaît qu'il existe des différences entre les conventions comptables des divers gouvernements. Cependant, il croit que des efforts devraient être faits dans le but d'éliminer les différences entre les conventions comptables. A ce propos, le Comité ne peut que se réjouir de l'étude sur les indicateurs de la situation financière des gouvernements fédéral et provinciaux que compte entreprendre l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère des Finances tienne compte des conclusions et des recommandations de l'étude de l'ICCA lorsque celle-ci sera terminée. D'ici là, le Comité suggère que le ministère des Finances redouble ses efforts de concertation avec les provinces afin d'accélérer la publication d'indicateurs nationaux.

C. Carte de pointage

Le gouvernement publie actuellement deux types de carte de pointage : l'une dans « Le plan budgétaire », l'autre dans la Section 1 du Volume 1 des Comptes publics. Malgré cela, le Comité est d'avis

qu'il manque des éléments à chacune d'elles pour brosser un tableau complet des objectifs du gouvernement, les écarts et le pourquoi de ces écarts. Le Comité estime qu'une seule carte de pointage est suffisante, en autant qu'elle soit compréhensible. Selon le Comité, une carte de pointage devrait inclure un tableau contenant une ventilation des recettes et des dépenses, les prévisions budgétaires, les résultats réels et les variations pour chacune des composantes. Une explication des variations de chacune des composantes devrait également être incluse dans la carte de pointage. Le Comité recommande donc :

Que le ministère des Finances et le Conseil du Trésor révisent les deux cartes de pointage actuelles et prennent en considération les suggestions du Comité. Quel que soit le format choisi, le ministère des Finances et le Conseil du Trésor devront s'assurer que la présentation de la carte de pointage demeure constante d'une année à l'autre.

D. Publication d'indicateurs sur les tendances futures

Le Comité croit qu'il est nécessaire de présenter, en plus des indicateurs sur la situation financière passée et actuelle du gouvernement, des indicateurs sur les tendances futures. Une projection des résultats à plus long terme des orientations actuelles du gouvernement est une condition essentielle à la compréhension de la situation présente. Le Comité est d'avis que ces indicateurs sur les tendances futures permettront à la population d'être plus consciente, par exemple, des coûts potentiels des objectifs manqués du gouvernement sur la dette de demain. Dans ce sens, le Comité se dit heureux de l'intention du ministère des Finances de présenter des documents présentant une perspective à plus long terme, tant sur les plans économique que budgétaire. Cependant, dans le but d'obtenir des engagements plus précis, le Comité recommande :

Que les projections à long terme du ministère des Finances portent sur une période de 5 ans. Le ministère des Finances devrait envisager d'inclure les indicateurs proposés par le vérificateur général, à savoir le ratio de la dette au PIB, la part de l'intérêt, le ratio des dépenses aux recettes et surtout, le coût entier des déficits annuels cumulés. Le ministère des Finances devrait aussi envisager d'inclure un indicateur qui permettrait de déterminer l'impact de la dette étrangère.

E. Participation au processus budgétaire

On ne peut nier la nécessité d'avoir une bonne information pour mieux participer au processus budgétaire. Lors des deux réunions du Comité sur la dette et les déficits, le ministère des Finances a manifesté à maintes reprises son intention de déployer les efforts nécessaires afin de rendre les documents plus lisibles et plus opportuns. Le Comité estime que le ministère doit poursuivre les consultations pré-budgétaires qui comprendront, à compter de l'automne prochain, des audiences publiques sous la gouverne du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Le Comité considère que le gouvernement devrait accroître ses efforts en matière d'ouverture au

processus budgétaire afin que les Canadiens obtiennent l'assurance de se faire entendre.

Pour le Comité, la question de la dette et des déficits ne devrait pas seulement être discutée lors des consultations pré-budgétaires mais bien en tout temps. Le Comité encourage d'ailleurs tous les parlementaires à se servir, entre autres, des indicateurs afin d'expliquer plus facilement à leurs commettants la situation financière et économique du Canada.

Annexe A

Définitions des cinq indicateurs sur la situation financière du gouvernement

La **part de l'intérêt** mesure la part des recettes publiques qui sert à payer l'intérêt sur la dette.

La **part des programmes** mesure la somme des recettes qui est consacrée aux dépenses de programmes, c'est-à-dire les sommes versées pour payer les biens et services fournis par le gouvernement.

Le **ratio des dépenses** réunit les dépenses de programmes et les frais d'intérêt et montre si les dépenses totales dépassent les recettes.

La **part des taxes et des impôts** mesure les recettes fiscales en pourcentage du revenu national ou du produit intérieur brut.

Le **ratio de la dette au produit intérieur brut** mesure le volume total de la dette par rapport au revenu national.

En vertu de l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n°s 2, 3, 6 et 7 qui comprend le présent rapport*), est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

Annexe B

Opinion dissidente de Gilbert Fillion et René Laurin du Bloc Québécois

Que le rapport soit modifié par insertion, à la fin de la partie-B. Publication d'indicateurs simples-, du paragraphe suivant :

Dans le but de bien comprendre l'évolution du déficit et de la dette, les contribuables doivent être en mesure de bien comprendre la situation économique du Canada car la situation financière dépend

de l'état de l'économie. Le Comité recommande donc :

Que le ministère des Finances doive, en plus des indicateurs déjà publiés, rendre public régulièrement les indicateurs économiques prévisionnels (à court, moyen et long terme) suivants ainsi que les plus récentes prévisions du ministère des Finances concernant ces mêmes indicateurs pour permettre aux contribuables de juger les prévisions du ministère et l'état appréhendé de la situation économique :

- **Produit intérieur brut réel (activité économique);**
- **Taux de chômage (Canada et provinces);**
- **Taux de croissance de l'emploi;**
- **Taux d'inflation selon l'IPC;**
- **Les exportations et les importations;**
- **Les investissements;**
- **Taux d'intérêt;**

Ainsi que les indicateurs financiers prévisionnels suivants :

- **Revenus du gouvernement fédéral :**
- **Impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés;**
- **Taxe sur les produits et services et autres taxes;**
- **Cotisations d'assurance-chômage;**
- **Revenus totaux;**
- **Dépenses du gouvernement fédéral :**
- **Fonctionnement;**
- **Capital;**
- **Transferts aux provinces;**
- **Transferts aux individus;**
- **Prestations d'assurance-chômage;**
- **Dépenses totales.**

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mardi 24 mai 1994

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DEUXIEME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 24 février 1994, le Comité a examiné le crédit 30 sous la rubrique FINANCES du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1995 et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

Le Comité a rencontré le vérificateur général le 27 avril 1994 pour examiner le budget des dépenses du Bureau du vérificateur général, ci-après appelé « Le Bureau », pour l'exercice 1994-1995. La réunion a permis aux membres du Comité de poser des questions sur le rôle du Bureau et les fonds dont il dispose pour remplir son mandat. Au cours de la discussion, le Comité a soulevé les points suivants :

- Le Bureau est-il habilité à examiner les chevauchements et les doubles emplois qui existent au sein du gouvernement?

- Le Bureau est-il habilité à examiner les problèmes inattendus qui exigent une attention immédiate?

- Le Bureau a-t-il suffisamment de ressources humaines et financières pour exécuter son mandat?

- Si l'on permettait au vérificateur général de faire rapport au Parlement plus d'une fois par année, est-ce que cela aurait un impact sur le budget du Bureau?

- Combien d'heures de travail supplémentaires exige la préparation du rapport annuel? (Le vérificateur général a indiqué que les dépenses à ce chapitre pourraient être réduites si le projet de loi C-207 était adopté).

- Quel est le rapport entre le nombre de postes de la catégorie professionnelle et celui de la catégorie du soutien? La catégorie du soutien technique est celle qui a été la plus touchée par les compressions d'effectifs. Cela risque d'influer sur la qualité du travail des employés de la catégorie professionnelle, qui seront peut-être obligés d'assumer un plus grand nombre de tâches de soutien.

Le Comité a obtenu des assurances de la part du vérificateur général sur ces points. Toutefois, d'autres questions demeurent :

- Le Comité est convaincu que le Bureau du vérificateur général a suffisamment de ressources pour exécuter son mandat au cours du présent exercice. Toutefois, il ne voudrait pas que le Bureau se trouve dans l'impossibilité de remplir son rôle dans les années à venir en raison de contraintes financières.

- Équité en matière d'emploi : Le vérificateur général a répondu à des questions sur l'application, par le Bureau, du principe de l'équité en matière d'emploi. Le Comité est heureux de constater que, sous certains rapports, le Bureau a atteint et même dépassé les objectifs

fixés pour la fonction publique. Par exemple, les femmes comptent pour 17,7 p. 100 de la catégorie de la gestion, alors que l'objectif est de 15 p. 100. Dans la catégorie scientifique et professionnelle, les femmes occupent 50 p. 100 des postes alors que l'objectif est de 24 p. 100. Dans d'autres domaines cependant, les résultats laissent à désirer. Par exemple, le nombre de postes occupés par des autochtones et des handicapés dans la catégorie de la gestion est inférieur à l'objectif établi. Le Comité est conscient des efforts déployés par le Bureau pour atteindre les objectifs fixés. Il a l'intention de contrôler les progrès réalisés à ce chapitre lorsqu'il examinera le budget des dépenses du Bureau pour l'exercice 1995-1996.

Dans l'ensemble, le Comité est heureux de constater que, grâce à une saine gestion et à une amélioration de sa productivité, le Bureau du vérificateur général a réussi à réduire ses dépenses, en 1994-1995, de 3,8 millions de dollars ou de 6,3 p. 100 par rapport à l'année dernière. La plus grande partie de la réduction - 2 millions de dollars - s'explique par l'adoption d'un programme de restrictions volontaires.

Le Comité félicite le vérificateur général et son Bureau d'avoir réduit leurs dépenses tout en continuant à fournir aux Canadiens et au Parlement des renseignements de grande qualité et utiles.

Les autres ministères et organismes gouvernementaux qui tentent de trouver des moyens de fournir aux Canadiens des services à meilleur coût devraient peut-être suivre l'exemple du Bureau du vérificateur général qui est certainement l'un des modèles à suivre.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n°s 7 et 9 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mardi 24 mai 1994

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TROISIEME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 24 février 1994, le Comité a examiné le crédit 30 sous la rubrique FINANCES du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1995 et en fait rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n°s 7 et 9 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 6 juin 1994

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATRIEME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 3 mai 1994, votre Comité a étudié le projet de loi C-207, Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général (rapports), et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes :

Article 1

Retrancher les lignes 4 à 14, à la page 1, et les remplacer par ce qui suit :

« 1. Le passage du paragraphe 7(1) de la *Loi sur le vérificateur général* précédant l'alinéa a) est remplacé par ce qui suit :

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également préparer à son intention - outre les rapports spéciaux prévus au paragraphe 8(1)- au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapport : »

Article 2

Retrancher les lignes 17 à 25, à la page 1, et les remplacer par ce qui suit :

« (3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis au président de la Chambre au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte; ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception.

(4) Le vérificateur général adresse au président de la Chambre des communes un préavis circonstancié de tout rapport supplémentaire qu'il entend soumettre en vertu du paragraphe (1).

(5) Le rapport supplémentaire est soumis au président de la Chambre des communes le trentième jour suivant le préavis ou à l'expiration du délai plus long qui y est indiqué; le président doit déposer le rapport devant la Chambre sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception. »

Article 3

Retrancher les lignes 28 à 32, à la page 1, et les remplacer par ce qui suit :

« 8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du prochain rapport en vertu du paragraphe 7(1). »

Article 4

Retrancher l'article 4.

Article 5

Retrancher l'article 5.

Votre Comité a ordonné - Que le projet de loi, tel que modifié, soit réimprimé à titre de document de travail à l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* relatifs à ce projet de loi (*fascicules n°s 10, 12 et 13 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mardi 21 juin 1994

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

CINQUIEME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d)* du Règlement de la Chambre des communes, le Comité a étudié le chapitre 15 du Rapport annuel du vérificateur général pour 1993 et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

A. Introduction

Le Comité a consacré deux réunions à l'étude du chapitre 15 du Rapport annuel du vérificateur général pour 1993 (ministère des Pêches et des Océans, Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord).

Le Comité tient à ce que tous les programmes publics soient assortis de contrôles financiers appropriés. Il estime également que,

pour les fins de la fonction législative, il est essentiel que le Parlement étudie et approuve les programmes auxquels il affecte des crédits. Il est d'avis qu'il y a eu des lacunes à cet égard dans le cas du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN).

Le PARPMN a maintenant expiré, et le Comité estime qu'on en a tiré d'importantes leçons qui seront extrêmement utiles lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de programmes futurs et, en dernière analyse, pour la façon dont le Parlement s'acquitte de ses responsabilités. C'est pour que l'on puisse à l'avenir éviter les écueils du PARPMN que le Comité soumet le présent rapport et les recommandations qu'il contient.

B. Contexte

Le 2 juillet 1992, le gouvernement fédéral réagissait à la baisse brutale des stocks de morue du Nord sur la côte est du Canada par l'imposition d'un moratoire de deux ans sur cette pêcherie. Des milliers de pêcheurs et de travailleurs d'usine de Terre-Neuve, du Labrador et de la côte Nord du Québec se sont retrouvés sans gagne-pain à la suite de ce que l'on a qualifié de plus importants licenciements massifs de toute l'histoire du Canada.

En même temps que le moratoire était imposé, le gouvernement fédéral annonçait que les personnes affectées recevraient une aide financière d'urgence en attendant la mise au point d'un programme à long terme par le ministère des Pêches et des Océans (ci-après appelé le MPO ou le Ministère). Ce programme devait couvrir la durée du moratoire.

L'aide n'a pas tardé à arriver : dix jours après l'annonce du moratoire, les premiers chèques d'indemnisation étaient postés. Quatre semaines plus tard, on annonçait les détails du programme à long terme (Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN).

Le PARPMN visait deux objectifs fondamentaux. Le premier consistait à combler le manque à gagner des personnes touchées par le moratoire et le second à restructurer la pêcherie de telle sorte qu'elle ait de meilleures chances de se perpétuer une fois le moratoire levé.

C'est le MPO qui était chargé des volets indemnisation et adaptation du PARPMN. Pour ce qui est du second volet, le Ministère a offert des encouragements pour réduire le nombre de permis de pêche à la morue du Nord et un programme de retraite anticipée pour les personnes admissibles. Sur un total estimatif de 920 millions de dollars, le MPO disposait de 527 millions de dollars pour s'acquitter de ses responsabilités aux termes du PARPMN.

Le PARPMN reposait sur l'hypothèse que le moratoire serait levé après deux ans. Or, les stocks de morue ne s'étant pas reconstitués dans les proportions espérées, le gouvernement fédéral annonçait en

décembre 1993 la prolongation du moratoire sur la pêche à la morue pour une période indéfinie. Le 16 mai 1994, le PARPMN expirait : on lui a substitué la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (SPA), un programme quinquennal qui coûtera plus de 1,6 milliard de dollars.

Le Comité est conscient du fait que le MPO n'a pas eu beaucoup de temps pour élaborer et mettre en oeuvre le PARPMN et qu'il était gêné par de nombreuses contraintes. Le Ministère a dû réagir à une situation pour laquelle il n'existait aucun précédent bien qu'il existait des signes d'un déclin imminent du stock de poissons. Cela dit, le rapport du vérificateur général et les témoignages recueillis par le Comité ont permis à celui-ci de se rendre compte que le programme, et en particulier le processus qui le sous-tendait, souffraient de problèmes sérieux.

Deux préoccupations en particulier ressortent de l'étude du PARPMN par le Comité : les programmes à l'intention desquels le Parlement vote des crédits doivent s'appuyer sur des fondements législatifs solides et il est important d'assortir tous les programmes de contrôles financiers appropriés.

C. Fondements législatifs

Le gouvernement doit obtenir l'approbation du Parlement pour exécuter et financer ses activités et programmes. Deux voies s'offrent à lui. Premièrement, il peut soumettre au Parlement un projet de loi qui, s'il est adopté, l'autorise à exécuter certains programmes et à dépenser des fonds pour les fins décrites dans la loi. Il peut aussi se prévaloir d'une loi en vigueur si elle contient les autorisations nécessaires. La deuxième voie consiste à demander au Parlement des affectations de crédits annuelles en vue d'allouer des fonds à des fins déjà approuvées par le Parlement.

Dans le cas du PARPMN, on a clairement répondu aux exigences de la deuxième voie. Le gouvernement a reçu les fonds nécessaires au financement du programme dans le budget des dépenses supplémentaire pour 1992-1993 et le budget des dépenses pour 1993-1994.

Au lieu de déposer un projet de loi pour créer le PARPMN, le gouvernement a déterminé qu'il était déjà habilité à exécuter le programme aux termes de la *Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique*.

Or, le vérificateur général a informé le Comité que la Loi ne contient pas une autorisation législative claire à cet égard, ce qu'a confirmé en partie le Secrétariat du Conseil du Trésor, lequel a affirmé qu'il n'existait pas à l'origine d'autorisation législative incontestable permettant l'exécution du PARPMN.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a en revanche soutenu que les subventions versées aux termes du PARPMN étaient à son avis une forme de dépense publique n'exigeant pas l'autorisation législative du Parlement.

Durant la réunion du Comité, le Secrétariat du Conseil du Trésor a dit qu'il examinerait la question de concert avec le vérificateur général et le Bureau du Conseil privé. Il s'est engagé à communiquer au Comité la position officielle du gouvernement à l'automne.

Le Comité trouve louables les intentions du Secrétariat du Conseil du Trésor et espère qu'elles porteront fruit. En conséquence, il recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore comme il en a l'intention un énoncé de position du gouvernement sur la question de savoir dans quelles conditions il est approprié de se servir des subventions figurant au Budget des dépenses pour introduire un nouveau poste de dépenses en l'absence de fondement législatif sans équivoque.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor consulte régulièrement le Bureau du vérificateur général à cette fin.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor soumette le document au Comité au plus tard à l'automne de 1994.

Abstraction faite du PARPMN, le Comité a des réserves quant à l'adoption de mesures législatives par la voie du Budget. Il s'est donc efforcé de trouver des mécanismes qui permettraient de garantir au Parlement qu'on ne lui demandera pas d'approuver des fonds destinés à des programmes sans fondement législatif clair.

Le Comité estime possible de prendre des mesures pour assurer aux parlementaires que les fonds qu'ils approuvent sont destinés à des programmes et des activités dûment approuvés par le Parlement. Ainsi, le gouvernement ne pourra demander des fonds qu'après avoir établi qu'il a l'autorisation législative nécessaire ou s'être engagé à déposer un projet de loi à cette fin. En conséquence, le Comité recommande :

Que l'on modifie la présentation du Budget de façon à indiquer les fondements législatifs ou réglementaires de chaque crédit.

Le Comité remarque également que c'est actuellement au Conseil du Trésor qu'il revient de vérifier que les dépenses envisagées dans le Budget principal et dans les budgets supplémentaires reposent sur un fondement législatif suffisant. En conséquence, le Comité recommande :

Que le Budget des dépenses principal et les budgets des dépenses supplémentaires contiennent une déclaration du Conseil du Trésor attestant que les dépenses proposées reposent sur un fondement législatif suffisant.

D. Gestion et contrôles financiers

La réalisation efficace et efficiente des programmes gouvernementaux dépend absolument de bons contrôles financiers, qui devraient être intégrés dans la structure même de tous les programmes,

surtout ceux qui justifient des dépenses importantes. Idéalement, ils devraient être présents dès la mise en route du programme.

Les contrôles financiers s'appuient sur deux éléments : le rôle des contrôleurs ministériels (agents supérieurs des finances) dans l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes, et l'appui donné par le Contrôleur général à la fonction de contrôleur dans les ministères.

Le rôle de l'agent principal des finances dans un ministère

L'agent principal des finances du MPO n'a pas participé à l'élaboration et la mise en oeuvre du PARPMN. En conséquence, le programme a subi les effets d'une gestion et de contrôles financiers déficients.

Le fait que l'agent principal des finances du MPO n'ait pas participé à la conception du programme et que le programme ait été mis en route sans être appuyé par des contrôles financiers appropriés est très préoccupant pour le Comité. De l'avis du Comité, si l'agent principal des finances avait contribué à l'implantation du PARPMN, le programme aurait bénéficié des contrôles nécessaires et aurait pu éviter des problèmes de gestion financière.

Le MPO a indiqué que cette faille avait été corrigée dans le programme qui remplace le PARPMN. Cependant, soucieux d'éviter que cela ne se reproduise ailleurs, le Comité recommande :

Que les ministères incluent toujours leurs agents principaux des finances de même que le Bureau du contrôleur général dans les étapes d'élaboration et de mise en oeuvre de tous les nouveaux programmes, pour assurer l'existence de contrôles financiers avant la mise en route des programmes.

Le Comité recommande également :

Que, lorsque les ministères établissent des programmes pour répondre à des situations d'urgence, les agents principaux des finances y incorporent des contrôles financiers progressifs dès leur mise en route et qu'ils mettent à contribution toute ressource gouvernementale susceptible d'en faciliter la planification.

Enfin, le Comité veut s'assurer que les agents principaux des finances qui sont en conflit avec leur ministère en informent le Contrôleur général. Par conséquent, le Comité recommande :

Que les agents principaux des finances qui ont, avec leur ministère, un conflit ne pouvant être résolu au niveau interne en informent le Contrôleur général.

Liens entre le Contrôleur général et les agents principaux des finances des ministères

De l'avis du Comité, l'intervention prompte et décisive du Contrôleur général aurait pu faire en sorte que l'agent principal des

finances du MPO participe à l'élaboration du PARPMN et institue des contrôles financiers appropriés.

Pour que cela se fasse à l'avenir, il faut modifier les rapports qui existent entre le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Contrôleur général et les agents principaux des finances dans les ministères. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Contrôleur général interviennent quand les agents principaux des finances ont été exclus de l'élaboration et l'application d'un programme ou qu'ils ont un différend avec leur ministère. Cette intervention peut prendre la forme d'une lettre au ministère faisant état de la situation, ou d'une rencontre de médiation avec les parties, ou encore d'une demande expresse au ministère d'inclure l'agent principal des finances dans le processus.

Que, dans le cas où l'intervention échoue, le Contrôleur général soit tenu d'en informer les ministres du Conseil du Trésor et de recommander des contrôles financiers additionnels pour le programme en question.

De plus, afin de consolider en général les liens hiérarchiques actuels, le Comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor aide davantage les agents principaux des finances à accomplir leurs fonctions.

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor précise et renforce les rapports hiérarchiques actuels de gestion financière et qu'il tienne le Comité au courant des progrès dans ce domaine.

E. Le PARPMN : Évaluation finale

Le PARPMN a été remplacé par un nouveau programme appelé Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (SPA). En vertu du programme, le gouvernement dépensera plus de 1,6 milliard de dollars (et 300 millions de dollars additionnels pour le développement économique régional) sur cinq ans pour indemniser les pêcheurs et les travailleurs des usines de transformation du poisson qui sont touchés par le moratoire sur la pêche à la morue. Il importe que le PARPMN soit évalué et que le résultat de l'évaluation serve à modifier au besoin le nouveau programme. Le Comité recommande donc :

Que le ministère des Pêches et des Océans dépose à l'automne une évaluation de rendement du PARPMN. Cette évaluation devrait, entre autres, préciser si le programme est venu en aide aux personnes à qui il était destiné, indiquer les modifications apportées aux critères d'admissibilité, donner les sommes récupérées par le Ministère ainsi que le montant des dettes remises aux personnes éprouvant d'extrêmes difficultés financières. De plus, l'évaluation devrait quantifier les résultats obtenus relativement à la restructuration de l'industrie de la pêche de la morue et indiquer le coût des rachats de permis

de pêche.

Le Comité demande au gouvernement de répondre au présent rapport conformément à l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* (*fascicules n°s 4, 14 et 15 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

Annexe D

Rapport qui découle de la vérification du rapport du président du Conseil du Trésor au Parlement :

Rapports annuels et résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État mères, présentés au Parlement

RAPPORT QUI DÉCOULE DE LA VÉRIFICATION DU RAPPORT DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR AU PARLEMENT :

RAPPORTS ANNUELS ET RÉSUMÉS DES PLANS D'ENTREPRISE ET DES BUDGETS DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT MERES, PRÉSENTÉS AU PARLEMENT

Introduction. Selon les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le président du Conseil du Trésor doit déposer devant chaque Chambre du Parlement un rapport qui renferme 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 les dispositions de présentation de rapports de la partie X de la Loi.

Le rapport sur les dépôts des rapports permet au Parlement de tenir les ministres de tutelle (et, en définitive, les sociétés d'État) responsables de fournir, dans les délais prévus par la loi, les renseignements exigés par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Par conséquent, le rapport doit indiquer les délais et les dates auxquels 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) devaient être déposés devant chacune des Chambres au cours de la période visée par le rapport. Le rapport sur les dépôts des rapports est inclus dans le rapport annuel du président du Conseil du Trésor sur *Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts.*

Étendue. Dans mon rapport annuel à la Chambre des communes, je suis tenu, conformément au paragraphe 152(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, d'attester l'exactitude des renseignements que renferme le rapport du président du Conseil du Trésor sur les dépôts des rapports. J'ai donc vérifié le rapport pour l'année terminée le 31 juillet 1994, qui doit être déposé au plus tard le 31 décembre 1994.*

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 le rapport; ma vérification a aussi comporté les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances.

Conclusion. J'ai conclu que le rapport sur les dépôts des rapports renferme 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 renferme le rapport sont exacts à tous égards importants.

Le vérificateur général du Canada,

L. Denis Desautels, FCA

OTTAWA, le 30 septembre 1994

* N'était pas déposé au moment d'aller sous presse

Annexe E

Rapport d'étape sur les organismes de service spéciaux

Sommaire des conclusions

Le présent rapport et l'étude qui y a mené ont été exécutés à la demande du vérificateur général du Canada et du secrétaire du Conseil du Trésor après un échange de vues sur la question au début de 1993.

L'étude a été menée par un groupe directeur qui réunissait des représentants du secteur public et du secteur privé. Sous la direction de ce groupe et en collaboration avec les chefs des OSS et les fonctionnaires des ministères, une équipe mixte chargée du projet a recueilli, classé et analysé les données présentées dans les parties 1 et 2 du présent rapport. Avec l'aide de l'équipe mixte chargée du projet, les membres du groupe directeur ont rédigé les conclusions et recommandations principales énoncées à la partie 3 du rapport et reprises dans le sommaire des conclusions.

Le rapport qui résulte de cet exercice réunit les principales conclusions sur lesquelles les intéressés se sont entendus et qui sont tirées de l'expérience constatée à ce jour à l'égard de la voie à suivre pour les OSS et des mesures nécessaires pour y parvenir. Les points de vue exprimés ici sont présentés au secrétaire du Conseil du Trésor et au vérificateur général pour que ceux-ci puissent s'en servir afin d'informer les ministres et le Parlement respectivement.

Monsieur L.D. Desautels, FCA
Vérificateur général du Canada
et
Monsieur R. Giroux
Secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada

Messieurs,

RAPPORT D'ÉTAPE SUR LES ORGANISMES DE SERVICE SPÉCIAUX (OSS)
SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

1 Vous nous avez demandé de dresser le bilan des organismes de service spéciaux. Nous sommes ravis de résumer ici nos principales conclusions et recommandations.

Introduction

2 Les circonstances économiques et politiques poussent le gouvernement du Canada sur la voie du changement. Les déficits qui persistent et la dette qui ne cesse de s'accroître imposent des choix difficiles quant aux services que l'administration fédérale doit assurer, à la manière de gérer les diverses structures organisationnelles qui ont été créées ou dont nous avons hérité, enfin, à la manière d'améliorer les services et de faire plus avec moins. L'initiative des OSS s'inscrit dans ce vaste programme de réforme.

3 Les OSS peuvent être libérés de certaines règles gouvernementales sous réserve qu'ils s'engagent à atteindre des résultats convenus. Ils se situent à différents points d'un continuum qui va du modèle traditionnel d'un ministère à celui d'une entreprise privée en passant par celui d'une société d'État. Les éléments essentiels des OSS - pouvoirs accrus, élaboration de plans stratégiques et opérationnels, obligation de rendre compte des résultats et communication de l'information sur le rendement - sont reconnus depuis longtemps dans le cadre de la réforme administrative du Canada. Bien qu'il soit difficile de les mettre en oeuvre, ces éléments constituent de bonnes pratiques de gestion qui s'appliquent aussi bien à la fonction publique dans son ensemble qu'aux organismes sélectionnés pour devenir OSS.

4 Le 15 décembre 1989, le président du Conseil du Trésor a annoncé que le gouvernement procéderait à l'implantation d'organismes de service spéciaux à titre de projets-pilotes. A la fin de 1993, on approuvait la création de quinze OSS, ce qui représentait trois pour cent de l'effectif des fonctionnaires. Les activités de ces OSS sont diverses : cinq fournissent des services principalement à d'autres ministères fédéraux; deux fournissent des services de spécialistes aux ministères au sein desquels ils sont situés; enfin, huit offrent un éventail restreint de services au public. En outre, leurs types d'opérations diffèrent : certains sont d'utilisation optionnelle - ils fournissent des produits et des services au gouvernement et sont en concurrence avec d'autres fournisseurs - d'autres d'utilisation obligatoire; certains sont financés à partir des crédits parlementaires, d'autres sont autosuffisants; deux seulement ont le statut d'employeur distinct.

5 Le gouvernement a tiré d'importantes leçons de la mise en oeuvre de ces OSS et de l'étude qui a abouti au présent rapport d'étape. Une des questions fondamentales constatées avec l'expérience a trait à la relation entre les OSS et les ministres de tutelle. Pour des raisons pratiques, le groupe directeur a tenu pour acquis que les OSS continueraient d'opérer dans le cadre traditionnel de la responsabilité ministérielle. Toutefois, les libertés supplémentaires octroyées aux OSS créeront des tensions dans le système. L'appui des ministres sera essentiel au bon fonctionnement des OSS.

Conclusions

6 Le groupe directeur a conclu que, pour certaines activités gouvernementales, les OSS devraient pouvoir fournir de meilleurs services à un coût moindre et, par conséquent, devraient être maintenus; pour cela, les ministres du Conseil du Trésor, les ministres et les sous-ministres des ministères où les OSS sont situés ainsi que les chefs des OSS devront :

- définir plus clairement l'objet et l'orientation de l'initiative des OSS dans son ensemble;

- faire accepter et appuyer davantage le concept de l'initiative des OSS

par les parties intéressées - fonctionnaires, syndicats, fournisseurs et concurrents, grand public et parlementaires;

- améliorer les critères permettant de déterminer les activités gouvernementales, s'il en est, qu'il faudrait convertir en OSS et les OSS dont il faudrait changer la structure;

- établir, pour les OSS, des objectifs de rendement et des priorités d'amélioration plus clairs et plus concrets, et les enchâsser dans leurs chartes en vue d'assurer une certaine continuité; définir plus clairement la répartition des responsabilités entre les chefs des OSS et les sous-ministres (agissant au nom des ministres); assortir ces responsabilités des pouvoirs et de la liberté d'action appropriés; surveiller le rendement des organismes en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs fixés et au respect des priorités établies;

- établir un cadre de communication de l'information au public en se servant des rapports ministériels de reddition de comptes (*Partie III du Budget des dépenses*) et en prenant des mesures de nature à préserver la confidentialité;

- élaborer, à l'intention des OSS, des lignes directrices claires régissant la concurrence pour la prestation de services aux ministères fédéraux, et la concurrence avec d'autres entreprises pour les marchés du secteur privé et s'y conformer;

- prendre les dispositions nécessaires pour mener d'autres études d'étape sur l'initiative des OSS afin d'évaluer les progrès et de rectifier le tir au besoin.

7 Les activités gouvernementales qui semblent le mieux se prêter à la conversion en OSS sont celles dont les objectifs et les résultats peuvent être raisonnablement bien mesurés, qui ne nécessitent pas une intervention importante et continuelle des ministres et, bien que ce critère puisse se prêter à une interprétation subjective, des activités qui fonctionnent dans un cadre stratégique relativement stable. Sans que ce soit là une condition préalable, un autre critère utile pourrait être l'autosuffisance, c'est-à-dire que les activités de l'OSS se financent à même le revenu de ses produits.

Un dernier mot

8 Il a été difficile de recueillir des données solides à l'appui de nos conclusions; d'ailleurs, celles-ci sont quelque peu contradictoires (voir le rapport détaillé), du fait que les OSS n'avaient pas d'objectifs individuels clairs, qu'ils n'étaient pas tenus de colliger des données, et qu'ils n'étaient pas en place depuis très longtemps. Nous sommes conscients que nos conclusions représentent des jugements fondés sur l'interprétation de faits constatés et étayés par des analyses d'autres secteurs de compétence et du secteur privé.

9 Nous espérons que les résultats de nos travaux seront utiles

aux ministres du Conseil du Trésor et à leurs conseillers lorsqu'ils décideront de l'avenir des organismes de service spéciaux.

M. Cappe
(ancien sous-secrétaire du Conseil du Trésor)
Sous-ministre, ministère de l'Environnement

D. Good
Secrétaire adjoint
Conseil du Trésor du Canada

R. Heintzman
Directeur de la recherche
Centre canadien de gestion

D.S.R. Leighton
Directeur (à la retraite)
Centre national de recherche et de développement en administration

N. Manchevsky
Président-directeur général
Groupe Communication Canada

N. Mulder
Sous-ministre
Ministère des Transports

V.L. Pearson
Présidente-directrice générale
Conseils et Vérification Canada

R. Quail
Sous-ministre
Travaux Publics et Services gouvernementaux

H. Romoff
Conseiller, ancien vice-président de Canadien Pacifique

R.C. Thompson
Vérificateur général adjoint du Canada
(président)

R. Tomasko
Conseiller et auteur