Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes - 1995

Table des matières

Volume 1 - Mai 1995

Chapitre

Avant-propos et Points saillants

1La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement

2Environnement Canada : Les déchets dangereux - la gestion d'un lourd héritage

3La gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral

4Santé Canada : La gestion d'un projet de réforme à la Direction générale de la protection de la santé

5Bureau du surintendant des institutions financières - Secteur des institutions de dépôt

6Les subventions fédérales au transport
-Le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*
-Le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique

Les déplacements

7Les déplacements et l'accueil

8Les déplacements aux termes des directives sur le service extérieur

Volume 2 - Octobre 1995

Chapitre

Avant-propos et Points saillants

9Information destinée au Parlement - Les déficits et la dette : Pour comprendre les choix

10Sociétés d'État : S'acquitter des responsabilités en matière d'intendance

11Les systèmes de gestion de l'environnement : Une approche fondée sur des principes

12Les systèmes en développement : Gérer les risques

13Agence canadienne de développement international : Suivi échelonné du Rapport du vérificateur général de 1993 - Phase I

14Industrie Canada : Programmes d'assistance aux entreprises - Transition

15Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : Le projet de raccordement dans le détroit de Northumberland

16Revenu Canada : Taxe de transport aérien

Volume 3 - Novembre 1995

Chapitre

Questions d'une importance particulière - 1995; Avant-propos et Points saillants

Les programmes de développement régional

17Aperçu des programmes de développement économique régional

18Agence de promotion économique du Canada atlantique

19Bureau fédéral de développement régional (Québec)

20Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

21Industrie Canada : Les programmes de développement régional

22Développement des ressources humaines Canada : Le soutien à la formation

23Affaires indiennes et du Nord Canada : Les immobilisations et leur entretien dans les réserves

24Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification

25Revenu Canada : Le nouveau régime de traitement des déclarations de revenus

Autres observations et Annexes

26Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

27Autres observations de vérification

Annexes

ALoi sur le vérificateur général

BLoi sur la gestion des finances publiques - Extraits de la Partie X

CRapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes

DRapport 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

ELe coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada

Avant-propos – Mai 1995

En juin 1994, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée pour permettre chaque année le dépôt d'un rapport annuel, de trois rapports supplémentaires au maximum et de rapports spéciaux sur toute affaire importante ou urgente.

Cette modification permet au Bureau du vérificateur général d'améliorer ses services au Parlement. Lorsque le Bureau était restreint à un rapport annuel, les députés avaient parfois à étudier des questions qui étaient déjà désuètes. L'autorisation de déposer jusqu'à trois rapports supplémentaires par an nous permettra de fournir de l'information plus actuelle et plus pertinente sur les résultats de nos travaux.

Puisque le Parlement sera en mesure d'étudier sans tarder les résultats de nos vérifications, des mesures correctives pourront être prises plus rapidement, ce qui pourra se traduire par des économies pour le contribuable. En raison de l'urgence de réduire les déficits et la dette publique, il est important pour le gouvernement et le Parlement d'être en mesure de démontrer qu'ils profitent rapidement des possibilités d'épargne cernées.

Je suis heureux de déposer notre premier « rapport supplémentaire ». Outre l'avant-propos et les points saillants qui suivent, le Rapport comprend huit chapitres :

- La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement

- Environnement Canada : Les déchets dangereux - la gestion d'un lourd héritage

- La gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral

- Santé Canada : La gestion d'un projet de réforme à la Direction générale de la protection de la santé

- Bureau du surintendant des institutions financières - Secteur des institutions de dépôt

- Les subventions fédérales au transport

  -Le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*

  -Le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique

- Les déplacements et l'accueil

- Les déplacements aux termes des directives sur le service extérieur

Nous nous efforcerons de déposer nos rapports à des dates assez régulières et à des moments où les parlementaires pourront les étudier

-c'est-à-dire au moins un mois avant un congé prévu et au plus tard deux semaines après la reprise des travaux de la Chambre. De plus, dans la planification courante de nos vérifications, nous tenterons d'harmoniser nos rapports avec les activités réalisées par les ministères à l'intention du Parlement. Nous voulons ainsi que les ministères soient le plus à même de donner rapidement suite à nos rapports.

Cette année, nous publierons un autre « rapport supplémentaire » au début de l'automne, et notre rapport annuel, comme d'habitude, à la fin de novembre. Au cours des prochaines années, nous comptons déposer en plus du rapport annuel jusqu'à trois rapports (mais pas nécessairement trois). Mon bureau aura également la responsabilité de préparer le rapport annuel du commissaire à l'environnement, et nous ne savons pas encore quelle incidence cela aura sur notre processus de rapport et nos ressources.

Dans le présent rapport et les rapports qui suivront, les chapitres seront reliés individuellement ou regroupés avec d'autres qui traitent d'un même sujet et qui sont susceptibles d'intéresser les mêmes lecteurs. En 1994, nous avons fait l'expérience des chapitres reliés séparément et nous avons constaté que nos lecteurs les trouvaient plus commodes à utiliser et que la recherche en était facilitée. En outre, cela nous permet de diffuser les chapitres en fonction des besoins précis des lecteurs. Nos rapports continueront d'être accessibles sur support électronique et sur Internet.

Je continuerai de tirer des conclusions générales et d'attirer l'attention sur des questions importantes dans le chapitre de mon rapport annuel intitulé « Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers ». En règle générale, le rapport annuel comprendra également les « Autres observations de vérification » et les résultats de nos suivis habituels sur les chapitres de vérification des années antérieures. Cependant, il pourra arriver qu'en raison du sujet ou du moment, il soit utile de publier ces résultats dans un chapitre de vérification sur le ministère en question.

Après le premier cycle annuel de rapports, je consulterai les comités parlementaires et, au besoin, d'autres députés, pour déterminer si le calendrier des rapports est satisfaisant ou s'il y a place à amélioration. Nous examinerons également l'incidence du calendrier sur les activités des ministères.

Nous voulons avant tout servir le Parlement avec promptitude et lui offrir les services les plus appropriés possible. Les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* nous ont rapprochés de ce but.

Avant-propos – Octobre 1995

En juin 1994, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée pour permettre chaque année le dépôt d'un rapport annuel, de trois rapports supplémentaires au maximum et de rapports spéciaux sur toute affaire importante ou urgente.

Cette modification permet au Bureau du vérificateur général d'améliorer ses services au Parlement. Lorsque le Bureau était restreint à un rapport annuel, les députés avaient parfois à étudier des questions qui étaient déjà désuètes. L'autorisation de déposer jusqu'à trois rapports supplémentaires par an nous permettra de fournir de l'information plus actuelle et plus pertinente sur les résultats de nos travaux.

Puisque le Parlement sera en mesure d'étudier sans tarder les résultats de nos vérifications, des mesures correctives pourront être prises plus rapidement, ce qui pourra se traduire par des économies pour le contribuable. En raison de l'urgence de réduire les déficits et la dette publique, il est important pour le gouvernement et le Parlement d'être en mesure de démontrer qu'ils profitent rapidement des possibilités d'épargne cernées.

Je suis heureux de déposer notre deuxième rapport supplémentaire. Outre l'avant-propos et les points saillants qui suivent, le Rapport comprend huit chapitres :

o Information destinée au Parlement - Les déficits et la dette : Pour comprendre les choix

o Sociétés d'État : S'acquitter des responsabilités en matière d'intendance

o Les systèmes de gestion de l'environnement : Une approche fondée sur des principes

o Les systèmes en développement : Gérer les risques

o Agence canadienne de développement international : Suivi échelonné du Rapport du vérificateur général de 1993 - Phase I

o Industrie Canada : Programmes d'assistance aux entreprises - Transition

o Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : Le projet de raccordement dans le détroit de Northumberland

o Revenu Canada : Taxe de transport aérien

Cette année, en plus de ce rapport d'octobre et de celui que nous avons publié au mois de mai, nous publierons notre rapport annuel, comme d'habitude, à la fin de novembre. Au cours des prochaines années, nous comptons déposer, outre le rapport annuel, au plus trois rapports (mais pas nécessairement ce nombre).

Dans le présent rapport et les rapports qui suivront, les chapitres seront reliés individuellement ou regroupés avec d'autres qui traitent d'un même sujet et qui sont susceptibles d'intéresser les mêmes lecteurs. En 1994, nous avons fait l'expérience des chapitres reliés séparément et nous avons constaté que nos lecteurs les

trouvaient plus commodes à utiliser et que la recherche en était facilitée. En outre, cela nous permet de diffuser les chapitres en fonction des besoins précis des lecteurs. Nos rapports continueront d'être accessibles sur support électronique et sur Internet.

Je continuerai de publier dans le Rapport annuel, mon chapitre où je relève des questions d'une importance et d'un intérêt particuliers. En règle générale, le rapport annuel comprendra également les « Autres observations de vérification » et les résultats de nos suivis habituels sur les chapitres de vérification des années antérieures. Cependant, il pourra arriver qu'en raison du sujet ou du moment, il soit utile de publier ces résultats dans un rapport supplémentaire.

Après le premier cycle annuel de rapports, je consulterai les comités parlementaires et, au besoin, d'autres députés, pour déterminer si le calendrier des rapports est satisfaisant ou s'il y a place à amélioration. Nous examinerons également l'incidence du calendrier sur les activités des ministères.

Nous voulons avant tout servir le Parlement avec promptitude et lui offrir les services les plus appropriés possible. Les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* nous ont rapprochés de ce but.

Avant-propos - Novembre 1995

En juin 1994, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée pour permettre chaque année le dépôt d'un rapport annuel, de trois rapports supplémentaires au maximum et de rapports spéciaux sur toute affaire importante ou urgente.

Cette modification permet au Bureau du vérificateur général d'améliorer ses services au Parlement. Lorsque le Bureau était restreint à un rapport annuel, les députés avaient parfois à étudier des questions qui étaient déjà désuètes. L'autorisation de déposer jusqu'à trois rapports supplémentaires par an nous permettra de fournir de l'information plus actuelle et plus pertinente sur les résultats de nos travaux.

Puisque le Parlement sera en mesure d'étudier sans tarder les résultats de nos vérifications, des mesures correctives pourront être prises plus rapidement, ce qui pourra se traduire par des économies pour le contribuable. En raison de l'urgence de réduire les déficits et la dette publique, il est important d'être en mesure de démontrer qu'on profite rapidement des possibilités d'épargne cernées.

Je suis heureux de déposer notre rapport annuel. Outre l'avant-propos et les points saillants qui suivent, le Rapport comprend douze chapitres :

oQuestions d'une importance particulière - 1995

oAperçu des programmes de développement économique régional

oAgence de promotion économique du Canada atlantique

oBureau fédéral de développement régional (Québec)

oDiversification de l'économie de l'Ouest Canada

oIndustrie Canada : Les programmes de développement régional

oDéveloppement des ressources humaines Canada : Le soutien à la formation

oAffaires indiennes et du Nord Canada : Les immobilisations et leur entretien dans les réserves

oLes fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification

oRevenu Canada : Le nouveau régime de traitement des déclarations de revenus

oSuivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

oAutres observations de vérification

Cette année, nous avons également publié un rapport au mois de mai et au mois d'octobre. Au cours des prochaines années, nous comptons déposer, outre le rapport annuel, au plus trois rapports (mais pas nécessairement ce nombre).

Après ce premier cycle annuel de rapports, je consulterai les comités parlementaires et, au besoin, d'autres députés, pour déterminer si le calendrier des rapports est satisfaisant ou s'il y a place à amélioration. Nous examinerons également l'incidence du calendrier sur les activités des ministères.

Nous voulons avant tout servir le Parlement avec promptitude et lui offrir les services les plus appropriés possible. Les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* nous ont rapprochés de ce but.

Outre le présent rapport et ceux que j'ai soumis au Parlement en mai et en octobre de cette année, mon Bureau a fourni :

oune opinion et des observations sur les états financiers du gouvernement du Canada;

oun rapport du vérificateur et des observations sur l'état exigé en vertu de la *Loi limitant les dépenses publiques*;

oun rapport du vérificateur et des observations sur l'état des opérations du Compte de service et de réduction de la dette;

o37 rapports de vérification aux ministres des sociétés d'État

énumérées dans l'annexe « E »;

- o13 rapports de vérification aux sous-ministres des établissements publics fédéraux;

- oun rapport du vérificateur et des observations sur les états financiers du gouvernement du Territoire du Yukon;

- oun rapport du vérificateur et des observations sur les états financiers du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest;

- o15 rapports de vérification aux gouvernements territoriaux concernant leurs sociétés;

- osept rapports de vérification aux conseils d'administration d'autres entités canadiennes;

- otrois rapports de vérification à la demande du ministre des Finances;

- otrois rapports de vérification et un rapport de vérification intermédiaire aux comités directeurs d'organisations internationales.

De plus, en 1995, mon Bureau a terminé 15 examens spéciaux des sociétés d'État énumérées dans l'annexe « E ».

Aux termes de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, je peux réaliser des missions à la demande du gouverneur en conseil. L'an dernier, j'ai accepté une seule mission de ce genre et en ai terminé une autre, la vérification du Centre de recherches pour le développement international. Les résultats de cette vérification ont été communiqués au Ministre comme le précisait la demande et celui-ci les a rendus publics. Mon Bureau a également produit, à la demande du Bureau du Conseil privé, un rapport spécial sur les arrangements entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec pour le partage des coûts associés à la crise d'Oka de juillet 1990; ce rapport a été rendu public par le Bureau du Conseil privé.

Questions d'une importance particulière - 1995

Table des matières

	Page
Points saillants	5
Introduction	7
Sommes-nous dans la décennie de l'incertitude? 7	
Les déficits et la dette : les défis qui nous attendent 7	
La route difficile qui nous attend	8
Il est essentiel d'avoir de l'information de qualité et un bon débat	9
Mesures à prendre pour que les changements au gouvernement portent fruit	9
Gestion et contrôle financiers : sont-ils à la hauteur?	10
Les défis qu'entrevoient les agents financiers supérieurs	11
Meilleure gestion des technologies de l'information 12	
Un tableau inquiétant	12
Est-ce que plus petit c'est mieux?	13
Équilibrer la centralisation et la décentralisation de l'administration	13
Normes d'éthique au sein du gouvernement 14	
Nous devons rester vigilants	14
Pour une meilleure intendance dans les sociétés d'État	15
D'importantes questions restent à régler 15	
Programmes conjoints : il faut une meilleure reddition de comptes 16	
Mesures prises à l'égard des problèmes de longue date	17
La mesure des résultats	17
L'information sur l'intendance 18	
La gestion de compétences fédérales et provinciales qui se chevauchent	18
Coopération interministérielle 18	
Renouvellement de la fonction publique	18
Les risques de la « sous-gestion »	18
Développement économique régional : Pourquoi les résultats comptent	19

Comment savoir si ces programmes fonctionnent? 20

Trouver de l'argent en réduisant les coûts et en renforçant le régime fiscal 21

Possibilités de réduire les coûts 21
Renforcement du régime fiscal 22

L'environnement : notre quatrième « E » 22

Plus de visibilité pour la vérification environnementale 23

L'environnement : un exemple des risques que comporte le report de mesures nécessaires 24

Qui paiera : le pollueur ou le contribuable? 24

Conclusion 25

Pièce

1 Fardeau de la dette 8
(Pièce 1 n'est pas disponible, voir le Rapport)

Questions d'une importance particulière - 1995

Points saillants

1. Cette année nous place au milieu des années 90 et moi, au milieu de mon mandat de vérificateur général du Canada. Dans le présent chapitre, j'aborde les questions qui, à mon avis, revêtent une importance particulière.

2. Les défis que représentent les déficits et la dette. Pour gérer le fardeau de la dette du gouvernement fédéral, il faudra une action soutenue pendant bien des années à venir. Pour choisir le meilleur plan d'action, il faudra une bonne information et un bon débat; les choses se sont améliorées, mais il reste encore beaucoup à faire.

3. Des mesures doivent être prises pour aider à mener à bien les changements au gouvernement. Les activités et les services gouvernementaux subissent des changements en profondeur, en partie à cause de la situation financière du gouvernement. Pour que ces changements donnent de bons résultats, il faut s'attaquer à un certain nombre de problèmes qui se posent dans des secteurs clés, comme la gestion et le contrôle financiers, les technologies de l'information, la décentralisation administrative, les normes d'éthique, l'intendance des sociétés d'État et la reddition de comptes à l'égard des programmes

conjoints. En plus de discuter des mesures nécessaires dans chacun de ces secteurs, je note des questions que j'ai déjà soulevées et qui ne sont pas réglées.

4. Les programmes de développement économique régional illustrent bien pourquoi le gouvernement doit comprendre et démontrer les résultats des programmes. L'absence d'information fiable sur les résultats limite la capacité des Canadiens à évaluer le bien-fondé de ces programmes.

5. Dans le présent chapitre, je souligne également les possibilités de trouver de l'argent en réduisant les coûts et en renforçant le régime fiscal.

6. Je discute de nos travaux de vérification environnementale et des modifications proposées à la *Loi sur le vérificateur général.* Ces modifications prévoient la création d'un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable au sein de mon Bureau.

7. Les Canadiens s'attendent que le gouvernement règle les problèmes rapidement. Nos constatations sur la gestion des déchets montrent les risques qu'entraîne le report des mesures nécessaires.

8. Je conclus le chapitre en donnant mon point de vue sur les défis que ces changements comportent pour chacun d'entre nous - les vérificateurs législatifs, les gestionnaires de la fonction publique, les fonctionnaires, les politiciens et le public canadien.

Introduction

9. Ce rapport annuel, qui est mon cinquième, marque le milieu de mon mandat de vérificateur général. Dans le présent chapitre, je discute à la fois de questions nouvelles et de questions qui me préoccupent depuis que j'ai été nommé vérificateur général - questions que je considère être d'une importance particulière.

10. Dans l'histoire de mon Bureau, l'année qui vient de s'écouler a été une année pleine d'événements. Les modifications apportées l'année dernière à la *Loi sur le vérificateur général* ne nous limitent plus à un rapport par an. En mai, nous avons inauguré une ère nouvelle avec le premier « rapport supplémentaire ». D'autres modifications à la Loi sont encore devant la Chambre; elles proposent cette fois la création d'un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable au sein de mon Bureau.

11. Cette année nous amène également au milieu des années 90 - un

point où nous pouvons commencer à voir de quelle façon cette décennie restera dans les mémoires. Lorsque nous repenserons à cette décennie, je pense que nous pourrons la qualifier à l'aide de l'un ou l'autre des deux mots suivants.

12. Le premier de ces mots est « l'incertitude ». Le second est « transformation »; j'en parlerai à la fin du chapitre.

Sommes-nous dans la décennie de l'incertitude?

13. L'incertitude semble être assez présente dans l'esprit des Canadiens. Demandez aux Canadiens - particulièrement les jeunes - quelles sont leurs perspectives d'avenir et ils vous parleront de leurs espoirs, mais aussi de leurs préoccupations - préoccupations sur l'économie en évolution, le déficit, l'environnement, les questions constitutionnelles, et ce que tout cela signifie pour l'avenir.

14. Bon nombre de ces préoccupations ne sont pas nouvelles. Alors pourquoi est-ce que tout semble plus incertain encore? Peut-être parce que nous sentons que le rythme du changement s'accélère. Nombre d'entre nous pensons que le saut dans l'« ère de l'information » nous fait témoins de changements d'une ampleur jamais vue depuis la révolution industrielle.

15. Nul doute qu'une partie de cette incertitude vient de l'évolution du rôle du gouvernement. Il y a des années que nous nous fions au gouvernement pour fournir un élément de stabilité dans un monde en évolution. Maintenant, le gouvernement lui aussi change - aux paliers fédéral, provincial et municipal - ce qui soulève des craintes au sujet des réductions et de la perte de services gouvernementaux clés.

16. J'ai choisi de souligner deux thèmes principaux dans ce chapitre et chacun a trait à l'évolution du gouvernement. Le premier porte sur la situation financière du gouvernement, dont découle une bonne partie des changements qu'il connaît. Le second traite d'un ensemble de mesures à prendre pour améliorer la gestion du gouvernement si l'on veut que les changements soient menés à bien.

Les déficits et la dette : les défis qui nous attendent

17. L'une des mes principales préoccupations en tant que vérificateur général vise l'utilité de l'information sur les déficits et la dette du gouvernement fédéral. Cette année, le chapitre 9, « Les déficits et la dette : Pour comprendre les choix » (rapport d'octobre), restait dans la ligne de mon engagement d'explorer une question d'intérêt vital pour les Canadiens.

18. On a parlé si souvent de la taille de notre déficit et de notre dette que les chiffres ne semblent plus vouloir rien dire. Il faudrait les étudier sous un angle nouveau.

19. Au cours des 20 dernières années, la dette s'est presque multipliée par 20, passant de 27 milliards de dollars à 546 milliards de dollars à la fin de l'exercice 1994-1995. Plus important encore, le fardeau de cette dette - le montant de la dette que nous devons par rapport à la taille de notre économie - a presque quadruplé, passant de 19 p. 100 en 1975 à 73 p. 100 en 1995. Pendant cette période, d'autres gouvernements au Canada ont également augmenté leur endettement. Les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (voir la pièce 1) indiquent qu'au cours des 20 dernières années, le Canada, qui était l'un des pays de l'OCDE dont la dette du secteur public était la moins élevée, est devenu l'un de ceux dont la dette est la plus élevée. De plus, parmi les pays de l'OCDE, nous sommes le pays dont la plus forte proportion de la dette est détenue par des étrangers.

Pièce 1 n'est pas disponible, voir le Rapport

La route difficile qui nous attend

20. L'un des messages les plus importants de notre chapitre d'octobre avait trait à la longue route qui nous attend. L'arithmétique du financement de la dette contient une sombre vérité. Tant que les taux d'intérêt seront supérieurs aux taux de croissance, nous devrons, pendant de nombreuses années à venir, payer plus de taxes que nous ne recevons de services - probablement des dizaines de milliards de dollars de plus - simplement pour stabiliser le fardeau de la dette et compenser les nombreuses années pendant lesquelles nous avons reçu plus de services que nous n'en avons payés. Jamais auparavant nous n'avons eu à produire, année après année, tant d'« excédents de fonctionnement » simplement pour stabiliser - ne parlons pas de le réduire - le fardeau de la dette.

21. La route qui s'annonce ne sera pas sans difficulté. Comme le sait toute personne disposant d'un budget serré, il faut énormément de discipline pour garder le cap. Pendant les années à venir, nous serons à la merci de choses que nous ne pouvons guère prédire ou contrôler. Nous savons maintenant que les récessions et d'autres événements imprévus peuvent rapidement inverser les gains précédents. En plus, comme nous avons emprunté largement à l'étranger, nous devons continuer à convaincre les autres que nous sommes en train de remettre nos affaires en ordre, si nous voulons continuer à emprunter à des taux d'intérêt raisonnables.

22. Si les taux d'intérêt réels tombaient et si l'économie

retrouvait les niveaux de croissance de la fin des années 50 et 60 et du début des années 70, la bataille serait beaucoup plus facile. Tant mieux si cela se produit, mais il pourrait être imprudent de fonder nos actions sur de telles possibilités.

Il est essentiel d'avoir de l'information de qualité et un bon débat

23. Je persiste à croire qu'avec de l'information de qualité et un débat rigoureux, nous, au Canada, pouvons choisir le meilleur plan d'action et avoir assez de discipline pour maintenir le cap.

24. La qualité de l'information s'est considérablement améliorée ces dernières années, et je suis heureux qu'un bon nombre de nos propositions aient été mises en oeuvre. Mais la partie n'est pas encore gagnée. Comme nous l'avons dit dans notre rapport d'octobre, il faut une information de meilleure qualité sur la manière dont les prévisions du déficit à court terme s'inscrivent dans un plan à long terme de stabilisation du fardeau de la dette. En outre, nous devons comprendre l'importance de l'endettement du fédéral et des provinces et ses répercussions.

25. Un bon débat est essentiel. Il semble que les Canadiens reconnaissent généralement la nécessité de régler le problème de la dette, un accord obtenu en partie grâce à l'amélioration de l'information. Toutefois, les Canadiens sont franchement partagés sur la meilleure manière de le faire. A quelle vitesse doit-on s'attaquer au déficit? Quel équilibre doit-on réaliser entre la réduction des dépenses et l'augmentation des impôts? Quels sont les risques et les incertitudes liés aux différents plans d'action?

26. Et peut-être, ce qui est le plus important, nous devons débattre de la question, à savoir la dette que nous pouvons assumer par rapport à notre revenu. Sans cela, le gouvernement risque de se concentrer essentiellement sur les objectifs de réduction du déficit, sans tenir suffisamment compte de l'objectif plus important d'arriver à un fardeau de la dette que l'on peut supporter.

27. Les consultations budgétaires amorcées l'automne dernier par le ministre des Finances ont aidé à susciter un débat salutaire sur les déficits et la dette. Maintenant, le défi est de poursuivre sur cette lancée et d'en faire un des éléments du processus budgétaire. Ainsi, au printemps, lorsque les gouvernements présentent les budgets dont ils doivent rendre compte, les Canadiens peuvent sentir à bon droit qu'ils ont eu voix au chapitre.

Mesures à prendre pour que les changements au gouvernement portent fruit

28. Dans son budget de février 1995, le gouvernement a annoncé

une série de réductions et de changements de programmes qui sont, de l'avis du ministre des Finances, « l'ensemble de mesures le plus ambitieux, et de loin, à être présenté dans un budget depuis la démobilisation après la Seconde Guerre mondiale. » De nombreux gouvernements provinciaux prennent les mêmes mesures.

29. Comme on dit, « une hirondelle ne fait pas le printemps », pas plus qu'un budget ne représente nécessairement un changement fondamental. Mais il y a des signes évidents que de grands changements ont commencé. Ce budget reflétait des décisions prises à l'issue d'un exercice appelé examen des programmes, qui posait des questions de fond sur chaque programme du gouvernement. Je suis heureux d'apprendre que ce processus a entraîné un remaniement fondamental de chaque programme plutôt que des réductions générales, approche que j'ai critiquée dans des rapports antérieurs.

30. Qu'ils surviennent rapidement ou non, de grands changements semblent inévitables, non seulement à cause de la situation financière du gouvernement mais également à cause de facteurs comme la mondialisation, les changements démographiques et les autres changements sociétaux et le rythme des progrès technologiques. Dans tout le monde occidental, le gouvernement est repensé, réinventé et restructuré pour à peu près les mêmes raisons qu'ici.

31. Repenser, réinventer ou restructurer - quelle que soit l'action choisie - le processus est difficile. Il ne s'agit pas seulement d'éliminer des programmes ou de les remanier. Il ne s'agit pas non plus seulement d'un pénible exercice de licenciement de personnel.

32. Il s'agit de prendre des mesures pour améliorer les composantes qui sont au coeur de la gestion gouvernementale - comme la gestion financière et la reddition de comptes. Étant donné l'attention considérable que suscitent les changements de programmes et les réductions de dépenses, ces composantes risquent d'être gérées de façon inadéquate et les améliorations nécessaires risquent d'être reportées.

33. Je tiens à insister sur ce point parce que je pense qu'il est essentiel que les changements au gouvernement portent fruit. J'ai consacré une bonne partie de ce chapitre à certains des secteurs les plus importants où, d'après nos vérifications, il faut prendre des mesures - des mesures qui contribueront à l'atteinte de l'objectif tout à fait valable qu'est le renouvellement du gouvernement.

Gestion et contrôle financiers : sont-ils à la hauteur?

34. Voilà près de 20 ans que l'ancien vérificateur général, J.J. Macdonell, a déclaré que le Parlement et, en réalité le gouvernement,

ne contrôlait plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou qu'il semblait près de perdre ce contrôle. La gestion et le contrôle financiers, disait-il, étaient « foncièrement inadéquats ».

35. En 1987, mon prédécesseur, Kenneth Dye, a entrepris une deuxième étude de la gestion et du contrôle financiers; il a trouvé des améliorations importantes, mais constaté également que de graves problèmes persistaient.

36. Les questions que nous soulevons sont toutes aussi importantes. Les contrôles financiers sont-ils adéquats? Les gestionnaires comprennent-ils bien ce que coûtent les services gouvernementaux? Les ministres et les sous-ministres disposent-ils de l'information financière, des conseils et de l'appui dont ils ont besoin?

37. Je pense qu'il y a de bonnes raisons de s'inquiéter. Mon personnel continue de trouver de graves problèmes de gestion et de contrôle financiers dans un large éventail d'opérations gouvernementales. Ces trois dernières années, nous avons constaté : des possibilités de réduire les coûts de plus de 100 millions de dollars par an en gérant mieux les biens immobilisés; un manque d'information pour gérer les ressources et contrôler les coûts; des cas où les agents financiers supérieurs - les personnes responsables de la fonction de la gestion financière dans les ministères - ne participaient pas suffisamment à d'importantes décisions; peu de progrès jusqu'à récemment en ce qui concerne l'élaboration d'un nouveau système central de comptabilité après huit ans d'efforts.

38. Étant donné l'importance que j'attache à une gestion financière rigoureuse, particulièrement en cette période de réduction des ressources et de restructuration, je publierai une série de rapports sur certaines questions de gestion et de contrôle financiers au cours des quelques prochaines années.

Les défis qu'entrevoient les agents financiers supérieurs

39. Afin de se préparer pour ce travail, les membres de mon personnel ont discuté récemment avec un certain nombre d'agents financiers supérieurs. Les défis auxquels la gestion financière se trouve confrontée aujourd'hui confirme un certain nombre de mes propres préoccupations.

40. De ces discussions a émergé un tableau où l'environnement de la gestion financière change considérablement. Par exemple :

- On note dans les organisations un accroissement de la délégation de pouvoirs et de l'habilitation de tous les employés, mais pas de resserrement de l'obligation de rendre compte des résultats

financiers.

o Les agents financiers supérieurs se disent préoccupés de la récente perte d'une partie importante du personnel financier expérimenté.

o Les agents financiers supérieurs souhaitent un leadership plus ferme de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor et de meilleures relations de travail, particulièrement dans le domaine de l'établissement des normes et du soutien à la qualité de la gestion financière. Selon certains agents financiers supérieurs, les compressions et la restructuration qui sont survenues au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor ont eu un effet sur sa capacité de faire preuve de leadership et de faire sentir son influence.

41. Il y a aussi des signes positifs. Je suis particulièrement heureux de voir que les agents financiers supérieurs voient leur rôle évoluer dans une direction qui le rapproche de celui de leurs homologues du secteur privé. Je crois depuis longtemps qu'un agent financier supérieur influent est aussi important dans le secteur public que dans le secteur privé.

42. Ces agents financiers supérieurs assument un rôle plus vaste et plus stratégique pour diverses raisons : « commercialisation » accrue, réduction considérable des ressources et, dans un grand nombre de cas, redéfinition fondamentale des secteurs d'intervention ministériels. Un changement important est le rôle central que certains agents financiers supérieurs jouent dans la conception et l'intégration des systèmes et des contrôles de l'organisation.

43. Les efforts des 20 dernières années pour améliorer la gestion et le contrôle financiers ont porté fruit dans une certaine mesure. Mais il est temps que le gouvernement et le Bureau utilisent une autre tactique. Dans la conjoncture actuelle, il est extrêmement important d'avoir une gestion et un contrôle financiers solides. Je suis heureux que nos discussions avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor aient abouti à un projet éventuel de collaboration avec ceux-ci et avec les agents financiers supérieurs afin de rendre la gestion financière plus efficace. Cela comprend l'élaboration de normes pour la gestion et le contrôle financiers, l'évaluation de l'état actuel de la gestion financière en regard de ces normes, la détermination des aptitudes et de l'expérience qu'on exigera du personnel financier, et l'élaboration de mesures précises pour améliorer la situation de la gestion et du contrôle financiers.

Meilleure gestion des technologies de l'information

44. Les technologies de l'information sont une part essentielle du renouvellement du gouvernement, car elles lui permettent d'offrir des services améliorés tout en l'aidant à composer avec la réduction

des ressources. La plupart des organisations sont devenues largement ou totalement dépendantes de leurs systèmes informatiques.

45. Les défis que posent les technologies de l'information sont brièvement résumés dans le titre du chapitre 8 de mon rapport de 1994, « Profiter des avantages et gérer les risques ». La gestion des technologies de l'information est en effet un domaine hasardeux. D'après des statistiques des États-Unis, quelque neuf pour cent seulement de tous les systèmes des grandes organisations sont livrés à temps et dans les limites du budget. Près du tiers sont abandonnés ou annulés avant d'être terminés. Cependant, les avantages que les technologies de l'information peuvent apporter sont trop importants pour qu'on les ignore.

46. En octobre (chapitre 12, « Systèmes en développement »), nous avons fait rapport de notre examen de quatre grandes initiatives en matière de technologies de l'information. Le chapitre résulte d'une nouvelle méthode de vérification proactive de mon Bureau : un examen des systèmes pendant qu'ils sont encore en cours de développement.

Un tableau inquiétant

47. Le tableau qui émerge montre qu'on est loin d'en faire assez pour gérer les risques formidables que présentent les projets de développement de technologies de l'information. Le chapitre comporte de nombreux messages importants, dont l'un mérite une attention particulière.

48. Imaginez que vous êtes un haut fonctionnaire et que vous êtes confronté à de considérables réductions budgétaires, une demande croissante de nouveaux services et un système informatique désuet. Après de nombreux mois de planification, votre personnel des services informatiques vous présente une proposition pour le développement d'un nouveau système. Il s'agit d'un gros projet, qui exige un investissement de taille et dont la mise en oeuvre prendra plusieurs années, mais les avantages prévus en fait d'économie de ressources et d'amélioration du service sont extrêmement intéressants.

49. Tentant n'est-ce pas? Eh bien! justement, il y a depuis quelque temps une forte tendance à choisir ce genre de mégaprojet informatique qui coûte souvent plus de 100 millions de dollars.

50. Mais dans ces grands projets, presque tout augmente le risque d'échec. Ils répondent rarement aux attentes qu'ils avaient créées à l'origine. L'ampleur de ces projets met à rude épreuve les gestionnaires de projets et les entrepreneurs les plus expérimentés. Des projets de longue durée - mesurés en années, pas en mois - signifient que les systèmes sont souvent désuets avant même la fin de leur développement. Des quatre systèmes que nous avons examinés pour le

chapitre d'octobre, un a été éliminé, un autre compte peu d'utilisateurs et un troisième nécessite continuellement des mesures correctives. A notre avis, un seul de ces quatre systèmes est géré de manière à bien tenir compte des risques qu'il présente.

Est-ce que plus petit c'est mieux?

51. Actuellement, le gouvernement a 25 systèmes dont la mise en oeuvre doit être terminée d'ici les cinq à dix prochaines années et dont le coût total prévu est de 2,1 milliards de dollars. D'après l'expérience des secteurs privé et public, une approche modulaire peut produire les avantages des technologies de l'information, et ce, avec bien moins de risques. Les systèmes peuvent être conçus et financés par étape, et un usage accru des logiciels et des éléments commerciaux déjà éprouvés peut être fait. Étant donné que les projets durent beaucoup moins longtemps, des avantages tangibles peuvent être obtenus plus tôt. Ces avantages peuvent servir à financer les prochaines étapes du développement et, par conséquent, réduire le risque pour les deniers publics.

52. En 1994, le Dirigeant principal de l'informatique du gouvernement a publié le *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information*. Ce plan constitue un cadre détaillé pour l'utilisation des technologies de l'information à l'appui du renouvellement du gouvernement. Il propose également de se tenir loin des grands projets et d'avoir plus souvent recours à une méthode par étape pour le développement des systèmes.

53. Pour que les projets de technologies de l'information contribuent comme prévu au renouvellement du gouvernement, ce dernier doit mieux gérer les risques. Le gouvernement ne doit pas se faire d'illusions sur ce que les systèmes coûtent réellement ni sur ce qu'ils peuvent faire.

Équilibrer la centralisation et la décentralisation de l'administration

54. Au gouvernement, comme dans d'autres organisations, il s'exerce constamment des pressions pour centraliser les pouvoirs dans des organismes centraux comme le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique, ainsi que des pressions pour décentraliser les pouvoirs et les déléguer aux ministères dits opérationnels. Comme cela s'est produit ailleurs dans les secteurs privé et public, l'administration fédérale a connu au cours de la dernière décennie une importante décentralisation des pouvoirs administratifs. La tendance à la décentralisation semble se poursuivre.

55. Je pense qu'il existe de bonnes raisons de continuer la décentralisation des pouvoirs administratifs. Bon nombre de ministères sont assez importants pour être en mesure d'assumer une plus grande

autonomie. Et les gestionnaires ministériels ont besoin de latitude pour faire face à des changements rapides et constants. Par exemple, les gestionnaires sont excessivement limités par certains des systèmes et méthodes « universels » qui régissent la gestion du personnel des ministères. J'ai formulé la même préoccupation l'année dernière au sujet du personnel scientifique (chapitre 11, « La gestion du personnel scientifique dans certains établissements de recherche fédéraux »).

56. Mais je reconnais également qu'il existe des raisons tout à fait légitimes de faire preuve de prudence. Les ministères sont-ils en mesure d'accepter d'autres responsabilités? La délégation des pouvoirs aux ministères correspond-elle à une délégation appropriée au sein des ministères? Les gestionnaires sont-ils adéquatement encouragés à obtenir des résultats? Existe-t-il des mécanismes redditionnels appropriés pour faire en sorte que la décentralisation ne mène pas à l'abus ou à d'autres problèmes? Les organismes centraux sont-ils en mesure, lorsque c'est nécessaire, d'exercer un contrôle pour faire en sorte que les objectifs et les priorités du gouvernement soient atteints?

57. Ces questions sont extrêmement importantes pour l'avenir du gouvernement fédéral; elles méritent qu'on y attache plus d'attention.

Normes d'éthique au sein du gouvernement

58. En mai, nous avons publié une étude sur la sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement (chapitre 1, « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement »). J'ai entrepris cette étude parce que les Canadiens se préoccupent des questions d'éthique au sein du gouvernement et j'ai pensé qu'il était important de susciter une bonne discussion sur la question. Cette question est également importante, parce que les changements au sein du gouvernement donnent aux fonctionnaires plus de latitude pour agir : on parle maintenant d'« habilitation ». Étant donné qu'il y aura moins de règles et de contrôles traditionnels, il est essentiel d'avoir des valeurs et une éthique solides.

59. D'autres démocraties débattent des questions d'éthique. Par exemple, en mai 1995, le premier rapport du Committee on Standards in Public Life de Grande-Bretagne a été publié; on y discutait des normes d'éthique des députés, des ministres, des fonctionnaires et des chefs d'organes exécutifs.

Nous devons rester vigilants

60. Nous avons constaté qu'il existe une solide base d'éthique parmi les fonctionnaires, dans les quatre ministères que nous avons examinés. Et, ce qui n'est pas surprenant, nous avons également trouvé certains secteurs vulnérables. Si nous ne nous attaquons pas à ces

secteurs vulnérables, nous risquons d'avoir des problèmes d'éthique beaucoup plus graves à l'avenir. Bien qu'à mon avis le gouvernement canadien n'ait rien à envier aux autres gouvernements et au secteur privé, je pense que nous devons rester vigilants.

61. Le chapitre souligne qu'il ne serait pas juste de placer sur les seuls fonctionnaires la responsabilité du maintien des normes d'éthique. Le leadership des ministres et des sous-ministres est indispensable. Je fais également ressortir que le gouvernement ne vit pas en vase clos. Ceux qui lui fournissent des biens et des services et ceux qui en reçoivent des avantages ont également un rôle à jouer dans le maintien de l'éthique au gouvernement.

62. Nous avons discuté de la nécessité d'un cadre d'éthique, incluant des éléments comme un énoncé de principes clairs et une formation éthique, qui sensibiliserait davantage aux questions d'éthique et aiderait à prévenir les problèmes dans ce domaine. Je pense qu'il faut poursuivre de telles initiatives avant d'envisager de légiférer.

63. L'éthique au gouvernement est une question complexe et controversée. C'est pourquoi il est si important d'en discuter ouvertement et de travailler activement à la promouvoir - par les paroles et par les gestes.

Pour une meilleure intendance dans les sociétés d'État

64. Même avec les récentes privatisations, le portefeuille des sociétés d'État reste considérable. Il existe 48 sociétés mères, qui comptent plus de 115 000 employés et dont l'actif, en excluant la Banque du Canada, s'élève à 57 milliards de dollars. Les crédits parlementaires alloués à ces sociétés atteignent en moyenne 5 milliards de dollars par an. La dette des sociétés d'État a augmenté beaucoup ces dernières années - jusqu'à 33 p.100 depuis 1990; elle atteint maintenant un total de 38 milliards de dollars.

65. Nos responsabilités de vérification - par le biais des vérifications annuelles des états financiers et, depuis 1984, par les examens spéciaux des sociétés d'État effectués tous les cinq ans - nous fournissent une perspective unique de ce secteur d'activité gouvernementale. En octobre, j'ai fait une évaluation des questions auxquelles ce secteur se trouve confronté (chapitre 10, « Sociétés d'État : S'acquitter des responsabilités en matière d'intendance »). Globalement, nous continuons de penser que le cadre de contrôle et de responsabilisation des sociétés d'État est bon. La situation s'est beaucoup améliorée par rapport à ce qu'elle était avant l'introduction du cadre en 1984.

D'importantes questions restent à régler

66. Cependant, il reste d'importantes questions à régler - des questions semblables à celles que nous avons signalées dans divers chapitres depuis 1989. Bien que ce dernier cycle de cinq ans d'examens spéciaux nous ait révélé moins de lacunes au niveau des opérations, des ressources humaines et de la gestion de l'actif, nous avons constaté qu'un grand nombre de sociétés d'État ne possédaient pas de mandats clairement articulés ni d'objectifs mesurables, et que la communication des résultats était inadéquate.

67. Il faut trouver de nouvelles manières de traiter ces questions. A mon avis, une meilleure intendance des sociétés d'État est au coeur de la solution. Je veux dire que chaque partie intéressée - direction, conseils d'administration, gouvernement et Parlement - doit jouer un rôle plus actif dans l'intendance des sociétés d'État.

68. La direction doit montrer la voie pour produire et communiquer de l'information sur le rendement. Il ne suffit pas que les gestionnaires aient une bonne idée des résultats à partir de leurs observations quotidiennes. Nous parlons d'institutions qui ont des rôles à jouer dans l'intérêt public, avec les deniers publics et, par conséquent, les gestionnaires devraient montrer non seulement ce qu'ils ont fait mais également ce qu'ils ont atteint.

69. Les conseils d'administration doivent devenir plus proactifs. Certains le sont déjà, et d'autres devraient suivre leurs traces. Les administrateurs, dont beaucoup sont nouvellement nommés au conseil, doivent acquérir une bonne connaissance de la société d'État, des risques qu'elle court et des possibilités qui lui sont offertes. Les conseils doivent faire pression sur la direction pour obtenir une information de qualité sur le rendement et collaborer avec le gouvernement pour préciser les mandats flous et conflictuels. Les conseils devraient aider les gouvernements à établir des objectifs de rendement à long terme raisonnables pour la société d'État.

70. Le gouvernement doit résoudre les cas de mandats flous et conflictuels. Il doit formuler des attentes à long terme pour chaque société et donner à ces sociétés la latitude nécessaire pour répondre à ces attentes. Le gouvernement - tout comme le Parlement - a un rôle à jouer en tant que partisan d'une meilleure intendance. Si l'on ne se sert pas de l'information fournie, les efforts pour établir des plans clairs et communiquer de l'information de qualité n'iront vraisemblablement pas très loin.

71. Il est important d'améliorer l'intendance des sociétés d'État non seulement parce que cela renforcerait la gestion en général des sociétés d'État, mais aussi parce que cela fournirait d'importantes leçons que l'on pourrait appliquer à d'autres modèles d'activités

gouvernementales - par exemple, les organismes de service spéciaux et les fonds renouvelables - modèles qui font partie intégrante de l'évolution du gouvernement.

Programmes conjoints : il faut une meilleure reddition de comptes

72. L'évolution du gouvernement se traduit aussi par une participation plus grande d'autres parties à la conception et à l'exécution des programmes fédéraux. Les exemples ne manquent pas : les programmes conjoints fédéraux-provinciaux, la sous-traitance, l'exécution de programmes par des organisations non gouvernementales, la délégation de programmes à des groupes clients. Dans le Budget de février 1995, le gouvernement a annoncé un certain nombre de mesures visant à augmenter la participation d'autres parties à l'exécution des programmes fédéraux.

73. Les programmes conjoints peuvent offrir de nombreux avantages. L'interaction de différentes parties, chacune avec des forces et des perspectives différentes, peut améliorer considérablement le service aux clients et faire économiser de l'argent. Elle apporte également des défis supplémentaires. C'est pourquoi, depuis quelque temps, je me préoccupe de la reddition de comptes à l'égard de ces programmes.

74. Un principe fondamental sous-tend tous les programmes : le gouvernement reste responsable devant le Parlement de l'argent dépensé, quels que soient l'endroit ou la manière dont il l'a été. Prenons deux ministères : l'un finance et exécute lui-même un programme au complet, l'autre participe à de nombreux programmes conjoints avec beaucoup d'autres partenaires. La reddition de comptes dans le dernier cas sera plus difficile, mais devrait-elle être moins attendue?

75. Qu'est-ce que ce principe signifie, en pratique? D'abord, il suppose la responsabilité de communiquer au Parlement et aux Canadiens de l'information sur l'utilisation de l'argent des contribuables, tant sur ce qu'on en a fait que sur ce qu'on en a obtenu.

76. Ensuite, lorsque le gouvernement participe à des arrangements conjoints, il doit prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir que les résultats escomptés seront atteints. Rendre des comptes, ce n'est pas seulement reconnaître les problèmes après coup, c'est également aider à les éviter. Il est particulièrement important de s'entendre dès le départ sur les rôles et les responsabilités des parties et sur les résultats à obtenir.

77. Il est tout à fait opportun que je revienne sur ces questions, parce que mon rapport d'octobre fait état de nos plus récents travaux sur l'Agence canadienne de développement international

(ACDI) (chapitre 13, « Suivi échelonné du Rapport du vérificateur général de 1993 - Phase 1 »).

78. Beaucoup d'entre vous se rappelleront qu'il y a eu, dans le passé, de profonds désaccords entre l'ACDI et mon Bureau sur la question de la reddition de comptes. Lors des audiences du Comité des comptes publics, en 1991, l'ACDI avait refusé d'accepter la responsabilité des résultats d'un projet d'usine d'épuration de charbon au Pakistan. Selon l'Agence, de nombreux facteurs échappaient à son contrôle, parce que d'autres parties participaient au projet. Le chapitre 12 de mon rapport de 1993 soulignait que l'ACDI devait clarifier l'obligation qu'elle avait de rendre des comptes au Parlement à l'égard de ses résultats, de même que les obligations redditionnelles du personnel de l'ACDI et de ses partenaires.

79. Le chapitre d'octobre de cette année traite de notre suivi des efforts déployés par l'Agence pour gérer en vue d'obtenir des résultats et mieux s'acquitter de son obligation redditionnelle grâce à une meilleure communication de ses résultats. Je suis particulièrement heureux que l'ACDI ait clairement reconnu sa responsabilité à l'égard des résultats à atteindre et de l'information à communiquer à ce sujet. Les mesures initiales que l'ACDI a prises à son administration centrale en vue d'une gestion axée sur les résultats sont un pas dans la bonne direction. Les prochaines étapes sont cruciales. Il s'agit d'aider les personnes qui exécutent les projets de l'ACDI sur le terrain à définir les résultats et leur responsabilité à l'égard de l'atteinte de ceux-ci.

80. La reddition de comptes dans le secteur public est toujours un défi; la complexité liée à l'exécution de programmes avec d'autres parties rend le défi encore plus grand. Ironiquement, c'est peut-être là que nous verrons les concepts et l'application de la reddition de comptes faire les progrès les plus marqués, pour la simple raison que les arrangements conjoints sont si complexes qu'ils exigent des objectifs précis et une définition claire des résultats attendus.

Mesures prises à l'égard des problèmes de longue date

81. Les personnes qui lisent attentivement mes rapports annuels y verront une continuité dans les préoccupations que je soulève chaque année dans ce chapitre. Dans la présente section et dans d'autres, je fais une mise à jour des questions épineuses dont j'ai discuté dans des rapports antérieurs.

82. Par manque d'espace, je ne répéterai pas tous mes points de vue sur les questions soulevées dans le passé. Néanmoins, il est aussi important que jamais de travailler à les régler.

La mesure des résultats

83. La nécessité d'améliorer la façon dont le gouvernement mesure les résultats était un des grands thèmes du premier chapitre en 1993. J'y ai discuté des progrès limités de l'évaluation de programme. Le gouvernement s'est engagé à fournir une mise à jour au Comité des comptes publics cet automne. Nous examinerons la question plus avant et en ferons rapport en 1996. Plus loin dans ce chapitre, je discute de l'importance vitale de l'information sur les résultats dans le contexte des programmes de développement économique régional.

L'information sur l'intendance

84. Le besoin d'information sur l'intendance des ministères - j'entends par là un rapport complet bien que concis sur les activités et les résultats du ministère - reste largement insatisfait. Je reste convaincu qu'il faudrait faire avancer les concepts et l'application de la reddition de comptes. Le gouvernement a annoncé que des améliorations seraient apportées sous peu à son processus budgétaire dans le cadre du remaniement de son système de gestion des dépenses.

La gestion de compétences fédérales et provinciales qui se chevauchent

85. La gestion de compétences fédérales et provinciales qui se chevauchent reste un point important. L'année dernière, j'ai présenté un certain nombre d'exemples de solutions pratiques et rentables à l'inévitable, et parfois souhaitable, chevauchement des compétences dans un État fédéral.

Coopération interministérielle

86. Encourager la coopération interministérielle reste une priorité importante, et souvent frustrante. Peu de choses me gênent davantage que de trouver des exemples de coordination et de coopération insuffisantes entre les organisations du gouvernement fédéral au sujet des opérations et des politiques. Dans des déclarations publiques récentes, un certain nombre de hauts fonctionnaires ont reconnu que c'est une question à laquelle il faut s'attaquer en priorité.

Renouvellement de la fonction publique

87. Comme je l'ai dit dans le premier chapitre de rapports antérieurs, il demeure urgent de moderniser les structures, les méthodes et les systèmes administratifs internes, y compris la gestion des ressources humaines. Comme le dit le Greffier du Conseil privé dans son *Troisième rapport annuel au Premier Ministre sur la fonction publique du Canada,* « parmi les défis que devra relever la fonction publique, le plus important consistera peut-être à s'assurer qu'elle demeurera une institution nationale moderne et dynamique ».

88. Je crois que l'initiative de renouvellement aurait beaucoup plus de chances de réussir si le gouvernement effectuait régulièrement des évaluations systématiques des progrès réalisés par rapport à ses objectifs et s'il en faisait rapport, et si le Parlement examinait activement cette information.

Les risques de la « sous-gestion »

89. Les Canadiens en sont venus à s'attendre que les rapports du vérificateur général foisonnent d'exemples d'opérations gouvernementales pléthoriques : trop de personnel, inefficience et dépenses extravagantes. Dans notre jargon de vérificateur, nous considérons ces exemples comme un manque de souci de l'économie et de l'efficience.

90. Dans cette ère de restrictions financières, je me préoccupe également de la situation inverse, où les ressources consacrées aux fonctions de base d'un programme peuvent être insuffisantes pour faire le travail. On peut alors parler du risque de sous-gérer les programmes - de réaliser des économies à court terme en s'exposant à des problèmes à plus long terme beaucoup plus graves. Ce sont de fausses économies : comme on dit, « économiser les sous et prodiguer les louis ». Il s'agit là aussi d'un manque de souci de l'économie et de l'efficience.

91. Le Comité des comptes publics a aussi soulevé cette préoccupation dans son neuvième rapport sur le chapitre 33 de mon rapport de 1994 (« Aide fiscale à l'épargne-retraite »). Les montants que représente l'aide fiscale à l'épargne-retraite sont importants : le gouvernement a estimé à quelque 15 milliards de dollars les montants en recettes fiscales reportées qu'il n'a pas perçus en 1991 à cause du programme. Dans son rapport, le Comité a manifesté sa surprise d'apprendre que ce programme n'était géré que par trois personnes. Le Comité pense que ce nombre était loin d'être suffisant.

92. Un autre exemple nous est fourni par les travaux que nous avons exécutés cette année concernant les Programmes de contribution financière s'adressant au secteur de la technologie de pointe (chapitre 14 du Rapport d'octobre, « Industrie Canada : Programmes d'assistance aux entreprises - Transition »). Les quatre programmes que nous avons vérifiés faisaient partie des 43 programmes financés par le Ministère qui ont pris fin ou qui n'ont pas été reconduits dans le Budget de février 1995. Nous craignons qu'en se retirant de ces secteurs, le Ministère sous-gère les obligations qui lui restent. Par exemple, aux termes de ces quatre programmes, des contributions de 100 millions de dollars devront être payées au cours des trois prochaines années et environ 75 millions de dollars pourraient être remboursables au cours des dix prochaines années, suivant un ensemble complexe de modalités. Pour veiller à ce que seuls les coûts admissibles donnent lieu à des paiements et pour déceler le moment où une contribution devient

remboursable, il faut du personnel expérimenté, qui connaisse bien le bénéficiaire et le secteur d'activité. En raison de la réduction de l'effectif, les postes de nombreux employés qui étaient chargés de ces fonctions ont été abolis.

93. Je n'ai aucune raison particulière de croire qu'on trouve partout des exemples de programmes gérés par des ressources insuffisantes. Lorsque la situation se présente, la solution ne consiste pas nécessairement à affecter plus de ressources à la gestion du programme. Il s'agit souvent de redresser les priorités, d'améliorer les compétences du personnel en place ou de trouver de nouvelles façons de fonctionner. Je soulève cette question parce qu'à mon avis, il est important de demeurer sensible au risque et de reconnaître que la décision d'assurer un programme s'accompagne de l'obligation de le gérer correctement.

Développement économique régional : Pourquoi les résultats comptent

94. Les changements sont toute l'histoire des programmes de développement économique régional au Canada. Et d'autres changements sont en cours, certains découlant du Budget de février 1995.

95. Cette année, nous avons accordé une attention considérable à ces programmes, y consacrant cinq chapitres du présent rapport (chapitre 17, « Aperçu des programmes de développement économique régional »; chapitre 18, « Agence de promotion économique du Canada atlantique »; chapitre 19, « Bureau fédéral de développement régional (Québec) »; chapitre 20, « Diversification de l'économie de l'Ouest Canada »; chapitre 21, « Industrie Canada : Les programmes de développement régional »). J'aimerais tirer ici quelques leçons pour l'avenir, afin de faire en sorte que les changements en cours soient couronnés de succès.

96. Les chapitres décrivent un certain nombre de problèmes opérationnels importants. Les délais d'approbation sont parfois longs. Quelquefois, les projets ne répondent pas aux critères d'approbation énoncés. La coordination de l'évaluation et de la surveillance des projets qui sont financés par plus d'une source gouvernementale pourrait être améliorée.

97. Le public est également sceptique face à ces programmes. Il y a longtemps que les programmes de développement économique régional sont controversés et suscitent des débats qui témoignent de différences marquées sur les plans de l'idéologie et de la politique. D'aucuns soutiennent que les programmes devraient être abandonnés, certains, qu'ils devraient être renforcés et d'autres, que le gouvernement devrait envisager le développement d'une toute nouvelle approche. D'autres encore préconisent le statu quo.

98. Une grande partie de la solution aux deux types de problèmes passe par la mise de l'accent sur les résultats et l'accès à une information de qualité au sujet des résultats.

99. Avec les budgets qui fondent, les exigences qui varient selon l'endroit et les possibilités qui changent constamment, il est important de donner aux gestionnaires une autonomie considérable pour qu'ils puissent prendre des décisions dans un cadre de règles générales. Les gestionnaires doivent gérer en vue d'obtenir des résultats, pas seulement pour se conformer au processus. Cela exige toutefois qu'ils rendent pleinement compte des activités et des résultats, notamment de la rapidité de l'intervention, des coûts administratifs et des résultats obtenus sur le plan du développement économique. Cela exige aussi que les gestionnaires traduisent les grands objectifs de programme en objectifs précis et mesurables.

Comment savoir si ces programmes fonctionnent?

100. L'absence d'information adéquate sur les résultats est un problème chronique de ces programmes. Les changements fréquents apportés aux programmes ont compliqué l'évaluation. Par ailleurs, l'absence d'évaluation signifie que les décideurs n'ont pas eu d'information sur les résultats qui les aurait aidés à orienter les changements. Dans les cas où l'information existait, elle était parfois de qualité douteuse. Je suis convaincu qu'il est possible d'améliorer l'information sur les résultats.

101. Une information de qualité sur les résultats devrait au moins aider à élever et à éclairer ce débat public et politique à propos de la valeur de ces programmes. Quels sont exactement les avantages économiques et sociaux qui en résultent? Les projets produisent-ils des avantages à long terme? Les problèmes signalés sont-ils des cas isolés ou sont-ils répandus? Sans information adéquate sur les résultats, les Canadiens ne peuvent pas peser le pour et le contre des programmes.

102. Fait intéressant, c'est à peu près le même message qui se dégage de notre vérification des quelque deux milliards de dollars consacrés annuellement par le gouvernement fédéral au soutien à la formation (chapitre 22, « Développement des ressources humaines Canada : Le soutien à la formation »). On ne sait pas trop pourquoi la formation produit des avantages nets sur le plan de l'emploi dans certains cas et pas dans d'autres. On ne sait pas trop non plus dans quelle mesure ces programmes de formation complètent d'autres programmes, comme les programmes de développement économique régional.

103. J'incite fortement les parlementaires à examiner nos travaux sur le développement économique régional. Il ne suffit pas de se demander si les problèmes opérationnels ont été réglés. Si l'on veut

que les changements en cours portent fruit, il faut plutôt se demander s'il est probable que les programmes produisent les résultats attendus et comment il faut faire pour savoir si c'est le cas.

Trouver de l'argent en réduisant les coûts et en renforçant le régime fiscal

104. Compte tenu de la situation financière du gouvernement, il importe plus que jamais de trouver de l'argent en réduisant les coûts et en renforçant le régime fiscal. Au cours de nos travaux de vérification, nous décelons des possibilités inexploitées. Je considère que souligner ces possibilités constitue, pour mon Bureau, une façon importante de contribuer à l'objectif d'un gouvernement à la mesure de nos moyens.

105. Je suis heureux de voir que des suites ont été données à certaines des possibilités dont j'ai fait état dans le passé. Par exemple, en 1993, nous avons signalé que les plus-payés de prestations de pension étaient de l'ordre de 120 à 220 millions de dollars par année. Par la suite, le Comité des comptes publics a demandé à Développement des ressources humaines Canada d'apporter certaines améliorations à la gestion des programmes de pension. Notre vérification de suivi (chapitre 26, « Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs ») révèle que le Ministère a donné suite à beaucoup de recommandations, notamment qu'il a pris des mesures pour prévenir et recouvrer les plus-payés.

Possibilités de réduire les coûts

106. Comme nous l'avons fait dans le passé, nous signalons, dans les rapports de cette année, des possibilités de réduire les coûts. Par exemple, en mai (chapitre 6, « Les subventions fédérales au transport »), nous avons signalé que les versements inappropriés au titre des subventions pouvaient être réduits grâce à une évaluation plus rigoureuse des demandes au cours de la période de dissolution du Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique.

107. Comme nous l'avons déjà mentionné dans le présent chapitre, le chapitre 12 de notre rapport d'octobre (« Systèmes en développement : Gérer les risques »), fait état de sérieux problèmes au niveau de la gestion des grands projets de technologie de l'information que nous avons vérifiés. Dans sa réponse à ce chapitre, le Secrétariat du Conseil du Trésor écrit qu'il...« a commencé à apporter des modifications au cadre de gestion des grands projets axés sur les technologies de l'information ... Nous sommes convaincus que les améliorations feront accroître de façon significative le taux de réussite des projets informatiques dans l'administration fédérale. » Au cours de la prochaine décennie, le gouvernement complétera le développement de 25 grands systèmes dont le coût total est évalué à 2,1

milliards de dollars. L'amélioration de la gestion des projets de technologie de l'information, selon les plans du Secrétariat du Conseil du Trésor, pourrait générer des économies considérables.

108. Un exemple d'économies moindres, mais tout de même importantes, est fourni dans le chapitre 7 de notre rapport de mai (« Les déplacements et l'accueil »). On y souligne plusieurs possibilités, pour le gouvernement, de réduire ses frais de déplacement de dizaines de millions de dollars par année en rationalisant et en automatisant l'administration des déplacements, en négociant des rabais sur les billets d'avion, en utilisant davantage les voyages nolisés et en faisant une plus grande utilisation de la classe économique. Il ne sera pas nécessairement facile de réduire les frais de déplacement; il faudra de l'information de meilleure qualité, plus d'innovations et une collaboration accrue entre les organismes centraux et les ministères.

Renforcement du régime fiscal

109. L'an dernier, j'ai souligné l'importance de protéger l'intégrité de l'assiette fiscale, l'un des actifs les plus précieux d'un pays moderne comme le Canada. J'ai formulé de nombreuses inquiétudes au sujet de notre régime fiscal en me fondant sur les travaux effectués par le Bureau au fil des ans.

110. Je suis heureux de l'intérêt que les parlementaires et le gouvernement ont depuis manifesté pour cette question, particulièrement par le fait que le ministre des Finances a inclus la réponse du gouvernement à nos préoccupations dans les documents budgétaires de février. En outre, le Comité des comptes publics a tenu plusieurs audiences sur la politique fiscale et sur l'administration du régime, et publié trois rapports. Les recommandations du Comité appellent d'importantes améliorations, que j'appuie. Je constate aussi avec plaisir que Revenu Canada a fait rapport au Comité de ce qu'il a fait pour faire avancer les initiatives d'observation proposées dans mon rapport de 1994. Le Ministère a également fait connaître les mesures qu'il appliquerait pour percevoir les recettes fiscales au cours des deux prochaines années. Ces mesures devraient aider le Comité à faire le suivi de ses préoccupations et de ses recommandations.

111. Le gouvernement doit toujours administrer le régime fiscal avec fermeté, équité et vigilance. Je l'ai dit l'an passé et je le répète à la lumière des constatations de cette année. Le chapitre 16 de notre rapport d'octobre (« Revenu Canada : Taxe de transport aérien ») signale des problèmes liés à l'administration de la taxe de transport aérien qui ont entraîné la perte de millions de dollars en recettes et qui pourraient mener à une application non uniforme de la taxe. Le chapitre 25 (« Le nouveau régime de traitement des déclarations de revenus ») du présent rapport fait état de nos préoccupations au sujet des risques que présente le nouveau régime de traitement des déclarations d'impôt sur le revenu des particuliers de Revenu Canada.

112. Améliorer le rendement de notre régime fiscal, notamment maintenir l'intégrité de notre assiette fiscale, est un processus continu qui peut aider le gouvernement à composer avec sa situation financière. Cet objectif est l'affaire de tout le monde, tant de ceux qui se servent et qui bénéficient du régime que de ceux qui le conçoivent et l'administrent.

L'environnement : notre quatrième « E »

113. Il suffit de mentionner le Bureau du vérificateur général pour que la plupart des gens pensent « comptabilité ». Peut-être pensent-ils aussi aux trois « E » : économie, efficience et efficacité. Beaucoup sont surpris d'apprendre qu'au cours des dernières années, nous avons mis un accent considérable sur un quatrième « E » : l'environnement, une question qui préoccupe beaucoup les Canadiens.

114. Au cours des dix dernières années, nous avons, dans divers chapitres, examiné des questions environnementales sous presque tous les angles possibles et imaginables - opérationnels, financiers, juridiques et comptables - dans le cadre de notre mandat qui est de signaler les questions d'importance au Parlement.

115. Nous avons maintenu cette approche pour les vérifications dont nous avons rendu compte cette année. En octobre, nous avons fait état des éléments que doivent comporter des systèmes de gestion de l'environnement bien conçus (chapitre 11, « Les systèmes de gestion de l'environnement : Une approche fondée sur des principes »). En mai, nous avons publié deux chapitres sur la gestion des déchets - un sujet dont je reparle dans la prochaine section.

Plus de visibilité pour la vérification environnementale

116. En avril, des modifications à la *Loi sur le vérificateur général* ont été introduites dans le cadre des mesures prises en vue d'un « écogouvernement ». Au moment de mettre le présent rapport sous presse, les modifications étaient passées en deuxième lecture à la Chambre des communes et le Comité permanent sur l'environnement et le développement durable de la Chambre avait commencé à tenir des audiences sur le sujet.

117. Les modifications obligeraient les ministères à préparer des stratégies et des plans d'action en matière de développement durable, qui seraient déposés au Parlement par le ministre responsable. Les ministres disposeraient de 120 jours pour répondre aux pétitions formulées par le public sur des questions liées au développement durable.

118. Les modifications imposeraient aussi de nouvelles responsabilités importantes à mon Bureau, responsabilités qui constituent un prolongement naturel de nos vérifications environnementales actuelles. Les modifications créeraient le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. Le titulaire serait nommé par le vérificateur général et il relèverait de ce dernier. Au nom du vérificateur général, le commissaire surveillerait les stratégies des ministères, les plans d'action et l'état des réponses aux pétitions du public. Les travaux du commissaire feraient l'objet d'un nouveau rapport annuel « vert ». Les modifications proposées maintiennent l'indépendance et le rôle traditionnels de mon Bureau : le commissaire n'aurait pas à juger du pour et du contre des politiques, à régler les différends en tant que protecteur du citoyen, pas plus qu'il n'aurait à examiner des questions ne relevant pas des compétences fédérales.

119. Au Bureau, nous considérons qu'il est important de rester à l'avant-scène de la vérification législative internationale. Autant que je sache, aucun autre vérificateur législatif ne s'est vu confier expressément la gamme complète de responsabilités proposées pour le commissaire. J'espère pouvoir continuer à servir le Parlement et les Canadiens dans ce domaine important.

L'environnement : un exemple des risques que comporte le report de mesures nécessaires

120. Un sentiment d'urgence devrait envahir le gouvernement. C'est souvent le cas, mais parfois, ça ne l'est pas. A titre d'exemple, signalons que, d'après nos suivis, la plupart de nos recommandations finissent par être appliquées de façon satisfaisante. Comme nous l'avons indiqué dans notre partie III du *Budget des dépenses*, quelque 20 p. 100 des recommandations formulées entre 1989 et 1992 ont été pleinement mises en oeuvre et 43 p. 100 se sont traduites par des progrès satisfaisants. Le gouvernement n'était pas d'accord avec nous dans trois pour cent des cas, et trois pour cent de nos recommandations n'étaient plus pertinentes.

121. Mais il reste encore 31 p. 100 de cas où les progrès ont été insatisfaisants.

122. Il est essentiel de se presser à l'heure où nous nous efforçons d'avoir un gouvernement efficient et à la mesure de nos moyens. Les questions prioritaires méritent d'être traitées en priorité. Le dilemme est que les réductions de personnel et de ressources accroissent la possibilité que les mesures nécessaires soient reportées au moment même où il est extrêmement important d'agir rapidement. Un domaine où le report des mesures nécessaires peut de toute évidence avoir des conséquences graves est celui du contrôle de la dette, dont j'ai parlé en début de chapitre.

123. L'environnement est un autre secteur où le report des mesures nécessaires comporte des risques considérables. C'est le message qui se dégage de nos chapitres de mai sur la gestion des déchets (chapitre 2, « Environnement Canada : Les déchets dangereux - la gestion d'un lourd héritage », et chapitre 3, « La gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral »). Je crois que ces questions devraient être traitées de façon plus urgente.

124. Considérons les faits suivants :

- Le Canada progresse lentement dans sa recherche de solutions permanentes pour l'élimination des déchets radioactifs dangereux et des BPC.

- Nous continuons de recourir à des solutions d'entreposage temporaire pour les déchets radioactifs et les BPC, ce qui accroît les coûts, ainsi que les risques pour le public.

- Le gouvernement fédéral met du temps à régler ses propres problèmes de déchets.

- Le financement de la dépollution des sites contaminés a pris fin sans qu'il n'existe de plans clairs pour l'achèvement de la dépollution.

Qui paiera : le pollueur ou le contribuable?

125. Je m'inquiète particulièrement du fait que peu de mesures ont été prises pour protéger les intérêts des contribuables d'aujourd'hui et de demain. Dans beaucoup de cas, les entreprises n'ont pas voulu ou n'ont pas pu payer ce qu'il en coûtait pour nettoyer leurs déchets, laissant la facture aux contribuables. Les coûts de la gestion des déchets sont renversants : on prévoit que la seule élimination des déchets radioactifs coûtera au moins dix milliards de dollars.

126. Le report des mesures accroît le risque que les coûts de la gestion des déchets soient supportés par les contribuables, pas par les pollueurs. La gestion des déchets radioactifs en est un autre exemple. La loi qui régit la Commission de contrôle de l'énergie atomique n'a pas été mise à jour depuis 1946, ce qui fait que la Commission n'est pas explicitement autorisée à demander aux producteurs de déchets nucléaires de mettre de côté des fonds pour couvrir les dix milliards de dollars que coûtera l'élimination de ces déchets. Si cette autorisation avait existé dès l'avènement de la réglementation sur l'industrie nucléaire, le gouvernement fédéral aurait pu éviter des centaines de millions de dollars en passifs éventuels. Si on ne fait rien pour actualiser la loi, les contribuables de demain pourraient avoir à supporter un fardeau encore plus lourd.

127. Les Canadiens s'attendent que le gouvernement règle les problèmes rapidement. Le défi pour le gouvernement - le défi dont j'ai parlé dans tout ce chapitre - est un défi de taille : composer avec des secteurs de programmes difficiles, comme l'environnement, tout en réduisant ses effectifs, en restructurant ses programmes et en améliorant les éléments de base de la gestion publique, comme la gestion et le contrôle financiers. Ce n'est pas une mince tâche, mais elle doit être accomplie.

Conclusion

128. J'ai commencé ce chapitre en disant que l' « incertitude » était peut-être l'un des deux mots qu'on utilisera dans les années à venir pour décrire le Canada des années 90. L'autre est « transformation ».

129. Nous souviendrons-nous des années 90 surtout comme d'une période d'incertitude ou de transformation? Le choix nous appartient en grande partie. Tout dépend de ce que nous ferons pendant le reste de la décennie pour répondre aux questions qui se posent : les questions constitutionnelles, la situation financière du gouvernement, les changements démographiques et d'autres changements sociétaux, les progrès technologiques et la mondialisation.

130. Je vois de nombreuses raisons d'être optimiste, surtout que la plupart des Canadiens semblent maintenant reconnaître la gravité de la situation financière du gouvernement et mieux en comprendre les conséquences. Ils reconnaissent que des changements s'imposent, et cette prise de conscience a donné lieu à de solides appuis à la réorientation du gouvernement. En outre, de plus en plus de gens reconnaissent, au Canada et ailleurs, que la santé du secteur public est la clé du bien-être économique d'un pays.

131. Certains de ceux qui ont accepté l'idée du renouvellement du gouvernement l'ont fait parce qu'ils pensent que « moins le gouvernement est présent, mieux ça va ». Mais la majorité - et j'en suis - y voient la possibilité de réorienter le gouvernement vers les services et les rôles que nous, les Canadiens, avons à coeur.

132. Chacun d'entre nous y trouvera un défi.

133. Pour les vérificateurs législatifs, le défi est de favoriser le processus de changement, pas de le ralentir.

134. Pour les gestionnaires de la fonction publique, le défi est important. Il était beaucoup plus facile de gérer lorsque les

ressources n'étaient pas si rares. Le défi le plus important pour les gestionnaires - défi que j'ai fait ressortir dans tout le chapitre - est peut-être celui de se concentrer sur les résultats et de ne pas suivre les processus pour suivre les processus. Il est aussi essentiel que les gestionnaires s'efforcent de maintenir le moral de la fonction publique durant la difficile période des compressions et des ajustements. Et ce, non seulement pour assurer aux fonctionnaires le milieu de travail humain, ouvert et satisfaisant qu'ils méritent, mais aussi pour faire en sorte que les contribuables bénéficient de ce qu'une fonction publique hautement motivée peut produire.

135. Pour les fonctionnaires, le défi est de continuer à innover, à servir l'intérêt public avec motivation et enthousiasme même si leur sécurité d'emploi est moindre.

136. Pour les politiciens, le défi est de trouver le juste équilibre entre les mesures de contrôle de la dette et toutes les autres priorités nationales. Ce sont là des choix difficiles.

137. Pour nous tous, le défi est de voir plus loin que nos propres intérêts, c'est-à-dire d'accepter le fait qu'un changement profond touchera tout le monde, et parfois de façon négative. On peut patauger dans l'incertitude, reporter les décisions difficiles, déplorer la perte de nos programmes gouvernementaux favoris et attribuer notre situation aux marchés monétaires internationaux. Ou encore, on peut choisir d'aller de l'avant avec la transformation.

Chapitre 1

La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement

Table des matières

	Page
Points saillants	1-5
Introduction	1-7
Constatations tirées des entrevues avec des fonctionnaires	1-9
Notre méthode	1-9
Constatation générale	1-10
Constatations détaillées	1-11
Éthique au gouvernement - Évaluation par les fonctionnaires	1-11
Questions liées à la fraude et à d'autres actes illégaux	1-11
Questions liées aux conflits d'intérêts	1-13
Scénarios de conflits d'intérêts ou d'actes frauduleux possibles	1-15
Initiatives du gouvernement liées à l'éthique	1-20
Programmes de sensibilisation à l'éthique et à la fraude	1-21
Cadre d'éthique pour le gouvernement	1-22
But du cadre d'éthique	1-22
Éléments possibles du cadre	1-23
Un énoncé de principes	1-23
Leadership	1-24
Le rôle du fonctionnaire	1-25
La transparence dans la prise de décisions	1-25
Formation en éthique	1-25
Un mécanisme pour discuter des problèmes liés à l'éthique et les signaler	1-26
Le renforcement de l'éthique au gouvernement : un processus continu	1-26
Sommaire et conclusions	1-26

Pièces

1.1 Évaluation par les fonctionnaires du respect de l'éthique au gouvernement 1-11
(Pièce 1.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
1.2 Perception des fonctionnaires à l'égard des

risques de fraude ou d'autres activités illégales 1-12
(Pièce 1.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
1.3 Principes du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* 1-14
1.4 Connaissance qu'ont les fonctionnaires de la politique sur les conflits d'intérêts 1-15
(Pièce 1.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
1.5 Sujets et descriptions de scénarios 1-16
1.6 Pourcentage de fonctionnaires qui pensent qu'il est inapproprié de recevoir ou d'octroyer des avantages ou de prendre des décisions qui ne soient pas impartiales et objectives 1-17
(Pièce 1.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
1.7 Pourcentage de fonctionnaires qui n'interviendraient pas pour faire cesser ou signaler un cas possible de fraude ou de conflit d'intérêts 1-18
(Pièce 1.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
1.8 Éléments possibles d'un cadre d'éthique 1-23

La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement

Vérificateur général adjoint : Richard B. Fadden
Vérificateur responsable : Alan R. Gilmore

Points saillants

1.1 Les Canadiens se préoccupent de l'intégrité du gouvernement et ils ont le droit de s'attendre à ce que l'administration publique respecte les normes d'éthique les plus élevées. Cependant, ils doivent se rendre compte qu'ils ont également plus d'attentes à l'égard des normes d'éthique d'un certain nombre d'autres institutions et professions et que ces dernières, aussi bien que les leurs, influencent les normes du gouvernement.

1.2 Nous n'avons pas entrepris cette étude parce que nous pensions que les normes d'éthique des gouvernements canadiens diminuaient de rigueur ou étaient inférieures à celles du secteur privé. Les Canadiens attendent probablement beaucoup plus du secteur public que du secteur privé pour ce qui est du respect des normes d'éthique.

1.3 Nous n'avons pas non plus entrepris cette étude parce que nous pensions que la situation au Canada était pire que dans les autres pays. A notre avis, les gouvernements canadiens n'ont rien à envier aux administrations des autres pays en fait d'intégrité.

1.4 Et pourtant, les Canadiens se préoccupent de l'intégrité du gouvernement. Si les Canadiens n'ont pas confiance en leurs gouvernements, les actes de ceux-ci seront de moins en moins légitimes et de moins en moins efficaces. De là, toute l'importance d'un débat sur l'éthique au gouvernement et la nécessité de mesures qui permettront de maintenir et d'encourager le respect de l'éthique au sein du gouvernement.

1.5 Le présent chapitre ne vise qu'une partie de la question de l'éthique au sein du gouvernement, l'éthique dans la prise de décisions. L'éthique dans la prise de décisions signifie que les décisions sont prises en toute impartialité et en toute objectivité, et dans l'intérêt public.

1.6 Le chapitre propose un cadre d'éthique qui reconnaît l'importance des mesures gouvernementales existantes et qui tient compte des résultats des entrevues en profondeur que nous avons menées avec des fonctionnaires sur la sensibilisation à l'éthique et à la fraude. La fonction publique étant un bien public, ce cadre doit faire en sorte que ce principe soit la pierre angulaire de l'administration publique canadienne.

1.7 Le chapitre présente également les résultats de nos entrevues avec des fonctionnaires de quatre ministères. Ces résultats indiquent qu'au chapitre des normes d'éthique dans la fonction publique, nous partons d'une base solide. Cependant, nous avons trouvé des secteurs vulnérables. Cela nous préoccupe parce qu'ils pourraient constituer une menace pour la base solide que nous avons actuellement.

1.8 Bien que notre rapport présente des constatations tirées d'entrevues avec des fonctionnaires, il ne serait vraiment pas juste de placer toute la responsabilité du respect des normes d'éthique sur les seuls fonctionnaires. Le leadership des députés, des ministres et des sous-ministres est indispensable pour maintenir les normes d'éthique et le rendement au gouvernement. Le respect de l'éthique au gouvernement incombe aussi à tous ceux qui fournissent des produits et des services au gouvernement ou qui en reçoivent des avantages. C'est pour ces raisons que nous proposons un cadre visant à maintenir et à encourager le respect de l'éthique au gouvernement.

Introduction

1.9 Les Canadiens se préoccupent de l'intégrité du gouvernement et ils ont le droit de s'attendre à ce que l'administration publique respecte les normes d'éthique les plus élevées. Cependant, les Canadiens doivent se rendre compte que les normes d'éthique du gouvernement n'existent pas dans un vacuum et qu'une proportion importante d'entre eux s'inquiètent également de l'intégrité d'un certain nombre d'autres institutions et professions. Il faut aussi qu'ils réalisent que des personnes de toutes conditions sociales se trouvent confrontées à des dilemmes d'éthique et il semble que, dans certaines circonstances, des Canadiens adoptent des comportements qui seraient considérés moins que conformes à l'éthique.

1.10 Nous n'avons pas entrepris cette étude parce que nous pensions que les normes d'éthique des gouvernements canadiens diminuaient de rigueur ou étaient inférieures à celles du secteur privé. Les Canadiens attendent probablement beaucoup plus du secteur public que du secteur privé pour ce qui est du respect des normes d'éthique. Ils doivent, en outre, se rendre compte qu'ils ont plus d'attentes en matière de respect de l'éthique au gouvernement.

1.11 Nous n'avons pas non plus entrepris cette étude parce que nous pensions que la situation au Canada était pire que dans les autres pays. A notre avis, les gouvernements canadiens n'ont rien à envier aux gouvernements des autres pays en fait d'intégrité.

1.12 Et pourtant, nous nous préoccupons du cynisme de plus en plus prononcé que manifestent les Canadiens à l'égard des institutions publiques. Que ce cynisme se fonde sur des faits réels ou sur une perception, il n'en est pas moins troublant. Si les Canadiens n'ont pas confiance en leur gouvernement, les actes de celui-ci seront de moins en moins légitimes et de moins en moins efficaces. De là, toute l'importance d'un débat sur l'éthique dans l'administration publique et la nécessité de prendre des mesures qui maintiendront et encourageront le respect de l'éthique au sein du gouvernement.

1.13 Nous reconnaissons que le sujet de l'éthique au gouvernement est très vaste et que le présent chapitre ne traite qu'une partie du sujet : l'éthique dans la prise de décisions. L'éthique dans la prise de décisions signifie que les décisions sont prises en toute impartialité et en toute objectivité, et dans l'intérêt public. Il existe deux manières essentielles de promouvoir un comportement fidèle à l'éthique dans ce domaine. L'une se fonde sur les « règles » et la conformité à ces règles, l'autre a trait aux valeurs clairement définies et aux actions qui encouragent l'honnêteté. Bien que notre discussion mette l'accent sur la seconde manière, nous reconnaissons que tout accent mis sur l'éthique doit être modéré par les expériences passées qui indiquent que même si la promotion de l'éthique est nécessaire, elle ne saurait remplacer des contrôles financiers et de gestion efficaces par rapport aux coûts.

1.14 Dans le cas de certains problèmes d'éthique, par exemple, un conflit d'intérêts flagrant, les réponses peuvent être claires. Mais, du fait de notre système politique, il existe de réels dilemmes d'éthique, dont beaucoup émergent lorsque les avantages socio-économiques d'une proposition se heurtent à des politiques liées à des considérations pratiques comme les intérêts régionaux. Cependant, ces ambiguïtés ne doivent pas décourager le débat. Au contraire, elles sont la raison même de ce débat.

1.15 Les objectifs spécifiques de l'étude étaient :

- d'évaluer la mesure dans laquelle les fonctionnaires sont sensibilisés aux questions d'éthique et de fraude;

- d'évaluer l'ampleur de la formation et d'autres activités en matière d'éthique dans les ministères et les organismes fédéraux clés;

- de discuter d'un cadre d'éthique pour le gouvernement applicable à tous les agents publics, qu'ils soient élus ou nommés.

1.16 Pour évaluer la sensibilisation des fonctionnaires à l'égard de l'éthique et de la fraude, nous avons mené des entrevues confidentielles approfondies avec des fonctionnaires de quatre

ministères. Ces entrevues ont porté essentiellement sur les questions d'éthique liées aux conflits d'intérêts et à la fraude. On comprend aisément l'aspect éthique de ces questions qui sont assez concrètes : elles ont trait à la possibilité de prendre des décisions contraires à l'éthique à des fins de gain personnel ou sur instruction des supérieurs. Une fois ces questions clairement comprises, on peut aborder des sujets plus difficiles comme le conflit entre des décisions prises uniquement en fonction des avantages socio-économiques et les décisions tenant compte de considérations politiques. La première partie du présent chapitre présente les constatations que nous avons tirées de ces entrevues et décrit nos méthodes.

1.17 Bien que nous n'ayons interviewé que des fonctionnaires de quatre ministères, il ne serait vraiment pas juste de placer toute la responsabilité du respect des normes d'éthique sur les seuls fonctionnaires. Le leadership des députés, des ministres et des sous-ministres est indispensable pour maintenir le respect des normes d'éthique et le rendement au gouvernement. Le respect de l'éthique au gouvernement incombe également à tous ceux qui fournissent au gouvernement des produits et des services et à ceux qui en reçoivent des avantages. C'est pour ces raisons que nous proposons dans la troisième partie du présent chapitre un cadre d'éthique pour le gouvernement.

1.18 La deuxième partie du chapitre résume les initiatives du gouvernement en matière d'éthique et de formation dans ce domaine, dans neuf ministères fédéraux.

1.19 La troisième partie traite d'un cadre d'éthique pour le gouvernement. Le cadre proposé reconnaît l'importance des mesures récentes ainsi que des mesures précédentes prises par le gouvernement, des résultats de nos entrevues et de nos consultations avec des personnes informées en la matière, d'un examen bibliographique et d'un examen des pratiques en usage dans le secteur public et dans le secteur privé. Nous proposons un certain nombre d'éléments qui s'inspirent des mesures existantes et qui pourraient aider à intégrer celles-ci dans un cadre d'éthique plus vaste.

1.20 Les travaux ont déjà commencé dans d'autres secteurs. Par exemple, le rapport de 1991 de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis examine les questions d'éthique au niveau du parti politique et recommande que chaque parti politique enregistré adopte un code d'éthique et établisse un comité d'éthique chargé de veiller au respect de ce code et de le faire connaître. De plus, à plusieurs occasions depuis 1988, des dispositions législatives ont été proposées pour réglementer les questions de conflits d'intérêts des sénateurs et des députés. En mars 1995, un rapport sur des propositions de modification à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* intitulé « Rebâtir la confiance » a été déposé à la Chambre des communes par le Sous-comité du Comité permanent de l'Industrie.

Constatations tirées des entrevues avec des fonctionnaires

1.21 Dans un débat sur l'éthique, les fonctionnaires tiennent une

grande place parce qu'ils forment une base permanente relativement large pour le maintien et le renforcement d'un noyau de valeurs éthiques. Ces valeurs font office de frein à l'égard des abus liés de temps à autre aux activités d'un vaste éventail de personnes, notamment des politiciens, des personnes nommées sur décision politique, des lobbyistes, des entrepreneurs, des fonctionnaires eux-mêmes, des bénéficiaires d'avantages gouvernementaux, des contribuables et d'autres personnes traitant avec le gouvernement.

1.22 Les fonctionnaires sont également importants du fait que, dans notre système, le Parlement ne dirige pas en détail les activités des ministres, ni celles des ministères et des organismes dont ils sont responsables. La loi octroie aux ministres, et par délégation aux fonctionnaires, un pouvoir habilitant qui leur permet d'exercer leur liberté de décision lorsqu'ils élaborent les politiques des programmes et les stratégies pour mettre celles-ci en oeuvre. Ainsi, les fonctionnaires prennent part au processus de prise de décisions.

Notre méthode

1.23 Nous avons évalué la sensibilisation à l'éthique des fonctionnaires, notamment des cadres supérieurs, dans quatre ministères. Nous avons pris pour hypothèse qu'en nous concentrant uniquement sur les cadres supérieurs, nous aurions une perspective trop étroite puisque la classification des emplois elle-même n'indique pas de façon fiable le degré de latitude octroyé à un employé. En outre, les fonctionnaires de tous niveaux ont de plus en plus de pouvoir décisionnel à cause des réductions de la taille de la fonction publique, des efforts de renouvellement du gouvernement et des changements dans les contrôles financiers et de gestion. Du fait de cette augmentation de leur pouvoir décisionnel, les fonctionnaires doivent d'autant plus être conscients des questions d'éthique et avoir les moyens de régler les problèmes à cet égard.

1.24 Nous avons eu des entrevues confidentielles en 1993 et 1994 dans quatre ministères : la Défense nationale, l'Agence canadienne de développement international, Patrimoine canadien et Environnement Canada. Nous avons choisi ces ministères parce qu'ils sont responsables d'un grand nombre d'activités en matière de politique, de réglementation et d'opérations. Au moment de notre étude, le nombre total de leurs employés, y compris les membres des Forces armées canadiennes, était d'environ 120 000. Nous avons interviewé 329 fonctionnaires, dans ces quatre ministères, par échantillonnage aléatoire stratifié en deux catégories : les cadres supérieurs et les fonctionnaires. Dans certains cas, les ministères où nous avons mené nos entrevues ont été restructurés; on ne peut donc pas lier directement les résultats avec les ministères tels qu'ils sont actuellement.

1.25 Aux fins de nos entrevues, l'expression « fonctionnaires » englobe tous les employés du gouvernement fédéral, y compris les cadres supérieurs des ministères échantillonnés et les membres des Forces armées canadiennes. Nous donnons à cette expression une définition plus vaste que celle donnée par la *Loi sur les relations de travail*

dans la fonction publique selon laquelle les « fonctionnaires » sont les personnes « pour qui le Conseil du Trésor représente le gouvernement à titre d'employeur ». L'expression « cadres supérieurs » désigne tous les fonctionnaires nommés dans la catégorie de la direction ou d'un grade militaire équivalent, comme les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux et les colonels.

1.26 Généralement, notre rapport fait état des résultats de notre analyse pour tous les fonctionnaires, y compris les cadres supérieurs des ministères en question. Il fait également état des résultats concernant les cadres supérieurs lorsque la différence entre ces résultats et ceux de l'ensemble des fonctionnaires est statistiquement significative. Les fonctionnaires d'un niveau inférieur à celui de cadre supérieur constituent la majorité des employés des ministères échantillonnés, et les résultats de ce sous-groupe et de l'ensemble des fonctionnaires des ministères en question sont à peu près les mêmes.

1.27 Compte tenu de la taille de notre échantillon, les résultats présentent un niveau d'exactitude de plus ou moins six points, en moyenne, dans 95 p. 100 du temps, et cela pour tous les fonctionnaires ainsi que pour le sous-groupe des cadres supérieurs. Donc, c'est avec un niveau de confiance de 95 p. 100, que les différences observées entre l'ensemble des fonctionnaires et les cadres supérieurs reflètent des différences réelles qui ne sont pas le fait de fluctuations attribuables à l'échantillon aléatoire. Nous avons arrondi les résultats au pourcentage le plus près.

1.28 Nous avons conçu les entrevues de manière qu'elles permettent d'obtenir de l'information sur la mesure dans laquelle les fonctionnaires sont conscients et se préoccupent de questions d'éthique, de conflits d'intérêts et de fraude au sein de leurs ministères. Nous employons l'expression « fraude » pour parler d'activités qui, comme la fraude, pourraient entraîner des poursuites aux termes de divers articles du *Code criminel du Canada*, de la *Loi sur la concurrence* et de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Nous avons cherché à déterminer leur connaissance des politiques du gouvernement concernant les conflits d'intérêts, la fraude et les actes illégaux. Nous leur avons également demandé leur point de vue sur le caractère approprié de certains actes discutables et sur les mesures qu'ils prendraient s'ils soupçonnaient un acte frauduleux ou un conflit d'intérêts.

1.29 Cependant, des résultats de cette étude, le lecteur ne doit pas déduire que des actions discutables passeraient inaperçues ni qu'il se trouve, au gouvernement, un degré important de fraude ou d'autres activités illégales. En outre, notre cadre d'échantillonnage s'appliquait seulement aux quatre ministères où nous avons mené des entrevues; ainsi les résultats ne se prêtent pas à une généralisation statistique à l'échelle de la fonction publique.

Constatation générale

1.30 Dans l'ensemble, les fonctionnaires des quatre ministères où nous avons eu des entrevues croyaient que les programmes où ils

travaillaient étaient administrés de façon conforme à l'éthique et que les risques de fraude étaient faibles. Dans l'ensemble, ils étaient capables de reconnaître un comportement discutable et la plupart ont affirmé qu'ils interviendraient d'une façon ou d'une autre pour le signaler ou le faire cesser. Ces résultats indiquent qu'au chapitre des normes d'éthique dans la fonction publique, nous partons d'une base solide.

1.31 Cependant, nous avons trouvé des secteurs vulnérables (voir la section Constatations détaillées). Cela nous préoccupe parce qu'ils pourraient constituer une menace à la base solide de normes d'éthique que nous avons actuellement. Cela nous préoccupe aussi parce qu'un petit nombre d'infractions, surtout si elles sont largement portées à la connaissance du public, peuvent suffire à ternir la réputation de tous les fonctionnaires et à saper la confiance du public à l'égard du gouvernement.

Constatations détaillées

Éthique au gouvernement - Évaluation par les fonctionnaires

1.32 Nous avons interrogé les personnes sur l'éthique - l'honnêteté et l'intégrité - de leurs superviseurs et de leurs cadres supérieurs, et leur avons demandé si les programmes où ils travaillaient étaient administrés de façon conforme à l'éthique (voir la pièce 1.1). La plupart des fonctionnaires estiment que, dans leurs ministères, les normes d'éthique sont élevées. Par exemple :

- 86 p. 100 des fonctionnaires (93 p. 100 des cadres supérieurs) pensent que leurs programmes sont administrés de façon conforme à l'éthique;

- 88 p. 100 des fonctionnaires estiment que leurs superviseurs immédiats se conduisent selon l'éthique;

- 77 p. 100 des fonctionnaires (84 p. 100 des cadres supérieurs) estiment que les cadres supérieurs de leur ministère se conduisent selon l'éthique.

Pièce 1.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

Questions liées à la fraude et à d'autres actes illégaux

1.33 **Risque de fraudes importantes et rapports à cet égard.** Sur un plan positif, la plupart des fonctionnaires des quatre ministères - 78 p. 100 des fonctionnaires (92 p. 100 des cadres supérieurs) - estiment que le risque de fraude ou d'autres activités illégales est faible dans leurs ministères. Et réciproquement, cela signifie également que 22 p. 100 des fonctionnaires estiment qu'il existe un risque non négligeable de fraude dans leurs ministères (voir la pièce 1.2).

Pièce 1.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

1.34 La plupart des fonctionnaires (91 p. 100) ont affirmé que s'ils présumaient un cas important de fraude ou d'activité illégale, ils le signaleraient. Presque tous les cadres supérieurs (98 p. 100) ont dit que, le cas échéant, ils signaleraient un acte frauduleux important. La principale raison pour ne pas signaler ces cas est la crainte de représailles.

1.35 Connaissance des politiques et des contrôles clés pertinents. Nous avons interrogé les fonctionnaires sur la connaissance qu'ils ont des politiques du gouvernement sur les conflits d'intérêt, la fraude et d'autres activités illégales parce que ces politiques indiquent la manière dont il faut traiter des questions délicates. Évidemment, le fait de ne pas connaître certaines sections de ces politiques ne signifie pas que, le cas échéant, les personnes agiront de façon inappropriée et vice-versa. Néanmoins, ces politiques sont importantes parce qu'elles fournissent un ensemble commun de valeurs pour la fonction publique, et qu'elles permettent au gouvernement de tenir les personnes responsables des actes inappropriés qu'elles commettent.

1.36 La politique clé du gouvernement sur le traitement des actes illégaux commis contre la Couronne s'intitule *Pertes de fonds et infractions et autres actes illégaux commis contre la Couronne.* Cette politique exige que, par exemple :

- toutes les pertes de fonds et les allégations d'infractions, d'actes illégaux commis contre la Couronne et autres actes irréguliers fassent l'objet d'enquêtes approfondies;

- les présumées infractions soient signalées à l'organisme compétent chargé de faire respecter la loi;

- les ministères veillent à ce que leurs employés soient informés et reçoivent des rappels périodiques au sujet de l'obligation qu'ils ont aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) de signaler selon le cas toute infraction à la *LGFP* ou à ses règlements, toute infraction fiscale et tout acte frauduleux commis contre Sa Majesté;

- les ministères prennent des mesures raisonnables pour protéger l'identité et la réputation tant des personnes qui signalent les infractions et les actes irréguliers que celles des personnes visées par les allégations;

- les ministères établissent des procédures indiquant les mesures à prendre à l'égard de la réception d'indications ou d'informations anonymes ou non, de présumés cas de perte, d'infractions, de pratiques ou d'actes irréguliers, peu importe leur provenance, et fassent en sorte que leurs employés soient au courant de ces procédures;

- les gestionnaires qui ne prennent pas les mesures voulues ou qui tolèrent ou sanctionnent directement ou indirectement des actes irréguliers soient eux-mêmes tenus de rendre des comptes.

1.37 Il est important que les cadres supérieurs soient au courant de cette politique. D'après les données, il y a de grands écarts dans la connaissance qu'ils en ont :

- 32 p. 100 des cadres supérieurs n'étaient pas au courant de l'existence de la politique sur les pertes;

- 57 p. 100 des cadres supérieurs soit ignoraient l'existence de cette politique, soit ne pouvaient pas en citer un élément.

1.38 En réponse à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux politiques du Conseil du Trésor, les ministères doivent avoir des contrôles financiers et de gestion pour empêcher la fraude et d'autres activités illégales. Ces contrôles comprennent la séparation des responsabilités, la création de comités de révision des marchés publics et la confirmation que les produits et les services reçus correspondent bien au cahier des charges des contrats. Un tiers des cadres supérieurs n'ont pu citer plus d'un des contrôles financiers ou de gestion clés pour empêcher la fraude et d'autres activités illégales.

Questions liées aux conflits d'intérêts

1.39 Un certain nombre de lois, de règles et de dispositions administratives régissent le traitement des conflits d'intérêts dans l'administration fédérale. Le *Code criminel du Canada*, la *Loi sur le Parlement du Canada*, les *Règles du Sénat du Canada* et les *Ordres permanents de la Chambre des communes* contiennent tous des dispositions sur les conflits d'intérêts.

1.40 Cependant, les documents les plus explicites sur les conflits d'intérêts sont le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* et le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*. Le premier vise les « titulaires de charge publique» ministres, secrétaires d'État, secrétaires parlementaires, membres du personnel des ministres, les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Les principes de la Partie I du Code s'appliquent également au personnel des offices, des commissions et des tribunaux fédéraux, aux employeurs distincts aux termes de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, aux Forces armées canadiennes et à la Gendarmerie royale du Canada. Le deuxième code s'applique aux fonctionnaires dont l'employeur est le gouvernement représenté par le Conseil du Trésor. Ces codes existent sous une forme ou sous une autre depuis 1985. Ils ne s'appliquent pas aux sénateurs, ni aux députés, ni aux employés des sociétés d'État.

1.41 Les codes contiennent un énoncé des principes et des règles sur ce qui est permis et ce qui est interdit en fait de biens ou d'obligations, d'activités extérieures, de cadeaux, d'avantages et de

comportement pendant l'après-mandat. Ils exigent également que soient communiquées toutes les données sur les biens et sur les autres circonstances qui pourraient constituer un conflit d'intérêts.

1.42 Les codes contiennent les principes présentés à la pièce 1.3.

Pièce 1.3

Principes du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*

Normes en matière d'éthique. Le titulaire de charge publique agit avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.

Examen public. Le titulaire de charge publique doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elles puissent résister à l'examen le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi.

Prises de décisions. Le titulaire de charge publique doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision dans l'intérêt du public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas.

Intérêts personnels. Outre ceux qui sont autorisés par le présent code, le titulaire de charge publique ne doit pas conserver d'intérêts personnels sur lesquels les activités gouvernementales auxquelles il participe pourraient avoir une influence quelconque.

Intérêt public. Dès sa nomination, le titulaire de charge publique doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles.

Cadeaux et avantages. Mis à part les cadeaux, les marques d'hospitalité et les autres avantages d'une valeur minime, il est interdit au titulaire de charge publique de solliciter ou d'accepter le transfert de valeurs économiques, sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un contrat exécutoire ou d'un droit de propriété.

Traitements de faveur. Il est interdit au titulaire de charge publique d'outrepasser ses fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur.

Position d'initié. Il est interdit au titulaire de charge publique d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.

Biens du gouvernement. Il est interdit au titulaire de charge publique

d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées.

Après-mandat. A l'expiration de son mandat, le titulaire de charge publique a le devoir de ne pas tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée.

1.43 Les principes sont les mêmes dans les deux codes, à l'exception du principe qui touche la prise de décisions. Le Conseil du Trésor nous a informés qu'il compte réviser, d'ici juin 1995, le code visant les fonctionnaires dont il est l'employeur.

1.44 Constatations sur les conflits d'intérêts. Dans l'ensemble (84 p. 100), les fonctionnaires des quatre ministères où nous avons mené des entrevues savent qu'il existe une politique sur les conflits d'intérêts. Presque tous les cadres supérieurs (98 p. 100) sont au courant de cette politique.

1.45 Quatre-vingt-un pour cent des fonctionnaires (95 p. 100 des cadres supérieurs) estiment que la politique est raisonnable et justifiable.

1.46 Seulement 4 p. 100 des fonctionnaires (9 p. 100 des cadres supérieurs) ont indiqué qu'ils connaissaient des employés qui se trouvaient en conflits d'intérêts.

1.47 Bien que les constatations soient généralement positives, un examen plus poussé des données amène certaines réserves. Il arrive que les fonctionnaires ne se conforment pas à l'esprit de la politique du gouvernement sur les conflits d'intérêts parce qu'ils ne savent pas très bien ce que sont les conflits d'intérêts, parce qu'ils ont des réserves au sujet de l'administration de la politique et parce qu'ils craignent les conséquences qu'aurait le fait de signaler des conflits d'intérêts impliquant d'autres personnes. Par exemple :

- parmi les fonctionnaires affirmant qu'ils étaient au courant de l'existence d'une politique sur les conflits d'intérêts, 53 p. 100 (16 p. 100 des cadres supérieurs) n'ont pu citer un seul élément de la politique et 72 p. 100 (36 p. 100 des cadres supérieurs) n'ont pu en citer plus d'un;

- 58 p. 100 des fonctionnaires (17 p. 100 des cadres supérieurs) ignorent l'existence ou le contenu de la politique (voir la pièce 1.4);

Pièce 1.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

- huit pour cent des fonctionnaires (14 p. 100 des cadres supérieurs) ne pensent pas que la politique soit administrée de façon impartiale;

- environ un tiers des fonctionnaires pensent que leur sécurité d'emploi serait menacée s'ils signalaient un cas de conflit d'intérêts impliquant un superviseur ou un cadre supérieur de leurs ministères.

1.48 Par ailleurs, la *Revue de la politique et du code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat* du Conseil du Trésor (1992) indique que des fonctionnaires trouvent la formulation du Code très difficile à comprendre.

Scénarios de conflits d'intérêts ou d'actes frauduleux possibles

1.49 Scénarios ayant trait au fait de recevoir ou d'octroyer des avantages. Dans les quatre ministères, nous avons présenté aux fonctionnaires sept scénarios de conflits d'intérêts ou de cas de fraude possibles et nous leur avons demandé d'indiquer si les comportements décrits étaient appropriés et s'ils prendraient des mesures à cet égard. La pièce 1.5 décrit les scénarios. Les pièces 1.6 et 1.7 résument les réactions des fonctionnaires à ces scénarios.

Pièce 1.5

Sujets et descriptions de scénarios

Acceptation d'une offre d'utiliser un chalet de ski	Un collègue est responsable de la distribution de sommes importantes à titre de contributions ou de subventions pour appuyer l'industrie dans certaines activités. Ce collègue utilise le chalet de ski que lui fournit gratuitement pour la fin de semaine le bénéficiaire d'une de ces contributions.
Achat de marchandises et de services au prix coûtant	Un employé accepte l'offre que lui fait un fournisseur d'un programme où il travaille, d'acheter pour son usage personnel des marchandises ou des services à prix coûtant.
Embauche de son beau-frère	Le beau-frère d'un employé d'un ministère a créé un cabinet d'experts-conseils. L'employé est d'avis que son beau-frère est l'un des meilleurs dans son domaine de travail. Au bureau, l'employé doit engager un expert pour un contrat de 20 000 $ qui, étant donné sa taille, peut être adjugé sans appel d'offres. L'employé engage son beau-frère.
Utilisation de sa propre connaissance d'un ministère pour	

établir sa position Un cadre supérieur qui se trouve encore dans votre ministère se sert des connaissances qu'il a acquises dans le cadre de ses fonctions pour établir sa position auprès d'une société qui souhaite faire des affaires avec le ministère.

Omission d'imposer des amendes et des pénalités Un employé est prié par un cadre supérieur de son propre ministère de ne pas imposer d'amende ou de pénalité à une société qui contrevient à un règlement ministériel, alors que d'autres sociétés dans des cas semblables ont été pénalisées.

Rédaction du cahier des charges d'un contrat de manière à favoriser un soumissionnaire donné Un programme a besoin de marchandises et de services, et le superviseur d'un employé croit qu'une certaine firme serait le meilleur fournisseur. Le superviseur demande à l'employé de rédiger le cahier des charges de manière que cette firme soit la seule qui obtienne le contrat.

Adjudication discutable d'un contrat à fournisseur unique Le superviseur d'un employé dit à celui-ci qu'un cadre supérieur, possiblement le ministre lui-même, demande que l'on adjuge un contrat à fournisseur unique de 50 000 $ à un fournisseur donné de marchandises et de services. Le superviseur donne à l'employé l'ordre de préparer et de conclure ce contrat. L'employé sait que ces marchandises et ces services pourraient être fournis par plusieurs autres firmes.

Pièce 1.6 & 1.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

1.50 Il est important de noter que ces scénarios présentent des situations qui ne sont pas autorisées par les politiques gouvernementales. Notre choix de scénarios ne doit donc pas être interprété comme laissant entendre que des abus importants se produisent au gouvernement.

1.51 Quatre des scénarios ont trait au fait de recevoir des avantages, d'octroyer des traitements de faveur ou de se servir de façon indue de sa connaissance d'un ministère. Dans l'ensemble, les fonctionnaires des quatre ministères sont d'avis qu'il serait inapproprié de recevoir des avantages de fournisseurs ou de

bénéficiaires de leurs programmes, d'accorder des faveurs et de faire un usage indu de la connaissance que l'on a d'un ministère.

1.52 Par exemple :

- 89 p. 100 des fonctionnaires (96 p. 100 des cadres supérieurs) considèrent qu'il serait inapproprié d'accepter l'offre de prêt d'un chalet de ski émanant d'un bénéficiaire de leur programme de contribution ou de subvention;

- 75 p. 100 des fonctionnaires (94 p. 100 des cadres supérieurs) sont d'avis qu'il serait inapproprié d'acheter au prix coûtant, à un fournisseur de leur programme, des produits et des services destinés à un usage personnel;

- 70 p. 100 des fonctionnaires (89 p. 100 des cadres supérieurs) estiment qu'il ne serait pas approprié qu'un employé embauche son beau-frère dans le cadre d'un contrat sans appel d'offres de 20 000 $;

- 72 p. 100 des fonctionnaires estiment qu'il ne serait pas approprié qu'un cadre supérieur d'un ministère se serve des connaissances acquises dans le cadre de ses fonctions pour établir sa position auprès d'une société qui souhaite faire des affaires avec le ministère en question.

1.53 Cependant, dans les quatre ministères où nous avons mené nos entrevues, certains fonctionnaires n'ont rien vu de mal dans les cas de personnes s'engageant dans des actes qui pourraient constituer des conflits d'intérêts. Par exemple, plus de 10 p. 100 des fonctionnaires pensent qu'il serait approprié d'accepter l'offre faite par un bénéficiaire de leur programme de contribution ou de subvention de leur prêter son chalet de ski pour une fin de semaine. Trente pour cent des fonctionnaires pensent qu'il serait approprié, pour un employé, d'embaucher son beau-frère pour un contrat de 20 000 $ sans appel d'offres.

1.54 Le niveau de vulnérabilité des cadres supérieurs est généralement moins élevé que celui des fonctionnaires. Cependant, nous avons été surpris de constater que 4 p. 100 des cadres supérieurs des ministères en question ne voyaient rien de mal à accepter l'offre d'un bénéficiaire de leur programme de contribution ou subvention qui mettrait son chalet de ski à leur disposition. Onze pour cent des cadres supérieurs pensent qu'il est approprié, pour un employé, d'engager son beau-frère pour un contrat sans appel d'offres. Et 21 p. 100 des cadres supérieurs estiment qu'il n'est pas inapproprié, pour un cadre supérieur d'un ministère, de se servir des connaissances acquises dans l'exercice de ses fonctions pour établir sa position auprès d'une société souhaitant faire des affaires avec le ministère.

1.55 Ces points vulnérables nous préoccupent d'autant plus que, d'après nos constatations, une proportion considérable de fonctionnaires n'interviendraient pas d'une façon ou d'une autre pour signaler les activités décrites dans les précédents scénarios ou les

faire cesser. Les résultats sont plus rassurants pour les cadres supérieurs. Pour chacun des trois premiers scénarios, plus de 84 p. 100 des cadres supérieurs interviendraient pour signaler la situation ou la faire cesser. Cependant, 62 p. 100 seulement des cadres supérieurs le feraient dans le cas d'autres cadres supérieurs qui se serviraient des connaissances acquises dans l'exercice de leurs fonctions pour établir leur position auprès d'une société souhaitant faire des affaires avec le ministère.

1.56 Scénarios portant sur l'impartialité et l'objectivité. Trois autres scénarios portaient sur l'impartialité et l'objectivité dans la prise de décisions. Les constatations tirées du deuxième ensemble de scénarios étaient, en général, semblables à celles du premier. Dans l'ensemble, les fonctionnaires estiment que les décisions doivent être prises en toute impartialité et en toute objectivité.

1.57 Par exemple :

- 99 p. 100 des fonctionnaires (94 p. 100 des cadres supérieurs) estiment inapproprié que, sur instruction d'un cadre supérieur, un employé du gouvernement omette d'imposer des amendes et des pénalités à une société, alors qu'on en impose à d'autres sociétés pour des infractions du même genre;

- 85 p. 100 des fonctionnaires estiment inapproprié qu'à la demande d'un superviseur, un employé du gouvernement rédige le cahier des charges d'un contrat de manière qu'un soumissionnaire donné l'emporte;

- 78 p. 100 des fonctionnaires estiment inapproprié que, tout en sachant que plusieurs fournisseurs pourraient fournir certains produits et services, un employé du gouvernement attribue un contrat de 50 000 $ à un fournisseur unique, sur instruction d'un superviseur indiquant qu'il s'agit d'une demande d'un cadre supérieur ou du ministre lui-même.

1.58 Cependant, certains points méritent qu'on s'y attarde. Par exemple, 12 p. 100 des cadres supérieurs croient qu'il est approprié de faire obstruction au processus de concurrence pour l'attribution d'un contrat, si le superviseur le demande. De plus, 29 p. 100 des cadres supérieurs estiment qu'il est approprié de conclure un contrat à fournisseur unique discutable lorsqu'un superviseur indique qu'un cadre supérieur du ministère ou le ministre lui-même le demande.

1.59 Un autre point qui nous inquiète : il semble qu'environ un tiers des fonctionnaires n'interviendraient d'aucune façon pour signaler ou faire cesser l'obstruction au processus de concurrence ou l'imposition partiale d'amendes et de pénalités et que 59 p. 100 ne prendraient aucune mesure dans le cas de l'attribution discutable d'un contrat à fournisseur unique.

1.60 Les résultats chez les cadres supérieurs indiquent que 23 p. 100 d'entre eux n'interviendraient d'aucune façon pour signaler ou faire cesser l'obstruction à la concurrence pour un contrat, que 17 p.

100 ne feraient rien dans le cas d'amendes ou de pénalités imposées de façon inéquitable et que 47 p. 100 n'interviendraient pas non plus lorsqu'il est question de l'attribution discutable d'un contrat à fournisseur unique apparemment demandée par un cadre supérieur ou par le ministre.

Initiatives du gouvernement liées à l'éthique

1.61 Le gouvernement actuel a fait ressortir l'importance de l'intégrité dans l'administration publique et a annoncé son intention de restaurer la confiance du public dans les institutions gouvernementales. Le 16 juin 1994, le premier ministre a annoncé plusieurs mesures visant à renforcer la confiance du public dans les institutions nationales. Ces mesures portaient essentiellement sur les leaders politiques, les personnes nommées par le gouvernement et les lobbyistes. Elles comprenaient :

- la nomination d'un conseiller en éthique;

- l'instauration, dans tous les documents contractuels, d'une clause d'attestation pour les lobbyistes afin d'interdire aux fournisseurs d'avoir recours aux services de lobbyistes pour les aider à obtenir des contrats en échange du versement d'honoraires conditionnels;

- des modifications à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*;

- la révision du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, en particulier, l'inclusion du principe suivant : « le titulaire de charge publique doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas ».

1.62 Le cadre d'éthique que nous proposons pour le gouvernement reconnaît l'importance de ces mesures récentes ainsi que des mesures prises précédemment.

1.63 Le Bureau du conseiller en éthique. Le conseiller en éthique, qui relève du premier ministre, administre le *Code régissant les conflits d'intérêt et l'après-mandat* pour les ministres, les secrétaires parlementaires, le personnel des ministres et les personnes nommées à une charge à temps plein par le gouverneur en conseil. Il lui incombe de faire enquête sur les allégations de conflits d'intérêts ou de lobbying déposées à l'endroit de titulaires de charge publique.

1.64 Interdiction des honoraires conditionnels pour obtenir des contrats. Une clause, maintenant dans tous les contrats du gouvernement, interdit aux fournisseurs d'engager des lobbyistes pour les aider à obtenir des contrats en échange du versement d'honoraires conditionnels. Les sociétés doivent attester qu'elles n'ont pas engagé de lobbyistes dont le paiement est subordonné à l'obtention du contrat.

1.65 Modifications proposées à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* a été adoptée en 1989. Le gouvernement a proposé des modifications à la Loi qui exigeraient des lobbyistes qu'ils communiquent au Directeur de l'enregistrement, Direction de l'enregistrement des lobbyistes, Industrie Canada, des informations plus précises sur leurs campagnes de lobbying. Le conseiller en éthique aurait l'autorisation d'élaborer un code de déontologie des lobbyistes en consultation avec des membres du secteur, de faire enquête sur les plaintes relatives à des activités de lobbying contrevenant au code et de rendre compte publiquement du résultat de ces enquêtes.

1.66 Directives sur les marchés de publicité et de recherche sur l'opinion publique. En plus des mesures annoncées le 16 juin 1994, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a établi, en mai 1994, de nouvelles lignes directrices sur la passation des marchés en matière de sondage d'opinion et de publicité. Ces marchés sont maintenant couverts par les politiques générales sur les marchés de l'État qui ordonnent aux ministères de les attribuer de façon équitable et selon le principe de la concurrence, conformément aux règlements et aux politiques du gouvernement.

1.67 Révision du Code. En juin 1994, le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* a été révisé. On y a ajouté deux obligations, à savoir que le titulaire de charge publique doit prendre des décisions « dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas » et qu'il doit éviter « d'accorder à tout individu ou groupe un traitement de faveur en fonction des personnes retenues pour les représenter ». D'autres révisions du Code exigent que les ministres, les secrétaires d'État et les secrétaires parlementaires remplissent des rapports confidentiels sur les biens et sur les obligations de leurs conjoints et des personnes à leur charge.

Programmes de sensibilisation à l'éthique et à la fraude

1.68 Nous avons examiné les programmes d'éthique et la formation donnée dans ce domaine des quatre ministères mentionnés au paragraphe 1.24, ainsi que ceux du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, de Transports Canada, du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons choisi ces ministères parce qu'ils représentent une gamme d'activités gouvernementales importantes et qu'ensemble, ils emploient quelque 160 000 personnes. Nous avons également examiné la formation dans ce domaine fournie par deux organismes centraux de formation - Formation et Développement Canada et le Centre canadien de gestion. Bien que l'on ne puisse se servir des résultats de cet examen pour faire une généralisation statistiquement valable à l'échelle du gouvernement, nous sommes d'avis qu'ils illustrent la nature de la formation en éthique donnée au gouvernement.

1.69 Nous avons également obtenu de l'information sur les programmes d'éthique et sur la formation dans ce domaine que l'on

trouve dans les organisations du secteur public et du secteur privé, au Canada et dans d'autres pays. Ces programmes suivent diverses approches faisant appel notamment à des comités d'éthique de la haute direction, des rapports à la haute direction sur l'éthique dans l'organisation, des conseillers en éthique ou un ombudsman, des codes de déontologie, des programmes de formation, des sondages périodiques pour repérer les attitudes, des bulletins et des articles dans des publications des organisations. Certains organismes ont également des programmes anti-fraude, notamment des plans de lutte contre la fraude, une formation anti-fraude et des lignes téléphoniques spéciales pour signaler les cas d'abus.

1.70 Bien que l'on dispose de peu d'information sur l'efficacité des programmes d'éthique dans le secteur public et le secteur privé, il semble que ces programmes ont un effet positif sur l'éthique du personnel et de la direction et sur leur sensibilisation à l'égard de l'inconduite et sur leur volonté de la signaler. D'après les ouvrages publiés, si le gouvernement veut élaborer et mettre en oeuvre de tels programmes, ceux-ci devront couvrir l'ensemble des principes communs à toutes les parties ainsi que les problèmes plus particuliers de chacune d'entre elles.

1.71 Notre examen des programmes d'éthique et de formation dans ce domaine de neuf ministères nous indique que, par le passé, les ministères réglaient les questions d'éthique en fournissant une formation d'un genre ou d'un autre à certains groupes de fonctionnaires. Par exemple, dans le cadre de son Programme de sensibilisation au droit, le ministère de la Justice offre aux ministères un cours d'une demi-journée portant sur les conflits d'intérêts. Bien qu'on note une augmentation non négligeable du nombre de cours d'éthique offerts ces dernières années, peu de fonctionnaires des ministères choisis y ont participé. Deux ministères, la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux commencent à utiliser une approche plus globale pour promouvoir l'éthique. Cependant, moins de 6 p. 100 seulement des fonctionnaires des neuf ministères choisis ont suivi une formation quelconque en éthique.

1.72 Ces lacunes dans la formation nous préoccupent parce que, d'après nos entrevues, une proportion importante de fonctionnaires ne sont pas au courant des lignes directrices existant sur les conflits d'intérêts ni des autres politiques pertinentes, ou ne les comprennent pas. Cependant, les règles et les lignes directrices ne peuvent tenir compte de toutes les circonstances; il est également important que les fonctionnaires acquièrent les aptitudes qui leur permettront de faire face à toute une gamme de dilemmes. A notre avis, il est important d'offrir une formation qui porte à la fois sur les conflits d'intérêts et sur la prise de décisions.

Cadre d'éthique pour le gouvernement

But du cadre d'éthique

1.73 Un bon cadre d'éthique pour le gouvernement doit reposer sur le principe que la fonction publique est un bien public. Il fournit

dans une certaine mesure l'assurance que les décisions sont prises de façon impartiale et objective, et dans l'intérêt public.

1.74 Un cadre d'éthique bien conçu établit clairement qu'un certain type de comportement est inacceptable au gouvernement. Avec ce cadre, il est plus probable que les décisions seront basées sur le bien-fondé du cas, que les justifications des mesures prises par le gouvernement seront acceptables pour le public et que la confiance de celui-ci dans le gouvernement s'en trouvera renforcée.

1.75 De plus, en adhérant à un cadre d'éthique bien conçu, le gouvernement évitera de voir ses priorités éclipsées par des accusations de conflit d'intérêts ou de favoritisme politique et pourra concentrer tous ses efforts sur l'essentiel de la politique.

1.76 Un cadre d'éthique établit clairement que les apparences entourant les décisions sont importantes. Un fonctionnaire qui accepte des cadeaux ou l'hospitalité de personnes dont on peut penser qu'elles ont intérêt à influencer sa décision ne doit pas être surpris lorsque le public pense que son jugement a été influencé. En définitive, en matière de fraude et de conflit d'intérêts la perception sape la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement aussi sûrement que la fraude ou les conflits d'intérêt réels tombant sous le coup du droit pénal.

1.77 Le cadre d'éthique que nous proposons se construit autour des mesures existantes faisant déjà en sorte qu'au gouvernement, les décisions sont prises dans l'intérêt public. La pièce 1.8 résume les éléments du cadre proposé.

Pièce 1.8

Éléments possibles d'un cadre d'éthique

- **Un énoncé de principes** pour faire en sorte que tous comprennent bien que la fonction publique est un bien public.

- **Un leadership** par le premier ministre, les ministres, le greffier du Conseil privé et les sous-ministres de manière à maintenir des normes d'éthique au sein du gouvernement.

- **Des fonctionnaires** habilités à s'acquitter de leurs fonctions dans l'intérêt public et à résister aux pressions visant à les faire agir autrement.

- **Un processus de prise de décisions transparent** permettant aux gens de juger si les titulaires de charge publique agissent dans l'intérêt public.

- **Une formation en éthique** afin de développer chez le personnel la connaissance et les compétences nécessaires pour maintenir et renforcer la conformité aux principes d'éthique.

- **Un mécanisme permettant de discuter les problèmes d'éthique ou de les**

signaler de manière que les fonctionnaires puissent exprimer leurs préoccupations à cet égard sans crainte de représailles.

- **Un processus continu** qui, au vu et au su de tous, fera de l'éthique une partie intégrante du processus quotidien de prise de décisions.

Éléments possibles du cadre

Un énoncé de principes

1.78 Il faudrait un ensemble de principes de base faisant en sorte que tous les groupes visés aient en commun un ensemble de valeurs et d'attentes sur les normes d'éthique au gouvernement. Les principes actuels concernant les conflits d'intérêts sont satisfaisants et, pour la plupart, s'appliquent déjà aux titulaires de charge publique et aux fonctionnaires. Ces principes exigent que les titulaires de charge publique et les fonctionnaires s'acquittent de leurs fonctions de manière à conserver et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement (ces principes sont décrits à la pièce 1.3).

1.79 Ces lignes directrices générales devront être complétées par une section intitulée Commentaires expliquant la signification des principes. Par exemple, on attend des titulaires de charge publique qu'ils se conforment au principe selon lequel les décisions doivent être prises « dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas ». Il faut clarifier la signification de ce principe par des exemples illustrant le genre de situation où les titulaires de charge publique peuvent se trouver et la manière dont ils peuvent ou doivent régler les questions d'éthique. Ainsi, l'intention du principe serait claire et les expressions « intérêt public » et « bien-fondé de chaque cas » seraient comprises de la même façon par tous.

1.80 Comme on l'a dit précédemment, on ne peut attendre des titulaires de charge publique et des fonctionnaires qu'ils soient seuls responsables du respect de ces principes. Le gouvernement doit donc communiquer sans équivoque son ensemble de normes d'éthique aux groupes et aux particuliers avec lesquels il fait affaire en indiquant clairement qu'il entend bien que ces normes soient respectées. Cet ensemble de principes pourrait également servir de modèle dont ces groupes pourraient s'inspirer pour créer leur propre code d'éthique qui correspondrait à leurs besoins précis.

1.81 Le gouvernement souhaitera peut-être s'intéresser à d'autres questions en rapport avec l'étendue et l'application de ces normes d'éthique. Par exemple, les principes actuels ne visent pas explicitement des questions comme la protection de la vie privée, la confidentialité et le harcèlement. Ils ne s'appliquent pas non plus à des activités gouvernementales comme celles qui touchent les sociétés d'État et les entreprises réalisées en partenariat avec le secteur privé ou d'autres administrations.

Leadership

1.82 Même les meilleurs codes de déontologie ou lignes directrices sur les conflits d'intérêts ne pourraient protéger les Canadiens contre les agissements d'un gouvernement qui ne serait pas fondamentalement honnête. Viser les fonctionnaires sans souligner le rôle de leadership des ministres, des sous-ministres et des autres personnes de niveau supérieur ne ferait qu'accentuer le cynisme des fonctionnaires. Les ouvrages publiés sur l'éthique et sur la fraude font état de l'importance du leadership et de l'exemple que doivent donner les leaders pour établir un climat d'éthique dans une organisation. Nos discussions avec d'anciens hauts fonctionnaires indiquent l'importance de l'appui de la haute direction pour faire échec aux actes contraires à l'éthique.

1.83 Comme le notent Michael Starr et Mitchell Sharp dans leur rapport de 1984, *L'éthique dans le secteur public*, « Le premier ministre détient une large part de responsabilité en ce qui concerne les questions d'éthique dans le secteur public... (car c'est lui) qui donne le ton à l'ensemble du gouvernement. » Le comportement quotidien, réel ou tel que perçu, de leaders comme le premier ministre, les ministres et les hauts fonctionnaires doit être conforme aux lignes directrices du gouvernement sur l'éthique. Les récentes initiatives du gouvernement témoignent de l'importance qu'il attache au leadership.

1.84 A la jonction de la politique et de l'administration, le leadership est de la plus haute importance. Habituellement, les sous-ministres perçoivent le greffier du Conseil privé comme leur porte-parole auprès du premier ministre quand ils se trouvent en conflit d'éthique avec leurs ministres. Les fonctionnaires perçoivent les sous-ministres comme leurs porte-parole auprès du cabinet du ministre. Il est nécessaire d'établir clairement le rôle du greffier du Conseil privé et des sous-ministres en tant que gardiens de l'intégrité de la fonction publique. Toutes les parties doivent comprendre clairement leurs propres rôles et responsabilités ainsi que ceux de tous les autres. Il y aurait peut-être lieu de définir plus précisément les responsabilités du greffier du Conseil privé et des sous-ministres, en ces matières.

Le rôle du fonctionnaire

1.85 Nous pensons que la vaste majorité des fonctionnaires sont honnêtes et ont à coeur de s'acquitter de leurs fonctions dans l'intérêt public. Ils ont un rôle important dans le maintien d'un climat d'éthique au gouvernement.

1.86 L'éthique n'est pas l'affaire des seuls ministres et hauts fonctionnaires. A notre avis, les fonctionnaires doivent être habilités à accomplir leurs tâches dans l'intérêt public et à résister aux pressions visant à les faire agir autrement. Il faut qu'il devienne normal pour les employés de faire état de leurs réserves au sujet d'actes qu'ils considèrent discutables du point de vue de l'éthique. Les décideurs de tous les niveaux sont tenus de les écouter. De plus, bien que le gouvernement ait le droit d'exiger des

fonctionnaires qu'ils respectent le principe de confidentialité à l'égard de ses actes, en retour, il est clair qu'il ne peut leur demander d'agir contrairement aux principes sur les conflits d'intérêts dans des domaines comme l'examen public, la prise de décisions et les traitements de faveur.

La transparence dans la prise de décisions

1.87 Comme nous l'avons déjà dit, le gouvernement a révisé le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat* de manière que celui-ci indique : « le titulaire de charge publique doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas. » Nous appuyons ce principe.

1.88 A notre avis, cependant, il faudrait y ajouter un autre principe essentiel, à savoir que les ministres doivent être aussi ouverts que possible lorsqu'il s'agit de donner les motifs de leurs décisions. Faute de la plus grande transparence, il n'est guère possible pour d'autres personnes de juger si les titulaires de charge publique agissent dans l'intérêt public et en considérant le bien-fondé de chaque cas, et si les décisions ont été prises en toute impartialité et objectivité.

1.89 Dans certains secteurs, par exemple, la sécurité nationale, le gouvernement ne peut être aussi communicatif que dans d'autres. Cependant, en général, nous croyons qu'en cas de conflit entre la transparence et le secret, c'est la transparence qui doit l'emporter.

1.90 Naturellement, toute tentative de dissimuler une décision politique sous une autre apparence - par exemple, une analyse coûts-avantages faussée - est inacceptable. Cela va à l'encontre du principe d'honnêteté du gouvernement et sape le moral et l'éthique de tous ceux qui participent au subterfuge. Pour les mêmes raisons, le public doit pouvoir examiner les mesures prises par des lobbyistes ou autres parties intéressées pour essayer d'influencer la politique officielle et les décisions.

Formation en éthique

1.91 La formation en éthique a pour but d'aider à acquérir des connaissances et des aptitudes qui permettront de maintenir et d'encourager le respect de l'éthique au sein du gouvernement et de faire en sorte que le leadership et la prise de décisions s'exercent de façon honnête, dans l'intérêt public et de manière aussi transparente que possible.

1.92 Discuter des questions d'éthique constitue une manière essentielle de parvenir à ces fins. Il faut que toutes les parties, particulièrement les cadres supérieurs, soient en mesure de reconnaître les aspects éthiques tant dans leur travail que dans le gouvernement dans son ensemble. Une formation en éthique fournirait de l'information sur les valeurs et les règles officielles du gouvernement. Elle donnerait aux fonctionnaires les moyens de répondre

adéquatement aux demandes, discutables sur le plan de l'éthique, de leurs supérieurs et des ministres, et elle leur donnerait également l'occasion de discuter des dilemmes éthiques auxquels les gens font face. La formation devrait être offerte à toutes les parties et consister en ateliers auxquels participeraient des gens de divers niveaux.

Un mécanisme pour discuter des problèmes liés à l'éthique et les signaler

1.93 Les fonctionnaires ont besoin d'un endroit clairement désigné où ils peuvent aller discuter de questions d'éthique et signaler des problèmes qui se posent à cet égard. La *Loi sur la gestion des finances publiques* exige des fonctionnaires qu'ils signalent à leurs superviseurs tout cas de fraude ou d'activité illégale dont ils auraient connaissance. A notre avis, il faudrait qu'il y ait d'autres manières possibles de manifester ses préoccupations non seulement au sujet d'activités présumées illégales mais aussi à l'égard des manquements à l'éthique. Dans certains cas, il vaudra peut-être mieux aborder la question avec un superviseur. Cependant, il doit être possible de consulter quelqu'un d'autre - un ombudsman indépendant ou un conseiller en éthique. Il est également important que la personne qui souhaite discuter d'un problème d'éthique ou le signaler puisse le faire sans crainte de représailles. Il y a plusieurs mécanismes à considérer, notamment des dispositions législatives du type « protection du dénonciateur » adoptées par le gouvernement de l'Ontario. Un débat approfondi sur les avantages et les inconvénients des différentes méthodes s'impose.

Le renforcement de l'éthique au gouvernement : un processus continu

1.94 L'éthique doit rester à l'ordre du jour. Cela signifie que la pertinence des codes doit être examinée de temps à autre, que la formation en éthique doit être offerte périodiquement et que les leaders politiques ainsi que les hauts fonctionnaires doivent appuyer ces efforts dans leurs discours et dans leur correspondance. Cependant, les mots ne suffisent pas. En définitive, un tel programme d'éthique ne portera fruit que si on l'intègre consciemment et au vu de tous dans le processus quotidien de prise de décisions.

Sommaire et conclusions

1.95 Les Canadiens se préoccupent de l'intégrité du gouvernement et ils ont le droit de s'attendre à ce que celui-ci respecte les normes d'éthique les plus élevées. Cependant, il faut qu'ils se rendent compte que ces normes d'éthique n'existent pas dans un vacuum. Elles sont influencées par celles du secteur privé et celles de chaque Canadien.

1.96 Nous croyons que les normes d'éthique de notre gouvernement n'ont rien a envier à celles du secteur privé ou des autres pays. Pourtant, les Canadiens se préoccupent de l'intégrité de leur gouvernement. Si les Canadiens n'ont pas confiance en leur gouvernement, les actes de celui-ci seront de moins en moins légitimes

et de moins en moins efficaces. De là, toute l'importance d'un débat sur l'éthique au gouvernement ainsi que la nécessité de prendre des mesures qui maintiendront et encourageront le respect de l'éthique au gouvernement.

1.97 Pour faire avancer le débat, nous avons présenté les éléments que pourrait comprendre un cadre d'éthique pour le gouvernement reposant sur des principes fondamentaux et s'appliquant à tous les intervenants et qui, en même temps, serait adapté en fonction des problèmes et des dilemmes éthiques qui se posent à chaque partie. Même si nos constatations sont tirées d'entrevues avec des fonctionnaires, il ne serait vraiment pas juste de placer sur les seuls fonctionnaires la responsabilité du maintien des normes d'éthique. Le leadership des députés, des ministres et des sous-ministres est indispensable pour maintenir les normes d'éthique et le rendement au gouvernement. Le maintien de l'éthique incombe également à ceux qui fournissent au gouvernement des produits et des services ou qui en reçoivent des avantages.

1.98 Cependant, les fonctionnaires jouent un rôle essentiel dans le maintien d'un noyau de valeurs éthiques agissant comme un frein sur les sources internes et externes d'abus qui ont une incidence sur l'intégrité du gouvernement.

1.99 Les fonctionnaires participent de plus en plus au processus de prise de décisions. La liberté de prendre des décisions à tous les niveaux de la fonction publique croît sans cesse du fait des réductions de la taille de la fonction publique, du renouvellement de l'administration fédérale et des changements dans les contrôles financiers et de gestion. Jouissant d'un plus grand pouvoir discrétionnaire, les fonctionnaires doivent être sensibilisés aux questions d'éthique et disposer des moyens pour régler ce genre de problèmes. Le débat de plus en plus animé sur l'éthique dans la prise de certaines décisions va aider toutes les parties à encourager le respect des normes d'éthique au gouvernement.

1.100 Les constatations que nous avons présentées sur les questions de sensibilisation à l'éthique et à la fraude sont tirées d'entrevues que nous avons menées avec plus de 300 fonctionnaires de quatre ministères. Ces résultats indiquent qu'au chapitre des normes d'éthique dans la fonction publique, nous partons d'une base solide. Cependant, nous avons trouvé des secteurs vulnérables. Et cela nous préoccupe parce qu'ils pourraient constituer une menace pour la base solide que nous avons actuellement; en outre, même un petit nombre d'actes contraires à l'éthique peuvent avoir un effet néfaste sur le milieu de travail et sur la perception qu'a le public de l'intégrité du gouvernement.

1.101 Pour trouver une solution à ces points vulnérables, nous avons examiné les stratégies qui pourraient renforcer la sensibilisation aux questions d'éthique et minimiser le risque non seulement de la fraude, mais de tout autre comportement contraire à l'éthique. De toute évidence, pour stimuler le climat d'éthique du gouvernement, il faut une stratégie à plusieurs volets comme celle qui est décrite dans notre cadre d'éthique pour le gouvernement. Il peut s'agir, par exemple,

d'intégrer les considérations d'éthique au processus quotidien de prises de décisions, consciemment et au vu de tous, de clarifier les énoncés de principes, d'assurer aux fonctionnaires une formation en éthique et d'établir des mécanismes permettant aux personnes concernées de signaler leurs problèmes d'ordre éthique et d'en discuter.

1.102 En résumé, le renforcement et le maintien de l'éthique au gouvernement reposent sur le principe que la fonction publique est un bien public. Nos efforts ont pour objectif de faire en sorte que ce principe devienne la pierre angulaire de l'administration publique canadienne.

Équipe de vérification

Theresa Duk
Myles Kennedy
Carol McCalla
Jim Murley
Neil Papineau
Gaëtan Poitras
Jean-Luc Tétreault
Edith Colton

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Alan Gilmore.

Chapitre 2

Environnement Canada : Les déchets dangereux - la gestion d'un lourd héritage

Table des matières

	Page
Points saillants	2-5
Introduction	2-7
Contexte	2-7
Étendue et méthode de la vérification	2-9
Objectifs de la vérification	2-9
Critères de la vérification	2-9
Observations et recommandations	2-9
L'assainissement des lieux contaminés	2-9
On a reconnu l'importance d'un programme national d'assainissement	2-9
Des stratégies de gestion en vue de l'assainissement des lieux contaminés canadiens ont été élaborées	2-10
Un cadre législatif adéquat n'est pas encore en place	2-11
La nature et l'étendue du problème des lieux contaminés n'ont pas encore été entièrement définies	2-13
Certains progrès ont été réalisés en ce qui a trait au problème des lieux contaminés	2-15
La mesure et le compte rendu des résultats pourraient être améliorés	2-18
Le Programme national d'assainissement des lieux contaminés prend fin, mais le besoin d'assainissement continue	2-19
L'entreposage et la destruction des BPC	2-21
La politique et la direction stratégique sont en place	2-21
Le Programme de gestion des BPC comprend un inventaire, un cadre législatif et un échéancier en vue de leur destruction	2-22
Le Programme de destruction des BPC a ralenti	2-23
Le Programme de destruction des BPC prend fin sans qu'il y ait un plan d'ensemble pour l'avenir	2-26
Une évaluation des réalisations et le maintien d'un rôle de chef de file font partie des prochaines étapes	2-27

La gestion des rejets en mer 2-27

Conclusion 2-30

Pièces

2.1 Glossaire 2-7
2.2 Principales sources de contamination sur les lieux orphelins approuvés en vertu du PNALC 2-15
(Pièce 2.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
2.3 Mesure d'application et degré de conformité pour les règlements sur les BPC et sur l'immersion de déchets en mer pour la période de 1991-1992 à 1994-1995 2-24
2.4 État des fonds (en milliers de dollars) affectés au Programme fédéral de destruction des BPC 2-25
2.5 Affectation des fonds du Programme (en milliers de dollars) aux processus de sélection d'un endroit pour les installations en Ontario, au Québec et au Canada atlantique 2-26
2.6 Coûts typiques associés à l'entreposage, au transport, au traitement et à la destruction des déchets contenant des BPC 2-28
(Pièce 2.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
2.7 Rejets en mer : permis émis et quantités approuvées de matériaux de dragage et de déchets de poissons, 1983-1993 2-29

Environnement Canada : Les déchets dangereux - la gestion d'un lourd héritage

Vérificateur général adjoint : Robert R. Lalonde
Vérificateurs responsables : Wayne Cluskey et Cameron Young

Points saillants

2.1 En 1989, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a approuvé un financement de 250 millions de dollars pour le Programme national d'assainissement des lieux contaminés afin de mettre au point de nouvelles techniques et de dépolluer les lieux contaminés. Lorsque le financement de ce programme fédéral-provincial a pris fin le 31 mars 1995, aucun plan national ni aucun fonds fédéral n'a été créé pour l'assainissement des autres lieux contaminés qui présentent des risques pour la santé humaine et l'environnement.

2.2 On ne possède pas d'information complète et cohérente sur le nombre et les caractéristiques des lieux contaminés au Canada. Cette information est essentielle pour évaluer les coûts d'assainissement des lieux à risque élevé et adopter un plan d'action.

2.3 Au 31 mars 1995, seulement 11 des 48 lieux contaminés à risque élevé, répertoriés en vue de leur dépollution en vertu du Programme national d'assainissement des lieux contaminés, ont été entièrement dépollués en vertu des ententes fédérales-provinciales. En 1995-1996, Environnement Canada prévoit poursuivre la dépollution de

tout au plus 13 des 37 lieux restants qui en sont encore à diverses étapes du processus d'assainissement. Plusieurs de ces lieux présentent encore des risques pour la santé humaine et l'environnement.

2.4 Le Ministère n'a pas proposé de modification à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1988) ni élaboré de règlements en vertu de la Loi qui permettraient d'assurer un contrôle adéquat des risques environnementaux associés aux installations et aux terres de l'État, y compris la dépollution des lieux contaminés fédéraux. Il a cependant fourni une analyse des questions et des options disponibles au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, qui étudie actuellement la Loi.

2.5 Le Ministère n'a pas respecté l'exigence à l'effet qu'il devait rendre compte au Cabinet à la fin de 1992 relativement à la dépollution des lieux fédéraux et à la suffisance des fonds à cet effet. Les études préliminaires indiquent que la dépollution coûtera probablement au moins deux milliards de dollars, mais encore faut-il obtenir de meilleures informations quant au nombre et aux caractéristiques des lieux. De plus, aucune des obligations éventuelles n'a été divulguée dans les Notes afférentes aux états financiers du Canada ni dans les Notes afférentes au *Rapport financier annuel* du gouvernement du Canada.

2.6 De plus, le Ministère n'a pas fourni au Parlement l'information adéquate dans la Partie III du *Budget des dépenses* concernant les coûts réels du Programme national d'assainissement des lieux contaminés, ni sur les résultats du Programme ou les contraintes importantes qui ont empêché d'atteindre les objectifs du Programme ni sur les fonds affectés au Programme qui ont été utilisés à d'autres fins. Cependant, le Ministère a contribué de façon importante aux rapports annuels sur le Programme faits par le Conseil canadien des ministres de l'environnement.

2.7 L'utilisation des biphényles polychlorés (BPC) ainsi que l'entreposage et la destruction des déchets fédéraux contenant des BPC sont contrôlés en vertu des règlements d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* afin d'en atténuer les risques pour la santé humaine et l'environnement. En 1990, le Plan vert prévoyait la destruction de tous les BPC fédéraux d'ici 1996. Or, le programme fédéral de destruction des BPC, en vigueur depuis 1988, a pris fin le 31 mars 1995. De plus, l'absence d'autorisation publique retarde le processus de choix d'un lieu où aménager les installations de destruction et il y a encore du matériel contenant des BPC en service. Il y aura donc risques d'accident et coûts d'entreposage en 1996 et au-delà.

2.8 Le 31 mars 1995, Environnement Canada a mis fin à son rôle de chef de file en matière de gestion de la destruction des BPC, sans avoir préparé un plan pour aider les ministères fédéraux à regrouper davantage leurs déchets contenant des BPC et à en réduire le volume, ainsi qu'à élaborer des plans d'action en vue de leur destruction. Cela pourrait menacer sérieusement la capacité du gouvernement

d'assurer un entreposage sûr et rentable de même que la destruction en temps opportun des déchets fédéraux contenant des BPC.

Introduction

2.9 Ce chapitre porte sur certains aspects de la gestion fédérale des déchets dangereux non radioactifs (voir la pièce 2.1), et particulièrement ceux de la gestion par Environnement Canada de l'assainissement des lieux contaminés, de l'entreposage et de la destruction des biphényles polychlorés (BPC) et du rejet des déchets en mer. Le chapitre 3 porte sur la gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral.

Pièce 2.1

Glossaire

Déchet : Tout produit, substance ou organisme qui n'est plus utile pour son propriétaire ou producteur et qui est par conséquent jeté.

Contaminant : Toute substance physique, chimique, biologique ou radiologique dans l'air, le sol ou l'eau qui a un effet dommageable.

Déchet solide : Déchet recueilli de sources ménagère, commerciale, institutionnelle ou industrielle qui nécessite un recyclage, un compostage, une incinération ou une mise en décharge.

Déchet dangereux : Toute matière solide, liquide ou gazeuse qui est considérée dommageable pour la santé des personnes ou tout autre organisme vivant en raison de ses propriétés toxiques, radioactives, inflammables ou infectieuses et qui nécessite des techniques d'élimination spéciales pour éliminer ou réduire le danger.

Danger : L'effet dommageable d'un contaminant ou d'un déchet, généralement évalué en fonction du type et de l'importance des effets physiques, chimiques, biologiques ou radiologiques associés à l'exposition aux contaminants ou aux déchets.

Déchets liquides : Liquides rejetés à partir de procédés domestiques, commerciaux ou industriels.

Émissions atmosphériques : Sous-produits indésirables de l'activité humaine émis dans l'air.

Lieu contaminé orphelin : Un lieu contaminé pour lequel la partie responsable ne peut être identifiée, ou ne veut pas ou ne peut pas entreprendre l'action correctrice nécessaire.

Lieu contaminé national : Tout lieu contaminé qui ne se trouve pas sur les terres de l'État.

Lieu contaminé à risque élevé : Un lieu qui présente une menace actuelle ou imminente pour la santé humaine ou l'environnement en raison de la toxicité de ses contaminants, de l'absence de confinement

ou de la proximité d'habitats humains et de milieux sensibles.

Dépollution : La gestion d'un lieu contaminé de façon à prévenir, à réduire ou à atténuer les dommages causés à la santé humaine ou à l'environnement. Les diverses options d'action correctrice peuvent comprendre, sans y être limitées, des mesures physiques directes, comme le traitement, l'élimination ou la destruction des contaminants, ou d'autres solutions de gestion du risque sur place, comme le recouvrement ou le confinement des contaminants ou même l'inaction quand les circonstances le permettent.

Contexte

2.10 Le Canada est un important producteur de déchets. Le Plan vert (1990) précise que les Canadiens produisent annuellement plus de 30 millions de tonnes de déchets solides, soit plus d'une tonne par personne. Seulement 10 p. 100 de ces déchets sont recyclés; la plupart des autres déchets sont enfouis dans des décharges. Les Canadiens produisent huit millions de tonnes de déchets dangereux par année, dont seulement 40 p. 100 sont traités. Le reste est mis en décharge ou rejeté dans les égouts municipaux. En outre, plus de six millions de tonnes de déchets, principalement des matériaux de dragage, sont immergées dans des endroits approuvés en mer, et d'importantes quantités de déchets dangereux sont rejetées sous forme d'émissions atmosphériques.

2.11 Rôles des administrations fédérale et provinciales en matière de gestion des déchets. Les gouvernements des provinces et les administrations municipales sont les principaux responsables de la collecte, du traitement et de l'élimination ou du rejet de tous les types de déchets, à l'exception des déchets radioactifs. En raison de leurs pouvoirs en matière de planification de l'aménagement du territoire, à l'exception des terres de l'État, les provinces contrôlent le choix et l'exploitation des endroits où sont aménagées les installations d'entreposage et de transfert des matières dangereuses et les installations d'élimination des déchets. Les pouvoirs provinciaux s'étendent à la dépollution des lieux contaminés et à l'approbation de la nouvelle vocation des lieux décontaminés à des fins industrielles, agricoles ou résidentielles.

2.12 Le gouvernement fédéral est responsable des terres de l'État, et ses ministères et organismes sont responsables de la réduction et de la gestion de leurs propres déchets, notamment les déchets radioactifs, et de la dépollution de leurs propres lieux contaminés. Le Code de gérance de l'environnement (1991) du gouvernement fédéral fournit les directives générales aux ministères et organismes pour « mettre de l'ordre dans la maison fédérale ».

2.13 Mentalité du public. En 1993, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), la principale tribune intergouvernementale pour traiter des questions environnementales et prendre des mesures communes, a trouvé que les Canadiens accordent la seconde place aux déchets dangereux parmi les dossiers environnementaux d'importance, immédiatement après l'appauvrissement de la couche

d'ozone. Cependant, malgré la priorité accordée aux déchets dangereux, les solutions proposées aux problèmes d'élimination des déchets n'ont pas toujours été acceptables pour le public.

2.14 Conséquences sur la production de déchets. Le coût de la collecte et de l'élimination des déchets au Canada a augmenté constamment au cours des deux dernières années et est maintenant évalué par Environnement Canada à plus de 4,5 milliards de dollars annuellement. Ce coût a été compensé, jusqu'à un certain point, par la réduction du type et de la quantité de déchets produits et mis en décharge. Au nombre des avantages économiques et environnementaux qui en résultent, mentionnons la réduction des sommes nécessaires à la dépollution des lieux contaminés, une utilisation plus efficace de l'énergie et des matières premières, une compétitivité accrue et une diminution des problèmes sanitaires et environnementaux liés à la brumée (*smog*), à l'appauvrissement de la couche d'ozone et au réchauffement climatique.

2.15 L'héritage de la production et de la mauvaise gestion des déchets hante les générations actuelles et futures. Les décharges sont actuellement presque remplies à capacité et il devient de plus en plus difficile et dispendieux d'en ouvrir de nouvelles. Les lieux contaminés sont le résultat d'anciennes pratiques d'élimination, de déversements accidentels et de fuites. Ils se trouvent dans de nombreuses localités partout au Canada. Personne ne connaît cependant le nombre exact de lieux contaminés, l'étendue et la gravité de la contamination, ni à combien s'élèvent les coûts de leur assainissement. Maintenant et pour plusieurs décennies à venir, nous devrons gérer de très près nos déchets et nos terres contaminées par les déchets en raison des dangers pour la santé humaine et l'environnement.

Étendue et méthode de la vérification

2.16 Cette vérification a porté sur la gestion, par Environnement Canada, de ses obligations en vertu du Programme national d'assainissement des lieux contaminés (PNALC), programme fédéral-provincial, et de l'administration, par le Ministère, des règlements régissant l'utilisation, l'entreposage, l'exportation ainsi que le traitement ou la destruction des BPC en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Cette vérification prévoyait un examen des efforts du Ministère pour trouver des endroits où aménager les installations régionales de destruction des BPC. De plus, nous avons examiné les travaux de vérification interne du Ministère qui portaient sur le Plan d'action sur le contrôle de l'immersion en mer.

2.17 Notre vérification n'a pas porté sur la gestion des déchets de chaque ministère ni sur leurs progrès en matière d'évaluation et de dépollution de leurs propres lieux contaminés. Lors d'une vérification future, le Bureau étudiera la question de la gestion des déchets et des efforts d'assainissement des lieux contaminés dans l'ensemble de l'appareil fédéral.

Objectifs de la vérification

2.18 La vérification avait pour objectifs d'évaluer les résultats de la contribution du Ministère au Programme national d'assainissement des lieux contaminés et au Programme de traitement et de destruction des BPC et de faire le compte rendu des coûts consacrés à ces programmes, ainsi que de fournir un rapport d'étape sur la mise en oeuvre du programme des rejets de déchets en mer.

Critères de la vérification

2.19 Nous nous attendions à ce que le Ministère ait :

- clairement défini ses rôles et responsabilités en matière d'administration des programmes liés à l'assainissement des lieux contaminés, au traitement et à la destruction des BPC ainsi qu'au rejet de déchets en mer;

- établi des priorités, des plans, des procédures et des données adéquates afin de remplir ses rôles et responsabilités et d'étayer les dépenses engagées pour ces programmes;

- mis en place les procédures nécessaires pour mesurer les progrès réalisés relativement au respect des objectifs du programme et faire le compte rendu au Cabinet et au Parlement relativement aux coûts et aux résultats des dépenses et activités faites en fonction des plans établis, à toutes les contraintes qui auraient empêché d'atteindre les objectifs de programme et à toutes les obligations non remplies, associées à ces programmes.

Observations et recommandations

L'assainissement des lieux contaminés

On a reconnu l'importance d'un programme national d'assainissement

2.20 L'origine et la nature des lieux contaminés au Canada sont très variées. Citons, entre autres, les lieux actifs et abandonnés d'enfouissement des déchets dangereux, les résidus de déversements, les fuites des réservoirs souterrains, les installations industrielles désaffectées de façon inappropriée et les résidus miniers. Un grand nombre de ces lieux contaminés sont le résultat de ce que nous considérons maintenant comme des pratiques de gestion inadéquates. En 1989, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a évalué qu'il y avait environ 1 000 lieux contaminés au Canada et qu'il en coûterait trois milliards de dollars pour les dépolluer. Le Conseil a également évalué que 50 de ces lieux (5 p. 100) étaient des lieux « orphelins », c'est-à-dire des lieux dont les responsables ne peuvent pas être identifiés ou ne veulent pas ou ne sont pas capables financièrement d'entreprendre l'action correctrice nécessaire.

2.21 En avril 1989, le Conseil en est venu à une entente de principe relativement à la création du Programme national d'assainissement des lieux contaminés, programme fédéral-provincial doté d'un fonds de 250 millions de dollars pour dépolluer les lieux orphelins à risque élevé. Ce programme quinquennal, qui a commencé en

1989-1990, a été financé de façon égale par les deux paliers de gouvernement. Le Programme a pour objectif d'assurer la dépollution de tous les lieux contaminés au Canada, de promouvoir le développement de l'industrie canadienne des technologies environnementales et d'assainir les lieux contaminés fédéraux. A la part fédérale du financement du programme s'ajoutent 25 millions de dollars pour la dépollution des lieux contaminés fédéraux.

Des stratégies de gestion en vue de l'assainissement des lieux contaminés canadiens ont été élaborées

2.22 Coopération fédérale-provinciale. Le gouvernement fédéral a ratifié sa participation au Programme national d'assainissement des lieux contaminés en octobre 1989 et a par la suite prolongé son financement jusqu'au 31 mars 1995, afin de permettre aux provinces de bénéficier du financement fédéral pour toute la période de cinq ans. En 1990, le gouvernement s'est engagé dans le cadre du Plan vert à dépolluer au moins 30 lieux contaminés orphelins à risque élevé en vertu du Programme.

2.23 Mise en application des ententes bilatérales. De novembre 1990 à septembre 1993, les ententes bilatérales visant à administrer le financement nécessaire à l'assainissement des lieux orphelins à risque élevé et à la mise au point des techniques connexes ont été signées par le gouvernement fédéral ainsi que l'ensemble des provinces et des territoires. Les ententes définissent un lieu contaminé à « risque élevé » comme étant un endroit qui, de l'aveu du Canada et des provinces, constitue une menace réelle ou potentielle pour la santé humaine ou l'environnement. Lorsque le Ministère accepte un projet d'assainissement à partir de l'information fournie par la province ou à partir de ses propres critères, il négocie un plan de travail, étudie les demandes de paiements périodiques et rembourse à la province la moitié des coûts engagés admissibles.

2.24 Établissement de l'admissibilité des projets d'assainissement proposés. Le Conseil canadien des ministres de l'environnement a établi les Critères provisoires canadiens de qualité environnementale pour les lieux contaminés et le Système national de classification (SNC) pour l'évaluation et l'assainissement des lieux. Les Critères établissent les normes en vertu desquelles l'étendue de la contamination est définie et fournissent les repères pour évaluer les objectifs d'assainissement. Les Critères ont été rassemblés à partir des critères provinciaux existants et sont considérés comme « provisoires » étant donné qu'ils n'ont pas encore été validés scientifiquement. Le SNC sert à évaluer les risques pour l'environnement et la santé humaine et à établir les priorités en vue des mesures à prendre, comme la caractérisation, l'évaluation des risques ou les mesures d'assainissement. Le SNC tient compte des caractéristiques des contaminants, des moyens ou des voies par lesquelles les contaminants peuvent entrer dans la chaîne alimentaire et du degré auquel les personnes et les milieux sensibles sont exposés et touchés par la contamination. Il fallait obligatoirement utiliser le Système national de la classification pour obtenir un financement dans le cadre du Programme national d'assainissement des lieux

contaminés.

2.25 Définition de la nécessité de nouvelles techniques d'assainissement. Lorsque le Programme national d'assainissement des lieux contaminés a été approuvé, il y avait pénurie de techniques rentables pour décontaminer les sols et les sédiments. Les objectifs de l'élément DETALC (Développement et démonstration de techniques d'assainissement des lieux contaminés) du Programme visent à promouvoir et à accélérer la création et la commercialisation de techniques novatrices portant sur la caractérisation, l'évaluation, l'assainissement et la surveillance des lieux contaminés.

2.26 En vertu de l'élément DETALC, les projets non sollicités soumis par le secteur privé en vue d'une étude et de l'approbation fédérales-provinciales devaient offrir la possibilité de s'appliquer à une vaste gamme de lieux contaminés partout au Canada ou de résoudre un grave problème de contamination dans un de ces lieux. Ainsi, en mars 1992, le Ministère a fait une étude des besoins de techniques d'assainissement comme critère de base pour l'établissement des priorités en vue de l'approbation des projets. Les résultats de cette étude ont permis un tri préliminaire assurant la pertinence des projets proposés.

2.27 Mettre de l'ordre dans la maison fédérale. L'élément « lieux fédéraux » du Programme national d'assainissement des lieux contaminés (PNALC) a été approuvé pour dépolluer les lieux dont le gouvernement fédéral était le propriétaire ou le pollueur responsable. Le principal objectif de cet élément était d'évaluer les lieux fédéraux à l'aide du Système national de classification et ce, de façon à encourager les ministères à évaluer les lieux contaminés de manière cohérente. Les coûts de l'évaluation étaient partagés entre les ministères concernés et le PNALC. Les ministères devaient financer entièrement les travaux d'assainissement de leurs propres lieux contaminés. Cependant, les coûts de l'assainissement des lieux orphelins fédéraux étaient partagés avec Environnement Canada en vertu du PNALC. Environnement Canada définit un lieu orphelin fédéral comme étant un lieu où une partie autre qu'un organisme ou un ministère fédéral est responsable de la contamination de terres appartenant à l'État; cette partie est inconnue et ne veut pas ou ne peut pas financièrement entreprendre l'action correctrice nécessaire. Les sociétés d'État n'étaient pas admissibles au financement en vertu du PNALC.

Un cadre législatif adéquat n'est pas encore en place

2.28 Progrès en vue de l'établissement d'un cadre législatif national fondé sur le principe du « pollueur payeur ». Un des objectifs du PNALC était d'assurer la mise au point et l'application par chaque province d'un cadre législatif fondé sur le principe du « pollueur payeur ». Les ententes bilatérales stipulent donc que les provinces doivent avoir les pouvoirs législatifs nécessaires pour exiger que les parties responsables de la contamination, ou les propriétaires de biens-fonds contaminés, entreprennent l'action correctrice nécessaire, ou pour recouvrer les coûts afférents dans le cas où ces mesures sont entreprises par les provinces. Ces pouvoirs,

qui devaient être approuvés par voie législative, devaient être en place le 31 décembre 1991.

2.29 En janvier 1993, le Ministère a analysé les cadres législatifs provinciaux et fédéraux en fonction de cinq critères établis en 1991 par le Conseil canadien des ministres de l'environnement et a fait parvenir les résultats de cette analyse aux provinces afin que celles-ci agissent en conséquence. Par après, en mars 1993, le Groupe de travail multilatéral du CCME chargé de la responsabilité à l'égard des lieux contaminés proposait 13 principes en vue de l'élaboration d'un cadre législatif efficace qui régirait l'assainissement des lieux contaminés et s'appuierait sur le principe du « pollueur payeur ». Le Ministère indique que des provinces sont en train de mettre en place les cadres législatifs pour l'assainissement des lieux contaminés ou, lorsqu'un tel cadre est déjà en place, elles sont en train de le consolider afin de tenir compte de ces principes. Le Ministère n'a cependant pas fait d'analyse de la situation depuis janvier 1993 pour étayer ces dires.

2.30 Aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, des pouvoirs sont prévus pour entreprendre toute mesure d'urgence en réponse à tout danger menaçant la santé humaine ou l'environnement en raison du rejet de substances toxiques. Toutefois, ces pouvoirs s'adressent aux parties qui étaient propriétaires de ces substances au moment ou avant le moment où celles-ci étaient relâchées dans l'environnement. Par ailleurs, la liste de substances toxiques énumérées dans le texte de la Loi n'est pas exhaustive et ne comprend pas nécessairement certains genres de contaminants que l'on trouve dans des lieux contaminés. Deux études ministérielles indiquent qu'il n'est pas clairement établi s'il est possible d'appliquer la Loi pour assurer la dépollution d'endroits contaminés par lixiviation à long terme ou rejets de longue date de contaminants. De plus, une des études a mis en lumière certaines lacunes des dispositions de la Loi relatives à la récupération des coûts de dépollution de lieux contaminés par d'autres parties.

2.31 Cadre législatif pour le contrôle de la contamination sur les terres de l'État. Malgré l'intention du Code de gérance de l'environnement du gouvernement fédéral de mettre de l'ordre dans la maison fédérale, il n'y a toujours pas de règlement en vertu de la Loi que le Ministère pourrait appliquer pour assurer l'assainissement des lieux contaminés fédéraux. Le Ministère dit qu'il prévoit émettre des lignes directrices relatives à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* dans un proche avenir sur la gestion des réservoirs souterrains et en surface de stockage des combustibles appartenant au gouvernement fédéral, deux sources courantes de contamination. A titre de lignes directrices, celles-ci n'auraient peut-être pas force de loi. Ainsi, en ce qui a trait à la gestion des terres de l'État, le cadre législatif du Ministère n'est pas comparable aux cadres prévus par les provinces pour la gestion des terres qui ne relèvent pas de la compétence fédérale. Le Ministère a fourni une analyse de la Loi et des possibilités de modifications au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes. Le Comité est actuellement en train d'examiner la Loi et fera rapport

plus tard au cours de l'année.

La nature et l'étendue du problème des lieux contaminés n'ont pas encore été entièrement définies

2.32 Il n'existe pas d'inventaire national des lieux contaminés, notamment des lieux orphelins. Une des activités prévues du Programme national d'assainissement des lieux contaminés était l'établissement d'un inventaire national et l'évaluation des lieux potentiellement contaminés au Canada dans le but d'établir un ordre de priorité en vue de l'assainissement des lieux posant problème. En 1990, le Ministère a défini les exigences et identifié les sources d'information provinciales possibles pour un inventaire. On nous a cependant avisés que les membres du Conseil canadien des ministres de l'environnement n'arrivaient pas à s'entendre sur la portée et l'utilisation possible d'un tel inventaire.

2.33 En mars 1992, le Ministère s'est penché sur le dossier de la nature de la contamination au Canada afin de définir les exigences pour les nouvelles techniques de dépollution. Une des conclusions de cette étude était que les inventaires existants des lieux contaminés ne donnaient probablement qu'un aperçu incomplet des risques de contamination souterraine provenant des activités industrielles actuelles et passées et des décharges municipales qui recevaient des déchets industriels.

2.34 En décembre 1993, le Ministère a dégagé de l'information sommaire sur tous les lieux contaminés connus pour le Groupe de travail du CCME chargé de la responsabilité à l'égard des lieux contaminés, qui étudiait la nécessité d'un fonds pour les lieux orphelins au-delà de la date d'expiration du PNALC. Cette information indiquait qu'à partir de cette date, il y aurait environ 4 500 lieux contaminés au Canada et que le tiers d'entre eux avaient déjà été dépollués. On s'accorde cependant pour dire que cette information est incomplète.

2.35 Les estimations des coûts d'assainissement des lieux contaminés au Canada varient considérablement. Selon ce qu'on rapporte dans les médias, les estimations du coût total des travaux d'assainissement au Canada varient de 5 à 20 milliards de dollars. On n'a cependant pas divulgué le bien-fondé de ces estimations. Le coût de l'assainissement des lieux contaminés au pays par les seules fuites des réservoirs souterrains a été estimé dans une étude effectuée par le Ministère en janvier 1994 à 5,9 milliards. Ce chiffre est fondé sur l'estimation qu'il y aurait 40 000 réservoirs souterrains qui fuient au Canada. Cependant, il manque deux facteurs essentiels à toute estimation de l'ensemble des obligations en vue de l'assainissement des lieux contaminés au Canada, soit un inventaire national complet et cohérent et une évaluation des lieux contaminés.

2.36 L'inventaire des lieux contaminés fédéraux n'est pas complet. Le Ministère a préparé un inventaire des lieux contaminés fédéraux à partir des registres tenus sur les déversements et des données fournies par les ministères. Au 31 janvier 1995, l'inventaire du Ministère dressait la liste d'environ 1 200 lieux fédéraux potentiellement

contaminés. Cet inventaire est cependant incomplet. Par exemple, un des bureaux régionaux du Ministère a relevé 25 p. 100 de lieux fédéraux de plus que ceux inscrits sur la liste fournie pour cette région dans l'inventaire fédéral et qui pourraient être contaminés.

2.37 Le Ministère devrait préparer de l'information adéquate, notamment un inventaire, sur tous les lieux contaminés nationaux et fédéraux de façon à pouvoir déterminer les risques éventuels pour la santé humaine et l'environnement et les coûts de dépollution et en rendre compte au Parlement.

2.38 Les coûts de l'assainissement des lieux contaminés fédéraux pourraient être considérables. En juin 1993, le Ministère a entrepris une étude de 53 ministères, organismes et sociétés d'État qui devait servir à la préparation d'un rapport au Cabinet précisant s'il y a suffisamment de fonds pour l'assainissement des lieux fédéraux. D'après les 46 réponses reçues, l'étude estimait qu'il y avait entre 2 000 et 3 000 lieux fédéraux potentiellement contaminés, dont 500 à 1 000 nécessitent une action correctrice. Le coût minimum prévu pour l'évaluation et l'assainissement de ces lieux était de un milliard de dollars. Cependant, cette estimation ne comprenait pas les chiffres pour les terres du ministère de la Défense nationale (MDN), les terres des réserves indiennes ni les terres non bâties de l'État au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Notre rapport de 1994 indiquait que le coût estimatif de l'assainissement des seuls lieux contaminés du MDN pour en assurer la conformité avec les autorités environnementales s'élevait à plus de 700 millions de dollars.

2.39 Il est peu probable que l'étude menée en juin 1993 par Environnement Canada tienne compte des fuites des réservoirs souterrains. L'étude précitée de 1994 sur les réservoirs d'entreposage de combustibles indiquait que ce genre de travaux de décontamination sur les terres de l'État pouvait s'élever à lui seul à environ 294 millions de dollars (chiffre fondé sur un nombre estimatif de 2 000 réservoirs fédéraux défectueux et un coût d'assainissement moyen de 147 000 dollars par lieu). Le coût total de l'assainissement des lieux contaminés fédéraux est donc probablement d'au moins deux milliards. Aucune de ces obligations éventuelles n'a été divulguée dans les Notes afférentes aux états financiers du Canada ni dans les Notes afférentes au *Rapport financier annuel* du gouvernement du Canada.

2.40 Le gouvernement fédéral devrait divulguer dans les Notes afférentes aux états financiers et dans les Notes afférentes au *Rapport financier annuel* du gouvernement du Canada, le passif éventuel du gouvernement fédéral lié à l'assainissement des lieux contaminés, qu'il peut établir et estimer de façon raisonnable.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le gouvernement canadien est conscient que les principes comptables généralement reconnus, tels qu'énoncés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, requièrent la reconnaissance des passifs et des coûts environnementaux et de restauration des sites. Bien que certaines estimations de coût puissent être disponibles au sein du gouvernement du Canada pour le nettoyage d'éléments spécifiques tels que les déchets radioactifs et la*

contamination de sites, ce n'est pas le cas pour d'autres responsabilités environnementales pour lesquelles le gouvernement s'est engagé à agir. Le coût pour le gouvernement de tous ces engagements ne peut pas être déterminé présentement et, tant que des estimations plausibles de ces coûts ne seront pas établies, le gouvernement ne devrait pas modifier ses conventions comptables pour enregistrer des coûts partiels. La détermination de ces coûts, qui sont fonction d'une politique gouvernementale, d'une législation et de règlements en évolution, fait l'objet d'une étude présentement. Dans la mesure du possible, l'information dans les notes aux états financiers du gouvernement pour l'année financière 1994-1995 sera enrichie pour y inclure les passifs éventuels qui peuvent être déterminés et estimés de façon raisonnable.

Certains progrès ont été réalisés en ce qui a trait au problème des lieux contaminés

2.41 Coût des activités d'assainissement des lieux orphelins connus n'appartenant pas à l'État. Le 1er septembre 1994, le Ministère avait approuvé 48 lieux orphelins à risque élevé qu'il jugeait admissibles au financement et avait dépensé environ 42 millions de dollars pour les activités d'assainissement. Les sources de contamination des 48 lieux orphelins approuvés jusqu'à maintenant sont présentées à la pièce 2.2. La contamination des eaux souterraines, qui nécessite généralement des stratégies d'assainissement à long terme afin de limiter la migration des contaminants, était également présente dans 22 des 48 lieux orphelins.

Pièce 2.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

2.42 Il n'y a pas de chiffres clairs des coûts totaux de l'assainissement. Le Ministère avait estimé que 11 des 48 projets d'assainissement des lieux orphelins en cours devaient être terminés, en vertu des plans de travail approuvés, au 31 mars 1995. Dans le cadre de sa stratégie pour mettre fin au Programme, présentée au paragraphe 2.60, le Ministère prévoyait également poursuivre la réalisation de quelque 13 autres projets d'assainissement au cours de l'année qui vient. Cela ne signifie cependant pas que les 24 lieux seront entièrement décontaminés d'ici le 31 mars 1996 ou qu'il n'y aura pas de coûts permanents pour la surveillance et l'entretien des lieux après cette date. Les travaux à faire sur les 24 lieux orphelins qui restent dépendront du financement provincial provenant d'une source autre que le Programme national d'assainissement des lieux contaminés. Trois de ces lieux sont vastes et il en coûtera sûrement des dizaines de millions de dollars pour dépolluer chacun d'eux.

2.43 L'obligation en matière d'assainissement persistera. Les stratégies de confinement de déchets sur place pour prévenir la migration des contaminants à l'extérieur du lieu contaminé ont été utilisées dans plusieurs lieux orphelins. Bien qu'elles réduisent les risques pour la santé humaine ainsi que les incidences environnementales, les stratégies de confinement nécessitent des

contrôles institutionnels à long terme, comme un accès limité et un traitement, une surveillance et un entretien permanents. En fait, il se peut qu'il faille éventuellement procéder de nouveau à l'assainissement des lieux contaminés en raison de la détérioration des structures de confinement avec le temps. Les générations futures auront vraisemblablement à payer le coût de ces mesures de dépollution. Par ailleurs, les déchets de certains lieux orphelins ont été déposés dans des installations de gestion des déchets dangereux. Ces installations nécessitent déjà des contrôles institutionnels à long terme et devront éventuellement être déclassées de façon adéquate. Il est évident qu'il faudra entreprendre des travaux importants au cours des années à venir afin de terminer l'assainissement des lieux orphelins à risque élevé connus au Canada.

2.44 Le Ministère devrait soulever avec le Conseil canadien des ministres de l'environnement la nécessité d'un plan d'action national pour terminer l'assainissement de tous les autres lieux orphelins à risque élevé au Canada le plus tôt possible.

2.45 Activité sur les lieux fédéraux potentiellement contaminés. Le Ministère a approuvé le financement nécessaire en vertu du Programme pour l'évaluation de 326 lieux fédéraux appartenant à sept ministères et à un organisme fédéraux. Au 31 janvier 1995, environ 90 p. 100 des évaluations étaient terminées. Ces évaluations indiquent qu'environ la moitié des lieux requièrent une intervention immédiate ou pourraient nécessiter une action correctrice dans un proche avenir. D'autres ministères doivent fournir un financement complémentaire pour l'assainissement de ces lieux. L'inventaire d'Environnement Canada indique que seulement 326 des quelque 1 200 lieux fédéraux potentiellement contaminés identifiés ont été évalués à la fin du Programme.

2.46 Au 31 mars 1995, le Ministère avait également approuvé le financement de la décontamination de 18 lieux orphelins fédéraux. Six des 18 lieux nécessiteront vraisemblablement d'autres travaux. Or, le Programme national d'assainissement des lieux contaminés ne prévoit plus de financement pour les lieux fédéraux.

2.47 Développement de techniques d'assainissement. Au 1er septembre 1994, 45 projets avaient été approuvés dans le cadre de l'élément Développement et démonstration de techniques d'assainissement des lieux contaminés pour un coût total d'environ 11 millions de dollars pour le gouvernement fédéral. Environ 90 p. 100 de ces projets portent sur l'assainissement des sols, une préoccupation majeure dans les lieux contaminés. Les projets approuvés prévoient la démonstration de techniques sur place, l'évaluation de l'efficacité des techniques et le développement de méthodes et de bases de données. Cette façon de procéder est conforme aux priorités de l'élément DETALC et aux besoins recensés. Les techniques financées par l'élément ont été mises à l'essai dans six lieux orphelins. Une de ces techniques a par la suite été utilisée pour une partie des activités de dépollution. Les cinq autres ont eu des résultats non concluants ou ne sont pas encore assez perfectionnées pour atteindre l'étape commerciale.

2.48 Au 31 janvier 1995, 14 projets étaient terminés et les rapports techniques étaient produits. Onze autres projets devaient être terminés au 31 mars 1995. Les 20 autres projets se poursuivront jusqu'au 31 mars 1997, mais seulement trois d'entre eux nécessiteront un financement fédéral au-delà du 31 mars 1995. Le Ministère prévoit évaluer les rapports techniques des projets restants lorsqu'ils seront disponibles et que les ressources le permettront. Nous n'avons rien vu qui laisse croire que le Ministère prévoit évaluer les conséquences des projets financés dans le cadre de l'élément DETALC sur l'industrie environnementale ou les conséquences de ce programme sur la stratégie du gouvernement, récemment annoncée, pour l'industrie environnementale canadienne.

2.49 Le Ministère devrait évaluer le programme de Développement et de démonstration de techniques d'assainissement de lieux contaminés le plus tôt possible et tenir compte des résultats obtenus dans le cadre de la stratégie pour l'industrie environnementale canadienne.

2.50 Mise au point d'outils scientifiques. Le Ministère considère que la mise au point de nombreux outils scientifiques est un résultat important du PNALC. Depuis 1991, le Ministère a préparé 12 ouvrages de référence, méthodes et directives scientifiques pour répondre aux besoins liés à l'utilisation de ces outils. Un des outils créés est une méthode d'évaluation environnementale du risque pour les sols contaminés. Jusqu'à présent, cette méthode a été appliquée pour valider la moitié des critères d'assainissement contenus dans les Critères provisoires canadiens de qualité environnementale mentionnés au paragraphe 2.24. Le Ministère prévoit que ces nouveaux critères d'assainissement seront publiés au cours de l'exercice 1995-1996 et fourniront des normes objectives qui pourront être appliquées à l'assainissement des lieux contaminés. Cela permettra probablement de résoudre un problème de longue date - « Quand est-ce assez propre? »

2.51 Le Ministère devrait évaluer les outils scientifiques conçus par le Programme national d'assainissement des lieux contaminés et les modifier au besoin pour en encourager une application plus vaste.

La mesure et le compte rendu des résultats pourraient être améliorés

2.52 Toutes les informations sur le Programme national d'assainissement des lieux contaminés n'ont pas été signalées. Dans notre rapport de 1991, nous avons recommandé que le Ministère fournisse l'information dans la Partie III du *Budget des dépenses* sur les importantes contraintes qui l'ont empêché d'atteindre les objectifs du Programme et prévoie seulement les résultats qui pourraient être raisonnablement atteints avec les ressources demandées. Nous remarquons que le Ministère a contribué de façon importante aux rapports publics annuels du CCME sur le PNALC. Depuis 1992-1993, le Ministère a signalé ses dépenses prévues pour l'élément lieux orphelins nationaux et un certain nombre de projets dans le cadre de l'élément DETALC du Programme. Toutefois, il n'a pas signalé les dépenses réelles, les résultats obtenus ou vraisemblablement atteints, ni les contraintes qui l'ont empêché d'atteindre les objectifs du Programme. Dans la Partie III du *Budget des dépenses* de 1995-1996, le Ministère a

signalé la poursuite des travaux pour terminer les programmes déjà en cours. Nous avons cependant remarqué que ses plans opérationnels pour 1995-1996 comprennent les fonds pour tout au plus 13 des 37 lieux orphelins restants dont l'assainissement a été approuvé (voir le paragraphe 2.60).

2.53 Utilisation des fonds du Programme. Jusqu'à présent, les provinces ont été lentes à se servir des fonds fédéraux affectés aux lieux orphelins. On nous a dit que cela pourrait être attribuable en partie à la nature des activités d'assainissement et en partie à l'absence de fonds provinciaux correspondant aux fonds fédéraux. Beaucoup de temps et d'efforts seront probablement nécessaires pour identifier et établir la source de contamination de chaque lieu, obtenir les ordres environnementaux nécessaires, effectuer des évaluations et déterminer une stratégie d'assainissement. Par exemple, l'évaluation et les essais ont commencé en 1986 à Ville-Mercier, au Québec, dans un lieu orphelin gravement touché par la contamination des eaux souterraines, et ce n'est que maintenant qu'une stratégie de dépollution est soumise à un examen public. L'assainissement d'un lieu contaminé peut également être un processus très long. Dans le cas d'un autre lieu orphelin touché par la contamination des eaux souterraines, une installation de transfert des déchets contenant des BPC à Smithville, en Ontario, l'assainissement est en cours depuis 1985.

2.54 Le Parlement n'a pas été pleinement informé de la réaffectation des fonds du Programme national d'assainissement des lieux contaminés. Le Ministère a jusqu'à présent dépensé environ 86,3 millions de dollars, dont environ 12 millions pour l'administration de programme, sur le total de 145,6 millions approuvés pour sa portion du PNALC. Le Ministère prévoit dépenser huit millions en 1995-1996. Des 51,3 millions de dollars restants : 13,7 millions ont été utilisés pour compenser les compressions générales des dépenses dans les autres programmes; 14 millions n'ont pas été utilisés; 23,6 ont été utilisés en 1994-1995 pour financer d'autres programmes, notamment la phase II du Plan d'action des Grands Lacs et le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine. Le Parlement n'a pas été entièrement informé de cette réaffectation des fonds du PNALC.

2.55 Le Ministère devrait informer le Parlement, dans la Partie III du *Budget des dépenses*, des changements importants apportés aux niveaux de financement des principaux programmes.

2.56 Possibilité de récupération des coûts. Les accords bilatéraux avec les provinces prévoient la récupération des coûts d'assainissement en vertu du PNALC auprès des propriétaires actuels ou nouveaux des lieux décontaminés. Les provinces doivent s'assurer qu'un mécanisme est en place pour récupérer les coûts de l'assainissement. Le Ministère n'a prévu aucun montant potentiellement récupérable dans son budget.

2.57 Le Ministère devrait s'assurer que les dépenses fédérales au chapitre de l'assainissement des lieux contaminés soient récupérées, le cas échéant.

2.58 Mesure et compte rendu des progrès réalisés. Le Ministère a mis au point une méthode lui permettant de mesurer le degré de dépollution des lieux orphelins. Le Ministère prévoit utiliser cette méthode, après un essai approprié, afin de faire des évaluations « post-projet » sur les projets d'assainissement terminés au cours de l'exercice 1995-1996. Ces évaluations comprendront une analyse des obligations financières fédérales.

2.59 Le Cabinet et le Parlement n'ont pas été entièrement informés au sujet de l'obligation fédérale relativement aux coûts d'assainissement. Lorsque le Programme national d'assainissement des lieux contaminés a été approuvé en 1989, le Cabinet a exigé qu'Environnement Canada, en collaboration avec les autres ministères participants, fasse un compte rendu à la fin de la période triennale sur les progrès réalisés et sur la pertinence des fonds pour la dépollution des lieux fédéraux. L'étude de 1993 (voir le paragraphe 2.37) a indiqué qu'il y a d'importantes obligations fédérales en ce qui a trait à l'assainissement des lieux contaminés. Cependant, le rapport au Cabinet n'a pas été produit. Nous n'avons trouvé aucune preuve à l'effet que le Cabinet ou le Parlement aient été entièrement avisés de l'étendue de l'obligation fédérale pour la dépollution ni du niveau de financement requis.

Le Programme national d'assainissement des lieux contaminés prend fin, mais le besoin d'assainissement continue

2.60 L'obligation fédérale relativement aux coûts d'assainissement des lieux orphelins doit être clarifiée. L'approbation de nouveaux lieux orphelins, la démonstration de techniques et les projets d'assainissement des lieux fédéraux ont pris fin le 1er septembre 1994 pour assurer la clôture ordonnée du Programme le 31 mars 1995. Néanmoins, étant donné les délais nécessaires pour entreprendre les projets approuvés, le Ministère a prévu dans ses plans opérationnels de 1995-1996 une somme de huit millions de dollars pour continuer l'assainissement de quelque 13 autres lieux orphelins et la poursuite de trois projets de démonstration de techniques en cours. Le Ministère nous a informés qu'il avait demandé des avis légaux au sujet de toute obligation fédérale résiduelle au-delà de 1995-1996 relativement aux coûts d'assainissement des 37 lieux restants, approuvés dans les accords bilatéraux.

2.61 La question de l'obligation relative à l'assainissement n'est pas résolue. Il y a peu de précédents juridiques sur la détermination de l'obligation concernant la contamination des terres. De plus, malgré certains progrès réalisés pour consolider le cadre législatif des provinces, tels que mentionnés au paragraphe 2.29, tout porte à croire que la question de l'obligation environnementale en matière d'assainissement est loin d'être résolue. Par exemple, les prêteurs cherchent à faire amender la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* afin de protéger les fiduciaires et les syndics de l'obligation relative aux coûts de la dépollution. Le Ministère nous a avisés que les intervenants avaient d'importantes divergences d'opinions concernant certains des 13 principes du CCME relativement aux dispositions de la Loi pour un assainissement efficace des lieux

contaminés. Une de ces divergences porte sur le principe de la « solidarité », qui permet aux gouvernements de poursuivre n'importe laquelle des parties solidairement responsables d'un lieu contaminé pour récupérer les coûts de l'assainissement. Une des solutions de rechange préconise le concept d'une « part orpheline », qui se réfère à une portion de l'obligation pour la contamination qui est devenue la responsabilité des gouvernements. Si le principe de la « part orpheline » est accepté, il faudrait créer un fonds permanent pour les lieux orphelins afin de payer les coûts d'assainissement qui ne peuvent être assignés à une partie responsable. On nous a donné à entendre que le CCME a mis fin aux discussions avec l'industrie, les banques et les groupes environnementaux à ce sujet. Il semble donc peu probable qu'il y ait consensus national dans un proche avenir au sujet de « la solidarité » relativement à la responsabilité de l'assainissement des lieux contaminés. La question de savoir « qui paie? » est une question sociale très complexe qui est loin d'être résolue.

2.62 Le Ministère devrait poursuivre son analyse des activités des gouvernements des provinces et du secteur privé concernant l'identification et l'assainissement des lieux contaminés pour établir le caractère adéquat du cadre législatif national.

2.63 La nécessité de poursuivre l'action amorcée sur les lieux fédéraux. Aucun plan n'a été formulé pour un programme à coût partagé pour les lieux fédéraux au-delà du 31 mars 1995, étant donné que les 25 millions déjà affectés à cet élément du Programme ont été dépensés pour les évaluations et l'assainissement des lieux fédéraux, la création d'outils scientifiques et l'administration de programme. Nous avons signalé qu'Environnement Canada prévoit continuer d'offrir aux autres ministères ses compétences et ses conseils techniques sur les lieux contaminés après la fin du Programme national d'assainissement des lieux contaminés. Comme nous l'avons déjà mentionné, il y a plusieurs lieux fédéraux à évaluer et à dépolluer. Actuellement, la politique du Conseil du Trésor oblige les ministères à évaluer les lieux seulement lorsque ces derniers doivent être vendus ou transférés ou que leur utilisation doit changer. Cela signifie que les lieux fédéraux les plus contaminés pourraient ne pas être dépollués. Cette omission aurait des conséquences négatives sur la promesse faite par le gouvernement dans son Plan vert à l'effet qu'il doit donner l'exemple.

2.64 Le Ministère devrait envisager la nécessité d'un plan d'action pour terminer l'évaluation et la dépollution de tous les lieux contaminés fédéraux.

L'entreposage et la destruction des BPC

La politique et la direction stratégique sont en place

2.65 Élaboration du cadre. Le Parlement a adopté la *Loi sur les contaminants de l'environnement* en 1976 afin de contrôler l'utilisation des substances toxiques comme les biphényles polychlorés (BPC). Environnement Canada a adopté des règlements pour contrôler les BPC en vertu de cette Loi en 1977, en 1980 et en 1985. En 1985, à la suite du déversement de BPC à Kenora, en Ontario, le Canada a adopté le Plan

d'action national sur les BPC mis au point par le Conseil canadien des ministres de l'environnement.

2.66 En 1988, après l'incendie à Saint-Basile-le-Grand, au Québec, le gouvernement fédéral a adopté une ordonnance provisoire en vertu de la nouvelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, qui remplaçait la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, pour contrôler l'entreposage des déchets contenant des BPC. A ce moment-là, le gouvernement a annoncé son programme fédéral de destruction des BPC. Ce programme comprenait les dépenses du ministère de la Défense nationale de six millions de dollars, pour un incinérateur mobile à Goose Bay (Labrador) pour la destruction de ses BPC, et de 15 millions par Environnement Canada afin de trouver un endroit pour la construction et l'exploitation d'un deuxième incinérateur mobile sur un lieu fédéral. De plus, en vertu du Programme, Environnement Canada devait coordonner la destruction, en l'espace d'un an, de matériels contaminés par de faibles quantités de BPC répertoriés dans l'inventaire fédéral.

2.67 En octobre 1989, le CCME a annoncé un cadre fédéral-provincial qui prévoyait éliminer graduellement l'utilisation des BPC, mettre davantage l'accent sur la destruction plus que sur l'entreposage, établir des lieux de destruction avec l'approbation de la collectivité et détruire les BPC sur le territoire canadien. De plus, le ministre de l'Environnement a accepté la recommandation du Conseil consultatif canadien de l'environnement, en 1989, à l'effet que le processus de sélection d'un endroit soit conçu de façon à tenir compte des préoccupations du public. En outre, le Plan vert (1990) a confirmé l'obligation du gouvernement fédéral dans le cadre du Programme de destruction des BPC, et 1996 a été fixée comme date limite pour la destruction complète des déchets fédéraux contenant des BPC.

2.68 Le rôle d'Environnement Canada dans la gestion des BPC. Le Ministère représente le gouvernement du Canada au sein du CCME et il est le chef de file du gouvernement fédéral dans l'élaboration et l'application des initiatives fédérales-provinciales visant à réglementer l'utilisation des BPC ainsi que l'entreposage et la destruction des déchets contenant des BPC. Le Ministère est également au premier plan de la partie fédérale de l'initiative nationale en coordonnant les activités des propriétaires fédéraux de BPC et en donnant des conseils aux administrations centrales et aux bureaux régionaux relativement à l'entreposage, au transport et au traitement des déchets contenant des BPC.

Le Programme de gestion des BPC comprend un inventaire, un cadre législatif et un échéancier en vue de leur destruction

2.69 Il existe un inventaire national des BPC. Depuis que le Conseil canadien des ministres de l'environnement a publié le premier inventaire national en 1988, celui-ci a été tenu à jour par le Ministère à l'aide des données fournies par les organismes fédéraux et provinciaux sur les BPC en usage et les déchets de BPC entreposés. Le rapport annuel de 1993 du CCME indique qu'il y a plus de 110 000 appareils contenant des BPC en utilisation ou entreposés dans 6 000

endroits au pays. Les déchets de BPC se trouvent sur 3 216 lieux répartis au pays, pour un total de 127 025 tonnes, incluant 495 lieux fédéraux qui en contiennent 5 206 tonnes.

2.70 A l'échelle nationale, la destruction annuelle de BPC a été importante. En 1988 et 1993, plus de 78 400 tonnes ont été incinérées ou traitées. Un volume important de déchets contenant des BPC demeurent cependant entreposés, et d'autres BPC viendront s'ajouter à mesure que le matériel contenant des BPC, comme les transformateurs, sera mis hors service. Cela signifie que les risques pour la santé humaine et l'environnement liés aux BPC demeurent.

2.71 **Le cadre réglementaire.** La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* autorise le Ministère à réglementer tous les aspects du cycle de vie des substances toxiques, notamment des BPC. Dans le cas des BPC, cela se fait par le biais du Règlement fédéral sur le traitement et la destruction des BPC au moyen d'unités mobiles (1990), du Règlement sur l'exportation des déchets contenant des BPC (1990), du Règlement sur les biphényles chlorés (BPC en utilisation) (1991) et du Règlement sur le stockage des matériels contenant les BPC (1992). Le nouveau règlement qui a été proposé pour remplacer le Règlement sur les biphényles chlorés en 1995 rendra obligatoire un compte rendu sur le matériel en utilisation contenant des BPC et l'élimination progressive d'ici 1997 de ce matériel dans les endroits plus vulnérables, comme les écoles et les hôpitaux. La pièce 2.3 donne les statistiques d'application nationale pour la période de 1991-1992 à 1994-1995.

Pièce 2.3

Mesure d'application[1] et degré de conformité[2] pour les règlements sur les BPC et sur l'immersion de déchets en mer pour la période de 1991-1992 à 1994-1995

Règlements de la LCPE	Mesure d'application ou degré de conformité	Exercice 1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995 (avril-juin)
Règlements sur le stockage des matériels contenant des BPC	Nbre d'inspections	240	281	417	128
	Nbre d'avertissements	44	30	71	14
	Nbre d'enquêtes	3	5	16	0
	% de conformité	81	88	79	89
Règlements sur les biphényles chlorés (pour les BPC en utilisation)	Nbre d'inspections	414	228	296	56
	Nbre d'avertissements	10	2	13	0
	Nbre d'enquêtes	31	19	3	3
	% de conformité	90	91	95	95
Règlements sur l'exportation des déchet contenant des BPC	Nbre d'inspections	21	7	13	0
	Nbre d'avertissements	4	0	2	0
	Nbre d'enquêtes	0	0	1	0
	% de conformité	81	100	77	n.d.
Règlements sur le traitement et la destruction des BPC au moyen d'unités mobiles	Nbre d'inspections	6	4	5	2
	Nbre d'avertissements	0	1	0	0
	Nbre d'enquêtes	2	0	0	0
	% de conformité	66	75	100	100
Règlements sur l'immersion des déchets en mer	Nbre d'inspections	100	116	55	27
	Nbre d'avertissements	8	3	5	0
	Nbre d'enquêtes	11	5	10	1
	% de conformité	81	93	73	96

1Fondé sur l'information reçu du Bureau de l'application de la loi, Environnement Canada

2.Calcul : $\frac{\text{Nombre d'inspection - (Nombre d'avertissement + nombre d'enquêtes}}{\text{Nombre d'inspection}} \times 100$

Source : Environnement Canada

2.72 Le Ministère a pris des arrangements avec les provinces pour assurer l'uniformité de l'application des règlements sur les BPC à l'échelle nationale. Par exemple, il a signé des ententes avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve pour coopérer à l'administration du Règlement sur le stockage des BPC. Cependant, le Ministère n'a pas encore signé d'accord avec les provinces, tel que prévu dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, qui reconnaîtrait l'équivalence des règlements fédéraux et provinciaux sur les BPC. Jusqu'à ce que de tels accords ne soient finalisés, il existe une possibilité de double emploi entre les règlements fédéraux et provinciaux et leurs mises en application.

Le Programme de destruction des BPC a ralenti

2.73 Gestion des BPC fédéraux par Environnement Canada. Les bureaux régionaux du Ministère ont accordé beaucoup d'attention à l'application des règlements sur les BPC. Au cours de la période de 1991-1992 à 1993-1994, plus de 40 p. 100 de toutes les inspections faites en vertu de la Loi ont été consacrées à ces règlements. Nous avons trouvé que, tandis que le Ministère a compilé des données à l'échelle nationale sur le nombre d'inspections, d'avertissements et d'enquêtes, il n'a fourni aucun calcul relativement au degré de conformité aux règlements par les propriétaires de BPC. Cependant, le Ministère analyse actuellement en détail la conformité à un échantillon de règlements dans l'ensemble du pays, y compris celui sur le stockage des BPC, ce qui lui permettra à l'avenir de faire le compte rendu sur le degré de conformité et les tendances à l'échelle nationale.

2.74 Progrès dans le domaine de la destruction des déchets de BPC. Il y a deux méthodes approuvées pour la destruction des déchets contenant des BPC : la destruction thermique (incinération à température élevée) pour les concentrations élevées de BPC (plus de 40 p. 100) et chimique (décontamination) pour les concentrations plus faibles. L'incinération de 33 618 tonnes de déchets contenant de fortes concentrations de BPC au Canada s'est faite jusqu'à présent à quatre endroits : la seule installation d'incinération permanente de Swan Hills (Alberta); l'installation temporaire du ministère de la Défense nationale à Goose Bay (Labrador); l'installation temporaire du gouvernement de l'Ontario à Smithville (Ontario); une installation temporaire à Baie-Comeau (Québec). Depuis 1983, les faibles concentrations de BPC sont et continuent d'être traitées avec succès partout au Canada.

2.75 Le Programme fédéral de destruction des BPC. Le Ministère

contrôle les 15 millions de dollars affectés au financement du Programme fédéral de destruction des BPC et verse des fonds à ses bureaux régionaux pour les processus de sélection d'un endroit où installer les incinérateurs mobiles. Ces fonds devaient être utilisés pour la sélection d'un endroit, l'évaluation environnementale, l'information et la consultation du public, ainsi que la mise en service, l'exploitation et le déclassement d'autres centres de destruction mobile au Canada. Plus de 3,6 millions provenant de ces fonds, attribués de la façon indiquée dans les pièces 2.4 et 2.5 ont été utilisés par les bureaux régionaux pour le processus de sélection d'un lieu. Les efforts se sont concentrés dans la région du Canada atlantique, au Québec et en Ontario. Cependant, ce n'est que dans cette dernière province que le processus semble avoir des chances de réussir. C'est pourquoi le Ministère nous a avisés qu'il envisage maintenant d'utiliser l'installation de Swan Hills, en Alberta, pour détruire les déchets fédéraux contenant des concentrations élevées de BPC.

Pièce 2.4

État des fonds (en milliers de dollars) affectés au Programme fédéral de destruction des BPC

Exercice	Dépenses		Fonds non utilisés	Réaffectation des fonds	Compression budgétaires	Total
	Administration centrale	Régions				
1989-1990	1 778,5		81,5			1 860,0
1990-1991	268,0	250,8	1,4			520,2
1991-1992	692,7	399,3	57,0		400,0	1 549,0
1992-1993	272,1	569,6	122,5	1 400,0	1 042,1	3 406,3
1993-1994	671,5	1 612,1	90,7			2,324,3
1994-1995*	42,0	858,0	3 440,2	1 000,0		5 340,2
				Grand total		15 000,0

Source : Environnement Canada

Pièce 2.5

Affectation des fonds du Programme (en milliers de dollars) aux processus de sélection d'un endroit pour les installations en Ontario, au Québec et au Canada atlantique

Exercice	Ontario	Québec	Canada atlantique
1990-1991	128,2	0	122,6
1991-1992	103,3	117,0	179,0
1992-1993	209,1	100,0	260,5
1993-1994	255,3	297,0	1 059,8
1994-1995*	209,4	230,0	418,6
TOTAUX	**905,3**	**744,0**	**2 040,5**

* Évalué au 17 mars 1995

Source : Environnement Canada

2.76 Région du Canada atlantique. Un endroit en Nouvelle-Écosse et un autre au Nouveau-Brunswick ont été choisis et les deux ont été soumis à une évaluation environnementale. Le Comité indépendant de révision a mené des audiences publiques lors de l'examen de l'évaluation. Le Comité a conclu que bien que ces deux endroits soient acceptables du point de vue technique, ils étaient inacceptables aux yeux des collectivités touchées. On a donc mis fin au processus de sélection.

2.77 Québec. Le regroupement des déchets fédéraux et provinciaux devait rendre une installation de destruction plus rentable. Trois endroits ont d'abord été choisis par la province - Saint-Basile-le-Grand, Baie-Comeau et Shawinigan - pour la destruction des déchets de BPC fédéraux et provinciaux. L'attention a éventuellement porté sur Shawinigan. Cependant, les audiences publiques ont conclu que bien que l'endroit soit approprié sur le plan technique, il n'était pas acceptable aux yeux du public. Le gouvernement du Québec a déclaré son intention de procéder de lui-même à la destruction d'une partie de son inventaire, en commençant à Baie-Comeau, à un coût prévu de 30 millions de dollars.

2.78 London (Ontario). Deux endroits éventuels ont été répertoriés à London. Au cours de la dernière étape du processus de sélection, on demandera à la collectivité d'indiquer son appui pour l'un ou l'autre endroit au cours d'un vote public qui se tiendra au printemps.

Le Programme de destruction des BPC prend fin sans qu'il y ait un plan d'ensemble pour l'avenir

2.79 Le Programme actuel prend fin le 31 mars 1995. Un deuxième endroit pour un incinérateur mobile pourrait être trouvé, compte tenu du résultat final du processus de sélection en Ontario. Cependant, le

cas échéant, il faudra un nouveau financement après le 1er avril 1995 pour mettre en service, exploiter et déclasser l'installation en question.

2.80 Des progrès sont réalisés. Même si le processus de sélection d'endroits n'a pas été fructueux, il a donné des résultats positifs. Le Programme de destruction des BPC prévoyait la mise sur pied d'un groupe interministériel pour prendre des mesures concernant les BPC non prévues dans le cadre de l'application des règlements de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, c'est-à-dire pour coordonner les activités fédérales, échanger de l'information et promouvoir des plans d'action. Les bureaux régionaux du Ministère ont favorisé les activités de sélection, encouragé l'action fédérale afin de regrouper tous les déchets contenant des BPC sur de vastes lieux de stockage et cherché à promouvoir la réduction de leur volume de déchets de BPC. Il en est résulté une diminution du nombre de lieux fédéraux, de 593 en 1991 à 495 à l'heure actuelle. Même s'il y a actuellement regroupement de ces déchets, il reste beaucoup à faire. Par exemple, la partie des déchets de BPC fédéraux (97 tonnes) stockés actuellement dans 237 installations de plus faible envergure, nécessitant chacune l'entière conformité au Règlement sur le stockage des BPC, pourrait être concentrée davantage.

2.81 Les études des diverses options de destruction (par exemple, l'utilisation de l'installation permanente de Swan Hills ou l'utilisation possible d'installations aux États-Unis) et de leurs coûts connexes ainsi que les évaluations du risque pour le transport des déchets de BPC ont été effectuées par les bureaux régionaux. Il existe néanmoins un danger réel que tous les efforts consentis soient perdus si le Ministère ne continue pas de coordonner l'effort fédéral.

2.82 Le Ministère devrait continuer d'aider les ministères fédéraux pour traiter les huiles minérales contaminées par de faibles concentrations de BPC; regrouper les déchets de BPC dans des installations de stockage plus vastes qui peuvent être mieux gérées; réduire le volume des déchets à détruire en extrayant les BPC et en recyclant les éléments réutilisables.

Une évaluation des réalisations et le maintien d'un rôle de chef de file font partie des prochaines étapes

2.83 Une évaluation des progrès réalisés est nécessaire. Dans la Partie III du *Budget des dépenses* de 1994-1995, le Ministère s'est engagé à respecter la date limite de 1996 prévue dans le Plan vert pour la destruction de tous les BPC fédéraux. Cette date limite n'est cependant pas réaliste étant donné que du matériel contenant des BPC sera encore en utilisation dans un proche avenir et que tous les arrangements en vue de la destruction des BPC fédéraux partout au pays sont loin d'être terminés. De plus, la fin du financement le 31 mars 1995 pour aider les ministères fédéraux à respecter la date limite imposée par le Plan vert compromet davantage cette date cible. Enfin, le Ministère n'a pas évalué les réalisations faites jusqu'à présent, n'a pas rendu de comptes pour les fonds prévus en vertu du Programme de destruction des BPC ni précisé les ressources qui seront nécessaires

après le 31 mars 1995 pour terminer la destruction des BPC fédéraux. Sans cette information, la planification opérationnelle et financière nécessaire entre les secteurs pour atteindre l'objectif de destruction des BPC fédéraux sera retardée, voire stoppée. Cela pourrait compromettre l'Accord Canada-Ontario de 1994 qui prévoit la destruction de 50 p. 100 des déchets à forte teneur en BPC stockés en Ontario d'ici l'an 2000.

2.84 Étant donné la préoccupation constante du public au sujet de l'établissement d'installations de destruction des BPC, le Ministère devrait faire rapport au Parlement sur les progrès réalisés jusqu'à présent relativement à la destruction des BPC, et fournir une évaluation réaliste des risques associés au stockage à long terme et des coûts et du temps nécessaires pour détruire tout l'inventaire fédéral.

2.85 La gestion des BPC coûte cher. Les ministères devront prévoir d'importants engagements financiers pour la poursuite des activités fédérales en matière de stockage, de regroupement et de destruction des BPC. Jusqu'à présent, nous n'avons pu rassembler qu'une faible quantité de données sur ces coûts (voir la pièce 2.6), mais les études du Ministère nous ont donné un aperçu de leur importance. Par exemple, le transport des 1 326 tonnes de déchets de BPC fédéraux stockés au Québec (environ 23 p. 100 de l'inventaire fédéral) vers les installations de Swan Hills (Alberta) et leur destruction coûterait environ quatre millions de dollars.

Pièce 2.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

2.86 Le Ministère devrait continuer d'assumer un rôle de chef de file et de coordination en aidant les ministères à éliminer leurs déchets contenant des BPC de façon sûre et rentable.

La gestion des rejets en mer

2.87 En 1972, le Canada a signé la Convention de Londres pour promouvoir une lutte efficace contre la pollution marine. Depuis lors, le Ministère a régularisé les rejets en mer, d'abord par le biais de la *Loi sur l'immersion de déchets en mer*, abrogée en 1988, et ensuite par le biais de la partie VI de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et du *Règlement sur l'immersion en mer*. En 1994, la Loi et le *Règlement sur l'immersion en mer* ont été modifiés pour qu'ils soient conformes aux révisions de la Convention de Londres, qui interdisait le rejet en mer de déchets radioactifs et industriels, et l'incinération de ces derniers en mer.

2.88 De 1983 à 1993, Environnement Canada a émis en moyenne 176 permis par année pour l'élimination de déchets dans des endroits océaniques approuvés (voir la pièce 2.7). Les types de matières approuvées au cours de cette période étaient des matériaux de dragage, des déchets de poissons, des matériaux d'excavation et des gravats de construction, des navires et de la ferraille. Cependant, le nombre des

permis émis pour les déchets de poissons diminue, probablement à la suite d'un moratoire sur la pêche à la morue et au capelan au Canada atlantique. Les statistiques nationales sur l'application de la Loi au cours de la période de 1991-1992 à 1994-1995 sont présentées à la pièce 2.3.

Pièce 2.7

Rejets en mer : permis émis et quantités approuvées de matériaux de dragage et déchets de poissons, 1983-1993

	Permis émis			Quantités approuvées pour élimination		
Année	Nombre total	% émis pour le dragage	% émis pour les déchets de poissons	Tonnes totales (milliers)	% matériel de dragage	% déchets de poisson
1983	134	85,8	3,7	8 412	99,9	0,1
1984	139	82,7	2,2	8 210	99,9	0,1
1985	161	76,4	7,5	8 043	99,5	0,5
1986	168	75,6	3,6	8 227	99,7	0,1
1987	168	73,9	16,4	7 281	94,8	3,1
1988	159	79,9	10,1	8 286	90,5	1,8
1989	177	61,6	27,1	7 605	86,8	1,7
1990	200	38,5	51,0	8 286	70,9	1,9
1991	222	39,6	55,9	6 902	81,1	2,1
1992	219	37,9	55,3	7 094	91,6	1,4
1993	195	34,7	48,9	7 201	89,1	1,1
Moyenne	**176**	**62,4**	**25,6**	**7 818**	**91,2**	**1,3**

Source : Environnement Canada

2.89 Dans notre rapport de 1990, nous avons parlé de notre satisfaction relativement à l'évaluation de 1989 faite par le Ministère de son programme de rejet en mer et nous étions d'accord avec la critique du soutien scientifique du programme formulée dans le rapport d'évaluation. En 1991, en vertu du Plan vert, le Ministère a répondu en élaborant le Plan d'action pour le contrôle du rejet des déchets en mer, accompagné d'un financement de dix millions de dollars, pour améliorer les règlements, établir de nouvelles directives concernant la surveillance des lieux de rejet et réduire la quantité de matière plastique persistante dans nos eaux côtières. La mise en oeuvre du Plan d'action suit l'échéancier prévu.

Conclusion

2.90 En raison des anciennes pratiques de gestion liées aux déchets et autres matières, comme les carburants, et l'ignorance des dangers de certaines substances synthétiques, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont hérité de lieux qu'ils doivent dépolluer et d'une quantité de déchets contenant des BPC qu'ils doivent maintenant détruire ou stocker de façon sûre afin de réduire les risques pour la santé humaine et l'environnement. Les buts et les dates limites établis par le gouvernement fédéral pour résoudre ces problèmes se sont avérés irréalistes. En conséquence, les lieux contaminés continueront d'être une menace pour la santé humaine et l'environnement. Étant donné le succès limité du Programme fédéral de destruction des BPC et des difficultés de trouver un endroit où aménager les installations de destruction mobiles, la proposition du gouvernement fédéral de considérer l'utilisation de l'installation de Swan Hills (Alberta) peut s'avérer trop restrictive.

2.91 Jusqu'à présent, le Ministère n'a pas fait d'analyse des conséquences possibles, pour les générations actuelles et futures, de mettre fin au Programme national d'assainissement des lieux contaminés et au Programme de destruction des BPC. Une telle information serait importante pour le Parlement afin qu'il puisse évaluer toute demande de fonds pour résoudre le problème de ce lourd héritage que constituent les déchets dangereux.

Réponse du Ministère : *Le Programme national d'assainissement des lieux contaminés (PNALC) et le Programme de destruction des BPC étaient tous les deux des projets de partenariat, destinés à susciter d'autres actions, notamment de la part des provinces, d'autres ministères fédéraux et de l'industrie. Ils ont donné lieu à beaucoup de réussites (p. ex. en catalysant l'action correctrice dans l'industrie) et à des contributions importantes qui continueront d'avoir un effet positif dans ces dossiers : inventaires, outils scientifiques, technologies et cadres législatifs dans la plupart des provinces. Nous avons appris grâce à ces programmes qu'il est difficile de fixer des objectifs initiaux lorsque les résultats dépendent de mesures prises dans le cadre des partenariats fédéraux-provinciaux et lorsque la consultation publique et les valeurs sociales sont des éléments essentiels dans le choix d'un site pour les installations de destruction des BPC.*

Même si ces programmes ont pris fin, le Ministère poursuivra sa

participation à ce chapitre, selon les ressources dont il disposera, en encourageant la prise de mesures et en suivant de près les progrès qui seront accomplis. Il réaffectera 7,8 millions de dollars provenant de ses services votés de 1995-1996 pour aider les provinces à terminer la dépollution de certains sites orphelins hautement prioritaires. De plus, en toute priorité, les travaux se poursuivront avec d'autres ministères fédéraux pour transférer des BPC et les détruire dans les installations de Swan Hills en Alberta.

Équipe de vérification

Janet Baltes
Mike Brosseau
Bruce Carroll
David Harris
Jacques Leduc
Gisèle Petit-Clerc
Geoffrey Robins
Asif Siddiqui
Gregory Springate
Mary-Louise Sutherland

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec les vérificateurs responsables, MM. Wayne Cluskey ou Cameron Young.

Chapitre 3

La gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral

Table des matières

	Page
Points saillants	3-5
Introduction	3-7
Responsabilités en matière de gestion des déchets radioactifs	3-8
Gestion des déchets radioactifs : importante question fédérale	3-9
Le gouvernement fédéral doit gérer ses propres déchets radioactifs	3-10
La CCEA s'assure que les déchets radioactifs se trouvant dans des installations autorisées sont stockés d'une manière sûre	3-10
Le besoin de solutions rentables à long terme	3-11
La question de la gestion des déchets radioactifs a déjà été portée à l'attention du Parlement	3-11
Étendue, objectifs et critères de la vérification	3-11
Étendue de la vérification	3-11
Objectifs de la vérification	3-12
Critères de vérification	3-13
Observations sur les déchets hautement radioactifs (DHR)	3-13
Stockage sûr des DHR sur les sites des réacteurs	3-13
L'inventaire canadien de DHR continue d'augmenter	3-13
Beaucoup d'études de recherche ont été entreprises en vue de concevoir une nouvelle installation de stockage permanent des DHR	3-15
Depuis 1978, les contribuables ont versé environ 370 millions de dollars pour le développement d'un concept de stockage permanent des DHR	3-15
L'échéancier pour le stockage permanent des DHR du Canada a été prolongé de 25 ans, jusqu'en 2025	3-15
Des considérations d'ordre social et environnemental ont ralenti le programme canadien	3-18
Mesures à prendre pour s'assurer que le programme canadien de stockage permanent des DHR sera appliqué	3-20
Il n'existe aucune disposition de financement	

pour mettre en oeuvre une solution à long terme concernant les DHR 3-21
Il faut maintenir les connaissances et l'expertise nécessaires 3-22

Observations sur les déchets faiblement radioactifs (DFR) 3-23

Les déchets faiblement radioactifs attribuables aux activités 3-23

L'inventaire canadien de DFR attribuables aux activités continue d'augmenter 3-23
Les propriétaires sont à la recherche de solutions pour leurs propres déchets 3-24
EACL tente, par la recherche, de découvrir de nouveaux moyens technologiques pour le stockage permanent des DFR 3-25
Le Canada ne possède aucune technologie ou installation approuvée en vue du stockage permanent de ses DFR 3-26

Les déchets faiblement radioactifs historiques 3-27
Contexte 3-27
Le gouvernement fédéral assure la surveillance des déchets historiques pour faire en sorte qu'ils ne posent aucun risque immédiat pour la santé du public 3-28
Après huit ans d'efforts et des dépenses de 21 millions de dollars, aucun site n'a encore été trouvé pour les déchets historiques de Port Hope 3-29
Nécessité de mesures supplémentaires d'assainissement pour les déchets historiques du Canada 3-30

Observations sur les résidus d'uranium 3-31
Contexte 3-31
Nécessité de mesures appropriées de confinement et de contrôle pour les résidus d'uranium 3-32
Exemption des mines d'uranium et des sites de stockage d'avant 1976 du régime réglementaire actuel de la CCEA 3-33
Les responsabilités résiduelles n'ont pas été attribuées par les gouvernements fédéral et provinciaux 3-34
Utilisation d'hypothèses différentes par Ressources naturelles Canada et par la CCEA pour évaluer les coûts du déclassement des résidus d'uranium 3-34
Nécessité de mesures pour le stockage à long terme des résidus d'uranium 3-35

Conséquences financières de la recherche de solutions à long terme 3-36

Conclusion 3-37

Pièces

3.1 Sommaire des principales responsabilités fédérales (en ce qui a trait à cette vérification) 3-9
3.2 Questions relatives à la gestion des déchets radioactifs déjà portées à l'attention du Parlement 3-12
3.3 Le programme de gestion des déchets radioactifs de la Suède 3-17
3.4 Le programme de gestion des déchets radioactifs de la Finlande 3-18
3.5 Le programme de gestion des déchets radioactifs de la France 3-19

La gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificatrice responsable : Ellen Shillabeer

Points saillants

3.1 Le gouvernement fédéral joue un rôle important au niveau de l'élaboration d'une politique d'ensemble et d'une stratégie fédérale en matière de gestion des déchets radioactifs. L'énergie nucléaire, incluant les déchets radioactifs, relève de son champ de compétence et de ses pouvoirs de réglementation. Il effectue également des recherches sur les déchets radioactifs et il est propriétaire d'une partie de ceux-ci.

3.2 La gestion des déchets radioactifs comporte la manutention et le traitement des déchets radioactifs ainsi que leur transport, leur stockage et leur évacuation. Le stockage est une méthode de gestion sûre des matières radioactives, qui permet leur récupération. L'évacuation désigne un confinement permanent des déchets radioactifs, sans intention de récupération.

3.3 La politique de réglementation fédérale indique que les objectifs de l'évacuation des déchets radioactifs sont de réduire au minimum le fardeau des générations futures et de protéger l'environnement et la santé des êtres humains. En général, les déchets radioactifs sont gérés dans des installations qui sont titulaires d'un permis de la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA), qui veille à ce que les déchets soient stockés d'une manière sûre. La CCEA considère la gestion actuelle des déchets comme une mesure provisoire, à laquelle il faut trouver des solutions à long terme pour assurer la sécurité à long terme. Le Canada ne possède aucune installation de stockage permanent pour les déchets hautement radioactifs, ni pour les déchets faiblement radioactifs.

3.4 Depuis le début des années 50, Énergie atomique du Canada Limitée (EACL) a mené des recherches sur l'évacuation des déchets hautement radioactifs, surtout sur le combustible épuisé des réacteurs nucléaires. En 1978, un important programme de recherche et

développement a été entrepris afin de trouver une solution à ce problème. Tout au long du programme, les dates cibles visées par le Canada pour le fonctionnement de l'installation d'évacuation ont constamment été reportées, l'an 2025 étant la date prévue actuellement pour cette installation. De plus, le programme canadien n'a pas avancé aussi rapidement que celui de certains autres pays. Par exemple, la Suède, qui élabore un concept similaire, prévoit avoir une installation de stockage permanent d'ici l'an 2008. Au Canada, des décisions doivent encore être prises pour déterminer s'il faut s'engager dans le domaine de l'évacuation des déchets et comment le faire. Malgré des investissements majeurs d'environ 538 millions de dollars faits au Canada en recherche et développement, on n'a pas envisagé d'approches de rechange pour poursuivre le programme de gestion des déchets hautement radioactifs après mars 1997, soit lorsque le financement actuel du gouvernement prendra fin.

3.5 Les déchets faiblement radioactifs découlant des activités continues de l'industrie nucléaire sont présentement stockés dans des installations titulaires d'un permis de la CCEA, mais il faut élaborer un plan pour le stockage permanent de tous ces déchets. Contrairement à certains autres pays, le Canada n'a approuvé aucune technologie de stockage permanent, ni de site d'évacuation pour ses déchets d'exploitation.

3.6 Il existe un autre type de déchets faiblement radioactifs; on les appelle les déchets historiques. Ils relèvent de la compétence du gouvernement fédéral et, à l'heure actuelle, ils sont surveillés et traités dans le cadre d'une mesure provisoire visant à protéger la santé du public et l'environnement. Le gouvernement fédéral a entrepris différentes initiatives en vue de trouver des solutions à long terme. En particulier, lorsque le Groupe de travail chargé du choix d'un site de gestion des déchets faiblement radioactifs présentera son rapport, le gouvernement devra prendre des décisions au sujet de la mise en oeuvre de solutions à long terme pour les déchets radioactifs historiques de la région de Port Hope.

3.7 Les résidus d'uranium, autre catégorie de déchets radioactifs, sont régis par des règlements fédéraux et provinciaux. La CCEA a choisi de ne pas délivrer de permis aux mines d'uranium dont les activités avaient cessé avant 1976. Il s'ensuit que ces sites ne sont pas assujettis au régime de réglementation actuel de la CCEA et qu'ils devraient l'être. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent déterminer à qui reviennent les responsabilités résiduelles pour la remise en état et le déclassement des sites de résidus d'uranium en Ontario et en Saskatchewan, et prévoir des mesures institutionnelles pour l'entretien à long terme de ces sites.

3.8 Au cours des prochaines années, la part du fédéral dans la mise en oeuvre de solutions de stockage permanent des déchets radioactifs du Canada s'élèvera à environ 850 millions de dollars. Cela s'inscrit parmi les 10 milliards de dollars au moins, qui relèvent de la responsabilité des producteurs de déchets, en particulier les services d'électricité qui exploitent des réacteurs nucléaires. La part du fédéral augmentera si le gouvernement doit assumer une

responsabilité résiduelle pour d'autres producteurs de déchets. Jusqu'à maintenant, aucun passif éventuel n'a été divulgué dans les Notes afférentes aux états financiers du gouvernement du Canada ni dans les Notes afférentes au *Rapport financier annuel* du gouvernement du Canada.

3.9 Afin de réduire au minimum le passif éventuel du gouvernement fédéral et le fardeau pour les générations futures, les connaissances techniques du Canada doivent maintenant se traduire par la mise en oeuvre de solutions à long terme rentables pour ces déchets radioactifs. Il importe également de voir à ce que des arrangements soient en place pour couvrir les besoins de financement des solutions futures. Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer pour assurer la mise en oeuvre de solutions à long terme concernant le stockage permanent du combustible épuisé et des déchets faiblement radioactifs. En plus de fournir une orientation de principe, Ressources naturelles Canada devra axer son travail sur la conclusion d'une entente entre les principaux intervenants en ce qui a trait à leurs rôles et responsabilités respectifs ainsi qu'aux approches et aux plans pour la mise en oeuvre des solutions.

Introduction

3.10 L'expression « déchets radioactifs » couvre tout, depuis le combustible épuisé hautement radioactif des réacteurs jusqu'aux vêtements contaminés légèrement radioactifs des travailleurs des installations nucléaires. Le type de déchet radioactif est en général établi en fonction de son niveau de radioactivité et du temps pendant lequel les matériaux doivent être maintenus isolés des gens et de l'environnement. Le gouvernement fédéral répartit les déchets radioactifs en trois grandes catégories administratives : les déchets hautement radioactifs (DHR), les déchets faiblement radioactifs (DFR) et les résidus d'uranium. Il faut différentes solutions pour ces trois catégories de déchets.

3.11 Au Canada, les DHR désignent en général le combustible épuisé qui a été évacué des réacteurs nucléaires. Le combustible épuisé est parfois appelé « déchet de combustible nucléaire ». Le combustible épuisé demeure hautement radioactif pendant au moins 500 ans, et sa manipulation exige que l'on prenne des mesures appropriées pour garantir la protection des êtres humains et de l'environnement pendant cette période. En fait, certains éléments du combustible épuisé demeurent dangereux pendant des dizaines de milliers d'années s'ils échappent au confinement et s'ils sont alors ingérés ou inhalés.

3.12 Il existe deux types de DFR, les déchets historiques et les déchets d'exploitation. La plus grande partie du volume existant de DFR est constituée de déchets historiques, dont le producteur ou le propriétaire initial ne peut plus raisonnablement être tenu responsable. Ces déchets ont été gérés par le passé d'une façon qui n'est plus considérée acceptable. Ils demeurent en général dangereux pendant plus de 500 ans, puisqu'une grande partie de ces déchets contiennent des déchets de raffinage du radium et de l'uranium.

3.13 La plupart des DFR attribuables aux activités atteignent des niveaux qui ne sont plus dangereux en moins de 500 ans. Voici des exemples :

- des déchets autres que le combustible épuisé provenant des activités courantes des 22 réacteurs nucléaires du Canada qui sont en service et des déchets radioactifs produits par le traitement du combustible et des installations de fabrication ainsi que par le secteur médical, par celui de la recherche et par les industries,

- les déchets radioactifs produits à la suite du déclassement des installations nucléaires lorsqu'elles sont retirées de façon permanente à la fin de leur service ou de leur durée utile.

Les déchets autres que le combustible épuisé comprennent les radio-isotopes épuisés utilisés par les hôpitaux et les laboratoires ainsi que l'équipement, le matériel, les supports de nettoyage et les vêtements protecteurs contaminés.

3.14 Les résidus d'uranium sont des déchets radioactifs produits au cours de l'extraction et de la concentration du minerai d'uranium. En plus des substances radioactives, ces résidus contiennent souvent des produits chimiques dangereux. Ces résidus peuvent causer des problèmes de santé si leur confinement et leur contrôle sont insuffisants. Même si la substance radioactive contenue dans les résidus d'uranium se trouve à l'état naturel, le risque d'une exposition au rayonnement augmente lorsque le minerai d'uranium est amené à la surface. La plus grande partie de cette substance radioactive constituera un risque radiologique pendant des dizaines de milliers d'années, et certains des produits chimiques dangereux, comme l'arsenic, ont une durée indéfinie.

3.15 Un gaz radioactif, le radon, continuera d'être émis dans l'atmosphère par des sites de résidus d'uranium mal conçus ou mal entretenus. Le radon émis par les résidus est un sujet de préoccupation lorsque des gens habitent à proximité du site ou lorsque les résidus sont utilisés dans la construction. En outre, les résidus d'uranium, comme d'autres résidus miniers, peuvent contenir des matériaux comme de la roche acidogène, qui peuvent créer des risques environnementaux et sanitaires en raison de la percolation acide.

3.16 La gestion des déchets radioactifs englobe toutes les activités de planification, d'administration et de fonctionnement qui sont liées à la manutention et au traitement des déchets radioactifs ainsi qu'à leur transport, à leur stockage et à leur évacuation ou stockage permanent.

3.17 Le stockage est une méthode de gestion sûre des matières radioactives, qui permet leur récupération. Des contrôles institutionnels actifs sont nécessaires pour surveiller et entretenir les installations de stockage et pour en contrôler l'accès afin d'assurer la sécurité.

3.18 L'évacuation désigne un confinement permanent des déchets radioactifs, sans intention de récupération. Idéalement, le stockage permanent comporte des techniques et des conceptions dont le succès ne repose pas sur le besoin constant de contrôles institutionnels au-delà d'un « délai raisonnable ».

3.19 Le choix de solutions à long terme pour la gestion des déchets radioactifs repose sur des façons rentables de protéger les individus et le milieu naturel des effets de ces matières et d'empêcher l'accès accidentel à celles-ci ou leur utilisation. Les solutions choisies peuvent être un stockage à long terme sous contrôle ou l'évacuation.

Responsabilités en matière de gestion des déchets radioactifs

3.20 La responsabilité du gouvernement fédéral en matière de gestion des déchets radioactifs du Canada et de résolution des problèmes liés aux déchets hautement radioactifs et aux déchets faiblement radioactifs et aux résidus d'uranium est partagée entre de nombreux intervenants. La pièce 3.1 énumère les principales responsabilités fédérales en ce qui a trait aux éléments visés par cette vérification.

Pièce 3.1

Sommaire des principales responsabilités fédérales (en ce qui a trait à cette vérification)

RESSOURCES NATURELLES CANADA (RNCan)

- élaborer des politiques et des stratégies fédérales
- effectuer des recherches liées aux résidus d'uranium;
- négocier avec les provinces en ce qui a trait aux problèmes à long terme en matière de gestion des déchets radioactifs.

GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ DU CHOIX D'UN SITE DE GESTION DES DÉCHETS FAIBLEMENT RADIOACTIFS (ONTARIO)

- déterminer des sites éventuels pour le stockage des déchets historiques faiblement radioactifs des régions de Port Hope et de Scarborough (financé par RNCan).

COMMISSION DE CONTROLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE (CCEA)

- réglementer l'industrie nucléaire.

ÉNERGIE ATOMIQUE DU CANADA LIMITÉE (EACL)

- exploiter une installation de stockage permanent des déchets faiblement radioactifs (DFR) d'origine commerciale;

•effectuer des recherches sur le stockage provisoire et le stockage permanent.

BUREAU DE GESTION DES DÉCHETS RADIOACTIFS DE FAIBLE ACTIVITÉ

• résoudre les problèmes posés par les déchets historiques;

•établir un service de paiement par l'usager pour le stockage permanent des DFR.

BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES, remplacé dernièrement par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale

•appliquer le *Décret sur les lignes directrices visant le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement* (1984), remplacé par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* de 1995.

3.21 En plus des ministères et des organismes fédéraux, d'autres entités participent à la gestion des déchets radioactifs au Canada. Il s'agit des services d'électricité qui exploitent des réacteurs nucléaires, des entreprises d'exploitation de l'uranium et des ministères provinciaux responsables de l'environnement, de la santé, du travail et des mines.

3.22 Depuis 1946, la réglementation de l'industrie nucléaire au Canada relève de la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA), en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*. En 1988, à la suite de discussions fédérales-provinciales sur le partage des compétences pour certains types de substances radioactives, le *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique* a été modifié afin de clarifier les pratiques existantes. Le texte modifié excluait toute substance radioactive naturelle, qui n'était pas reliée au développement, à l'application ou à l'utilisation de l'énergie nucléaire. Beaucoup de matières industrielles radioactives ne sont donc pas couvertes par l'actuel *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique*. Ces matières comprennent, par exemple, les déchets accessoires de l'industrie de production des engrais phosphatés, le tartre des tuyaux et les boues provenant de l'exploration pétrolière et gazière.

3.23 Même si les déchets accessoires sont maintenant exclus du contrôle de la CCEA, certains d'entre eux sont encore soumis à des méthodes spéciales de manutention, de stockage et d'évacuation, comparables à celles qui sont appliquées pour les déchets historiques. La CCEA estime que la responsabilité en matière de réglementation des déchets accessoires relève des gouvernements provinciaux et territoriaux. Ressources naturelles Canada nous a informés que certaines des provinces envisagent maintenant l'élaboration de lignes directrices officielles sur le contrôle des déchets accessoires.

Gestion des déchets radioactifs : importante question fédérale

3.24 En vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, la CCEA est responsable du contrôle et de la supervision du développement, de l'application et de l'utilisation de l'énergie nucléaire depuis 1946. Les activités de réglementation de la CCEA couvrent tous les aspects du cycle du combustible nucléaire, ce qui comprend l'exploitation, la concentration et le raffinage de l'uranium, la production d'énergie nucléaire, la production et l'utilisation de radio-isotopes et la gestion des déchets radioactifs.

3.25 Le gouvernement fédéral et la province de l'Ontario collaborent depuis longtemps au développement de l'industrie nucléaire. Énergie atomique du Canada Limitée (EACL), la société d'État fédérale qui a conçu les réacteurs nucléaires canadiens, a collaboré étroitement avec Ontario Hydro depuis le début des années 50. Ce partenariat a permis d'appuyer le développement de la technologie des réacteurs CANDU ainsi que la construction et l'exploitation des premiers réacteurs nucléaires canadiens.

Le gouvernement fédéral doit gérer ses propres déchets radioactifs

3.26 L'approche adoptée par le gouvernement fédéral en matière de gestion des déchets radioactifs est fondée sur le concept que le producteur de déchets est responsable de leur gestion. Ce concept est couramment désigné comme le concept du « producteur payeur ». Toutefois, il existe des cas où le producteur initial, ou le propriétaire actuel, ne peut plus être raisonnablement tenu responsable, ne peut pas payer ou ne veut pas payer. Dans certains de ces cas, le gouvernement fédéral a assumé la « responsabilité résiduelle » pour les déchets, en tant que gestionnaire de dernier recours. Par exemple, le gouvernement fédéral a accepté de se charger de l'évacuation d'environ un million de mètres cubes de déchets historiques, sous forme de sol contaminé, dans les secteurs de Port Hope et de Scarborough en Ontario.

3.27 EACL détient certains DHR, des déchets historiques et des DFR attribuables aux activités, pour lesquels elle doit trouver des solutions à long terme.

La CCEA s'assure que les déchets radioactifs se trouvant dans des installations autorisées sont stockés d'une manière sûre

3.28 Au Canada, les déchets radioactifs sont en général gérés dans des installations détentrices d'un permis de la CCEA, selon une méthode fondée sur les principes du confinement et de l'isolation, pour protéger les gens et l'environnement. Par son régime de permis et d'inspection, la CCEA s'assure que ses exigences en matière de réglementation sont respectées et que les déchets radioactifs stockés dans des installations autorisées ne posent pas de risques indus pour la santé, la sécurité, la sécurité matérielle et l'environnement.

3.29 A l'heure actuelle, 21 permis de la CCEA sont en vigueur, et couvrent 27 grands sites de stockage pour la gestion des déchets au Canada. La CCEA a également délivré environ 3 700 permis aux utilisateurs de substances réglementées et de radio-isotopes dans les

secteurs de la médecine, de la recherche et des industries, dont un grand nombre possèdent des déchets radioactifs. Même si les installations autorisées permettent aujourd'hui un stockage sûr, la CCEA considère la gestion actuelle des déchets comme une mesure provisoire, à laquelle il faut trouver des solutions à long terme pour assurer la sécurité à long terme.

Le besoin de solutions rentables à long terme

3.30 Une politique de réglementation de la CCEA prévoit que, prenant en compte les facteurs sociaux et économiques, les objectifs de l'évacuation des déchets radioactifs s'énoncent comme suit :

- réduire au minimum le fardeau pour les générations futures,
- protéger l'environnement,
- protéger la santé des êtres humains.

3.31 Conformément à ces objectifs, les générations qui bénéficient de l'utilisation actuelle de l'énergie nucléaire devraient assumer la gestion des déchets produits. La génération actuelle devrait donc développer la technologie nécessaire, construire et exploiter les installations voulues pour les solutions à long terme, et prendre les mesures qui s'imposent pour financer la mise en oeuvre des solutions. La génération actuelle devrait veiller à ce que des mécanismes soient en place et à ce que le financement soit disponible pour assurer des contrôles suffisants sur le confinement et voir à isoler les déchets des gens et de l'environnement.

3.32 Conformément à la politique réglementaire de la CCEA, l'évacuation ou le stockage permanent est l'option recommandée pour la gestion à long terme des déchets radioactifs. Toutefois, le stockage à long terme est une option viable, que l'organisme de réglementation est prêt à envisager pour certains déchets radioactifs. Dans chaque cas, il faut des solutions rentables à long terme.

3.33 La recherche de telles solutions s'est révélée un processus long et difficile, qui pose des défis sur les plans technique, social et économique. Au Canada, le processus d'évaluation et d'examen environnemental exige une vaste consultation avec les intervenants dans le cadre du processus de prise de décisions. Le processus d'examen doit également prendre en compte la préoccupation du public relativement à l'emplacement d'une installation de stockage permanent des déchets, problème de rejet couramment désigné comme le syndrome « pas dans ma cour ».

3.34 Jusqu'à maintenant, aucune décision n'a été prise au Canada sur la façon de passer du stockage provisoire au stockage permanent, sur la rapidité avec laquelle il faut effectuer la transition et sur la question de savoir si le stockage à long terme est acceptable dans certains cas. Le Canada ne possède aucune installation de stockage permanent pour les déchets hautement radioactifs, ni pour les déchets faiblement radioactifs.

La question de la gestion des déchets radioactifs a déjà été portée à l'attention du Parlement

3.35 Au Canada, les problèmes complexes liés à la gestion des déchets radioactifs sont nombreux. Ils ont entraîné une quantité considérable d'études, qui ne se sont traduites que par un mouvement très lent vers l'adoption de solutions à long terme. Comme le montre la pièce 3.2, beaucoup de ces problèmes ont été portés à l'attention du Parlement par des comités parlementaires, par le Bureau du vérificateur général lors de travaux antérieurs et par d'autres sources.

Pièce 3.2

Questions relatives à la gestion des déchets radioactifs déjà portées à l'attention du Parlement

1977 Le projet de loi C-14 en vue d'une révision de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, comprenant des assurances financières, n'a pas été adopté.

1978 Le Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics a étudié la question de la gestion des déchets nucléaires du Canada, notamment le rapport commandé par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, intitulé *La gestion des déchets nucléaires du Canada.*

1985 Le rapport du vérificateur général signalait que la gestion des déchets radioactifs était un problème grandissant et de longue date.

1988 Le Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources recommandait que l'échéancier pour l'établissement d'un dépôt pour les déchets hautement radioactifs soit devancé. (Le gouvernement n'a donné aucune réponse.)

1988 Le Comité permanent de l'environnement et des forêts concluait que le stockage permanent en couches géologiques profondes des déchets de combustible nucléaire était une approche qui convenait au Canada. (Le gouvernement a accepté la plupart des recommandations.)

1994 Selon le rapport du vérificateur général, la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* ne donne pas à la Commission de contrôle de l'énergie atomique de pouvoirs explicites pour exiger des garanties financières.

1994 Le Comité permanent des ressources naturelles recommandait l'établissement d'une base de données nationales sur les sites miniers actifs et orphelins et sur les travaux de remise en état qui doivent être entrepris.

Étendue, objectifs et critères de la vérification

Étendue de la vérification

3.36 Dans le chapitre de notre Rapport de 1994 portant sur la CCEA, nous constations que de nombreux intervenants participent au traitement des déchets (radioactifs) nucléaires. Dans ce chapitre, nous indiquions notre intention de vérifier plus à fond la question de la gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral. Le présent chapitre fait état des résultats de nos travaux de vérification dans ce secteur. Le chapitre 2 du présent rapport traite de la gestion d'autres déchets dangereux par Environnement Canada.

3.37 Nous avons examiné comment le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités en ce qui a trait aux déchets hautement radioactifs, aux déchets faiblement radioactifs et aux résidus d'uranium. L'examen touchait les initiatives fédérales en vue de trouver des solutions à long terme pour les déchets radioactifs existants et pour les déchets radioactifs produits par des activités continues. Il portait sur les responsabilités des ministères et organismes fédéraux énumérés à la pièce 3.1.

3.38 Notre vérification n'a pas porté sur la gestion des déchets accessoires ou sur les activités quotidiennes des installations de gestion des déchets radioactifs d'EACL. En outre, nous n'avons pas fait d'examen technique des programmes canadiens de recherche et développement liés aux déchets radioactifs.

3.39 Les données quantitatives présentées dans ce chapitre proviennent de différentes sources gouvernementales mentionnées dans le texte. Nous avons contrôlé si ces données étaient raisonnables, mais elles n'ont pas été vérifiées.

Objectifs de la vérification

3.40 Les objectifs de notre vérification de la gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral étaient les suivants :

- évaluer si les fonctions liées à une gestion responsable ont été clairement définies et attribuées;
- faire rapport sur toutes les initiatives entreprises par le gouvernement fédéral et sur les coûts engagés jusqu'à maintenant;
- évaluer les progrès réalisés par le Canada.

Critères de vérification

3.41 Voici les critères généraux qui ont été utilisés :

- Les rôles et les responsabilités pour traiter de la question des déchets radioactifs au Canada doivent être clairement attribués.
- Le gouvernement fédéral doit cerner les problèmes de gestion du combustible épuisé, des déchets faiblement radioactifs et des résidus d'uranium au Canada, élaborer une stratégie pour leur gestion,

et s'assurer que des plans et des budgets sont disponibles pour leur gestion, notamment leur stockage permanent.

- Le gouvernement fédéral doit prendre des mesures appropriées et opportunes pour s'occuper de tous les types de déchets radioactifs au Canada.

- Les initiatives fédérales relatives aux déchets radioactifs au Canada doivent être rentables, et les coûts et les résultats de ces initiatives doivent faire l'objet d'un rapport au Parlement.

- Le gouvernement doit protéger le contribuable de tout passif éventuel en raison de la présence de déchets radioactifs.

- Tout problème pour lequel il n'y a pas de solution à long terme en ce qui concerne les déchets radioactifs doit être transmis au Parlement.

Observations sur les déchets hautement radioactifs (DHR)

Stockage sûr des DHR sur les sites des réacteurs

3.42 Lorsqu'un combustible épuisé est retiré d'un réacteur, il dégage beaucoup de chaleur et il est hautement radioactif. Ce combustible doit donc être refroidi et entouré d'un écran protecteur. A cette fin, il est stocké dans des bassins d'eau, sur les sites des réacteurs. Après une période d'environ cinq ans, la réduction de la chaleur dégagée et l'abaissement du niveau de réactivité permettent de le placer dans un système de stockage à sec, faisant appel à des conteneurs en béton. A l'heure actuelle, les recherches montrent que les deux types d'installations de stockage qui sont autorisées par la CCEA, si elles sont convenablement entretenues, peuvent durer au moins 50 ans.

L'inventaire canadien de DHR continue d'augmenter

3.43 Selon les documents d'EACL, au 31 décembre 1992, l'inventaire cumulatif du combustible épuisé au Canada atteignait environ 900 000 grappes de combustible, chaque grappe ayant approximativement la taille d'une bûche de foyer. Le volume total serait contenu, à peu près dans une piscine olympique et demie. Environ 87 p. 100 de ce combustible épuisé provenait d'Ontario Hydro, 6 p. 100 de la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick, 4 p. 100 d'Hydro Québec et 3 p. 100 d'EACL.

3.44 Au Canada, les 22 réacteurs nucléaires en service ont en général une durée de vie prévue de 40 ans. On prévoit que ces réacteurs produiront un total de plus de 4 millions de grappes de combustible épuisé d'ici la fin de 2033. Ce volume serait équivalent à environ sept piscines de taille olympique.

Beaucoup d'études de recherche ont été entreprises en vue de concevoir une nouvelle installation de stockage permanent des DHR

3.45 La méthode provisoire pour le stockage des DHR, constituée du stockage en milieu humide et en milieu sec, est acceptable; cependant, le gouvernement canadien, les exploitants, les spécialistes du domaine et les organismes de réglementation dans d'autres pays ont reconnu qu'il faut trouver une solution à long terme, parce qu'une partie des substances radioactives contenues dans le combustible épuisé demeure dangereuse pendant des dizaines de milliers d'années.

3.46 Beaucoup d'études ont été entreprises au Canada et à l'échelle internationale afin de trouver une solution pour l'évacuation ou le stockage permanent des DHR. En 1977, un groupe d'experts indépendants, à la demande du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, a publié un rapport intitulé *La gestion des déchets nucléaires du Canada*. Le rapport concluait que le Canada avait besoin d'un plan consolidé pour la gestion de ses déchets radioactifs. On y envisageait le stockage souterrain dans des formations géologiques comme la solution la plus prometteuse pour le Canada. Ce rapport a été étudié par le Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics. Le Comité, après avoir écouté et étudié les présentations de nombreuses sources, recommandait en 1978 que l'on poursuive de façon impérative un programme intensif de recherche et développement sur tous les aspects de la gestion des déchets nucléaires.

Depuis 1978, les contribuables ont versé environ 370 millions de dollars pour le développement d'un concept de stockage permanent des DHR

3.47 Depuis la fin des années 50, EACL cherche des méthodes pour stocker et évacuer les DHR. Un important programme de recherche et développement à ce sujet a été amorcé en 1978. Ce dernier, le Programme canadien de gestion des déchets du combustible nucléaire, est un partenariat entre EACL et Ontario Hydro. Selon EACL, de 1978 à mars 1995, environ 538 millions de dollars ont été consacrés à des travaux de recherche et développement sur le concept de stockage permanent en formations géologiques profondes dans la roche dure. De cette somme, près de 370 millions de dollars provenaient du financement d'EACL par le gouvernement fédéral. Environ 133 millions de dollars provenaient d'Ontario Hydro, et le reste d'autres sources, principalement des organismes étrangers de recherche en gestion des déchets. Jusqu'en 1987, la plus grande partie des travaux de recherche et développement était financée par EACL. Depuis, Ontario Hydro a augmenté sa part de financement pour ce programme.

3.48 En octobre 1994, s'appuyant sur les résultats du programme de recherche, EACL a présenté un Énoncé des incidences environnementales pour le concept de stockage permanent des DHR à une Commission fédérale d'examen des évaluations environnementales.

L'échéancier pour le stockage permanent des DHR du Canada a été prolongé de 25 ans, jusqu'en 2025

3.49 De nombreux pays possédant des programmes de production d'énergie nucléaire s'efforcent de trouver une solution pour le stockage permanent de leurs DHR. Il y a eu échange d'information et

collaboration entre ces pays en ce qui a trait à la recherche et au développement.

3.50 Nous estimons qu'il est important de disposer d'une certaine forme de points de repère pour évaluer les progrès du programme canadien de stockage permanent des DHR. A la suggestion d'experts de l'industrie nucléaire, nous nous sommes rendus en Suède, en Finlande et en France afin de discuter des programmes de gestion des déchets radioactifs de ces pays. Selon les experts, ces pays ont fait beaucoup de progrès pour ce qui est de trouver une solution pour leurs déchets hautement radioactifs et leurs déchets faiblement radioactifs. Dans notre analyse, nous avons comparé les progrès réalisés dans ces pays aux progrès réalisés au Canada. Toutefois, selon Ressources naturelles Canada, des comparaisons devraient être faites avec un plus grand nombre de pays plutôt qu'avec les trois pays visités seulement.

3.51 Les caractéristiques des programmes des pays visités sont énumérées aux pièces 3.3, 3.4 et 3.5. A l'instar du Canada, la Suède et la Finlande ont mené des travaux de recherche et développement sur le stockage des DHR dans des dépôts creusés dans la roche dure. Le programme suédois, qui est comparable au programme canadien, a été amorcé à peu près au même moment.

Pièce 3.3

Le programme de gestion des déchets radioactifs de la Suède

La Suède compte quatre services d'électricité qui possèdent, au total, 12 réacteurs nucléaires.

Loi

En Suède, en vertu de dispositions législatives adoptées en 1977, les propriétaires de réacteurs nucléaires ont l'entière responsabilité technique et financière en matière de gestion et de stockage permanent sûrs de tout le combustible épuisé, et des déchets nucléaires produits par leurs installations, y compris les déchets de déclassement.

Les propriétaires de réacteurs nucléaires doivent verser une redevance dans des comptes portant intérêts pour couvrir les coûts présents et futurs du stockage permanent du combustible épuisé et du déclassement des réacteurs nucléaires. Les fonds sont contrôlés par l'organisme chargé de l'inspection de l'énergie nucléaire de la Suède.

Responsabilité en matière de gestion des déchets

Les compagnies de production d'énergie nucléaire ont formé une coentreprise pour la gestion des déchets, la Société suédoise de gestion du combustible et des déchets nucléaires (SKB), afin de respecter leurs obligations légales collectives en ce qui concerne les déchets hautement radioactifs et les déchets faiblement radioactifs.

État de la gestion des déchets hautement radioactifs

SKB a développé un concept technique pour le stockage permanent des déchets hautement radioactifs vers la fin des années 70. En 1983, ce concept de stockage permanent des déchets hautement radioactifs dans la roche dure a été présenté en vue d'être approuvé. En 1984, l'organisme d'inspection de l'énergie nucléaire et le gouvernement suédois ont tous deux accepté le concept comme base pour d'autres recherches.

Il y a eu étude géologique de plus de dix emplacements depuis 1977. En plus des études générales dans tout le pays, SKB a l'intention d'effectuer des études de faisabilité dans cinq à dix municipalités. Des études d'emplacement auront lieu pour deux de ces sites, et l'on établira des caractéristiques détaillées pour l'un de ces sites. SKB prévoit disposer d'une installation fonctionnelle d'ici l'an 2008.

État de la gestion des déchets faiblement radioactifs

La SKB a construit un dépôt pour le stockage des déchets faiblement radioactifs et des déchets moyennement radioactifs à plus de 50 mètres sous la mer Baltique. Le dépôt, ouvert en 1988, a été conçu pour isoler les déchets radioactifs pendant 500 ans. Il a été construit pour recevoir les déchets d'exploitation, mais il peut être agrandi pour recevoir les futurs déchets de déclassement. Les coûts relatifs à cette installation sont payés par les producteurs, en fonction de la quantité de déchets qui y sont déposés.

Pièce 3.4

Le programme de gestion des déchets radioactifs de la Finlande

La Finlande compte deux services d'électricité qui possèdent chacun deux réacteurs nucléaires.

Loi

En 1983, le gouvernement finlandais a officiellement ordonné aux services d'électricité de disposer de façon permanente de leur combustible épuisé et des déchets d'exploitation et de déclassement des réacteurs nucléaires. La décision du gouvernement contenait également un calendrier d'exécution pour le stockage permanent du combustible épuisé, soit 2020, et des dates intérimaires. Tout progrès allant au-delà de ces dates doit être approuvé par le gouvernement.

La loi exige que chaque service public verse dans un fonds d'État le coût de l'évacuation future de son combustible épuisé et du déclassement de ses réacteurs, ainsi que tous les autres coûts futurs liés à la gestion des déchets nucléaires.

Responsabilité en matière de gestion des déchets

Chaque service public est responsable de la gestion de ses propres déchets hautement radioactifs (combustible épuisé) et faiblement radioactifs, ainsi que des recherches connexes. Ces services sont aussi responsables du déclassement de leurs installations nucléaires. Des

discussions sont en cours concernant l'évacuation du combustible épuisé.

État de la gestion des déchets hautement radioactifs

Un service d'électricité a signé une entente pour l'exportation de son combustible épuisé jusqu'en 1996. Après cette date, il devra commencer à concevoir et construire son propre site de stockage permanent pour le reste de son combustible épuisé. Depuis 1983, l'autre service d'électricité cherche un site pour la construction d'un dépôt pour le stockage permanent de ses déchets hautement radioactifs. Il étudie actuellement trois sites en Finlande, tout en mettant au point une technologie pour la construction de ce dépôt sur n'importe lequel de ces sites.

État de la gestion des déchets faiblement radioactifs

La décision de 1983 du gouvernement stipulait les exigences relatives à l'évacuation des déchets faiblement radioactifs. Un service d'électricité a construit un dépôt conçu pour isoler les déchets faiblement radioactifs pendant 500 ans. Ce dépôt, ouvert en 1992, reçoit les déchets d'exploitation. Il sera agrandi pour recevoir les déchets de déclassement. L'autre service d'électricité est en train de construire son dépôt.

Pièce 3.5

Le programme de gestion des déchets radioactifs de la France

L'unique service d'électricité de la France exploite 54 réacteurs nucléaires dont le combustible épuisé est retraité.

Loi

Le gouvernement français a adopté une loi en 1991 créant l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), société publique. La loi définit les responsabilités de l'Agence.

Ce texte de loi définit également les programmes de recherche à entreprendre concernant les déchets hautement radioactifs. Le Parlement français doit, d'ici 2006, compléter une évaluation globale des programmes de recherche.

Responsabilité en matière de gestion des déchets

L'Agence est responsable de la conception, de la construction et de l'exploitation des installations de stockage permanent. A ce titre, elle tient à jour un inventaire de tous les déchets au pays et fournit aux producteurs les spécifications techniques pour l'emballage et le transport des déchets.

Le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) est responsable de la recherche relativement à la toxicité des déchets radioactifs et de l'amélioration de l'emballage en vue de leur stockage à long terme.

L'Agence participe également à cette recherche. De plus, l'Agence est chargée d'effectuer des recherches sur la toxicité et sur la réduction du volume de déchets radioactifs.

État de la gestion des déchets hautement radioactifs

Les déchets hautement radioactifs, définis par la France comme étant des déchets qui prennent plus de 300 ans pour devenir inoffensifs, sont actuellement stockés sur le site de leur producteur. Il n'existe aucun fonds d'État pour couvrir les coûts futurs de ces déchets ni des déchets de déclassement, étant donné que les producteurs de déchets, qui sont des sociétés d'État, prennent des dispositions en ce sens. Le coût des recherches actuelles de l'Agence est payé par les propriétaires des DHR. Le financement de la recherche du CEA se fait principalement par le gouvernement.

État de la gestion des déchets faiblement radioactifs

L'Agence possède deux installations de stockage des déchets faiblement radioactifs, définis comme étant des déchets dont la radioactivité devient inoffensive en moins de 300 ans : le Centre de la Manche et le Centre de l'Aube. Le site de la Manche, ouvert en 1969, a atteint sa capacité en 1994, et entre dans sa phase de fermeture et de contrôle institutionnel. Celui de l'Aube, ouvert en 1992, devrait être en exploitation jusqu'en 2035. Les deux dépôts sont des installations près de la surface qui isolent les déchets de l'environnement pendant au moins 300 ans. Les producteurs paient en fonction de la quantité de déchets radioactifs qu'ils expédient dans les installations de l'Agence.

3.52 La Suède a entrepris des travaux importants sur la gestion à long terme des DHR en 1977, à la suite d'une prescription de la loi l'enjoignant de trouver une solution avant de remplir les nouveaux réacteurs. Un concept technique pour le stockage en formations profondes dans la roche dure, élaboré par la Société suédoise de gestion du combustible et des déchets nucléaires à la fin des années 70, a été présenté pour approbation en 1983. L'organisme de réglementation de l'énergie nucléaire de la Suède a accepté le concept en 1984. Depuis ce moment, le processus de recherche de sites potentiels s'est poursuivi et d'autres travaux de recherche et développement sur ces sites sont en cours. En 2008, la Suède prévoit disposer d'une installation de stockage permanent qui, dans son stade initial, pourra recevoir de 5 à 10 p. 100 du combustible épuisé de ce pays.

3.53 Selon le premier échéancier du Canada, établi en 1978, on prévoyait qu'un programme de démonstration de stockage permanent pourrait être entrepris en 1985, avec une installation en grandeur réelle fonctionnelle en l'an 2000. Toutefois, le programme canadien a connu de nombreux retards. On n'a pas encore approuvé de concept de stockage permanent des déchets et l'étape de sélection des sites n'a pas été amorcée. L'Énoncé des incidences environnementales ne prévoit pas une installation entièrement fonctionnelle de stockage permanent

des DHR avant 2025, ce qui pourrait signifier un prolongement de 25 ans au-delà de la date prévue au départ.

Des considérations d'ordre social et environnemental ont ralenti le programme canadien

3.54 De nombreuses raisons expliquent pourquoi on a mis autant de temps à trouver une solution aux DHR au Canada. Après le lancement du Programme canadien de gestion des déchets du combustible nucléaire en 1978, les difficultés relatives au choix d'un site possible pour le stockage permanent des DHR sont apparues. Un grand nombre de collectivités à qui on a demandé l'autorisation d'effectuer des études géologiques locales étaient opposées à ces recherches. Pour répondre à leurs préoccupations, les gouvernements fédéral et de l'Ontario ont annoncé, en 1981, qu'un concept de stockage permanent des déchets serait élaboré et accepté avant le choix d'un site. Des audiences publiques devaient avoir lieu dans le cadre d'un examen environnemental, avec l'acceptation ou le rejet du concept prévu pour 1990.

3.55 En septembre 1988, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a soumis le concept de stockage permanent au ministre de l'Environnement, en vue d'un examen public par une commission indépendante d'évaluation environnementale, conformément au *Décret sur les lignes directrices visant le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. En mai 1989, EACL s'attendait à ce que l'examen et l'approbation du concept aient lieu avant 1993.

3.56 Le ministre de l'Environnement a nommé une Commission fédérale d'examen des évaluations environnementales en octobre 1989 pour analyser le concept élaboré par EACL. Le mandat de cet examen a été rendu public. En mars 1992, après consultation de divers intervenants, la Commission a parachevé les lignes directrices relatives à la préparation de l'Énoncé des incidences environnementales.

3.57 S'inspirant des lignes directrices formulées par la Commission, EACL a préparé L'Énoncé des incidences environnementales sur le concept du stockage permanent des DHR et l'a soumis en octobre 1994. La Commission fera appel à la contribution du public et à des études techniques lorsqu'elle examinera cet énoncé pour s'assurer qu'il respecte les lignes directrices. La Commission devrait présenter ses recommandations aux ministres fédéraux de l'Environnement et des Ressources naturelles à la fin de 1996, ce qui est trois ans plus tard que la date prévue en 1989 et six ans plus tard que la date cible fixée par les gouvernements en 1981.

3.58 On s'attend à ce que les recommandations de la Commission touchent la sécurité et l'acceptabilité du concept de stockage permanent des DHR proposé par EACL et à ce qu'elles contiennent certains conseils sur les prochaines étapes à couvrir en matière de gestion des déchets de combustible nucléaire. Le gouvernement fédéral, de concert avec le gouvernement de l'Ontario, devrait alors prendre une

décision finale relativement à la mise en oeuvre du concept et sur la façon de faire.

Mesures à prendre pour s'assurer que le programme canadien de stockage permanent des DHR sera appliqué

3.59 Ressources naturelles Canada n'a ni évalué d'autres cadres institutionnels (notamment les rôles et les responsabilités), ni étudié les dispositions de financement qui pourraient être utilisés pour mettre en oeuvre un concept de stockage permanent approuvé pour les DHR. Certains autres pays ont déjà adopté une approche pour appliquer leur concept de stockage permanent des DHR. Comme ces pays ont leur propre structure institutionnelle, il est difficile de faire des comparaisons directes avec le Canada. Toutefois, nous estimons qu'il est important d'avoir de l'information sur les approches de rechange adoptées par d'autres pays.

3.60 La Suède, la Finlande et la France ont chacune une approche nationale claire, qui fixe des objectifs de gestion des DHR et assigne des rôle et des responsabilités à tous les intervenants. Chaque pays a adopté une approche différente, mais chacun a exposé ce qui devait être réalisé et quel serait le mode de financement. Dans les trois pays, l'approche nationale a été promulguée dans une loi.

3.61 Les quatre services publics de la Suède ont créé un seul organisme pour le stockage permanent de leurs DHR. En Finlande, les deux services publics sont chargés du stockage permanent de leurs propres DHR et sont, à l'heure actuelle, à élaborer leurs plans. Les deux pays effectuent maintenant des travaux de recherche et développement liés au fonctionnement en ce qui concerne le stockage permanent des DHR. La France a confié la gestion et le stockage permanent des déchets à un organisme national indépendant, constitué de producteurs. Elle a également lancé un programme national de recherche pour trouver d'autres solutions techniques à la réduction des déchets hautement radioactifs et de longue durée.

3.62 Le Programme canadien de stockage permanent des DHR a connu plusieurs retards. Il ne s'est pas développé aussi rapidement que ceux de la Suède et de la Finlande, qui élaborent des concepts de stockage comparables et qui ont une approche nationale.

3.63 Pour aider le gouvernement fédéral à prendre ses décisions après avoir reçu les recommandations de la Commission, Ressources naturelles Canada doit être en mesure de donner des conseils sur les autres approches permettant de faire avancer le programme de gestion des DHR. Nous sommes d'avis que le Canada doit intervenir pour s'assurer que son programme de gestion des DHR ne prenne pas davantage de retard par rapport à son échéancier actuel et aux progrès de certains autres pays.

3.64 Ressources naturelles Canada devrait, le plus tôt possible, élaborer des approches de rechange pour faire avancer le programme canadien de gestion des déchets hautement radioactifs. Ces approches devraient être conçues en collaboration avec d'autres ministères et

organismes fédéraux et provinciaux, avec les services publics dotés de réacteurs nucléaires et avec d'autres intervenants majeurs.

Réponse du Ministère : *Recommandation acceptée. La Commission chargée d'examiner la gestion et le concept du stockage des déchets de combustible nucléaire de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait soumettre des recommandations à la ministre des Ressources naturelles et à la ministre de l'Environnement à la fin de 1996. Dans ses recommandations, la Commission indiquera si le concept de stockage permanent est sûr et acceptable, en plus de préciser les prochaines mesures à prendre pour assurer la gestion sécuritaire à long terme des déchets de combustible nucléaire au Canada.*

Le gouvernement fédéral a demandé à Ressources naturelles Canada d'élaborer, en consultation avec les principaux intervenants, une stratégie globale comportant des options d'évacuation pour tous les déchets radioactifs au Canada, soit les déchets de combustible nucléaire, les déchets faiblement radioactifs et les résidus uranium. Le gouvernement s'inspirera des options proposées dans la stratégie pour répondre aux recommandations de la Commission.

Il n'existe aucune disposition de financement pour mettre en oeuvre une solution à long terme concernant les DHR

3.65 Jusqu'à maintenant, les gouvernements fédéral et de l'Ontario ont financé conjointement le Programme canadien de gestion des déchets du combustible nucléaire en vue de la recherche et développement d'un concept pour le stockage permanent des DHR. Les niveaux de financement sont établis par négociation entre les deux paliers de gouvernement. Ontario Hydro assure le financement de la portion de l'Ontario et EACL, de la portion fédérale. Le financement d'EACL par le gouvernement fédéral pour la recherche et développement dans le cadre de ce programme prend fin le 31 mars 1997.

3.66 En s'appuyant sur les résultats de ce programme, EACL a estimé que, pour 5 millions de grappes de combustible épuisé, les coûts de sélection d'un site, de construction, d'exploitation et de scellage d'une installation de stockage permanent des DHR s'élèvent à environ 9 milliards de dollars (en dollars de 1991). Cette estimation comprend la recherche et développement sur des sites potentiels, mais exclut les coûts de surveillance de l'environnement au voisinage de l'installation.

3.67 Les tarifs d'utilisation de l'électricité pratiqués par les trois services publics dotés de réacteurs nucléaires comprennent une surcharge qui servira à financer le stockage permanent des déchets radioactifs. Les états financiers de ces services comportent aussi des provisions qui reconnaissent une responsabilité associée au coût du stockage permanent de leur combustible épuisé. Jusqu'à maintenant, ces provisions s'élèvent à plus de 800 millions de dollars.

3.68 Il faut formuler plusieurs hypothèses pour estimer le coût futur d'une solution à long terme pour les DHR et tenir compte de

facteurs comme le volume réel du combustible épuisé, le type de solution à long terme, la date d'entrée en service de l'installation, la distance de transport jusqu'à l'installation ainsi que les taux d'intérêt et les taux d'inflation au cours de toute la période. Faute d'entente sur une approche, les hypothèses sous-jacentes à l'établissement des dispositions actuelles peuvent changer et, dans ce cas, les provisions devront être réexaminées.

3.69 Il n'existe aucune disposition pour s'assurer que d'autres sommes seront disponibles, au besoin, pour mener d'autres travaux de recherche et développement et pour mettre en oeuvre la solution à long terme retenue lorsque le financement par le gouvernement fédéral du programme de recherche actuel prendra fin.

Il faut maintenir les connaissances et l'expertise nécessaires

3.70 L'investissement important du Canada en temps, en argent et en efforts pour les travaux de recherche et développement sur le concept de stockage permanent en formations géologiques profondes s'est traduit par l'acquisition de connaissances spécialisées et d'une expertise technique. Une partie de ces connaissances et de cette expertise est nécessaire pour permettre la mise en oeuvre du concept de stockage permanent des DHR. Toutefois, le financement par le gouvernement fédéral de la recherche et développement d'EACL pour les DHR ne va pas au-delà du 31 mars 1997. L'application ou le maintien de ces connaissances et de cette expertise ne font l'objet d'aucune entente.

3.71 Lorsqu'on aura décidé de mettre en oeuvre une solution à long terme concernant les déchets hautement radioactifs (DHR) du Canada, Ressources naturelles Canada devrait conclure une entente avec les principaux intervenants sur la meilleure approche de mise en oeuvre, entente qui devrait comprendre ce qui suit :

- **une vision et un but communs, et un ensemble de principes fondamentaux pour la gestion des DHR au Canada;**
- **une orientation fédérale de principe sur tous les principaux aspects de la gestion des DHR;**
- **un cadre institutionnel approprié indiquant les rôles et les responsabilités de tous les intervenants et offrant une base en matière d'engagement et de responsabilité;**
- **des dates cibles pour passer à la solution à long terme;**
- **des dispositions pour s'assurer que le financement sera suffisant et disponible, au besoin, pour poursuivre les travaux de recherche et développement et pour mettre en oeuvre la solution;**
- **le maintien des connaissances et de l'expertise de base nécessaires pour mettre en oeuvre la solution.**

Réponse du Ministère : *Recommandation acceptée. Tel qu'il est indiqué dans notre réponse à la première recommandation, Ressources naturelles Canada a entrepris de consulter les principaux intervenants au sujet d'une stratégie comportant, entre autres, des options financières et institutionnelles, stratégie qui permettra l'adoption d'une démarche globale pour le stockage permanent des déchets radioactifs au Canada, notamment des déchets de combustible nucléaire. La stratégie proposera un calendrier, établira les progrès à accomplir et traitera de l'organisation responsable de la mise en oeuvre. En consultation avec la Commission de contrôle de l'énergie atomique, on prendra des arrangements financiers de manière à disposer des fonds nécessaires pour l'évacuation des déchets de combustible nucléaire.*

Le gouvernement fédéral a investi des sommes considérables afin de développer des connaissances et de l'expertise de base pour mettre au point un concept d'évacuation des déchets de combustible nucléaire au Canada. Le gouvernement fédéral reconnaît qu'il faut s'assurer que les connaissances et l'expertise nécessaires soient disponibles en vue de faciliter, au moment opportun, la mise en place du concept. Cette question sera examinée dans le cadre de l'élaboration de la stratégie fédérale.

Observations sur les déchets faiblement radioactifs (DFR)

3.72 Les constatations de la vérification sur les DFR sont présentées séparément selon qu'il s'agit de déchets attribuables aux activités courantes ou de déchets historiques. Les DFR résultant des activités courantes et du déclassement relèvent de la responsabilité des producteurs ou des propriétaires. En ce qui concerne les déchets historiques, le gouvernement en a accepté la responsabilité résiduelle. Les divers types de DFR exigent aussi des approches technologiques différentes en matière de gestion à long terme.

3.73 Selon l'inventaire fédéral établi en 1992 à l'égard des DFR, le Canada entrepose à l'heure actuelle de faibles quantités de DFR résultant des activités de déclassement. A mesure que l'on fermera d'autres installations nucléaires, la quantité de DFR de ce genre augmentera. On s'attend à ce que les solutions à long terme relativement à ces DFR soient similaires aux solutions adoptées pour les déchets attribuables aux activités.

Les déchets faiblement radioactifs attribuables aux activités

3.74 On retrouve divers éléments radioactifs dans les DFR attribuables aux activités. La plupart de ces déchets atteignent des niveaux qui ne sont plus dangereux en moins 500 ans. Au Canada, on met actuellement au point des moyens technologiques dans le but de trouver des solutions à long terme pour ce genre de déchets. Toutefois, il se peut que l'on doive séparer certains éléments radioactifs des DFR qui ont une longue durée, et les traiter comme des DHR. Il pourrait donc être impossible de résoudre complètement le problème des DFR attribuables aux activités avant d'avoir trouvé une solution à celui des DHR.

L'inventaire canadien de DFR attribuables aux activités continue d'augmenter

3.75 L'inventaire fédéral de 1992 des DFR établit à environ 150 000 mètres cubes l'accumulation totale de DFR attribuables aux activités. Plus de 100 000 mètres cubes de déchets de ce genre, soit à peu près les deux tiers de tous les DFR attribuables aux activités au Canada, sont actuellement stockés par EACL. Ces déchets sont accumulés à raison de quelque 6 000 mètres cubes par année, dont 60 p. 100 appartiennent à Ontario Hydro.

3.76 Les DFR attribuables aux activités sont actuellement stockés dans 18 sites autorisés par la CCEA. Par ses activités de délivrance de permis et d'inspection, la CCEA s'assure que les déchets qui s'y trouvent sont stockés en toute sécurité. La seule installation commerciale de stockage de DFR au Canada, exploitée par EACL, est l'un de ces sites.

Les propriétaires sont à la recherche de solutions pour leurs propres déchets

3.77 Au Canada, Ontario Hydro, le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité et EACL travaillent à l'élaboration de solutions à long terme au problème des DFR attribuables aux activités. Les deux autres services publics qui produisent de l'énergie nucléaire ont indiqué qu'ils surveillent la politique de réglementation, les progrès de la technologie et la disponibilité des installations de stockage permanent avant d'adopter une stratégie en vue du stockage permanent de leurs DFR.

3.78 Ontario Hydro, source importante de DFR, a publié un plan traçant les grandes lignes des diverses approches qui s'offrent à elle pour le stockage permanent de ses propres DFR. Ces approches comprennent la possibilité de construire sa propre installation de stockage permanent des DFR, ou de mettre sur pied, en collaboration avec d'autres producteurs de DFR, une installation multiusagers. Ontario Hydro prévoit ouvrir une installation pour le stockage permanent des DFR au plus tard en 2015.

3.79 Le gouvernement fédéral a adopté, en 1986, une politique en matière de gestion des DFR. On y définit les responsabilités du gouvernement fédéral, dont la responsabilité résiduelle de créer des installations de stockage permanent des DFR pour les organisations qui produisent peu de déchets de ce genre, comme les hôpitaux, et qui ne peuvent construire leur propre installation.

3.80 Le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité, actuellement financé par Ressources naturelles Canada et exploité par EACL, a été chargé, dès sa création en 1982, d'établir, au besoin, un service de paiement par l'usager pour le stockage permanent des DFR courants. Le Bureau a également pour mandat de trouver des solutions aux problèmes des déchets historiques qui sont la responsabilité du gouvernement fédéral. Outre l'établissement d'un inventaire des DFR attribuables aux activités au Canada et l'exécution

d'un certain nombre d'études sur des questions données de gestion des DFR, le Bureau n'a pas beaucoup progressé dans la création d'un service de paiement par l'usager. Il a plutôt accordé la priorité au nettoyage des déchets historiques.

3.81 Des études effectuées sous la direction du Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité ont démontré que la démarche la plus rentable quant à la mise sur pied d'un service de paiement par l'usager nécessiterait la participation d'au moins une des sources importantes de DFR. Le Bureau ne souhaite pas créer une installation destinée à répondre aux seuls besoins des organisations qui produisent peu de DFR. Par conséquent, la mise sur pied de l'installation souhaitée devra se faire avec la collaboration des organisations qui produisent de grandes quantités de DFR.

3.82 EACL offre présentement aux organisations qui génèrent peu de DFR une installation commerciale de stockage des DFR. Toutefois, EACL devra tôt ou tard procéder au stockage permanent de ces déchets. EACL a préparé une ébauche de plan stratégique en vue d'adopter des solutions à long terme pour tous les DFR dont elle a la charge.

EACL tente, par la recherche, de découvrir de nouveaux moyens technologiques pour le stockage permanent des DFR

3.83 EACL a consacré plus de 15 ans et 53 millions de dollars à la recherche et au développement de technologies de stockage permanent des DFR. Elle a, par exemple, effectué de la recherche sur la caractérisation et la migration de divers types de DFR.

3.84 L'un des moyens technologiques actuellement mis au point fait appel à l'utilisation d'une CSAI (construction souterraine anti-intrusion), soit une série de voûtes souterraines en béton où seraient stockés les DFR pendant 500 ans, période au bout de laquelle les déchets seront devenus inoffensifs. Un prototype de CSAI, où seront stockés les DFR résultant des activités d'EACL ainsi que ceux de ses installations commerciales de stockage, devrait être terminé d'ici 1998-1999. EACL a soumis à l'examen de la CCEA les études techniques qu'elle a préparées sur le prototype en question. La CCEA a soulevé certains points techniques qui devront être réglés avant que l'approbation ne soit donnée.

Le Canada ne possède aucune technologie ou installation approuvée en vue du stockage permanent de ses DFR

3.85 Aujourd'hui, tous les DFR attribuables aux activités au Canada sont conservés dans des installations de stockage provisoire. Cela vient ajouter au coût éventuel du stockage permanent de ces déchets. Tant qu'on ne disposera pas d'une telle installation, il faudra consacrer des fonds à la gestion des matières stockées et à la construction d'autres installations de stockage à mesure qu'elles deviendront nécessaires. Quand il existera une installation de stockage permanent des déchets, il faudra encore engager d'autres dépenses pour récupérer les déchets stockés temporairement et les amener à l'installation de stockage permanent, puis pour déclasser les

anciens sites de stockage. En outre, le personnel chargé de la récupération et du transfert des déchets pourrait être exposé aux rayonnements.

3.86 La construction d'installations de stockage permanent des DFR permettrait d'éviter les coûts liés au stockage provisoire et à la radioexposition inutile du personnel. Il faut trouver des solutions à long terme aux problèmes que posent au Canada les DFR attribuables aux activités si l'on souhaite réduire les coûts globaux et les risques de radioexposition, s'assurer que le système soit financé par les producteurs et réduire au minimum le fardeau des générations futures.

3.87 En Suède, en Finlande et en France, on a déjà procédé à la caractérisation des DFR des points de vue de leur durée et de leur niveau de radioactivité. Ces pays ont également passé du stockage provisoire au stockage permanent des déchets de courte durée (500 ans ou moins). Des installations de stockage permanent des DFR ont été ouvertes en Suède (1988), en Finlande (1992) et en France (1992). Dans ce dernier cas, une installation ouverte en 1969 a atteint sa pleine capacité en 1994, puis est entrée en phase de fermeture et de contrôle institutionnel. De plus amples renseignements sur ces pays figurent dans les pièces 3.3, 3.4 et 3.5.

3.88 Au Canada, on n'a encore approuvé aucune technologie ni aucun site de stockage permanent des DFR. On n'a pas encore déterminé quels seront les besoins en matière de services et d'installations de stockage permanent. De plus, il n'existe aucun plan coordonné ou calendrier en vue du stockage permanent des DFR attribuables aux activités.

3.89 Ressources naturelles Canada devrait convenir, avec les principaux intervenants, des rôles et des responsabilités de chacun, d'un plan et d'un calendrier, ainsi que d'arrangements de financement en vue du stockage permanent des déchets faiblement radioactifs attribuables aux activités. Ce plan devrait être coordonné avec l'approche à adopter relativement aux déchets hautement radioactifs.

Réponse du Ministère : *Recommandation acceptée. Comme nous l'avons précisé dans notre réponse à la première recommandation, Ressources naturelles Canada a entrepris d'élaborer une stratégie comportant entre autres des options financières et institutionnelles, stratégie qui permettra l'adoption d'une démarche globale pour l'évacuation des déchets radioactifs au Canada, notamment des déchets faiblement radioactifs attribuables aux activités. La consultation des principaux intervenants constitue une étape clé de l'adoption, par toutes les parties, d'une stratégie et d'un calendrier visant l'évacuation de l'ensemble des déchets faiblement radioactifs.*

Les déchets faiblement radioactifs historiques

Contexte

3.90 Les déchets historiques sont des déchets faiblement radioactifs, dont le producteur ou le propriétaire initial ne peut plus

raisonnablement être tenu responsable. Ces déchets ont été gérés par le passé d'une façon qui n'est plus considérée acceptable. Le gouvernement fédéral en a accepté la responsabilité résiduelle. Il a créé le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité dans le but de s'acquitter de ses responsabilités de gestion des DFR au Canada. Le programme du Bureau relatif aux déchets historiques prévoit le nettoyage des sites de stockage de déchets historiques et des correctifs temporaires à leur égard.

3.91 Les déchets historiques diffèrent de la plupart des DFR attribuables aux activités du fait qu'ils contiennent des éléments radioactifs de longue durée ainsi que des produits chimiques dangereux, semblables aux résidus d'uranium. Les déchets de ce genre demeurent en règle générale dangereux pendant plus de 500 ans, étant donné que beaucoup contiennent des déchets de raffinage de radium et d'uranium. De plus, certains produits chimiques aujourd'hui dangereux le demeureront indéfiniment.

3.92 De nos jours, les déchets historiques représentent la plus large part de l'inventaire de déchets faiblement radioactifs du Canada. En 1992, le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité a estimé que l'inventaire de déchets historiques s'établissait à environ 1,2 million de mètres cubes. Ces déchets ont été produits en grande partie par l'industrie du radium et pendant les premières années de production d'uranium.

3.93 La majorité des déchets historiques ont été produits à la raffinerie Eldorado Nucléaire Limitée, à Port Hope (Ontario). Au début, on a stocké les déchets de raffinage dans plusieurs sites à Port Hope. Au fil des ans, la contamination s'est étendue à d'autres endroits. Plus tard, Eldorado Nucléaire a ouvert les sites de stockage de déchets de Welcome et de Port Granby, dans des localités avoisinantes. Le gouvernement fédéral a accepté la responsabilité résiduelle de trouver un site permanent et une solution à long terme pour tous les déchets historiques qui se trouvent dans la région de Port Hope.

3.94 D'autres déchets historiques se trouvent également à Scarborough (Ontario), à Surrey (Colombie- Britannique) et dans diverses régions de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest. Le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité a mis sur pied divers projets de nettoyage de ces sites et de gestion des déchets radioactifs.

Le gouvernement fédéral assure la surveillance des déchets historiques pour faire en sorte qu'ils ne posent aucun risque immédiat pour la santé du public

3.95 La CCEA a délivré des permis à l'égard de sept sites de stockage contenant des déchets historiques. Quatre de ces sites sont situés à Port Hope et un à Scarborough. Ces cinq sites sont gérés par le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité en vertu de permis détenus par EACL. Les deux autres permis, pour les sites de Welcome et de Port Granby, sont détenus par le propriétaire

actuel de la raffinerie de Port Hope, Cameco Corporation. De plus, EACL et le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité procèdent au stockage de certains déchets historiques au site d'EACL à Chalk River, pour lequel un permis a été délivré par la CCEA. Cette dernière, par ses activités de délivrance de permis et d'inspection, s'assure que les déchets de chacun de ces sites sont stockés de manière sûre.

3.96 Il existe également à Port Hope neuf sites importants, non visés par des permis et n'ayant pas fait l'objet de mesures correctrices, où se trouvent des déchets historiques. La gestion et la surveillance de ces sites sont la responsabilité du Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité. En avril 1994, Ressources naturelles Canada a préparé, de concert avec le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité et le Secrétariat du Groupe de travail chargé du choix d'un site de gestion des déchets faiblement radioactifs, un rapport qu'ont corroboré les représentants de Santé Canada et de la CCEA. Ce rapport conclut que la situation qui prévaut actuellement sur ces sites ne pose pas de risque immédiat pour la santé du public.

3.97 Toutefois, le gouvernement fédéral craint tout de même que les déchets puissent, un jour, présenter un risque pour la santé publique même si ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. Cela pourrait se produire, par exemple, s'il y avait défaillance dans le système physique de confinement ou si la gestion des déchets connaissait des ratés.

Après huit ans d'efforts et des dépenses de 21 millions de dollars, aucun site n'a encore été trouvé pour les déchets historiques de Port Hope

3.98 Depuis le début des années 80, on a tenté, sans succès, de trouver un site pour le stockage permanent des déchets de la région de Port Hope. A la suite de demandes formulées par la CCEA en 1980, Eldorado Nucléaire Limitée a essayé d'établir un site de stockage permanent de ses DFR dans la région de Port Hope. Ces efforts n'ont pas connu de succès, en partie parce que le public s'opposait aux emplacements proposés et aux méthodes retenues pour le choix des sites.

3.99 En décembre 1986, le gouvernement fédéral a défini une stratégie pour le choix des sites, destinée à régler de façon définitive la question des déchets de la région de Port Hope. A ce jour, la réalisation de cette stratégie a fait appel à trois groupes de travail consécutifs. Le premier a recommandé une approche nécessitant l'accord des collectivités locales pour le choix des sites possibles. Le gouvernement fédéral a approuvé cette recommandation en 1987, parce qu'elle faisait davantage appel à la collaboration, et moins à la confrontation, que les approches antérieures. C'est donc cette approche qu'on a utilisée pour mettre sur pied les nouveaux groupes de travail et pour recenser les collectivités disposant de sites convenables.

3.100 Le groupe de travail actuel doit faire des recommandations sur les options de gestion à long terme et répertorier des sites possibles pour une installation de stockage permanent de ces déchets historiques. La présentation du rapport du groupe de travail, qui était prévue pour le 31 mars 1995, sera retardée jusqu'au 30 septembre 1995.

3.101 Nous nous serions attendus à ce qu'au début du processus de choix des sites, un plan de rechange soit en place au cas où aucun site convenable n'était trouvé. Or, nous n'avons pas trouvé de tel plan. Au cours des huit dernières années, Ressources naturelles Canada a dépensé environ 21 millions de dollars pour le processus de choix des sites mais, à ce jour, aucune collectivité n'a consenti à conclure un accord pour la mise en place d'une installation de stockage permanent.

3.102 Le gouvernement fédéral a aussi des coûts pour la gestion des déchets historiques des sites de Welcome et de Port Granby. Ces déchets ont été produits par Eldorado Nucléaire, une société d'État fédérale. Le montant total des dépenses dépendra de l'intervalle de temps nécessaire pour trouver une solution à long terme et de la nécessité d'entreprendre des travaux d'assainissement d'ici là. Aux termes de la convention d'achat de 1988, transférant les avoirs d'Eldorado Nucléaire à Cameco Corporation, cette dernière a pris en charge les déchets historiques à des fins de gestion et a convenu de les conserver séparément. Conformément à la formule de partage des coûts de la convention, le gouvernement fédéral est responsable au premier chef des coûts actuels et futurs du stockage provisoire et du stockage permanent de ces déchets historiques; Cameco assume aussi une partie des responsabilités, avec une limite de 25 millions de dollars.

3.103 Quand on aura trouvé un site pour les déchets de la région de Port Hope, le gouvernement fédéral devra prendre en charge d'importantes dépenses que le groupe de travail actuel évalue entre 185 et 309 millions de dollars. Ces montants couvrent les frais de conception et de construction d'une installation de stockage permanent, ainsi que ceux du transport des déchets à celle-ci, mais ils ne comprennent toutefois pas les indemnisations possibles pour les communautés qui consentiraient à la construction d'une installation. On s'attend à ce que celle-ci abrite les déchets historiques de la région de Port Hope et ceux de Scarborough.

3.104 Pour ce qui est des déchets historiques de la région de Port Hope, nous espérions trouver une stratégie fédérale pour la détermination des sites adéquats et des meilleures technologies, ainsi qu'un plan pour la mise en oeuvre d'une solution à long terme, avec échéances et estimations de coûts. Un tel plan servirait de base pour déterminer les engagements et les responsabilités. Le processus pour le choix des sites prévoit la détermination de sites adéquats et des meilleures technologies, ainsi que l'évaluation des coûts, et il propose un mécanisme de gestion pour la supervision des opérations finales de conception, de construction et d'exploitation de l'installation, mais il ne prévoit pas la détermination d'échéances pour les décisions importantes en vue d'une solution.

3.105 Lorsque le groupe de travail actuel aura fait ses recommandations, Ressources naturelles Canada devrait établir un plan, avec des dates cibles, pour la mise en oeuvre d'une solution à long terme pour les déchets historiques de la région de Port Hope.

Réponse du Ministère : *Le gouvernement fédéral répondra, le cas échéant, aux recommandations du Groupe de travail indépendant chargé du choix d'un site de gestion des déchets faiblement radioactifs en Ontario. Il sera peut-être nécessaire d'établir un plan assorti d'échéances afin d'assurer la gestion à long terme des déchets historiques faiblement radioactifs, en tenant compte des recommandations que devrait soumettre le groupe de travail le 1er octobre 1995. Le mandat du groupe de travail consiste à trouver un site pour les déchets de la région de Port Hope en faisant appel à un processus coopératif de consultation au sein de la collectivité. On en est actuellement aux dernières étapes de ce processus.*

Nécessité de mesures supplémentaires d'assainissement pour les déchets historiques du Canada

3.106 Pendant plus d'une décennie, le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité a mis en oeuvre dans tout le Canada des projets d'assainissement des sites de stockage pour les déchets historiques contaminés par des matières radioactives, notamment dans la région de Port Hope, à un coût total qui atteint présentement 9 millions de dollars.

3.107 On a isolé, en fonction de leur danger radiologique, les déchets historiques traités dans le cadre des projets d'assainissement du Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité. Les matières les plus fortement contaminées sont maintenant stockées dans des sites pour lesquels un permis de la CCEA a été délivré, jusqu'à leur transfert dans un site de stockage permanent. Dans certains cas, on a stabilisé et stocké le sol légèrement contaminé, qui restera près de son lieu d'origine jusqu'à ce qu'il soit possible de l'évacuer lui aussi vers un site de stockage permanent. De plus, on a enfoui d'autres volumes de sol légèrement contaminé, classés comme déchets industriels, dans une décharge locale contrôlée. Le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité est d'avis que l'on continuera vraisemblablement à trouver de nouveaux dépôts de déchets historiques au Canada, mais probablement en petits volumes.

3.108 Le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité estime qu'au cours des cinq prochaines années, il faudra des fonds fédéraux supplémentaires, pouvant atteindre 25 millions de dollars, pour terminer les travaux d'assainissement et pour trouver des solutions à long terme aux sites connus de déchets historiques, à l'exclusion des grands sites de Port Hope. Le budget du Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité ne prévoit aucun financement au-delà du 31 mars 1995. L'interruption de l'effort d'assainissement des déchets historiques créera une lacune dans le plan fédéral de gestion de ces déchets.

3.109 Ressources naturelles Canada devrait faire en sorte que la responsabilité du gouvernement fédéral s'exerce de façon continue dans le cas de la gestion de tous les déchets historiques faiblement radioactifs du Canada.

Réponse du Ministère : *Recommandation acceptée. Le gouvernement fédéral a prolongé le mandat du Bureau de gestion des déchets de faible activité, qui est l'agent du gouvernement fédéral responsable de la gestion des déchets historiques faiblement radioactifs.*

Observations sur les résidus d'uranium

Contexte

3.110 La production de résidus d'uranium par l'exploitation minière et par la concentration du minerai d'uranium a commencé lors des travaux d'extraction du radium servant à des fins médicales au début des années 30, avant la création de la CCEA. Au fil des ans, ces activités se sont étendues dans les Territoires du Nord-Ouest, en Ontario et en Saskatchewan. Au début des années 50, il y a eu une forte hausse de la demande en uranium pour approvisionner les programmes étrangers d'armes nucléaires. Entre 1955 et 1958, seize nouvelles mines sont entrées en production dans les régions d'Elliot Lake et de Bancroft, en Ontario, en réponse aux besoins de contrats militaires passés avec des gouvernements étrangers. A la fin de 1964, avec la diminution progressive de cette demande, toutes les mines sauf trois ont été fermées.

3.111 Avec l'arrivée des premières centrales nucléaires canadiennes, vers la fin des années 60, la presque totalité de la production canadienne d'uranium a été réservée à des utilisations pacifiques de l'atome. Vers la fin des années 70 et le début des années 80, l'exploitation minière du minerai à faible teneur en uranium a repris dans la région d'Elliot Lake, alors que de nouvelles centrales nucléaires entraient en service dans le monde entier, ce qui a entraîné une hausse des prix de l'uranium. Au cours des années 80, l'importante baisse des prix de l'uranium, coïncidant avec la mise en exploitation de gisements à forte teneur en uranium dans le nord de la Saskatchewan, a provoqué la fermeture de la plupart des mines d'uranium de la région d'Elliot Lake.

3.112 On s'attend à ce que la seule mine encore ouverte dans cette région, sous contrat avec Ontario Hydro, ferme en 1996. Présentement, il ne reste aucune mine ouverte dans les Territoires du Nord-Ouest, et trois mines sont toujours en exploitation dans le nord de la Saskatchewan. Cependant, on a proposé la construction ou l'agrandissement de six installations minières en Saskatchewan.

3.113 En général, les résidus d'uranium, comme beaucoup d'autres résidus miniers, sont conservés dans des zones de confinement en surface, près du complexe d'extraction et de concentration. A ce jour, on a accumulé environ 200 millions de tonnes de ces résidus, ce qui représente environ 3 p. 100 de tous les résidus miniers du Canada.

3.114 En 1982, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a entrepris le Programme national de recherche sur les résidus d'uranium, d'une durée de cinq ans, pour l'élaboration de stratégies à long terme en vue de la protection du public et de l'environnement. En 1988, ce ministère a également mis en oeuvre le Programme de neutralisation des eaux de drainage dans l'environnement minier pour analyser les données sur les eaux d'exhaure acides et sur les scénarios de gestion des résidus propres à chaque site, données s'appliquant à tous les types de résidus miniers. Ressources naturelles Canada indique qu'à ce jour, on a dépensé environ 10 millions de dollars dans le cadre de ces programmes pour la recherche de solutions à long terme applicables aux résidus d'uranium.

Nécessité de mesures appropriées de confinement et de contrôle pour les résidus d'uranium

3.115 Les résidus d'uranium, en plus de contenir des substances radioactives, renferment souvent des produits chimiques dangereux. S'ils sont mal confinés, ces résidus constituent un risque pour la santé du public et l'environnement. En outre, l'absence de mesures restreignant l'accès aux mines et aux sites de stockage peut encourager l'intrusion de gens dans ces lieux et même, au fil des ans, l'occupation de ceux-ci ou des utilisations non autorisées des résidus, par exemple comme matériau de construction.

3.116 Selon la Constitution, ce sont les provinces qui sont responsables des mines. Toutefois, la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* de 1946 a confié à la CCEA la responsabilité de la réglementation de l'industrie nucléaire canadienne, y compris celle des mines d'uranium.

3.117 A l'origine, pour assurer la sécurité, la CCEA délivrait des permis aux sociétés d'extraction d'uranium pour réglementer leurs opérations minières. La seule exigence de la CCEA en matière de santé et de sécurité en milieu de travail stipulait que les titulaires de permis devaient satisfaire aux exigences des règlements provinciaux pertinents. En 1976, la CCEA a décidé d'étudier les mesures nécessaires pour élargir ses activités de réglementation dans le domaine des mines d'uranium, ce qui a mené à l'introduction d'un régime de permis.

3.118 A partir de 1978, les permis de la CCEA imposaient à l'industrie minière un contrôle réglementaire fédéral supplémentaire aux chapitres de la protection radiologique des travailleurs des mines, de la protection de la santé publique et de la protection de l'environnement. On a continué d'exiger la conformité à tous les règlements provinciaux pertinents pour l'octroi d'un permis. La CCEA a aussi décidé de ne délivrer des permis qu'aux mines encore en exploitation et aux nouvelles mines d'uranium.

3.119 En 1988, le *Règlement sur les mines d'uranium et de thorium* nouvellement entré en vigueur exigeait que les producteurs d'uranium élaborent des plans de déclassement pour leurs mines et leurs terrains, et qu'ils présentent ces plans à la CCEA pour approbation. En 1994, la CCEA a modifié ces règlements et exigé des garanties financières pour

les mines d'uranium autorisées, actuelles et futures. Toutefois, comme les lignes directrices de la CCEA ne sont pas encore terminées, aucune des mines autorisées n'a eu à fournir de telles garanties à la CCEA à ce jour.

Exemption des mines d'uranium et des sites de stockage d'avant 1976 du régime réglementaire actuel de la CCEA

3.120 Dix mines d'uranium comportant des sites de résidus ont cessé leur exploitation avant 1976 et n'ont jamais été soumises au régime réglementaire actuel de la CCEA. Par conséquent, la CCEA ne fait aucune inspection ou surveillance officielle de ces lieux afin d'évaluer leur impact sur l'environnement ou de veiller à ce qu'ils ne posent pas de risques inacceptables pour la santé et la sécurité.

3.121 La plupart des mines sans permis sont situées dans les régions d'Elliot Lake et de Bancroft, en Ontario, mais il y en a d'autres dans des régions plus éloignées de la Saskatchewan et des Territoires du Nord-Ouest. Les gouvernements fédéral et provinciaux admettent la nécessité de la remise en état et du déclassement de ces sites d'avant 1976, conformément aux normes actuellement en vigueur.

3.122 Tant que les sites sans permis, d'avant 1976, seront exemptés du régime réglementaire de la CCEA, celle-ci ne peut donner au public l'assurance que ces sites sont maintenus dans des conditions sécuritaires.

3.123 La Commission de contrôle de l'énergie atomique devrait prendre les mesures nécessaires pour que les sites sans permis d'avant 1976 soient assujettis à son régime réglementaire.

Réponse de la Commission : *Recommandation acceptée. La Commission de contrôle de l'énergie atomique s'est engagée à placer ces résidus sous son contrôle réglementaire. En décembre 1994, la CCEA a entrepris des discussions avec les propriétaires connus des sites.*

Les responsabilités résiduelles n'ont pas été attribuées par les gouvernements fédéral et provinciaux

3.124 Selon le concept du « producteur payeur », le gouvernement fédéral considère que la responsabilité première de la gestion et des mesures institutionnelles d'entretien à long terme des résidus d'uranium incombe au producteur ou au propriétaire. Toutefois, s'il n'y a plus de producteur, ou si le propriétaire ne peut pas payer ou ne veut pas le faire, les gouvernements fédéral et provincial (ou l'un des deux) doivent assumer les responsabilités résiduelles, à titre de gestionnaires de dernier recours. Pour l'attribution rationnelle de ces responsabilités, des ententes négociées au préalable entre ces gouvernements s'imposent.

3.125 Le gouvernement fédéral est préoccupé par la fermeture de plusieurs mines d'uranium et par l'existence de sites de résidus d'uranium sans permis, à cause de la nécessité de garantir la disponibilité de fonds pour le déclassement de ces sites selon des

modalités appropriées. C'est pour cette raison que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources avait entrepris des négociations avec le gouvernement de l'Ontario sur ces questions ainsi que sur d'autres problèmes ayant rapport avec ces résidus d'uranium.

3.126 Depuis plus d'une décennie, les négociations se poursuivent entre les représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement de l'Ontario au sujet du rôle respectif de chaque gouvernement et du partage des responsabilités résiduelles pour la remise en état et le déclassement des sites de résidus d'uranium. Malgré certaines ententes entre les fonctionnaires sur l'attribution de ces rôles et responsabilités, le gouvernement fédéral n'a pas encore officiellement donné son accord. De plus, on n'a pas encore entrepris de négociations avec le gouvernement de la Saskatchewan.

Utilisation d'hypothèses différentes par Ressources naturelles Canada et par la CCEA pour évaluer les coûts du déclassement des résidus d'uranium

3.127 Ressources naturelles Canada a compilé des données détaillées sur les volumes de résidus d'uranium et les coûts estimatifs nécessaires pour le déclassement de ces sites de stockage. Cette information est indispensable pour l'élaboration d'une politique fédérale, ainsi que pour appuyer les négociations avec les provinces afin de déterminer les rôles et les responsabilités de chacun pour la gestion des résidus. La CCEA maintient des données semblables à des fins réglementaires.

3.128 Il y a des écarts considérables entre les estimations des coûts du déclassement de chaque site et, dans certains cas, des volumes, faites par les deux organisations fédérales. Ces écarts s'expliquent en partie par des différences au niveau des hypothèses utilisées pour les calculs, ainsi que par la difficulté d'évaluer les coûts de déclassement avant la définition de stratégies d'assainissement approuvées. Toutefois, Ressources naturelles Canada et la CCEA n'ont fait aucun effort pour harmoniser leurs évaluations.

3.129 Selon les évaluations de Ressources naturelles Canada, le coût total pour le déclassement des sites de stockage des résidus d'uranium au Canada pourrait bien dépasser 400 millions (en dollars de 1994). Cependant, la CCEA, qui utilise des hypothèses différentes pour ces mêmes sites, arrive à moins de la moitié de cette somme. Bien que l'on s'attende à ce que la plupart des coûts soient défrayés par les producteurs ou les propriétaires des déchets, Ressources naturelles Canada évalue également à plusieurs dizaines de millions de dollars les coûts que le gouvernement fédéral pourrait devoir assumer pour s'acquitter de ses responsabilités résiduelles.

3.130 Ressources naturelles Canada et la Commission de contrôle de l'énergie atomique devraient harmoniser leurs données actuelles sur les volumes de résidus d'uranium dans les sites de stockage et sur les coûts du déclassement de ceux-ci.

Réponse de Ressource naturelles Canada et de la Commission de contrôle de l'énergie atomique : *Nous en convenons. Ressources naturelles*

Canada et la Commission de contrôle de l'énergie atomique travailleront en collaboration pour s'assurer d'une compréhension commune des hypothèses sous-jacentes qui ont donné lieu à des écarts entre les estimations des volumes et des coûts. Ces écarts n'ont pas de répercussion opérationnelle sur les plans de déclassement des sites de stockage de résidus d'uranium.

Nécessité de mesures pour le stockage à long terme des résidus d'uranium

3.131 Au Canada, l'« abandon dans la nature » n'est pas une solution acceptable pour le déclassement de la plupart des résidus d'uranium. Le stockage à long terme nécessite des mesures pour la surveillance et l'entretien des ouvrages de confinement, ainsi que pour la réglementation de l'accès aux sites et de leur utilisation. On s'attend à ce que les propriétaires demandent éventuellement à la CCEA l'autorisation d'abandonner leurs sites de stockage. Présentement, aucune disposition financière ne garantit la disponibilité des fonds requis pour l'entretien à long terme.

3.132 Les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pris aucune décision pour l'attribution des responsabilités résiduelles en vue de mesures institutionnelles d'entretien. Des négociations se poursuivent depuis plus d'une décennie entre les représentants du gouvernement fédéral et de l'Ontario au sujet des responsabilités et du rôle de chaque gouvernement.

3.133 Dans le cas du site déclassé d'Agnew Lake (Ontario), le propriétaire des lieux a effectué des travaux d'assainissement vers la fin des années 80. En réponse à une demande du propriétaire faite en 1990, la CCEA a autorisé l'abandon du site, sans que soit exigée de celui-ci une garantie financière pour l'entretien à long terme. L'Ontario est maintenant propriétaire du site. Selon Ressources naturelles Canada, la question des mesures institutionnelles pour l'entretien à long terme du site a été abordée lors de discussions avec des fonctionnaires de l'Ontario, dans le cadre de négociations portant sur l'attribution des rôles et des responsabilités résiduelles.

3.134 Ressources naturelles Canada devrait prendre les mesures nécessaires pour conclure un accord avec le gouvernement de l'Ontario sur l'attribution des rôles et des responsabilités résiduelles pour le déclassement des sites de résidus d'uranium et pour l'adoption de mesures institutionnelles en vue de l'entretien à long terme de tous les sites de cette province. Ressources naturelles Canada devrait également amorcer des discussions similaires avec le gouvernement de la Saskatchewan.

Réponse du Ministère : *Recommandation acceptée. En fait, le gouvernement fédéral et la province de l'Ontario ont déjà accordé leur appui à la préparation d'un protocole d'accord fondé sur une stratégie approuvée.*

Ressources naturelles Canada demeurera le chef de file fédéral aux fins de la conclusion, avec l'Ontario, d'une entente sur le partage des

responsabilités associées au déclassement et à l'entretien permanent des mines d'uranium abandonnées. En outre, Ressources naturelles Canada a tenu des discussions préliminaires avec la Saskatchewan dans le but de clarifier des responsabilités du même type.

Conséquences financières de la recherche de solutions à long terme

3.135 Depuis les années 70, le gouvernement fédéral (incluant EACL) a dépensé environ 450 millions de dollars à la recherche de solutions à long terme applicables aux déchets radioactifs; cette somme comprend les dépenses suivantes :

- environ 370 millions de dollars, selon les données d'EACL, pour la recherche et le développement d'un concept de stockage permanent des déchets hautement radioactifs;

- environ 53 millions de dollars, selon les données d'EACL, pour la recherche et le développement de mesures pour le stockage permanent des déchets faiblement radioactifs;

- environ 21 millions de dollars, selon les données de Ressources naturelles Canada, pour tenter de trouver un site de stockage permanent pour les déchets historiques de la région de Port Hope;

- environ 10 millions de dollars, selon l'estimation de Ressources naturelles Canada, pour trouver des solutions à long terme pour les résidus d'uranium.

3.136 Selon les documents du gouvernement fédéral, au cours des 70 prochaines années, il faudra consacrer au moins 10 milliards de dollars pour trouver et appliquer des solutions au problème des déchets radioactifs du Canada. On prévoit que presque tous les fonds proviendront des producteurs de déchets. A partir de différents documents fédéraux, nous estimons que la contribution du gouvernement fédéral, incluant la part d'EACL, sera d'environ 850 millions de dollars. Cette part pourrait être plus importante si le gouvernement fédéral devait assumer une responsabilité résiduelle pour d'autres producteurs de déchets.

3.137 Jusqu'à maintenant, aucun passif éventuel du gouvernement fédéral, de l'ordre de 850 millions de dollars, n'a été divulgué dans les Notes afférentes aux états financiers du Canada ni dans les Notes afférentes au *Rapport financier annuel* du gouvernement du Canada. Étant donné que ce passif éventuel peut modifier le déficit, nous sommes d'avis qu'il devrait être divulgué.

3.138 Le gouvernement fédéral devrait divulguer dans les Notes afférentes aux états financiers et dans les Notes afférentes au *Rapport financier annuel* du gouvernement du Canada, le passif éventuel du gouvernement fédéral lié aux déchets radioactifs qu'il peut établir et estimer de façon raisonnable.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le gouvernement canadien est conscient que les principes comptables généralement reconnus, tels qu'énoncés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, requièrent la reconnaissance des passifs et des coûts environnementaux et de restauration des sites. Bien que certaines estimations de coûts puissent être disponibles au sein du gouvernement du Canada pour le nettoyage d'éléments spécifiques tels que les déchets radioactifs et la contamination de sites, ce n'est pas le cas pour d'autres responsabilités environnementales pour lesquelles le gouvernement s'est engagé à agir. Le coût pour le gouvernement de tous ces engagements ne peut pas être déterminé présentement et, tant que des estimations plausibles de ces coûts ne seront pas établies, le gouvernement ne devrait pas changer ses politiques comptables pour enregistrer des coûts partiels. La détermination de ces coûts, qui sont fonction d'une politique gouvernementale, d'une législation et de règlements en évolution, fait l'objet d'une étude présentement. Dans la mesure du possible, l'information dans les notes aux états financiers du gouvernement pour l'année financière 1994-1995 sera enrichie pour y inclure les passifs éventuels qui peuvent être déterminés et estimés de façon raisonnable.*

Conclusion

3.139 La responsabilité du gouvernement fédéral en matière de gestion des déchets radioactifs du Canada, notamment la recherche de solutions à long terme, est partagée entre de nombreux intervenants. A l'exception des responsabilités résiduelles relatives aux résidus d'uranium, les responsabilités actuelles du gouvernement fédéral relatives à la réglementation, au stockage des déchets radioactifs et à la recherche à ce sujet sont clairement définies et attribuées. Toutefois, les rôles et les responsabilités en matière d'application de solutions à long terme pour les déchets hautement radioactifs et les déchets faiblement radioactifs ne sont pas clairement définis et attribués.

3.140 Les différents intervenants fédéraux comprennent leurs responsabilités; pourtant ils ne collaborent pas toujours avec les autres intervenants dans l'optique d'une vision et d'un programme communs pour le stockage permanent des déchets radioactifs du Canada. Le gouvernement fédéral, en accord avec les principaux intervenants, doit élaborer cette vision et ce programme communs.

3.141 Voici les domaines dans lesquels il faut améliorer la façon dont le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités en matière de gestion des déchets radioactifs :

- Ressources naturelles Canada doit élaborer des politiques fédérales pour couvrir toutes les catégories de déchets radioactifs. Une seule politique fédérale officielle a été écrite; il s'agit de la politique de 1986 sur la gestion des déchets faiblement radioactifs;

- le Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité doit poursuivre son mandat qui est d'établir un service de paiement par l'usager pour le stockage permanent des DFR;

- la CCEA doit veiller à ce que les résidus d'uranium des sites dont les activités ont cessé avant 1976 relèvent de son régime réglementaire actuel.

3.142 Le Canada a progressé dans son étude des moyens de résoudre les problèmes associés aux déchets radioactifs d'un point de vue scientifique et technique. Il a également avancé dans l'assainissement des déchets historiques. Ces efforts ont été soutenus par d'importantes sommes payées par les contribuables. Le gouvernement fédéral a consacré environ 370 millions de dollars à des activités de recherche et développement liées à un concept de stockage permanent des déchets hautement radioactifs. Le gouvernement fédéral a aussi investi environ 80 millions de dollars dans des activités de recherche et développement sur les DFR, d'assainissement des déchets historiques et de recherche d'un site de stockage permanent pour les déchets de la région de Port Hope. Il a également consacré près de 10 millions de dollars à des travaux de recherche sur les résidus d'uranium.

3.143 Les divers efforts déployés par les nombreux intervenants fédéraux en cause ne se sont pas encore traduits par une solution appropriée à l'épineux problème national de stockage de nos DHR et de nos DFR. A l'heure actuelle, le Canada ne possède aucune installation de stockage permanent pour les déchets hautement radioactifs, ni pour les déchets faiblement radioactifs. Le Canada n'a pas avancé aussi rapidement que d'autres pays en ce qui concerne l'application d'une solution à long terme pour les DHR ou la construction d'installations de stockage des DFR attribuables aux activités.

3.144 Les coûts potentiels futurs relatifs à l'application de solutions de stockage permanent des déchets radioactifs du Canada sont considérables - au moins 10 milliards de dollars au cours des 70 prochaines années. On prévoit que presque tous les fonds proviendront des producteurs de déchets, le gouvernement fédéral ne supportant qu'une faible part de ces dépenses. Nous estimons que la contribution du gouvernement fédéral sera d'environ 850 millions de dollars. Toutefois, le gouvernement fédéral n'a pas divulgué dans les Notes afférentes aux états financiers ni dans les Notes afférentes au *Rapport financier annuel* du gouvernement du Canada le passif éventuel lié aux déchets radioactifs qu'il peut établir et estimer de façon raisonnable.

3.145 Pour garantir le paiement par le producteur et réduire au minimum le fardeau des générations futures, le passage du stockage provisoire aux solutions à long terme pour les déchets hautement radioactifs et les déchets faiblement radioactifs doit respecter les conditions suivantes :

- une entente entre les intervenants sur une approche relative à la mise en oeuvre d'une solution à long terme pour les DHR du Canada;

- une entente entre les intervenants sur les rôles et les responsabilités, un plan, un calendrier et des arrangements de financement en vue du stockage permanent des DFR du Canada attribuables aux activités;

- un plan fédéral, avec des dates cibles, pour la mise en oeuvre d'une solution à long terme pour les déchets historiques de la région de Port Hope;

- une continuité au niveau des responsabilités fédérales en ce qui concerne la gestion de tous les déchets historiques faiblement radioactifs du Canada.

Équipe de vérification

Ian Campbell
John Cathcart
Murray Duncan
David Nobbs
Robert Pelland
Jerry Rosinski
Nihal Wijay

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec la vérificatrice responsable, M^{me} Ellen Shillabeer.

Chapitre 4

Santé Canada : La gestion d'un projet de réforme à la Direction générale de la protection de la santé

Table des matières

	Page
Points saillants	4-5
Contexte	4-7
Le rôle important de la Direction générale de la protection de la santé	4-7
Dilemme pour les gestionnaires de la Direction générale	4-7
Vers la gestion du changement	4-9
Étendue, objectifs et critères de la vérification	4-10
Critères de vérification	4-11
Observations	4-11
Le début du projet de réforme	4-11
Une réponse rapide et un processus initial acceptable	4-12
Les données nécessaires sur l'efficacité et les coûts connexes n'étaient pas toujours disponibles	4-12
Mise en oeuvre de la Nouvelle entreprise	4-13
Réorganisation en vue de rationaliser la reddition de comptes et la structure	4-13
Publication d'un cadre stratégique pour clarifier l'orientation	4-14
Les éléments de base nécessaires sont en place	4-15
Une perte d'élan	4-15
Des progrès lents dans le règlement des problèmes connus	4-15
Il y a encore des questions clés à résoudre dans le projet de réforme pour ce qui est de la Direction des médicaments	4-15
Les changements à apporter au programme des médicaments ne sont pas tous du ressort de la Direction générale	4-17
Le Bureau des matériels médicaux a été créé mais les changements sont lents	4-17
Les changements nécessaires en matière de réglementation des matériels médicaux dépendent	

de processus extérieurs à la Direction générale 4-19

L'élaboration d'une stratégie de gestion des risques pour la santé publique 4-19
Les conclusions du groupe d'étude n'appuyaient pas les changements 4-20
La nécessité d'améliorer la stratégie de gestion des risques pour la santé publique 4-20

La recherche d'autres méthodes de financement 4-21
Succès limité du recouvrement des coûts dans le passé 4-21
Des cibles de production de recettes sont prévues dans le plan de recettes de la Nouvelle entreprise 4-21
La rapidité des progrès dans la mise en oeuvre de la production des recettes a été influencée par des processus extérieurs à la Direction générale 4-23
Économies d'efficience cernées 4-23
On révisera les plans pour y inclure plus d'économies à la suite de l'examen des programmes 4-24
Réaffectation du budget encore à l'étude 4-24
Système de renseignements sur la santé publique 4-24

Conclusion 4-25

Pièces

4.1 Direction générale de la protection de la santé, Santé Canada, Organisation et ressources, 1994-1995 4-8
(Pièce 4.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
4.2 Chronologie de la première phase du projet de réforme à la DGPS 4-11
4.3 Cadre stratégique de la Direction générale de la protection de la santé, 1994 4-14
4.4 Études précédentes des responsabilités de la DGPS concernant les médicaments 4-16
4.5 Définition d'un instrument médical aux termes de la *Loi sur les aliments et drogues* 4-18
4.6 Historique de la production de recettes à la DGPS 4-22
4.7 Le Système renforcé de renseignements sur la santé publique 4-24

Santé Canada : La gestion d'un projet de réforme à la Direction générale de la protection de la santé

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : Dan Rubenstein

Points saillants

4.1 La Direction générale de la protection de la santé (DGPS) de

Santé Canada a pour mandat d'exécuter des programmes d'évaluation et de gestion des risques pour la santé publique auxquels sont exposés les Canadiens. La Direction générale joue un rôle national unique en ce sens qu'elle protège les Canadiens des risques, actuels ou nouveaux, pour la santé publique.

4.2 Les gestionnaires de la Direction générale craignaient de n'être plus en mesure de faire face à leurs obligations envers les Canadiens, à savoir gérer les risques, actuels ou nouveaux, pour la santé publique, s'ils continuaient de réduire leurs budgets. En 1993, la Direction générale a fait appel à un programme de gestion du changement pour résoudre ce dilemme.

4.3 Le présent chapitre examine les premiers progrès réalisés par la Direction générale dans l'introduction de changements susceptibles de résoudre le dilemme en question, et de régler certains problèmes de programme connus. Nous avons examiné le projet aux premiers stades du processus afin de déterminer si l'expérience de la Direction générale pourrait être de quelque utilité pour d'autres organismes qui se trouvent soumis à des pressions semblables.

4.4 La Direction générale a réussi à rassembler les ressources nécessaires pour mettre les choses en route. Un processus initial acceptable a été élaboré et une vision de ce que l'on souhaitait réaliser a été définie. La mise en oeuvre d'un plan d'action appelé Nouvelle entreprise a commencé en avril 1994.

4.5 Le processus a, dès le début, abouti à un certain nombre de résultats comme les changements organisationnels, l'élaboration d'un cadre stratégique de la Direction générale et l'amélioration de systèmes internes.

4.6 Il a fallu faire des compromis au début du processus. Les données nécessaires sur l'efficacité et les coûts connexes des programmes et des activités n'étaient pas toujours disponibles. Les premières tentatives d'élaboration d'une stratégie de gestion des risques pour la santé publique n'ont pas produit de résultats qui permettent de distinguer clairement les divers risques pour la santé publique. Ce sont des points dont il faudra s'occuper pour que la Nouvelle entreprise puisse aller de l'avant.

4.7 Dans des domaines auxquels on porte une attention soutenue, comme le recouvrement des coûts, on continue de faire des progrès. Des cibles ont été fixées, et on génère plus de recettes. La rapidité avec laquelle la Direction générale peut atteindre ses cibles est fortement influencée par des processus d'approbation qui échappent à son contrôle.

4.8 Après les premières réalisations, le rythme du changement s'est ralenti dans toute la Direction générale. Des pressions visant à inciter les gestionnaires à faire des changements ont continué de s'exercer grâce aux examens réguliers et minutieux d'un comité de surveillance. La Direction générale doit chercher des manières de retrouver une partie de son élan et de son enthousiasme du début.

4.9 A ce stade précoce du processus de changement, nous avons constaté que le règlement d'un certain nombre de problèmes déjà connus progressait assez lentement. Par exemple, bien que la Direction des médicaments ait pris certaines mesures, d'importants problèmes soulevés au cours d'études précédentes ne sont toujours pas réglés. De même, au Bureau des matériels médicaux, un bon nombre des changements recommandés en 1992 n'ont pas encore été entièrement apportés. Pour que les changements dans les programmes portent fruit, il faudra consacrer des efforts soutenus afin de résoudre ces problèmes.

4.10 L'expérience de la DGPS indique à quel point il est important que les gestionnaires soient proactifs. Les gestionnaires du gouvernement font face à de nombreuses demandes de changement dans les programmes et dans les budgets, provenant soit de l'intérieur, soit de l'extérieur de leurs organisations. En mettant en route leur propre processus d'examen, les gestionnaires de la DGPS étaient en meilleure position pour satisfaire à la fois aux exigences de l'examen des programmes du gouvernement et aux priorités de la Direction générale. La nécessité permanente de changer et de s'ajuster rend cette capacité de réaction d'autant plus importante.

4.11 La rapidité avec laquelle les gestionnaires de la Direction générale peuvent modifier leurs programmes et leurs activités est liée aux exigences de processus d'approbation extérieurs à la Direction générale, comme l'approbation réglementaire et les autorisations pour le recouvrement des coûts. Le défi du gouvernement sera de trouver des manières de satisfaire aux exigences qui s'appliquent à toute l'administration fédérale, tout en appuyant les initiatives prises par de plus petites unités comme la Direction générale de la protection de la santé.

Contexte

4.12 Le présent chapitre examine les progrès initiaux réalisés par la Direction générale de la protection de la santé (DGPS) de Santé Canada dans le processus de changement de ses opérations pour répondre aux attentes du public en matière de protection de la santé et aux réductions budgétaires imposées par les exigences financières.

Le rôle important de la Direction générale de la protection de la santé

4.13 Chaque jour, la santé et la sécurité des Canadiens sont menacées. Les dangers environnementaux et industriels, les maladies transmissibles, les aliments insalubres, les médicaments, les matériels médicaux et autres produits de consommation constituent autant de menaces pour la santé. Le but fondamental de la Direction générale est de protéger les Canadiens des risques, actuels et nouveaux, pour la santé. Pour sa vaste gamme d'activités en santé publique, la Direction générale tient son mandat de la législation fédérale et des ententes internationales dont le Canada est signataire. La Direction générale joue un rôle unique à l'échelle nationale en assurant la salubrité des aliments et l'innocuité des médicaments, des cosmétiques, des matériels médicaux et des dispositifs émettant des radiations ainsi que la

surveillance épidémiologique et la surveillance de l'hygiène du milieu. Pour évaluer et gérer ces risques pour la santé publique, la Direction générale effectue régulièrement des visites sur place dans des usines de fabrication de médicaments et de produits alimentaires, mène des évaluations de produits avant et après la commercialisation et assure des services de référence et de laboratoire de diagnostic à l'échelle nationale ainsi que des services de surveillance et d'enquête en cas d'épidémies.

4.14 La Direction générale emploie environ 2 360 personnes et dispose d'un budget de 259 millions de dollars pour 1994-1995. Comme on peut le voir à la pièce 4.1, elle compte quatre grandes directions. Le travail effectué dans ces directions exige une vaste gamme de compétences scientifiques et de connaissances de la réglementation s'appuyant sur l'utilisation de laboratoires et d'équipement technique. A cause de l'investissement dans des travaux scientifiques, il faut un engagement à plus long terme dans les installations et le personnel, ce qui exige qu'on puisse, dans une certaine mesure, prévoir les ressources dont on disposera.

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

Dilemme pour les gestionnaires de la Direction générale

4.15 Vers le début de 1993, à l'instar d'autres parties de l'administration fédérale et d'autres secteurs de Santé Canada, la Direction générale faisait l'objet de pressions budgétaires croissantes. Elle prévoyait que le Conseil du Trésor et d'autres secteurs de Santé Canada lui demanderaient de continuer à réduire son budget de base qui était de 180 millions de dollars en 1993-1994. Elle était également devenue de plus en plus dépendante de financements « temporarisés » ou d'une durée limitée (environ 50 millions de dollars) pour des questions de santé particulières. En 1993-1994, la Direction générale s'est vu fixer comme cible une réduction du budget de base de 6,1 millions de dollars. Les contraintes financières visées pour 1994-1995 devaient aboutir à d'autres compressions de 2,4 millions de dollars au budget de base de la Direction générale, et on prévoyait d'autres réductions pour 1995-1996 et après. Pour l'exercice 1994-1995, la Direction générale estimait qu'elle avait besoin de 4,9 millions de dollars supplémentaires pour des programmes prioritaires non prévus ou insuffisamment financés.

4.16 Du fait des demandes continues de réductions budgétaires, les gestionnaires de la Direction générale craignaient de ne plus être en mesure de faire face à leurs obligations envers les Canadiens, à savoir protéger la santé publique. Ils s'inquiétaient particulièrement des risques pour la santé que posaient les nouvelles maladies et les nouvelles technologies, comme les défis que présentent l'émergence de produits biotechniques de plus en plus sophistiqués. En témoigne leur participation à la controverse qui a entouré des questions de santé publique comme l'innocuité des prothèses mammaires et de l'approvisionnement en sang.

4.17 Pendant cette période, un nouveau sous-ministre adjoint a été nommé à la Direction générale. Lui-même et l'équipe de la haute direction se sont trouvés aux prises avec un dilemme, c'est-à-dire qu'il leur fallait satisfaire aux demandes contradictoires provenant à la fois de l'extérieur et de l'intérieur de la Direction générale. Il y avait les demandes du Conseil du Trésor et de Santé Canada qui voulaient réduire les dépenses. Il y avait aussi les demandes des spécialistes de la Direction générale qui souhaitaient protéger et même augmenter leur budget pour maintenir la base scientifique, continuer les recherches en cours, réduire les lacunes dans les programmes et renforcer les activités de réglementation. Ils ont prévenu que les compressions d'aujourd'hui pourraient bien faire les manchettes de demain.

Vers la gestion du changement

4.18 La haute direction de la Direction générale a rejeté l'idée de compressions générales. Pour résoudre les demandes contradictoires, la Direction générale s'est plutôt tournée vers la restructuration de programme. Ce processus de gestion du changement devait fournir une base objective pour déterminer, financer et remplir les obligations fondamentales. Dans un tel processus, le point de départ serait de comprendre clairement le besoin d'activités dans ces secteurs clés ainsi que les coûts et l'efficacité de ces activités. Ensuite, on pourrait examiner les solutions de rechange aux méthodes existantes dans ces domaines clés. Parmi les autres méthodes de financement, mentionnons la détermination des économies résultant de l'efficience accrue, la production de nouvelles recettes et l'élaboration d'une base plus objective pour l'affectation des ressources parmi des activités concurrentielles de réglementation, de recherche et de surveillance. Un processus de réaffectation fondé sur l'évaluation du risque pour la santé publique fournit une base pour changer le mode d'affectation traditionnel.

4.19 Le Ministère a donné son approbation à la direction pour qu'elle entreprenne un examen complet et rigoureux du mandat législatif, des ressources et des activités de la Direction générale. A l'origine, le processus visait l'intérieur de l'administration fédérale, en se fondant sur les commentaires recueillis auprès des parties intéressées lors de précédentes études. De plus, le sous-ministre de la Santé a demandé que le processus de changement traite des problèmes de programme déjà connus dans les domaines des médicaments et des matériels médicaux.

Étendue, objectifs et critères de la vérification

4.20 Des études effectuées auparavant, notamment notre vérification de la salubrité des aliments en 1994, ont fait ressortir la difficulté qu'il y a de faire rapidement changer les choses dans la Direction générale. La direction reconnaît l'importance d'agir plus rapidement. La Direction générale s'est montrée proactive en prenant l'initiative des changements, et cela, plus d'un an avant la mise en oeuvre de l'examen des programmes à l'échelle du gouvernement. Le

gouvernement exige des changements à la fois dans toute l'administration fédérale et au sein de chaque ministère. Les gestionnaires doivent être prêts à relever ces défis et à prendre les mesures nécessaires. Il est de plus en plus important pour les gestionnaires du gouvernement d'être en mesure de s'adapter aux changements. La Direction générale de la protection de la santé a commencé à le faire de bonne heure. Nous avons vérifié le projet de la Direction générale tôt dans le processus afin de déterminer si les choses se déroulaient bien et si l'expérience pourrait profiter à d'autres organismes qui sont soumis à des pressions semblables.

4.21 L'objectif global de cette vérification était d'évaluer les premiers succès du projet de réforme, en vue de tirer des leçons générales de ce qui semble fonctionner dans la gestion du changement au sein de l'administration fédérale. Les sous-objectifs de la vérification comprenaient une évaluation :

- du caractère raisonnable et complet de la stratégie de changement;

- de la détermination, au début du processus, des problèmes, des obstacles et des contraintes qui pourraient limiter le succès de la Nouvelle entreprise;

- des progrès réalisés jusque-là.

4.22 La vérification a porté sur la conception et la mise en oeuvre du projet de réforme à la Direction générale de la protection de la santé pendant la période allant du début de 1993 à février 1995. Les activités de vérification ont consisté, entre autres, en travaux sur place à la Direction générale à Ottawa et dans les laboratoires régionaux. Nous avons vérifié la gestion du processus, la collecte de données, l'analyse, l'élaboration de plans d'action, et des examens récents de la Direction générale, dont les recommandations devaient être mises en oeuvre dans le cadre du processus de changement. Nous n'avons pas vérifié les examens en cours à ce moment-là, comme ceux qui portaient sur la banalisation de l'emballage des produits du tabac et l'enquête sur l'innocuité de l'approvisionnement en sang au Canada.

Critères de vérification

4.23 Un certain nombre de théories de la gestion traitent de la manière de mettre en oeuvre des projets de réforme. Cependant, il semble qu'on s'entende généralement sur ce qu'ont en commun les changements qui donnent de bons résultats :

- Ils sont pris au sérieux par la haute direction qui y consacre le temps et les ressources nécessaires;

- Ils sont guidés par une vision bien formulée indiquant clairement où va l'organisation, et comment elle prévoit s'y rendre;

- Les plans, les objectifs et les étapes sont clairement établis, et les personnes responsables des résultats sont identifiées;

- Les progrès sont évalués en regard des plans, des objectifs et des buts et les modifications qui s'imposent sont effectuées;

- Il faut qu'il y ait un engagement continu.

4.24 Chaque organisation doit s'adapter et, éventuellement, modifier sa stratégie et le moment de la mettre en oeuvre de manière à tenir compte de ses propres circonstances institutionnelles, de sa culture et de l'environnement dans lequel elle fonctionne. Nous avons évalué le caractère raisonnable de la stratégie initiale de la Direction générale, compte tenu de ses circonstances uniques, et nous avons examiné les résultats en regard des cibles fixées par la Direction générale pour l'évaluation de ses progrès.

Observations

Le début du projet de réforme

4.25 Les premiers mois ont été passés à rassembler de l'information de programme pour le projet de réforme (voir la pièce 4.2). Le sous-ministre adjoint de la Direction générale a commencé par mettre en place les ressources nécessaires pour gérer le projet de réforme. Peu après l'approbation du projet, on a constitué une équipe centrale composée de divers membres du personnel de la DGPS et d'autres directions générales du Ministère. Un comité de surveillance a été chargé d'assurer, auprès de l'équipe centrale, une fonction indépendante d'examen critique et de conseil. Ce comité comprenait le sous-ministre adjoint de la Direction générale, le sous-ministre adjoint principal de Santé Canada et des spécialistes de l'extérieur, notamment des hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé.

Pièce 4.2

Chronologie de la première phase du projet de réforme à la DGPS

Février 1993	Le sous-ministre adjoint principal approuve l'examen des programmes de la DGPS
Printemps 1993	Établissement du Comité de surveillance
Juin 1993	Le Comité de surveillance approuve le cadre de collecte des données
Juillet 1993	Début de l'exercice d'évaluation des risques par la création du groupe d'étude
Octobre 1993	Présentation du rapport sur le cadre de collecte des données au Comité de surveillance
Novembre 1993	Évaluation des risques présentée au Comité de surveillance

Mars 1994 Approbation du plan d'action par le Comité administratif de la Direction générale

Avril 1994 Approbation du plan d'action par le Comité exécutif du Ministère

Le 15 avril 1994 La DGPS annonce la Nouvelle entreprise
La DGPS est restructurée
La DGPS présente le Cadre stratégique

4.26 Pour commencer, l'équipe a rassemblé des données et effectué des analyses en vue d'une présentation au comité de surveillance. Les données sur les activités de la Direction générale ont été rassemblées à l'aide d'une série de questions posées aux gestionnaires. Ces questions avaient été conçues de manière à permettre d'obtenir de l'information sur l'efficacité des activités et les solutions de rechange à celles-ci. Cette information a été recueillie, analysée et présentée au comité de surveillance en 13 semaines.

Une réponse rapide et un processus initial acceptable

4.27 La haute direction s'était trouvée confrontée à des exigences contradictoires et y avait réagi rapidement. Les questions posées aux gestionnaires de programme étaient d'importance; en fait, il s'agissait de commencer un examen de programme un an avant le reste de l'administration fédérale. La Direction générale a réussi à réunir les ressources nécessaires et à les amener à se concentrer sur la tâche en temps voulu. Le rythme selon lequel le processus a débuté a créé une dynamique qui, aux yeux de nombreux participants, a eu une importance certaine.

4.28 La haute direction de la Direction générale a joué un rôle de premier plan et les membres de l'équipe centrale l'ont considérée comme leur champion dans cet exercice. Beaucoup sont d'avis que la participation de la haute direction a grandement contribué à l'enthousiasme et à l'engagement des membres de l'équipe.

4.29 La composition du comité de surveillance a accentué les pressions et l'appui venant de l'extérieur, créant ainsi un sentiment d'urgence qui a aidé à soutenir l'élan initial. Le processus a donc rapidement commencé, les membres de l'équipe centrale ayant été en mesure de présenter au comité de surveillance une quantité considérable d'informations dans les délais imposés.

Les données nécessaires sur l'efficacité et les coûts connexes n'étaient pas toujours disponibles

4.30 On a dû faire des compromis, et certains des premiers efforts n'ont eu qu'un succès mitigé. En fait, les données recueillies ne répondaient pas à toutes les questions clés. Par exemple, souvent, les résultats n'avaient pas été mesurés et l'on n'avait pas tiré de conclusions sur l'atteinte des objectifs; ou bien, on n'avait pas considéré l'efficacité et les coûts connexes des activités et des solutions de rechange. Ce genre d'information est nécessaire pour

rationaliser et systématiser des décisions en matière de programme, et réaffecter des ressources déjà rares. Faute d'une bonne partie de cette information, les efforts de la Direction générale en vue d'évaluer les risques pour la santé publique et de rationaliser l'affectation du budget reposaient sur une base fragile. Cette question est discutée plus à fond dans les paragraphes 4.57 à 4.63.

4.31 La Direction générale devrait améliorer ses données sur l'efficacité de ses programmes.

Réponse du Ministère : *D'accord. Le fait que la Direction générale de la protection de la santé compte de moins en moins sur les crédits parlementaires et de plus en plus sur le recouvrement des coûts et l'imposition de frais aux usagers a mis en évidence l'importance de la rentabilité, des normes de service, de l'efficacité des programmes et des solutions de rechange pouvant remplacer les méthodes actuelles d'exécution des programmes. Ayant jugé que la capacité de mener les analyses nécessaires constituait une priorité stratégique, la Direction générale déploie des efforts spéciaux dans ce domaine. Les modèles qu'elle élabore actuellement serviront à déterminer le type et la quantité d'information que la Direction générale doit générer.*

Mise en oeuvre de la Nouvelle entreprise

4.32 Le 15 avril 1994, on a annoncé aux employés de la Direction générale le plan de mise en oeuvre du projet, appelé Nouvelle entreprise, ainsi que les plans d'action à l'appui. Ces plans comprennent toute une gamme de projets allant de changements relativement mineurs à des changements de grande envergure comme la restructuration de la Direction générale. En même temps, le concept de « 15 et 15 » a été décrit; voici ce dont il s'agit :

- une réduction de 15 p. 100, en trois ans, des dépenses de services votés, afin de se conformer aux attentes du gouvernement en matière de réduction et de constituer une base de ressources pour le réinvestissement;

- la production de recettes correspondant à 15 p. 100 des dépenses de services votés, dans les cinq ans qui viennent.

4.33 Le plan consistait essentiellement à élaborer pour la Direction générale un cadre stratégique clair, à mettre en oeuvre des changements importants dans l'organisation et dans sa structure de reddition des comptes, à régler les problèmes de programme connus, à concentrer les ressources sur les activités essentielles et à élaborer les nouvelles stratégies de gestion des risques pour la santé publique. Ensemble, tout cela représentait les éléments clés de ce que la direction a appelé la Nouvelle entreprise.

Réorganisation en vue de rationaliser la reddition de comptes et la structure

4.34 La Direction générale a été restructurée le jour même où la Nouvelle entreprise a été annoncée. La Direction des opérations

régionales a été dissoute, et les directeurs régionaux relevaient désormais directement du sous-ministre adjoint. Pour les éléments clés, les directeurs généraux ont reçu tous les pouvoirs dont ils avaient besoin pour être tenus comptables des programmes clés. Le personnel de la Direction des opérations régionales a été intégré au personnel des directions des programmes clés. Une direction des services de gestion et de programme a été formée, qui comprenait un bureau d'examen de programme et un bureau de production des recettes et de planification des affaires.

4.35 Durant la vérification, nous avons observé certains problèmes de transition auxquels on s'attendait; par exemple, on ne savait pas exactement qui il fallait appeler à Ottawa pour avoir des conseils d'ordre fonctionnel, ni comment préparer un budget pour 1995-1996 sur la nouvelle base, ou quels étaient les rôles et les liens hiérarchiques des bureaux de district au sein de la nouvelle organisation. Cependant, le personnel des régions nous a informés qu'il voyait d'un oeil favorable la nouvelle structure hiérarchique où les directeurs régionaux relèveraient directement du sous-ministre adjoint.

4.36 En mettant en oeuvre ce changement organisationnel le jour du lancement de la Nouvelle entreprise, la direction a réussi à donner une visibilité considérable à l'événement. Le personnel touché en a senti immédiatement les effets, ce qui a ajouté encore à l'élan créé au cours de la phase initiale.

Publication d'un cadre stratégique pour clarifier l'orientation

4.37 Au moment où la réorganisation a été annoncée, la Direction générale a publié un cadre stratégique conçu pour servir de base à la prise de décisions concernant toute une gamme de solutions de rechange en matière de santé publique (voir la pièce 4.3). Les changements prévus dans le cadre de la Nouvelle entreprise n'avaient pas encore été mis en oeuvre; cependant, le cadre avait pour but de rendre l'orientation claire et d'aider au processus de mise en oeuvre.

Pièce 4.3

Cadre stratégique de la Direction générale de la protection de la santé, 1994

Le Cadre stratégique englobe le rôle de la Direction générale de la protection de la santé dans la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé et le bien-être des Canadiens. Il comprend les éléments clés suivants :

- **Établissement des priorités :** Établir les priorités en matière de santé d'après l'évaluation et la gestion des risques, et fixer des buts dans les secteurs prioritaires.

- **Évaluation et gestion des risques** : Suivre un processus structuré de détermination des risques pour l'évaluation et la gestion des risques.

- **Approche réglementaire :** Suivre une approche réglementaire assez souple pour permettre l'adaptation à l'évolution des circonstances.

- **Internationalisation :** Prendre une part active à l'élaboration et à l'adoption de normes internationales en matière de santé et de sécurité afin de réduire les risques pour la santé des Canadiens.

- **Communication :** Faire en sorte que les décisions soient accessibles au public et en accroître la compréhension parmi les Canadiens afin qu'ils puissent améliorer leur santé.

- **Coopération :** Travailler en collaboration avec les parties intéressées à l'élaboration et à l'exécution des programmes.

- **Capacité scientifique :** Conserver la capacité scientifique de la Direction générale et soutenir la recherche axée sur l'élaboration et l'application de mesures conçues pour améliorer la santé des Canadiens.

- **Gestion :** Assurer une direction claire, susciter un climat propice à l'excellence et faire le meilleur usage possible des ressources.

- **Production de recettes :** Déterminer les possibilités de production de recettes tout en minimisant les effets indésirables sur la santé publique et stimuler l'exécution efficace des programmes.

4.38 L'élaboration du cadre stratégique exigeait la coopération de toutes les directions au sein de la Direction générale et, aux yeux des membres de la direction, le fait que le cadre ait été mené à bonne fin signifiait qu'ils avaient réussi à créer un milieu de gestion collégial marqué du signe de la collaboration.

Les éléments de base nécessaires sont en place

4.39 Le processus a généré visibilité et élan, et a permis que l'action commence. On a d'abord mis en place ce que la haute direction voyait comme les éléments de base nécessaires : le personnel, la structure organisationnelle et les principes directeurs. Il restait les questions beaucoup plus importantes et plus complexes qui ont trait plus directement à la gestion des risques pour la santé publique.

Une perte d'élan

4.40 Suite à l'annonce de la Nouvelle entreprise, le 15 avril 1994, la responsabilité de la mise en oeuvre des plans d'action particuliers a été confiée au personnel opérationnel. Une bonne partie de l'élan initial a commencé à se dissiper. Le comité de surveillance a été dissous et les membres de l'équipe centrale sont retournés à leurs fonctions opérationnelles. Il n'existait plus d'équipe se consacrant uniquement au projet de réforme.

4.41 Outre le fait que le personnel devait s'acquitter de ses responsabilités courantes, d'autres événements ont détourné l'attention

et l'énergie du processus de mise en oeuvre. L'examen des programmes à l'échelle de l'administration fédérale a été annoncé en février 1994, et des efforts considérables ont été consacrés à cet exercice au printemps et en été. En conséquence, la mise en oeuvre de la Nouvelle entreprise a ralenti. Au moment de notre vérification, la plupart des plans d'action étaient en retard. La Direction générale n'avait donc pas pu consacrer toute son attention au règlement des problèmes connus dans les programmes ni élaborer entièrement sa stratégie de gestion des risques pour la santé publique.

Des progrès lents dans le règlement des problèmes connus

4.42 Lorsqu'elle a entrepris le projet de réforme, la direction de la Direction générale s'est engagée à apporter des solutions à certains problèmes des opérations de programme. Nous avons examiné plus en détail les progrès réalisés à la Direction des médicaments et au Bureau des matériels médicaux. Pour ce qui est des problèmes de programme connus, ces deux secteurs avaient fait l'objet d'études récentes dont on a beaucoup parlé, et dont il était explicitement fait mention dans les objectifs du projet.

Il y a encore des questions clés à résoudre dans le projet de réforme pour ce qui est de la Direction des médicaments

4.43 L'objectif de la Direction des médicaments est de protéger et d'améliorer la santé des Canadiens en évaluant les avantages et les risques liés à la fabrication, à la vente et à l'utilisation des médicaments, et de prendre les mesures appropriées; il est également de promouvoir des méthodes scientifiques d'évaluation des avantages et des risques, et d'élaborer et de diffuser l'information qui encouragera l'utilisation rationnelle des médicaments. Les instruments de réglementation dont se sert la Direction des médicaments comprennent l'analyse des produits avant leur commercialisation, la surveillance après la commercialisation et les efforts de réglementation pour assurer la conformité aux bonnes pratiques de fabrication.

4.44 Bon nombre des problèmes déjà connus de la Direction générale avaient trait à la Direction des médicaments. La capacité de celle-ci de s'acquitter de son mandat a fait l'objet d'études exhaustives au cours de la dernière décennie (voir la pièce 4.4). Parmi les thèmes qui se trouvaient dans ces études, mentionnons la nécessité de réduire l'arriéré dans les examens de présentations de drogues, de renforcer le programme de distribution des médicaments d'urgence, de rationaliser le processus d'approbation des médicaments et d'améliorer la capacité de gestion des risques et des avantages des médicaments.

Pièce 4.4

Études précédentes des responsabilités de la DGPS concernant les médicaments

Année	Rapport	Commandé/Mené par	Thèmes communs
1985	Examen des programmes de la santé et des sports du Groupe de travail Nielsen	Gouvernement fédéral	• arriéré des présentations de drogues • fardeau réglementaire • il faudrait rationaliser les procédures de traitement des présentations de drogues
1985	Rapport de la Commission d'enquête sur l'industrie pharmaceutique (Commission Eastman)	Gouvernement fédéral	• le processus réglementaire d'approbation des drogues nouvelles est lent • les essais cliniques sont plus lents que dans d'autres pays • il faudrait réduire la période précédant la mise en circulation des drogues nouvelles
1987	Groupe de travail sur l'examen des présentations de drogues (Stein)	Gouvernement fédéral	• il faudrait renforcer le programme en ce qui a trait aux risques et aux avantages des • l'approbation des médicaments d'urgence pose des problèmes • préoccupations concernant le temps de réponse ou l'approbation, arriérés • lacunes du cadre réglementaire • le processus d'examen des présentations de drogues ne fonctionne pas de façon efficace
1987 **1990**	Vérification du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social	Bureau du vérificateur général	• arriéré de présentations de drogues • système de distribution des médicaments d'urgence inadéquat

			• il faudrait envisager des moyens de rationaliser les processus d'examen et d'approbation
1992	Examen du système canadien d'approbation des médicaments (Gagnon)	Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social	• il faudrait renforcer le programme en ce qui a trait aux risques et aux avantages des médicaments • étudier l'harmonisation internationale du système d'examen des médicaments • pas de structure pour la déclaration des réactions indésirables aux médicaments • il faut éliminer les arriérés • on propose des modèles abrégés de présentations de drogues

4.45 En réponse à l'étude la plus récente (Rapport Gagnon), la Direction des médicaments a entrepris un projet de renouvellement, qui devait régler tous les problèmes connus, notamment ceux qu'avait cernés le Rapport Gagnon. Elle a élaboré une stratégie de renouvellement qui a été approuvée par le Ministre en août 1993. Tous les projets devraient être terminés en août 1995. Cette stratégie s'appuie sur les recommandations du Rapport Gagnon et d'autres études du même genre. Comme le processus de renouvellement était déjà en place, la mise en oeuvre du renouvellement de la Direction des médicaments devenait l'un des objectifs du projet de réforme.

4.46 Il y a eu quelques réalisations, comme l'élaboration d'un système électronique de gestion des présentations de drogues et de normes provisoires du rendement pour les processus d'examen et le renforcement des systèmes de contrôle et de surveillance des réactions indésirables aux médicaments. En outre, le processus d'évaluation des drogues à faible risque a été rationalisé. Malgré cela, certaines questions clés sont restées en suspens. Par exemple, les processus d'évaluation pour d'autres catégories de produits pharmaceutiques, notamment les produits à risque élevé, n'ont pas été rationalisés. La Direction a encore à mettre en oeuvre les améliorations recommandées pour le programme de distribution des médicaments d'urgence.

4.47 Toutes les études (voir la pièce 4.4) recommandent que l'on élimine ou tout au moins que l'on réduise l'arriéré dans les présentations de drogues. Les efforts actuels de la Direction améliorent le système de gestion des examens des drogues. Ce système, révisé en novembre 1994, fournit à la direction de l'information sur diverses catégories de travaux. Cependant, la définition d'une présentation acceptable de drogue a été changée, de même que celle d'un arriéré. Le nouveau système ne peut donc fournir de comparaison avec les années précédentes et il n'est pas possible d'évaluer la réduction de l'arriéré. Cependant, la direction a affirmé que, durant l'année 1995, l'élimination de l'arriéré serait la priorité du programme de renouvellement.

Les changements à apporter au programme des médicaments ne sont pas tous du ressort de la Direction générale

4.48 La direction estime que la réduction de l'arriéré dépend, en partie, des efforts faits actuellement pour mettre en oeuvre le recouvrement des coûts et harmoniser davantage le processus d'examen des drogues avec celui d'autres pays. Le processus d'harmonisation prend beaucoup de temps et il ne relève pas entièrement de la Direction générale. Par ailleurs, la mise en oeuvre d'un certain nombre de projets de renouvellement de la Direction des médicaments dépend des consultations qui auront lieu avec les parties intéressées.

Le Bureau des matériels médicaux a été créé mais les changements sont lents

4.49 Le Bureau des matériels médicaux est responsable de la tenue à jour de l'information sur tous les matériels médicaux vendus au Canada (voir la pièce 4.5), de l'analyse avant la commercialisation des

matériels à risque élevé, de la surveillance après la commercialisation des matériels existants, de la recherche concernant les dangers que présentent les matériels médicaux et de l'élaboration des règlements, des normes et des méthodes d'essai.

Pièce 4.5

Définition d'un instrument médical aux termes de la *Loi sur les aliments et drogues*

La *Loi sur les aliments et drogues*[1] définit un « instrument »[2] comme tout article, instrument, appareil ou dispositif, y compris tout composant, partie ou accessoire de ceux-ci fabriqué ou vendu pour servir, ou présenté comme pouvant servir :

- au diagnostic, au traitement, à l'atténuation ou à la prévention d'une maladie, d'un désordre, d'un état physique anormal ou de leurs symptômes;

- à la restauration, à la correction ou à la modification d'une fonction organique ou de la structure corporelle;

- au diagnostic de la grossesse;

- aux soins pendant la grossesse et aux soins prénatal et postnatal.

Sur la base de cette définition, plus de 450 000 produits classés dans plusieurs milliers de catégories sont vendus au Canada.

Lorsqu'on parle de matériels médicaux, il peut s'agir aussi bien d'équipement diagnostic informatique hautement sophistiqué que d'un simple abaisse-langue en bois.

[1] Chapitre F-27, *Lois révisées du Canada*, 1985

[2] La terminologie moderne emploie l'expression « matériels médicaux », que l'on trouve dans tout le chapitre, sauf lorsque la loi est citée.

4.50 Comme pour la Direction des médicaments, le rapport Hearn a cerné, dans le programme, un grand nombre de points faibles en rapport avec les matériels médicaux. Le Rapport Hearn, commandé par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, qui portait sur la réglementation des matériels médicaux, a été publié en 1992; il concluait que, pour obtenir une réglementation efficace et efficiente des matériels médicaux, des changements majeurs s'imposaient.

4.51 Des progrès ont été réalisés. La création du Bureau des matériels médicaux faisait suite aux recommandations du Rapport Hearn. Pour ce qui est des matériels médicaux, la structure de reddition des comptes est maintenant plus claire, grâce en partie à la réorganisation de la Direction générale en 1994. De nouvelles procédures opérationnelles ont été élaborées, qui devraient être terminées à temps pour être approuvées par la Direction générale d'ici l'été de 1995. En

outre, un système de classement fondé sur le risque a été élaboré en septembre 1994; il servira de cadre pour l'élaboration des règlements et des procédures d'évaluation de la conformité à ces règlements, en vue d'une harmonisation internationale.

4.52 Cependant, il reste des questions clés à traiter. De nombreuses questions de réglementation importantes, qui restent en suspens, ne seront pas réglées complètement tant qu'on n'aura pas mis en oeuvre l'ensemble de règlements proposé. Cet ensemble vise des changements dans 16 secteurs différents, notamment la nécessité de renforcer les exigences imposées aux fabricants, à savoir démontrer l'innocuité et l'efficacité des matériels avant de les commercialiser. La Direction générale prévoit que cet ensemble de règlements sera mis en oeuvre d'ici 1997.

Les changements nécessaires en matière de réglementation des matériels médicaux dépendent de processus extérieurs à la Direction générale

4.53 La réglementation classe certains matériels médicaux dans la catégorie des matériels à risque élevé (par exemple, les matériels destinés à être implantés pour une longue période) car leur utilisation peut causer des dommages graves ou même la mort. Les règlements exigent que ces matériels fassent l'objet d'essais cliniques dont les résultats satisfassent le Bureau des matériels médicaux avant que l'usage en soit approuvé.

4.54 Pour les matériels qui ne figurent pas dans les règlements comme étant à risque élevé, l'approbation avant la commercialisation n'est pas nécessaire, et le Bureau ne peut prendre des mesures qu'après leur commercialisation. La liste n'en a guère été modifiée depuis 1985. Par conséquent, un grand nombre des nouveaux matériels que le Bureau considère comme présentant un risque élevé ne font pas l'objet d'une approbation avant la commercialisation et ne seront pas traités comme étant à risque élevé tant que les règlements n'auront pas été modifiés.

4.55 En 1985, la Direction générale a reconnu qu'il était nécessaire de modifier les règlements dans le secteur des essais cliniques et a commencé à préparer des propositions en ce sens. Étant donné la résistance considérable manifestée par les parties intéressées au cours des consultations, la Direction générale n'a pas réussi à faire approuver les modifications proposées. Elle reconnaît que seule la mise en oeuvre d'un système de classement fondé sur le risque dans le cadre d'une nouvelle réglementation permettra d'attirer l'attention voulue sur les matériels à risque élevé. On prépare actuellement un nouvel ensemble de modifications, et la Direction générale espère que, cette fois, elle obtiendra l'approbation nécessaire avant 1996.

4.56 Notre évaluation a été faite tôt dans la phase de mise en oeuvre de la Nouvelle entreprise. Les travaux en vue de résoudre les problèmes de programme connus se poursuivent dans le cadre du projet de réforme.

L'élaboration d'une stratégie de gestion des risques pour la santé

publique

4.57 Au début du processus, on s'est également attaché à l'analyse des problèmes fondamentaux qui sont à l'origine du projet de réforme; il s'agissait, en particulier, de cerner les risques pour la santé publique à traiter en priorité, et de trouver des solutions de financement qui permettraient à la Direction générale de remplir ses obligations en matière de protection de la santé publique. Les gestionnaires se demandaient si, effectivement, la Direction générale était en mesure de protéger la santé publique. La direction estimait alors essentiel l'établissement d'une nouvelle stratégie de gestion des risques pour la santé publique. Une telle stratégie permettrait l'élaboration du nouveau cadre stratégique et aiderait à concevoir un modèle d'affectation des ressources. Elle permettrait également de rassembler des informations sur l'importance relative des risques, présents et nouveaux, pour la santé publique et sur les interventions les plus rentables dans la gestion de ces risques, et d'établir l'ordre de priorité des éléments de la protection de la santé.

4.58 Les directions surveillent les menaces à la santé dues à l'environnement, aux aliments et aux médicaments. De plus, le Laboratoire de lutte contre la maladie tient un grand rôle dans la collecte et la diffusion de renseignements sur la santé publique. En juillet 1993, tirant partie de cette information, la Direction générale a créé un groupe d'étude chargé d'élaborer une méthode scientifiquement objective de classement des activités de la Direction générale selon les risques pour la santé publique.

Les conclusions du groupe d'étude n'appuyaient pas les changements

4.59 Le groupe d'étude a d'abord cerné 49 questions de santé publique visées par le mandat de la Direction générale. Ces questions ont été classées d'après une méthode qui suppose que la Direction générale fonctionne de façon isolée et qu'il n'y a nulle part, dans aucun autre secteur de compétence, un programme pour gérer ces risques. En classant ces questions, on n'a pas pris en considération des caractéristiques démographiques comme l'âge, le sexe et la situation socio-économique de la population intéressée. On ne s'est pas servi non plus des méthodes reconnues actuellement pour l'évaluation des niveaux de risque.

4.60 Aucun des risques n'a été classé à un faible niveau. Certains ont été classés à un niveau moyen, mais la grande majorité l'a été à un niveau élevé. L'analyse qui a suivi a essentiellement confirmé le statu quo. La détermination, l'évaluation et le classement des risques pourraient être considérablement améliorés si l'on revoyait les limites imposées. Les spécialistes en santé publique se servent du classement des risques et de l'établissement des priorités de plusieurs manières dans le domaine de la salubrité du milieu et de l'innocuité des aliments et des médicaments ainsi que dans la prévention et le contrôle des maladies. Ces techniques sont largement utilisées et bien décrites dans les ouvrages spécialisés. L'ampleur du risque peut habituellement être estimée d'après les données recueillies au cours d'études épidémiologiques et toxicologiques.

La nécessité d'améliorer la stratégie de gestion des risques pour la santé publique

4.61 Pour ce qui est des risques décelés, la Direction générale n'a pas pu faire le lien avec les ressources actuelles dont elle se sert pour les gérer. De même, la collecte initiale des données a été limitée par le manque d'information sur l'efficacité de nombreuses activités scientifiques et de réglementation de la Direction générale. Le modèle n'a donc pas suffi à régler la question de l'efficacité et des coûts connexes de la gamme d'interventions en santé publique prévues dans le nouveau cadre stratégique de la Direction générale selon lequel les priorités et les plans d'action se fondent sur une évaluation et une gestion judicieuses des risques.

4.62 En tant que noyau d'expertise dans le domaine scientifique au sein du Ministère, la Direction générale joue un rôle important et unique dans la communication des renseignements sur la santé aux principaux décideurs du Ministère. La Direction générale devrait poursuivre l'élaboration et la mise en oeuvre d'une nouvelle stratégie de gestion des risques pour la santé publique et veiller à ce que celle-ci soit mise à jour périodiquement. Une telle stratégie fournira un important instrument d'analyse qui facilitera l'affectation des ressources en toute connaissance de cause, et en tenant compte du risque scientifique ainsi que de l'efficacité et des coûts connexes des différentes stratégies d'intervention en santé publique.

4.63 La Direction générale devrait terminer l'élaboration de sa stratégie de gestion des risques pour la santé publique afin de s'en servir pour l'affectation de ses ressources et l'établissement de ses priorités.

Réponse du Ministère : *La Direction générale reconnaît les limites du système d'établissement des priorités et s'efforce de remédier à la situation. Le modèle de classement par ordre de priorité des questions liées à la santé a été reconnu comme la première tentative visant à classer ces questions de façon objective, en fonction des critères d'évaluation et de gestion des risques. La Direction générale entend achever l'élaboration de ce modèle afin qu'il puisse servir à l'affectation des ressources et à l'établissement des priorités. Il s'agit là d'un élément essentiel des plans dressés par Santé Canada, pour l'ensemble du Ministère en vue de renforcer son approche de l'établissement des priorités et de la gestion des risques fondée sur des données probantes.*

La recherche d'autres méthodes de financement

4.64 Au moment où l'examen de programme a commencé, au début de 1993, il était clair pour les hauts fonctionnaires du Ministère qu'il fallait chercher des moyens de réduire la dépendance à l'égard des crédits parlementaires. Un ordre de priorité très élevé a été donné à la production des recettes par le recouvrement des coûts ou les économies provenant d'opérations plus efficientes.

Succès limité du recouvrement des coûts dans le passé

4.65 Comme on peut le voir à la pièce 4.6, la Direction générale produit certaines recettes grâce au recouvrement des coûts et à l'imposition de frais d'utilisation depuis un certain temps déjà. Cependant, on n'y avait pas porté grande attention jusque-là. Par exemple, le Service de dosimétrie de la Direction générale a adopté une politique de recouvrement partiel des coûts en 1974. Cependant, ce n'est qu'à partir de la mise en oeuvre de la Nouvelle entreprise, en 1994, que les coûts de ces services ont été complètement recouvrés (2,6 millions de dollars en 1994-1995).

Pièce 4.6

Historique de la production de recettes à la DGPS

1974	Services de dosimétrie - la Direction générale adopte une politique de recouvrement partiel des coûts.
Novembre 1985	Le Groupe de travail Nielsen sur l'examen des programmes recommande une stratégie d'imposition de frais de services pour l'évaluation des drogues nouvelles, des produits pharmaceutiques et des matériels médicaux.
Juillet 1988	Le Conseil du Trésor donne la directive de mettre en oeuvre, au 1er janvier 1989, un programme de recouvrement des coûts pour l'évaluation des médicaments avant leur commercialisation.
Octobre 1988	Une étude des moyens et des manières d'augmenter le recouvrement des coûts commence en 1988 (terminée en 1991; aucune mesure n'est prise).
1991	Des retards sont signalés dans la mise en oeuvre du recouvrement des coûts pour l'évaluation des médicaments avant leur commercialisation (Vérificateur général).
1er avril 1994	Services de dosimétrie - mise en oeuvre du recouvrement des coûts en entier.
15 avril 1994	La Nouvelle entreprise établit des buts pour la production de recettes.
1994	Possibilités de recouvrement des coûts à l'échelle du gouvernement pouvant aller jusqu'à 200 millions de dollars dans le système fédéral de surveillance de la salubrité des aliments (Vérificateur général).
Décembre 1994	La Direction générale annonce la Politique de recouvrement des coûts et d'imposition de droits aux clients.

Un règlement approuve l'imposition de frais pour le droit et le

privilège de vendre un médicament.

La Direction générale estime à 5,5 millions de dollars les recettes pendant le dernier trimestre de 1994-1995.

4.66 En 1985, le Rapport du Groupe de travail Nielsen a cerné des possibilités de recouvrement de coûts d'environ sept millions de dollars annuellement, au chapitre de l'évaluation des médicaments et des matériels médicaux avant leur commercialisation. Trois ans plus tard, le Conseil du Trésor a demandé à la Direction générale de mettre en oeuvre, avant janvier 1989, un programme de recouvrement des coûts de l'évaluation des médicaments avant leur commercialisation. Mais la Direction générale n'est pas arrivée à conclure une entente à ce sujet avec les parties intéressées. Elle n'a donc pas pu obtenir l'approbation des ministres du Conseil du Trésor.

Des cibles de production de recettes sont prévues dans le plan de recettes de la Nouvelle entreprise

4.67 L'une des caractéristiques de la Nouvelle entreprise était que la Direction générale ne dépendrait plus uniquement des crédits parlementaires comme ressources pour mener ses affaires. La Nouvelle entreprise visait à produire, dans les cinq ans, des recettes équivalant à 15 p. 100 de ses services votés. A ce moment, la Direction générale estimait que ses recettes pourraient être de 28 millions de dollars.

4.68 Au même moment, le sous-ministre adjoint a établi une unité de production des recettes et de planification des activités. Cette unité a préparé un plan indiquant précisément les activités susceptibles de produire des recettes. Elle a défini 18 activités qui sont exécutées actuellement par la Direction générale, et pour lesquelles on pourrait imposer des frais d'utilisation entre 1994-1995 et 1997-1998. Le plan prévoit des recettes brutes de 90 millions de dollars en trois ans et une dépense initiale de 35 millions de dollars.

4.69 La Direction générale a élaboré un cadre stratégique conforme à la politique du gouvernement. Pour mettre ce cadre stratégique en oeuvre, il fallait une autorisation globale pour imposer des frais d'utilisation pour des services, des droits et des privilèges. Cette autorisation n'a pas été accordée; seuls ont été approuvés les règlements régissant l'imposition de frais pour le renouvellement annuel de l'enregistrement des médicaments, nécessaire pour vendre un médicament au Canada.

La rapidité des progrès dans la mise en oeuvre de la production des recettes a été influencée par des processus extérieurs à la Direction générale

4.70 Pour 1994-1995, la Direction générale avait estimé que les recettes produites par les activités d'approbation de la vente des médicaments atteindraient 5,5 millions de dollars pour le dernier trimestre de l'exercice. Elle n'a pas l'autorisation d'appliquer la méthode du crédit net à ces recettes, qu'elle ne pourra donc pas

réinvestir. On sollicite du Conseil du Trésor l'autorisation d'appliquer la méthode du crédit net.

4.71 Pour les autres projets de production de recettes, la Direction générale devra à nouveau passer par le processus d'approbation du gouvernement. Il faudra aussi tenir des consultations avec les parties intéressées. Ces éléments de processus, qui sont extérieurs à la Direction générale, prolongent le temps nécessaire à la mise en oeuvre des projets de production de recettes.

4.72 A la fin de la vérification, la production de recettes en était aux premiers stades de la mise en oeuvre. La Direction générale a fait des progrès dans un domaine où jusqu'à présent elle en avait fait très peu. Pour toute une décennie au moins, elle avait été réticente à mettre en oeuvre des projets de ce genre. Lorsque le projet de réforme a commencé, les chercheurs de la Direction générale et d'autres professionnels ont décelé peu de possibilités de production de recettes. Les premières cibles ont été considérablement rehaussées. La Direction générale prévoit maintenant des possibilités de recettes de plus de 130 millions de dollars sur une période de trois ans.

4.73 Les facteurs contribuant à ce succès initial comprennent l'engagement de la haute direction à l'égard de l'atteinte des cibles, la surveillance des résultats par la haute direction, et le dévouement d'une équipe centrale ayant peu d'autres responsabilités que la production de recettes. Même si le projet de réforme est appliqué efficacement au sein de la Direction générale, des exigences extérieures à celle-ci influenceront sa capacité d'atteindre sa cible.

Économies d'efficience cernées

4.74 L'objectif de la Nouvelle entreprise était de gérer une réduction des dépenses de 15 p. 100 en trois ans. Cela devait permettre à la Direction générale de faire face aux futures compressions par le gouvernement et lui fournir une base de ressources à réinvestir. Au début, lorsque la collecte des données a été menée, et que les plans d'action ont été préparés, le tiers environ de ceux-ci faisaient état d'économies possibles. De même, des secteurs supplémentaires d'investissement ont été cernés.

4.75 La Direction générale procède actuellement à la rationalisation de certaines activités au chapitre desquelles on peut espérer faire des économies. Elle signale que les économies seront réalisées dans la dernière partie de la période de trois ans. En 1994-1995, des économies d'environ deux millions de dollars ont déjà été réalisées en regroupant et en restructurant certaines directions et en renégociant l'entente sur la gestion des installations de la Direction générale avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

On révisera les plans pour y inclure plus d'économies à la suite de l'examen des programmes

4.76 L'examen des programmes du gouvernement a fait ressortir encore davantage le taux de changements prévus pour réaliser des

économies et atteindre l'objectif de réinvestissement de la Nouvelle entreprise. Des réductions considérables de ses dépenses opérationnelles sont exigées de la Direction générale. Une fois l'examen des programmes terminé, la Direction générale prévoit qu'elle sera mieux placée pour modifier son plan en vue de réaliser des gains d'efficience. Elle a déjà réalisé quelques économies. Cependant, pour faire face aux réductions prévues à l'échelle du gouvernement, il faudrait faire des économies supérieures à celles qui résulteraient de la Nouvelle entreprise.

4.77 La haute direction de la Direction générale estime que l'expérience qu'elle a vécue dans le cadre de la Nouvelle entreprise l'a mieux préparée à faire face aux futures restrictions financières. Grâce aux connaissances que les gestionnaires de la Direction générale ont acquises en préparant la Nouvelle entreprise, ils sont maintenant mieux placés pour décider rapidement des compromis nécessaires pour faire face aux réductions de crédits parlementaires.

Réaffectation du budget encore à l'étude

4.78 Au début du projet de réforme, les hauts fonctionnaires de la Direction générale se sont trouvés confrontés à un dilemme, à savoir qu'ils devaient satisfaire à des demandes de ressources contradictoires venant de l'extérieur et de l'intérieur de la Direction générale. La Direction générale comptait élaborer un processus de réaffectation des ressources fondé sur l'évaluation des risques pour la santé publique. Ce processus servirait à assurer que la Direction générale ne finance que les activités qui contribuent directement à la réalisation de son mandat.

Système de renseignements sur la santé publique

4.79 A la fin de la vérification, la Direction générale faisait la preuve qu'elle avait la capacité de trouver un financement pour de nouvelles activités importantes comme le Système de renseignements sur la santé (voir la pièce 4.7). Ces fonds proviendront de ressources existant au sein de la Direction générale et du Ministère. Toutefois, comme il est dit dans les paragraphes 4.57 à 4.63, faute d'une stratégie vigoureuse de gestion des risques pour la santé publique, l'élaboration d'un modèle d'affectation des ressources a peu progressé. Essentiellement, la Direction générale travaille encore selon l'ordre de priorité et la stratégie d'affectation des ressources qui existaient au moment de la mise en route de la Nouvelle entreprise.

Pièce 4.7

Le Système renforcé de renseignements sur la santé publique

Objectifs

- surveiller les tendances des infections nouvelles
- faire enquête sur les épidémies

- évaluer les risques pour la santé
- prévenir et contrôler la maladie

Activités

- fournir des renseignements sur la santé dans les domaines où il n'en existe pas (p.ex., les agents infectieux véhiculés par le sang)
- améliorer les renseignements sur la santé là où il y en a déjà un peu (p.ex., les maladies respiratoires transmissibles)

Financement

- 7,1 millions de dollars pour 1995-1996
- augmenter jusqu'à 10,8 millions de dollars par an en 1997-1998

Conclusion

4.80 La Nouvelle entreprise a été conçue et mise en oeuvre pour aider la direction à faire face à l'incertitude sans cesse croissante en ce qui a trait aux niveaux de financement, et en même temps, à la demande également croissante de dépenses pour les programmes. Les études précédentes ont fait ressortir le besoin d'amélioration importante dans les activités de base existantes touchant, par exemple, les médicaments et les matériels médicaux. La Direction générale a pris des mesures raisonnables et responsables en lançant le projet de réforme pour répondre à ces défis. Comme l'a montré notre vérification, bon nombre des pressions qui sont à l'origine du projet existent encore; les pressions d'ordre budgétaire sont même plus fortes qu'avant et il reste encore d'importants problèmes à régler dans les programmes.

4.81 Le projet, tel qu'il a été lancé au début, était raisonnable. Il a été pris au sérieux par la direction qui, pendant les premières étapes, y a consacré temps et ressources. Une vision de ce que la Direction générale essayait de réaliser a été formulée. Des plans ont été mis en place et l'obligation redditionnelle a été clarifiée. Le processus a entraîné un certain nombre de réalisations au début, comme des changements organisationnels, l'élaboration de la politique de la Direction générale et des améliorations aux systèmes internes. Cependant, il a été difficile d'obtenir l'information nécessaire sur l'efficacité et d'élaborer une nouvelle stratégie à l'égard de la gestion des risques pour la santé publique. Il faut s'occuper de ces secteurs afin qu'ils servent de base à la mise en oeuvre des changements prévus dans la Nouvelle entreprise.

4.82 Depuis le début, il s'agissait d'un processus conçu par et pour la Direction générale de la protection de la santé. Par définition, le processus se limitait aux activités qui relevaient de la Direction générale. Les meilleurs résultats ont été relevés dans les processus qui relevaient strictement de la Direction générale et touchaient des questions administratives plutôt que des questions de

programme. Pour obtenir également de bons résultats dans les programmes, il faudra consacrer des efforts soutenus à la Nouvelle entreprise.

4.83 L'élan des premiers succès ne s'est pas maintenu pendant toute la mise en oeuvre de la Nouvelle entreprise. D'autres événements, comme l'examen des programmes à l'échelle du gouvernement, ont détourné l'attention de la direction. En outre, la pression exercée par le comité de surveillance ne se faisait plus sentir. Le comité de surveillance servait non seulement de tribune pour les discussions avec les spécialistes des organismes centraux et les cadres supérieurs du Ministère, mais aussi, fournissait un mécanisme efficace de reddition de comptes pour contrôler les progrès et discuter des changements possibles. Une fois la mise en oeuvre commencée, l'élan du début a été perdu. La Direction générale doit chercher des moyens de retrouver une partie de la pression et de l'enthousiasme du début. La Nouvelle entreprise bénéficierait d'un examen continu et minutieux par un comité supérieur d'une forme ou d'une autre.

4.84 Le projet de réforme à la Direction générale fournit certains points de vue ou des leçons possibles à d'autres gestionnaires du gouvernement soumis à des pressions semblables en vue d'un changement. L'expérience de la Direction générale fait ressortir à quel point il est important que les gestionnaires soient proactifs. Les gestionnaires du gouvernement sont confrontés à de nombreuses demandes, tant de l'intérieur que de l'extérieur de leurs organisations, visant à faire changer les programmes et les exigences budgétaires. En ayant mis en route leur propre processus d'examen, les gestionnaires de la DGPS étaient mieux placés pour faire face à la fois aux exigences de l'examen des programmes qui a eu lieu à l'échelle du gouvernement et régler les priorités de la Direction générale. Étant donné les demandes de changement et d'ajustement continues, cette capacité de réagir devient d'autant plus importante.

4.85 L'expérience menée à la Direction générale de la protection de la santé démontre également à quel point il est important de partir du bon pied. La direction a rassemblé les ressources nécessaires pour mettre le processus en route et orienter les efforts. La haute direction a fourni leadership et appui au processus. En suivant les progrès réalisés, un comité de surveillance comprenant des gestionnaires de l'extérieur de la Direction générale assurait objectivité et crédibilité. Les plans et les objectifs ont été établis, et des équipes dévouées ont été créées pour traiter les secteurs prioritaires. La Direction générale a, en effet, perdu un peu de l'élan du début, mais elle pourrait le regagner en réactivant certains de ses premiers facteurs de succès.

4.86 L'expérience de la Direction générale souligne l'importance de la disponibilité de l'information sur les résultats de programme. Les gestionnaires souhaitaient construire leur projet de réforme sur une information valable. Cependant, ils ne disposaient pas toujours de l'information dont ils avaient besoin sur l'efficacité de leurs programmes et sur l'évaluation des risques pour la santé publique. Si ce genre d'information n'est pas disponible au début du processus de

changement, il faut la recueillir dans le cadre du processus de réforme de manière que les bonnes décisions soient prises et que les progrès soient mesurés.

4.87 Les gestionnaires de la DGPS se sont souvent montrés trop optimistes lorsqu'ils se sont fixé des cibles. L'expérience fait ressortir l'importance de reconnaître le temps et l'effort nécessaires pour mettre en place certains des changements prévus tout en continuant de remplir les fonctions habituelles. Les gestionnaires de la DGPS ont trouvé que leurs obligations entraînaient des demandes nouvelles et imprévues. Par exemple, la Commission Krever sur l'innocuité de l'approvisionnement en sang du Canada et l'examen des programmes à l'échelle du gouvernement ont consommé de l'énergie et des ressources qui autrement auraient été consacrées au processus de réforme.

4.88 L'expérience des gestionnaires à la Direction générale de la protection de la santé a également mis en lumière la difficulté de maintenir l'élan initial d'un processus de changement. D'autres événements peuvent détourner l'attention du programme de réforme. A la DGPS, il reste encore de nombreux secteurs importants à traiter. Pour que la réforme donne de bons résultats, les cadres supérieurs de la Direction générale reconnaissent l'importance de surveiller les progrès, de rendre la direction et le personnel comptables des résultats et de maintenir l'engagement à l'égard du changement et de l'innovation, en dépit des autres pressions.

4.89 L'expérience de la Direction générale fait ressortir la nécessité d'un effort continu pour susciter le changement. Ce n'est pas seulement à cause des pressions exercées par le Conseil du Trésor et de l'examen des programmes du gouvernement que l'on est arrivé à cerner des possibilités de recouvrement des coûts, mais aussi grâce à l'engagement de tous les gestionnaires de programme qui souhaitaient trouver ces possibilités. Pour qu'une réforme continue ait lieu, il faut qu'elle fasse partie de la gestion quotidienne et de la culture organisationnelle.

4.90 Les gestionnaires de la Direction générale de la protection de la santé progressent dans la modification de leurs propres processus. Cependant, ils fonctionnent au sein d'un système plus vaste de règles et de procédures, notamment celles qui touchent la production de recettes et la réforme de la réglementation. Les éléments clés des progrès escomptés de la Nouvelle entreprise seront déterminés par des processus extérieurs à la Direction générale. Les gestionnaires de celle-ci ont l'impression qu'on leur demande de « réaliser des projets nouveaux selon des règles anciennes ». Du point de vue des organismes centraux, ces règles et ces procédures sont nécessaires aux gestionnaires pour leur permettre de remplir leurs obligations aux termes de la loi.

4.91 Le défi, pour le gouvernement, sera de trouver des manières de satisfaire aux exigences imposées dans toute l'administration fédérale, en matière de recouvrement des coûts et d'approbation de la réglementation par exemple, tout en appuyant des projets dans de petites unités comme la Direction générale de la protection de la

santé.

Équipe de vérification

Ronnie Campbell
Jayne Hinchliff-Milne
Brenton MacDonald
Amjad Saeed
Gleen Wheeler
Marie Williams

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Dan Rubenstein.

Chapitre 5

Bureau du surintendant des institutions financières

Secteur des institutions de dépôt

Table des matières

	Page
Points saillants	5-5
Contexte	5-7
Objectifs du système de réglementation fédéral des institutions de dépôt	5-7
Les intervenants fédéraux dans le cadre de réglementation des institutions de dépôt	5-8
Les progrès accomplis par le BSIF	5-9
Objectifs et étendue de la vérification	5-11
Observations et recommandations	5-11
Il faut s'occuper de certaines faiblesses du système fédéral de réglementation	5-11
Le gouvernement atteint-il ses objectifs pour le secteur financier?	5-11
Le système fédéral de réglementation : faiblesses structurelles	5-14
Le mandat du BSIF n'est pas suffisamment précis	5-14
Le chevauchement des responsabilités législatives embrouille les rôles en matière de réglementation	5-15
Manque de précision des responsabilités et de transparence du système de réglementation	5-17
Le rôle du ministère des Finances n'est pas clair	5-19
Le système fédéral de réglementation : problèmes de mise en oeuvre	5-20
Les mécanismes de coordination sont faibles	5-20
Manque de précision du rôle du Comité de surveillance des institutions financières (CSIF)	5-21
Défis opérationnels et opportunités	5-22
Le BSIF peut-il relever les défis que pose l'évolution rapide?	5-22
Nécessité de réorienter les priorités en matière	

d'inspection et de surveillance 5-22
Pour suivre l'évolution rapide, il faut mettre davantage l'accent sur la régie interne des institutions 5-24
Les études des risques imminents à l'échelle du système doivent être renforcées davantage 5-26
L'importance croissante de la coordination avec les autres organismes de réglementation au Canada et à l'étranger 5-27

Les processus de surveillance du BSIF se sont améliorés, mais il reste encore beaucoup à faire 5-27
Les processus utilisés pour traiter les problèmes des institutions en difficulté doivent être renforcés 5-28
Il faut évaluer plus en profondeur les secteurs spécialisés à risques 5-30
Nécessité d'améliorer les compétences, la formation et l'expérience 5-33
Une priorité insuffisante est accordée à l'élaboration des méthodes 5-34
Amélioration grâce au contrôle de la qualité et aux leçons tirées de l'expérience passée 5-35

L'efficience opérationnelle continue de poser un défi au BSIF 5-36

Pièces

5.1 Synopsis des responsabilités des intervenants fédéraux dans le cadre de réglementation des institutions de dépôt 5-10
5.2 Propriété des sociétés de fiducie et de prêt en tant que pourcentage de l'actif total 5-13
(Pièce 5.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
5.3 Engagement hors bilan relatif aux produits dérivés des six plus grandes banques canadiennes 5-31

Bureau du surintendant des institutions financières

Secteur des institutions de dépôt

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Vérificateur responsable : Beant Barewal

Points saillants

5.1 L'industrie des services financiers a subi d'importantes transformations ces dernières années. Certains membres sont demeurés en bonne santé financière; plusieurs autres ont été confrontés à des problèmes importants et certains n'ont pas survécu. Dans quelle mesure le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) et le système de réglementation dans son ensemble ont-ils permis d'assurer la sécurité et la santé financière des institutions de dépôt, tout en permettant d'atteindre les objectifs établis par le gouvernement? Nous

n'avons pas trouvé de réponse satisfaisante à cette question. Même si le Livre blanc publié en février 1995 traite de plusieurs questions connexes, une évaluation exhaustive de l'efficacité du système s'impose.

5.2 Le système de réglementation comporte certaines faiblesses structurelles. Le mandat du BSIF n'est pas établi dans une seule loi. Les responsabilités du BSIF, de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et du ministère des Finances, en ce qui concerne les objectifs de politique publique comme la stabilité et la compétitivité du système financier, ne sont pas claires. Et le ministère des Finances n'a pas précisé de quelle façon il assure le fonctionnement harmonieux du système de réglementation.

5.3 Les responsabilités des principaux intervenants dans le système de réglementation fédéral ne sont pas assez bien définies pour leur permettre de mesurer les résultats obtenus et d'en faire rapport. Les processus de réglementation doivent être plus transparents et le BSIF doit, dans la mesure du possible, divulguer plus de renseignements au sujet de la façon dont il supervise les institutions financières. Il devrait aussi envisager la possibilité de fournir aux institutions des renseignements sur les meilleures pratiques de gestion dans l'industrie et des comparaisons avec des groupes de pairs.

5.4 Les responsabilités du BSIF et de la SADC se chevauchent dans plusieurs domaines. Même si certains chevauchements peuvent servir de mécanismes utiles d'autocontrôle, d'autres, qui semblent aller à l'encontre des buts recherchés, devraient être éliminés ou mieux gérés. Les deux organismes s'efforcent sérieusement d'améliorer leur coordination.

5.5 Le BSIF doit s'assurer qu'il a les moyens de relever les défis qui se poseront à l'avenir, car l'industrie des services financiers continue d'évoluer rapidement. En particulier, le BSIF doit donner l'accent à la surveillance périodique des institutions plutôt qu'à l'inspection annuelle, car la situation peut évoluer rapidement dans cette industrie dynamique. Le BSIF devrait aussi préciser ses attentes en matière de régie interne dans les institutions financières et accorder une attention de tous les instants à l'étude des secteurs qui posent des risques systémiques, comme les conglomérats financiers et les activités relatives aux valeurs mobilières.

5.6 Les processus de surveillance du BSIF ont été améliorés graduellement, mais il reste encore beaucoup à faire. Pour s'occuper des institutions en difficulté, le BSIF doit renforcer les processus qu'il utilise pour appuyer l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires et l'élaboration de plans d'action exhaustifs, afin de s'assurer que des mesures correctrices sont prises rapidement. De plus, les secteurs spécialisés à risques devraient faire l'objet d'une inspection plus approfondie; l'élaboration des méthodes d'inspection n'est pas encore terminée; les examens du contrôle de la qualité postérieurs à l'inspection et l'analyse rétrospective (post mortem) doivent être améliorés; et il faut accorder plus d'attention à l'amélioration des compétences, de la formation professionnelle et de l'expérience des

inspecteurs.

5.7 Le BSIF a plusieurs occasions importantes de réaliser des efficiences sur le plan organisationnel. Ses fonctions d'inspection, de surveillance et d'élaboration des politiques, pour le secteur des institutions de dépôt et celui des assurances, demeurent en grande partie séparées et distinctes alors que ces secteurs sont de plus en plus intégrés dans l'industrie des services financiers.

Contexte

5.8 L'industrie des services financiers joue un rôle essentiel dans l'économie canadienne. Elle constitue un employeur important, comptant environ 4 p. 100 de tous les travailleurs canadiens, et sa contribution au produit intérieur brut (PIB) est d'environ 7,5 p. 100. Elle joue aussi le rôle de principal répartiteur du capital et du crédit, grâce à son intermédiation entre les épargnants et les emprunteurs. L'importance du secteur financier pour les organismes de réglementation reflète la nature fiduciaire de la majeure partie des activités des institutions financières. Elle reflète aussi le rôle essentiel que jouent dans le système de paiements les institutions de dépôt, de loin l'élément le plus important de l'industrie des services financiers.

5.9 Depuis le milieu des années 80, l'industrie des services financiers et les organismes de réglementation, les surveillants et les décideurs dans la plupart des pays industrialisés, y compris le Canada, ont été confrontés à de nombreux défis de taille. La mondialisation des services financiers, l'instabilité des marchés intérieurs et internationaux et les flux de capitaux entre les pays constituent certains de ces défis. Parmi les autres, soulignons l'utilisation d'instruments financiers complexes, l'élimination des barrières entre les différents types d'institutions financières et la révolution des communications. Les activités des institutions financières qui permettent d'obtenir d'autres sources de revenu, y compris les produits dérivés, sont de plus en plus importantes.

5.10 Ces importants changements de marchés, réunis à la détérioration des valeurs immobilières commerciales sur les marchés intérieurs et internationaux, ont entraîné des ajustements importants dans l'industrie canadienne des services financiers. Bon nombre de ces ajustements ont été pénibles et coûteux pour les institutions de dépôt et d'autres institutions et, dans certains cas, ont entraîné leur faillite ou des ventes forcées. Depuis 1987, des déposants et des créanciers ont perdu des centaines de millions de dollars à la suite de la faillite ou de la fusion d'institutions. De plus, les utilisateurs des services financiers assumeront probablement le gros des augmentations des primes d'assurance-dépôts et des autres coûts.

5.11 Malgré ces tensions sur les marchés et ces pertes financières, la confiance du public dans l'industrie des services financiers s'est maintenue : le total des dépôts dans les institutions de dépôt et les volumes de financement sur les marchés financiers n'ont cessé d'augmenter. Le Canada compte plusieurs grandes institutions

financières bien diversifiées, qui se font concurrence aussi bien sur les marchés intérieurs qu'internationaux, y compris cinq banques qui, par leur capital total, se classent parmi les cent plus importantes banques du monde.

Objectifs du système de réglementation fédéral des institutions de dépôt

5.12 Le système fédéral actuel de réglementation et de surveillance (ci-après appelé le système de réglementation ou le cadre de réglementation) remonte aux révisions apportées en 1966 à la *Loi sur les banques* et à la *Loi de 1967 sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* (Loi sur la SADC). Ces lois ont été conçues pour protéger les déposants « peu expérimentés » des pertes, maintenir la confiance du public dans le système bancaire et encourager la concurrence dans l'industrie des services financiers.

5.13 Suite à la faillite de deux banques de l'Ouest canadien au milieu des années 80, plusieurs documents d'étude du gouvernement et rapports indépendants ont été publiés au sujet des circonstances qui ont entraîné ces faillites. Ces documents et ces rapports ont mené à la publication par le gouvernement fédéral, en 1986, du document d'orientation intitulé *Le secteur financier : nouvelles directions*. Ce document énonçait plusieurs principes, qui ont par la suite inspiré la plupart des changements législatifs apportés en 1987 et en 1992. Parmi ces principes, notons l'assurance de la santé des institutions financières et de la stabilité du système financier. A l'appui de sa législation de 1992, le gouvernement a publié un document donnant un aperçu des propositions législatives. Ce document présentait les objectifs de la législation, soit :

- profiter aux consommateurs grâce à l'accroissement de la concurrence et de la diversité dans les services offerts par les institutions financières;

- accroître la protection offerte aux déposants et aux souscripteurs;

- renforcer la capacité des institutions financières canadiennes d'être concurrentes sur les marchés intérieurs et étrangers;

- jeter les bases des discussions avec les provinces au sujet de l'harmonisation.

5.14 Les changements législatifs apportés en 1987 et en 1992 établissaient le nouveau cadre fédéral de réglementation. Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a été créé, avec pouvoirs d'assurer la conformité, et de nouveaux pouvoirs ont été consentis à la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC).

5.15 Vers la fin de notre vérification, le gouvernement a déposé à la Chambre des communes, soit le 9 février 1995, un Livre blanc intitulé *Renforcer et assainir le secteur des services financiers*

canadien. Ce document traite d'un cadre d'intervention précoce, d'une plus grande divulgation des données financières, de changements à l'assurance-dépôts et d'initiatives pour réduire les risques du système de compensation et de règlement. Les propositions d'orientation exposées dans le Livre blanc feront l'objet de consultations avec les parties intéressées et elles seront ensuite incluses dans un projet de loi qui sera discuté au Parlement. Nous notons les propositions pertinentes du Livre blanc dans différentes sections de ce chapitre afin d'indiquer dans quelle mesure et de quelle façon le Livre blanc propose que l'on traite les questions que nous avons soulevées.

Les intervenants fédéraux dans le cadre de réglementation des institutions de dépôt

5.16 Le Bureau du surintendant des institutions financières. Le BSIF n'est qu'un des intervenants, bien qu'il soit important, du cadre de réglementation des institutions de dépôt; les autres sont la SADC, le ministère des Finances et la Banque du Canada. Tout au long du présent chapitre, nous utilisons l'expression « gouvernement » lorsqu'il est question de plus d'un intervenant, avec l'intervention d'autres organismes centraux s'il y a lieu. Le BSIF réglemente et supervise les banques; les sociétés de fiducie, de prêt, d'assurance et d'investissement réglementées par le gouvernement fédéral; et les coopératives de crédit munies d'une licence fédérale ou enregistrées auprès du gouvernement fédéral. Il surveille aussi les régimes privés de pension réglementés par le gouvernement fédéral et offre des services actuariels et, au besoin, des avis en vertu de diverses lois. Il examine et surveille les institutions financières afin de s'assurer de leur santé financière et de leur conformité aux dispositions législatives. En 1994, l'actif consolidé des institutions de dépôt et des sociétés d'investissement assujetties à la surveillance du BSIF s'élevait à 904 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 38 p. 100 depuis 1989. Plus de 83 p. 100 de l'actif est détenu par des banques canadiennes. Le secteur des institutions de dépôt du BSIF supervise 160 institutions financières; il compte 130 employés.

5.17 Les autres intervenants. En plus d'offrir de l'assurance-dépôts, la SADC assume certaines responsabilités en matière de réglementation : elle établit des normes de pratiques commerciales et financières saines et elle en favorise l'utilisation. La loi lui confère aussi le mandat de promouvoir la stabilité et la compétitivité du système financier canadien et d'y contribuer. La SADC fournit de l'assurance-dépôts aussi bien aux institutions de dépôt réglementées par le gouvernement fédéral que par les provinces. Le ministère des Finances élabore les politiques et les propositions législatives connexes concernant l'industrie des services financiers et il a la responsabilité générale des rouages du système de réglementation et de surveillance. La Banque du Canada joue le rôle de prêteur de dernier ressort et elle assume certaines responsabilités concernant le fonctionnement du système de paiement (voir la pièce 5.1).

Pièce 5.1

Synopsis des responsabilités des intervenants fédéraux dans le cadre de réglementation des institutions de dépôt

Responsabilité	**BSIF**	**SADC**	**Ministère des Finances**	**Banque du Canada**
Mise en oeuvre des objectifs de la politique publique :				
• Protection des consommateurs	*	*		
• Stabilité et compétitivité du système financier		*		
• Confiance du public dans le système financier	*			
• Harmonisation des politiques fédérales et provinciales de réglementation			*	
Mécanismes de coordination :				
• Comité de surveillance des institutions financières (CSIF)	*	*	*	*
• Comité consultatif supérieur (CCS)	*	*	*	*
• Conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)	*	*	*	*
• Alliance stratégique	*	*		
Surveillance des institutions de dépôt :				
• Réalisation des inspections annuelles prévues par la loi[1]	*			
• Surveillance	*	*		
Institutions en difficulté :				
• Critères de la « liste de surveillance »[2]	*	*		
• Mesures pour renforcer la conformité	*	*		
• Soutien des liquidités[3]		*		*
• Solutions de continuité[4]	*	*		

• Liquidation d'institutions en faillite				*
• Prise de contrôle d'une institution	*		*	
• Rapport au ministre des Finances au sujet d'une institution en difficulté		*		*
Meilleures pratiques de gestion des institutions de dépôt :				
• Promotion de normes de pratiques commerciales et financières saines[5]			*	
• Lignes directrices aux institutions	*			
Constitution d'une entreprise :				
• Approbation réglementaire	*			
• Émission de la police d'assurance-dépôts			*	
Association canadienne des paiements (ACP) :				
• Surveillance du système de compensation et de règlement				*
• Examen de la conformité à la Loi sur l'ACP		*		

1La Banque du Canada peut exiger que le surintendant procède, à une fin déterminée, à une inspection d'une institution financière, au sens de la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)*.

2Le BSIF et la SADC ont des critères distincts en ce qui concerne la « liste de surveillance ».

3La Banque du Canada peut, en dernier ressort, assurer un financement à court terme pour permettre de surmonter des problèmes de liquidités.

4Le BSIF n'a aucun mécanisme pour offrir une aide financière.

5Dans le cadre de la réalisation d'inspections pour le compte de la SADC, le BSIF examine la conformité aux normes.

Les progrès accomplis par le BSIF

5.18 L'évolution importante de l'industrie des services financiers, réunie à la dure récession qui a récemment frappé le Canada, a posé des défis de taille au système fédéral de réglementation. Depuis 1987, sept institutions de dépôt réglementées par le gouvernement fédéral ont fait faillite, ce qui représente plus de 14 milliards de dollars de dépôts assurés. Aussi, plusieurs importantes prises de contrôle de sociétés de fiducie ont été réalisées par des grandes banques canadiennes ouvertes, à grand nombre d'actionnaires.

5.19 Le BSIF a consacré beaucoup de temps et d'efforts à la surveillance des institutions financières en difficulté et au règlement de leurs problèmes. Au cours de la même période, il a dû élaborer un cadre d'évaluation et de gestion des risques et se doter de l'infrastructure nécessaire en matière de ressources humaines pour s'acquitter de ses fonctions prévues par la loi. Depuis 1987, le BSIF a accompli des progrès considérables pour ce qui est de relever ces défis. Il a accru sa présence auprès des institutions de dépôt en ajoutant les fonctions d'inspection et de surveillance des banques à ses activités à Toronto et dans d'autres régions. Ses cadres supérieurs ont commencé à entretenir des rapports plus fréquents avec les conseils d'administration des institutions. Le Bureau a instauré des guides d'inspection afin de renforcer le travail des inspecteurs. Une approche de portefeuille a été adoptée dans le cadre des activités de réglementation, donnant aux inspecteurs la responsabilité directe de l'inspection, de l'analyse et de la surveillance. Trois services distincts d'inspection - pour les banques de l'annexe I, pour les banques de l'annexe II et pour les sociétés de fiducie et de prêt - ont été regroupés afin d'assurer une plus grande cohérence dans les méthodes utilisées. Le processus d'inspection a mis davantage l'accent sur l'évaluation des risques, et les approches d'inspection et de liaison ont été systématisées. De plus, le BSIF a joué un rôle consultatif important dans le cadre de l'élaboration de la politique concernant les institutions financières et de la formulation de la

législation visant à refléter cette politique. De la même façon, il a participé activement aux activités de la Banque des règlements internationaux concernant la surveillance des banques et à celles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés dans le cadre de l'établissement de normes comptables et de normes de vérification pour l'industrie des services financiers.

5.20 Les points susmentionnés montrent que le BSIF a accompli des progrès sur plusieurs plans. Il a donné suite à la majorité des observations que nous avions faites dans notre vérification de l'optimisation des ressources en 1990. Parmi les observations au sujet desquelles il a tardé à prendre des mesures, mentionnons les processus pour le règlement des problèmes des institutions en difficulté, la surveillance et les secteurs spécialisés à risques.

Objectifs et étendue de la vérification

5.21 Nous avons vérifié le secteur des institutions de dépôt du BSIF afin de déterminer s'il dispose :

- d'un cadre précis de responsabilisation;
- de systèmes et de procédures adéquats pour évaluer et gérer les risques des institutions de dépôt;
- de systèmes, de procédures et d'autres moyens adéquats pour faire face aux changements dans l'industrie des services financiers.

5.22 Nous avons aussi examiné les liens qui existent entre les principaux intervenants du cadre fédéral de réglementation, afin de déterminer si leurs mandats sont précis et si leurs liens opérationnels sont suffisants pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités.

5.23 Nous n'avons pas vérifié les secteurs des assurances et des pensions du BSIF. Ces secteurs feront l'objet de vérifications distinctes, au sujet desquelles nous présenterons un rapport plus tard. Un examen spécial de la SADC a été effectué récemment, conformément aux dispositions de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le rapport d'examen a été présenté au conseil d'administration de la société. Même si notre vérification a principalement porté sur le BSIF, le chapitre présente certaines observations au sujet du ministère des Finances et de la SADC.

Observations et recommandations

Il faut s'occuper de certaines faiblesses du système fédéral de réglementation

Le gouvernement atteint-il ses objectifs pour le secteur financier?

5.24 Nous n'avons pas obtenu de réponse satisfaisante à cette question. Le ministère des Finances a, par le passé, produit plusieurs documents d'orientation et rapports portant sur différents aspects du

cadre de réglementation. Certains de ces documents visaient à résoudre des problèmes relevés lors de la faillite de certaines institutions financières, tandis que d'autres portaient sur des questions résultant de l'évolution de la conjoncture financière. Cependant, aucune évaluation exhaustive du cadre de réglementation n'a été effectuée pour déterminer s'il a permis d'atteindre les objectifs mentionnés au paragraphe 5.13. On peut définir une évaluation exhaustive comme l'évaluation disciplinée d'un programme ou d'une activité du gouvernement, selon une mesure et une analyse systématiques de sa pertinence, des succès obtenus dans l'atteinte de ses objectifs et de sa rentabilité comparativement à des solutions de rechange. Dans un document d'information présenté en septembre 1994 au Comité sénatorial des banques et du commerce, le ministère des Finances a examiné les changements législatifs apportés en 1992 et a conclu qu'une période de deux ans est trop courte pour procéder à une évaluation exhaustive de la réussite de la réforme de 1992, car les répercussions des initiatives structurelles de ce genre se font généralement sentir avec le temps, au fur et à mesure que l'industrie s'adapte au nouveau contexte législatif.

5.25 Même si une période de deux ans peut être trop courte pour évaluer les changements législatifs apportés en 1992, certains principes et objectifs fondamentaux sont enchâssés dans la législation depuis bon nombre d'années. Ils doivent être évalués pour voir s'ils sont encore valables et si les résultats ont répondu aux attentes. Parmi les objectifs établis depuis longtemps par le gouvernement, notons le maintien et la promotion de la stabilité du système financier, la protection contre les pertes des déposants « peu expérimentés » et la promotion de la concurrence dans le secteur des services financiers. D'autres objectifs ne sont pas inscrits dans la législation, mais ils ont été inclus dans des exposés de principe du gouvernement, notamment le maintien de la confiance du public dans le système financier et l'harmonisation du cadre fédéral de réglementation avec les cadres des provinces.

5.26 La concentration croissante dans l'industrie des services financiers depuis 1987 reflète la propriété par les grandes banques de sociétés de valeurs mobilières et de sociétés de fiducie et de prêt et elle amène les Canadiens à se poser des questions au sujet des répercussions sur la concurrence dans l'industrie. Les banques ont accru leur part de marché de l'actif total détenu par des courtiers en valeurs mobilières, de nulle qu'elle était en 1984 à 70 p. 100 en 1994, et par les sociétés de fiducie et de prêt, de 36 p. 100 en 1984 à 69 p. 100 en 1994 (voir la pièce 5.2). L'industrie de l'assurance est encore largement indépendante; les banques ont récemment commencé à accroître leur présence dans cette industrie. Le surintendant des institutions financières, lors de sa récente comparution devant le Comité sénatorial des banques et du commerce, soulignait qu'il avait le pressentiment que, même si nous pouvions en arriver à un point où la consolidation pourrait réduire la concurrence, nous n'approchions pas encore de ce point. Nous estimons que, même si des changements de concentration ne font pas nécessairement augmenter ou diminuer la concurrence, il est nécessaire d'évaluer minutieusement leurs répercussions sur la concurrence avec le temps - étant donné surtout que, depuis 1967, le

gouvernement n'a cessé de mettre l'accent sur l'objectif de favoriser la concurrence dans l'industrie.

Pièce 5.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

5.27 Plusieurs faillites d'institutions financières ont fait l'objet d'un grand battage publicitaire. Ces faillites, ainsi que les audiences et les rapports du Comité sénatorial des banques et du commerce et du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, ont fait craindre que certains importants objectifs d'orientation du gouvernement pour le secteur financier ne soient pas complètement atteints.

5.28 Le gouvernement devrait évaluer régulièrement la validité de ses objectifs d'orientation pour les institutions de dépôt et réaliser des évaluations exhaustives de la façon dont le système de réglementation et d'assurance-dépôts répond à ces objectifs.

Réponse du BSIF (5.24 à 5.28) : *L'évaluation globale dont il est question dans cette recommandation est définie précédemment dans le rapport comme « un examen rigoureux d'un programme ou d'une activité de l'État, qui consiste à évaluer ces derniers de façon systématique et à vérifier s'ils sont toujours pertinents, s'ils permettent d'atteindre les objectifs et si leur rapport coût-efficacité se compare favorablement à celui des solutions de rechange ».*

Bien que nous appuyions la nécessité d'appliquer le principe d'évaluation à l'ensemble des programmes et des activités de l'État, la tenue d'une évaluation dans le contexte présent constituerait une entreprise complexe. Premièrement, les objectifs à évaluer, dont quelques-uns sont définis dans votre rapport, sont « souples » (p. ex., « conserver et promouvoir la stabilité du système financier. »), c'est-à-dire qu'on ne peut facilement les évaluer et analyser systématiquement. Deuxièmement, dans le cadre d'une telle évaluation, il faudrait tenir compte de l'incidence des bouleversements économiques auxquels a été assujetti le système financier canadien pendant la dernière récession et au lendemain de celle-ci.

Le système fédéral de réglementation : faiblesses structurelles

5.29 Le système actuel de réglementation est handicapé par des faiblesses structurelles et des problèmes de mise en oeuvre.

Le mandat du BSIF n'est pas suffisamment précis

5.30 Le mandat du BSIF n'est pas énoncé dans une seule loi. En vertu de la Loi sur le BSIF, le surintendant est responsable de s'acquitter de fonctions exposées dans d'autres mesures législatives touchant les institutions financières fédérales, comme la *Loi sur les banques*. Le mandat du BSIF doit être déduit de ces mesures législatives, ce qui fait que le public a de la difficulté à bien comprendre son rôle.

5.31 Il est évident que le BSIF n'a pas le mandat législatif de favoriser la réalisation des grands objectifs de politique publique que sont la stabilité et la compétitivité du système financier. Ses responsabilités législatives visent entièrement à assurer que toutes les institutions observent la loi qui les régit et à faire rapport au sujet de leur santé financière. Le BSIF a lui-même prétendu, dans son énoncé de mission, qu'il avait pour objectif de maintenir la confiance du public dans le système financier. Ayant fait cette déclaration, il n'a pas défini ce que cela signifie, comment cet objectif sera atteint et quelles sont les mesures de performance qu'il utilisera pour évaluer sa réussite. (La pièce 5.1 expose certains objectifs de politique publique des divers intervenants dans le système de réglementation.)

5.32 En comparaison, la SADC a pour mandat législatif, en matière de politique publique, « d'encourager la stabilité et la compétitivité du système financier au Canada, ainsi que d'autrement coopérer à cette recherche de stabilité et de compétitivité », en plus de fournir de l'assurance-dépôts. L'utilisation du terme « encourager » signifierait normalement un effort proactif de la Société. Cependant, celle-ci n'a pas défini ce que comporte ce mandat, sauf pour dire que fournir de l'assurance-dépôts contribue à maintenir la stabilité et la compétitivité du système financier. Cependant, selon le libellé actuel, le mandat n'est pas directement relié à la fourniture d'assurance-dépôts.

5.33 La situation actuelle pose un dilemme. Le principal organisme de réglementation, le BSIF, veut obtenir le mandat de maintenir la confiance du public dans le système financier, mais la loi ne l'appuie pas en ce sens. Parallèlement, la SADC a le mandat d'encourager la stabilité et la compétitivité du système, mais elle n'a pas expliqué au Parlement comment elle s'acquitte de ce mandat. Il est possible que les législateurs n'aient pas voulu que le principal organisme de réglementation soit accablé par des objectifs de politique publique; il se pourrait que l'on ait envisagé de faciliter et d'accélérer les mesures prises par le BSIF en matière de réglementation, particulièrement dans le cas des institutions en difficulté. Il se peut bien aussi que ni le BSIF, ni la SADC n'ait besoin d'être encombré par des objectifs de politique publique. Il se peut qu'une solution de rechange soit d'inclure ces objectifs dans le mandat du ministère des Finances, qui est responsable de l'orientation globale de la politique du secteur des services financiers.

5.34 Le gouvernement devrait préciser les mandats du BSIF, de la SADC et du ministère des Finances à l'égard des objectifs de politique publique tels que la compétitivité du système financier. Un examen de ce genre pourrait inclure les questions suivantes, à savoir :

- **si le mandat du BSIF doit se limiter à promouvoir le bien-être de chacune des institutions de dépôt, ou être élargi pour inclure la responsabilité explicite de promouvoir la compétitivité et la stabilité du système financier et de maintenir la confiance du public dans le système;**

- **si la SADC, un assureur-dépôts, doit avoir un mandat général unique de promouvoir la stabilité et la compétitivité du système financier, ou si ce mandat ne doit s'appliquer que dans le contexte de son rôle qui consiste à fournir de l'assurance-dépôts et à traiter les problèmes des institutions en difficulté;**

- **si le ministère des Finances doit avoir la responsabilité exclusive de la réalisation des objectifs de politique publique.**

(Le Livre blanc de février 1995 propose que le mandat du BSIF soit établi dans sa loi constituante. Quand aux objectifs de politique publique, le préambule de la Loi sur le BSIF mentionnera le rôle du BSIF, qui est de contribuer à renforcer la confiance du public dans le système financier canadien. Le Livre blanc propose aussi d'éliminer du mandat actuel de la SADC son rôle d'encourager la compétitivité du système financier et d'y contribuer.)

Réponse du BSIF : *Vous reconnaissez que le document d'orientation du ministère des Finances propose un mandat pour le BSIF et la révision du mandat de la SADC. Selon nous, le document d'orientation répond d'une manière satisfaisante à votre recommandation. Nous n'appuierions pas la tenue d'un autre examen de ces questions pour le moment.*

Le chevauchement des responsabilités législatives embrouille les rôles en matière de réglementation

5.35 Le BSIF offre aux institutions financières placées sous sa surveillance des lignes directrices au sujet de la gestion prudente des risques et d'autres questions. Ces lignes directrices exposent l'interprétation faite par le BSIF de divers articles de la législation et ce qu'il considère comme une pratique prudente dans des secteurs à risques particuliers. A l'heure actuelle, le BSIF a publié environ 25 lignes directrices à l'intention des banques et des sociétés de fiducie et de prêt. La Loi sur la SADC oblige la Société à élaborer et à promouvoir des normes de pratiques commerciales et financières saines et elle en a récemment publié huit. Les lignes directrices du BSIF et les normes établies par la SADC peuvent porter sur les mêmes sujets, comme la suffisance du capital et la gestion du risque de crédit et, cependant, leurs conséquences pour les institutions financières supervisées peuvent être assez différentes. Par exemple, l'inobservation des normes peut entraîner l'imposition d'une surprime ou la cessation de l'assurance-dépôts par la SADC, mesures qui ont de graves conséquences pour l'institution. En revanche, l'inobservation des lignes directrices du BSIF peut l'amener à ordonner à l'institution de les observer, ou à prendre d'autres mesures semblables, qui ont des répercussions assez différentes pour l'institution.

5.36 Ce problème peut être réglé en confiant à un organisme le rôle d'établir et de mettre en oeuvre des normes ou des lignes directrices ou, à défaut, d'établir des critères pour choisir les secteurs dans lesquels il faut éliminer les chevauchements entre les lignes directrices du BSIF et les normes de la SADC. La première solution centraliserait le rôle de réglementation dans un seul organisme. Cependant, il se peut que cette solution pose des problèmes

de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces, car le BSIF ne s'occupe que des institutions fédérales. Il se peut que cette question doive être examinée plus en détail afin de déterminer s'il y a d'autres moyens de régler le problème.

5.37 Voici un autre exemple de chevauchement important : un entrepreneur qui présente une demande pour établir une institution financière doit passer par deux processus distincts : il doit d'abord s'adresser au BSIF pour obtenir sa charte et ensuite à la SADC afin d'obtenir de l'assurance-dépôts. Étant donné qu'une institution de dépôt par ailleurs acceptable pour le BSIF ne peut exercer ses activités sans obtenir de l'assurance-dépôts de la SADC, il devrait être possible dans une large mesure d'intégrer les deux processus grâce à la rationalisation des dispositions législatives. En plus de mener à un processus plus efficient, cette démarche pourrait réduire le fardeau imposé au requérant. Sur le plan opérationnel, aussi bien le BSIF que la SADC ont récemment rationalisé leurs procédures à cet égard afin de réduire le dédoublement.

5.38 Des chevauchements existent dans d'autres secteurs, par exemple la surveillance des activités d'une institution financière par les deux organismes. Certains chevauchements peuvent être souhaitables. Ils peuvent servir de mécanismes d'autocontrôle et assurer une saine tension entre les deux organismes pour produire des plans d'action bien analysés et réfléchis. Cependant, il y a lieu de déterminer les chevauchements qui sont constructifs et ceux qui ne le sont pas. Cette dernière catégorie pourrait comprendre le trop grand fardeau d'information et la confusion indue des institutions financières ainsi que la possibilité que certaines considérations importantes en matière de réglementation soient négligées.

5.39 Le gouvernement devrait analyser les secteurs de chevauchement entre le BSIF et la SADC et prendre des mesures, soit pour éliminer les chevauchements qui semblent aller à l'encontre du but recherché, soit pour veiller à ce que les deux organismes les gèrent de manière à éviter aux institutions financières des dédoublements inutiles et un fardeau indu possible.

Réponse du BSIF (5.35 à 5.39) : *Nous sommes d'accord que des secteurs de chevauchement existent entre le BSIF et la SADC. Il est cependant important de reconnaître que ces chevauchements découlent en grande partie des différentes fonctions des deux organismes et de leurs compétences respectives. Le BSIF est un organisme de réglementation des institutions financières, y compris les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurances et les régimes de retraite. La SADC est l'assureur d'institutions de dépôt tant fédérales que provinciales. Les différentes responsabilités des deux organismes rendent certains chevauchements inévitables. La question consiste donc à savoir, comme vous le stipulez dans votre recommandation, si les deux organismes cherchent à éviter les chevauchements inutiles et à minimiser le fardeau qui en découle sur les institutions financières. En effet, bon nombre d'efforts tendent vers cet objectif. Comme vous le précisez ailleurs dans votre rapport, les deux organismes ont préparé un document intitulé « Guide en matière d'intervention à l'intention des*

institutions financières fédérales » qui explique comment elles conjuguent leurs efforts pour aider les institutions fédérales de dépôt aux différentes étapes de la détérioration de leur situation financière. D'autres mécanismes, comme l'Entente d'alliance stratégique et le Comité de liaison, lequel se réunit tous les mois, ont été créés pour favoriser la collaboration. Ces initiatives sont efficaces et elles solidifieront, en conséquence, le système de surveillance et le régime de protection des déposants. D'ici à ce que les initiatives entreprises donnent des résultats, ces questions ne devraient pas faire l'objet d'autres études.

Manque de précision des responsabilités et de transparence du système de réglementation

5.40 Nous avons déjà souligné que le manque de précision du mandat du BSIF brouille les responsabilités. Le problème est aggravé du fait qu'il n'y a pas de démarcation précise entre les responsabilités du BSIF et celles de la SADC (voir la pièce 5.1).

5.41 Pour s'acquitter des responsabilités qui leur sont confiées par la loi, aussi bien le BSIF que la SADC estiment qu'ils doivent surveiller et évaluer le risque des activités des institutions financières, tant celles qui sont en santé que celles qui sont en difficulté. Lorsque les problèmes ne sont pas repérés assez tôt, il devient difficile d'attribuer la responsabilité au BSIF ou à la SADC.

5.42 Il faut établir clairement quel organisme est responsable de déceler et d'évaluer la gravité des problèmes d'une institution, afin que l'on puisse prendre les mesures correctrices appropriées. Cette démarche devrait s'appliquer à toute la gamme des relations de l'organisme de réglementation et de l'assureur avec une institution. Étant donné que les deux organismes doivent s'occuper des affaires d'une institution en difficulté jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée, il est essentiel de déterminer lequel a la responsabilité principale à chaque étape, pour qu'il puisse être tenu responsable. A l'heure actuelle, aucun cadre de responsabilité de ce genre n'existe.

5.43 Le surintendant doit rendre compte au ministre des Finances, à qui il présente son rapport annuel. D'autres intervenants, notamment les institutions financières, les déposants et les créanciers, ont eux aussi besoin de l'information du BSIF. Le rapport annuel et la Partie III du *Budget des dépenses principal* sont les principales sources d'information au sujet des activités du BSIF. Cependant, ces documents ne présentent actuellement qu'une description générale des activités et bien peu d'information sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés. Il se peut bien que, en raison des préoccupations de la direction pour les crises qu'ont connues les institutions financières ces dernières années, il n'ait pu consacrer suffisamment d'attention à ces questions.

5.44 Pour renforcer la responsabilité, il faut améliorer la transparence du système de réglementation. Aussi bien le BSIF que la SADC disposent d'une gamme de pouvoirs de réglementation qu'ils peuvent exercer. A l'heure actuelle, les intervenants ne disposent pas de

renseignements concis sur les pouvoirs particuliers ou les mesures de réglementation qui peuvent être utilisés lorsqu'une institution enfreint des lois et des règlements ou lorsque sa santé financière se détériore. Le Livre blanc (voir le paragraphe 5.15) propose un « Guide en matière d'intervention à l'intention des institutions financières fédérales », qui contribuerait à assurer une plus grande transparence du système de réglementation.

5.45 Il faut envisager la possibilité de fournir aux intervenants le plus de renseignements possible au sujet des processus du BSIF, selon que la prudence le justifie. A titre d'exemple, le BSIF utilise actuellement un système de notation des risques appelé CAMEL (capital, qualité de l'actif, gestion, bénéfices, liquidité) afin d'évaluer le risque relié à chacune des institutions financières. Cependant, la notation obtenue n'est pas communiquée aux institutions, même si elles sont informées, dans un rapport à la direction, des problèmes relevés pendant l'inspection prévue par la loi. Le BSIF doit envisager la possibilité de communiquer la notation CAMEL aux institutions afin de renforcer la transparence. Règle générale, le BSIF pourrait déterminer, à la fin de chaque inspection, les renseignements susceptibles d'être utiles à l'institution. Ces renseignements pourraient porter entre autres sur les meilleures pratiques de gestion dans l'industrie et comporter des comparaisons avec des groupes de pairs, et ils seraient mis à la disposition de l'institution dans la mesure où cela n'enfreint pas la confidentialité. Cela pourrait permettre à l'institution d'améliorer ses opérations et, parallèlement, faire accepter davantage, par l'industrie des services financiers, le processus de réglementation.

5.46 Le public ne dispose que de très peu de renseignements au sujet des institutions qui ont fait faillite. Certains renseignements peuvent être confidentiels. Aussi, tout litige ou litige éventuel influerait grandement sur les renseignements qui pourraient être publiés. Néanmoins, le BSIF et la SADC doivent examiner les renseignements qui peuvent être divulgués au sujet des motifs pour les actions qui ont été prises, de sorte que le public puisse comprendre les décisions.

5.47 Le Livre blanc de février 1995 traite de la divulgation publique accrue de données financières concernant toutes les institutions. A cet égard, il vise à améliorer la qualité et la portée des données que doivent divulguer les institutions financières en vertu de la loi ainsi que les états financiers annuels qui sont publiés.

5.48 Le BSIF et la SADC, avec l'appui du ministère des Finances, devraient préciser leurs responsabilités en vertu de leur législation habilitante, y compris les rapports qu'ils entretiennent entre eux. Ils devraient expliquer de quelle façon ils s'acquitteront de ces responsabilités. Cette initiative devrait être élargie pour que le système de réglementation et d'assurance-dépôts soit le plus transparent possible pour les intervenants et les Canadiens.

Réponse du BSIF (5.40 à 5.48) : *Cette recommandation a été entérinée. Le document d'orientation publié le 9 février 1995 et intitulé*

Renforcer et assainir le secteur des services financiers canadien *renferme des recommandations précises pour intensifier la responsabilisation et la transparence dans le cadre du processus de surveillance. L'annexe 2 du Livre blanc, « Guide en matière d'intervention », mentionné précédemment, énonce clairement les mesures de réglementation que pourraient prendre le BSIF et la SADC, et à quel moment ces mesures pourraient bien être prises.*

Le « Guide en matière d'intervention » sera, au fil du temps, amélioré et enrichi. Il constitue une étape importante vers la coordination des efforts du BSIF et de la SADC et l'accroissement de la transparence du système pour le public. Il explique également comment le poids des responsabilités et des activités évolue au fur et à mesure que les institutions traversent les différents paliers de difficultés financières, et démontre que le système repose sur le jugement de deux organismes indépendants travaillant en étroite collaboration, mais dotés de différents mandats et, forcément, de perspectives et de priorités différentes.

Votre rapport suggère que le BSIF envisage la possibilité de mettre ses cotes CAMEL à la disposition des institutions. Les cotes CAMEL sont établies à l'interne en fonction de critères établies par le BSIF pour évaluer les risques de chaque institution de dépôt. Il faut évaluer ces cotes avec discernement; il est parfois difficile de ne pas faire preuve de subjectivité. Il existe, à l'heure actuelle, des méthodes appropriées pour communiquer, aux institutions visées, les préoccupations formulées et les examens comparatifs réalisés. Il ne serait pas utile de communiquer des cotes CAMEL sous quelque forme qui puisse comporter un risque de divulgation au public et de fausse interprétation. Le « Guide en matière d'intervention » expose certains des critères dont s'inspire le BSIF pour évaluer les risques d'une institution et déterminer le moment opportun de communiquer les préoccupations concernant les opérations d'une institution à son conseil d'administration et à ses administrateurs.

Le rôle du ministère des Finances n'est pas clair

5.49 En plus de son rôle central d'élaboration de la politique gouvernementale et des propositions législatives concernant le secteur des services financiers, le ministère des Finances s'occupe étroitement des opérations du BSIF et de la SADC. Le sous-ministre des Finances fait partie du conseil d'administration de la SADC, où sont discutées bon nombre des questions touchant les institutions de dépôt en difficulté et où sont prises, lorsqu'il y a lieu, les décisions qui s'imposent. Le sous-ministre est aussi membre du Comité de surveillance des institutions financières (CSIF), présidé par le surintendant des institutions financières, qui discute de la situation des institutions en difficulté et des plans pour y faire face. Le ministère des Finances a formé un Comité consultatif supérieur, présidé par son sous-ministre et regroupant le surintendant, le président de la SADC et le gouverneur de la Banque du Canada. Ce comité fournit des avis sur des questions d'orientation. Le ministère entretient des liens directs et réguliers avec le ministre des Finances, qui a la responsabilité générale du cadre de réglementation et qui, en fin de

compte, prend de nombreuses décisions importantes concernant les institutions ayant de sérieuses difficultés.

5.50 La responsabilité du ministère en ce qui concerne le fonctionnement du cadre de réglementation n'est pas clairement précisée. Par le passé, des problèmes se sont posés en ce qui concerne les chevauchements entre le BSIF et la SADC, la coordination de leurs activités et l'échange de renseignements. On ne sait pas très bien quel rôle joue le ministère des Finances dans le règlement de ces questions, qui persistent depuis plusieurs années. La Partie III du *Budget des dépenses principal* de 1994-1995 du Ministère souligne que celui-ci est responsable du fonctionnement des institutions et des marchés financiers canadiens et de leur cadre de réglementation. Cependant, le *Budget des dépenses principal* n'indique ni objectifs précis dans ce domaine, ni de quelle façon les résultats obtenus par le Ministère seront mesurés. Il convient de souligner que, dans son rapport sur le système de réglementation déposé le 24 novembre 1994, le Comité sénatorial des banques et du commerce demandait que les fonctionnaires du ministère des Finances collaborent avec leurs collègues du BSIF et de la SADC afin de réduire au minimum les chevauchements, de préciser les mandats, et d'attribuer les responsabilités en matière de réglementation au BSIF et les responsabilités en matière d'assurance à la SADC. Le Comité a indiqué qu'il avait l'intention d'inviter des fonctionnaires à témoigner à ce sujet au printemps de 1995.

5.51 Le ministère des Finances devrait préciser son rôle dans le fonctionnement du système de réglementation et d'assurance-dépôts et ses responsabilités à ce sujet, en particulier la coordination des activités du BSIF et de la SADC.

Le système fédéral de réglementation : problèmes de mise en oeuvre

Les mécanismes de coordination sont faibles

5.52 La législation régissant les institutions financières envisageait une étroite coordination entre le BSIF et la SADC de manière à obtenir l'efficience, à réduire la quantité de renseignements exigés des institutions membres et à éviter que la responsabilité soit diffuse. Deux mécanismes principaux pour atteindre ces objectifs devaient être le Comité de surveillance des institutions financières (CSIF) et le conseil d'administration de la SADC.

5.53 Le BSIF et la SADC ont conclu une « alliance stratégique » afin de faciliter la coordination de leurs opérations. L'alliance porte sur un certain nombre de questions importantes. Cependant, elle pourrait être élargie encore pour englober certaines questions, comme la méthode utilisée pour évaluer l'actif des institutions financières en difficulté, les critères pour inscrire des institutions sur la « liste de surveillance » et la coordination de l'exercice des pouvoirs législatifs des deux organismes.

5.54 L'exécution de l'alliance stratégique a permis d'assurer une meilleure coordination entre les deux organismes. Par le passé, des

problèmes se sont posés, par exemple en ce qui concerne l'échange d'information et l'utilisation de leurs pouvoirs législatifs. Le BSIF et la SADC ont récemment pris des mesures pour régler bon nombre de ces problèmes, et des comités ont été constitués pour élaborer des solutions et surveiller les progrès réalisés. Le surintendant des institutions financières et le président de la SADC ont entrepris d'accorder la priorité à l'amélioration de la coordination et de la coopération entre les deux organismes. Nous sommes heureux de constater leur engagement et les progrès déjà accomplis, dont certains sont évidents à la lecture du récent Livre blanc. Cependant, la réalisation des progrès devrait être surveillée périodiquement. Il serait également utile de rendre le processus de coordination le plus officiel possible afin d'assurer la continuité.

Commentaires du BSIF (5.52 à 5.54) : *Le BSIF s'est entendu avec vos représentants pour que la loi régissant les institutions financières prévoit une étroite collaboration entre le BSIF et la SADC. Cependant, comme il a été mentionné précédemment, votre rapport ne reflète pas adéquatement la situation actuelle et les progrès réalisés à cette fin. D'importantes améliorations ont été apportées au cours des deux dernières années comme en témoignent les modifications législatives proposées, le mode de fonctionnement amélioré du Comité de liaison du BSIF et de la SADC, ainsi que les liens de collaboration et de coopération qui se sont noués entre le BSIF, la SADC et d'autres organismes.*

Il est faux de déclarer, comme vous le faites dans le rapport, que « Le surintendant des institutions financières et le président de la SADC ont entrepris d'accorder la priorité à l'amélioration de la coordination et de la coopération entre les deux organismes », suggérant ainsi qu'il n'en n'est pas ainsi actuellement. Le surintendant et le président de la SADC ***accordent déjà*** *leur attention particulière à cette question, et ce, de façon concrète et officielle.*

Manque de précision du rôle du Comité de surveillance des institutions financières (CSIF)

5.55 Le mandat et la composition du CSIF sont établis aux termes du paragraphe 18(3) de la Loi sur le BSIF. Le comité se compose du surintendant, qui préside aussi les réunions, du gouverneur de la Banque du Canada, du président de la SADC et du sous-ministre des Finances. Le mandat législatif du CSIF est de faciliter les consultations et l'échange de renseignements sur toutes les questions relatives à la surveillance des institutions financières.

5.56 Les membres du comité ont convenu, en juillet 1988, d'un mandat détaillé comprenant la tenue de rencontres bimensuelles régulières et la possibilité de tenir au besoin des rencontres spéciales. Le président s'est vu confier la responsabilité de s'assurer que l'ordre du jour et les procès-verbaux soient distribués aux membres, des copies étant adressées au ministre des Finances et au ministre d'État (Finances). Le mandat comprend l'échange de renseignements concernant la détermination des secteurs problèmes, l'établissement de stratégies pour s'occuper des institutions en

difficulté et l'analyse des répercussions sur les institutions financières d'initiatives ou de propositions d'orientation du gouvernement. Selon certaines indications, les parties ne sont pas toutes d'accord avec le mandat.

5.57 Pour diverses raisons, le CSIF n'a pas contribué efficacement au processus, et ne s'est pas acquitté adéquatement de son mandat; les membres du comité l'ont reconnu. Par exemple, des renseignements opportuns au sujet des institutions en difficulté n'ont souvent pas été disponibles et les renseignements au sujet des risques systémiques n'ont pas toujours été transmis à tous les membres. Les rencontres ne se sont pas toujours tenues au moins deux fois par mois et les procès-verbaux des rencontres ont parfois été distribués plusieurs semaines plus tard seulement. Le BSIF nous informe qu'il a récemment lancé des initiatives afin d'améliorer le fonctionnement du CSIF.

5.58 Même si le CSIF n'est pas un comité décisionnel, ses procès-verbaux indiquent qu'il a une grande influence sur les actions prises en ce qui concerne les institutions en difficulté. Étant donné l'importance du rôle envisagé pour le CSIF dans le cadre de réglementation, il faut procéder à un examen approfondi et indépendant de son mandat et de ses activités.

5.59 Le BSIF devrait faire préciser le mandat du Comité de surveillance des institutions financières et procéder à un examen de son fonctionnement comme mécanisme de consultation et d'échange de renseignements, en vue d'en accroître l'efficacité.

Réponse du BSIF (5.55 à 5.59) : *Le texte précédant cette recommandation contient un certain nombre d'énoncés concernant les opérations du CSIF. Ces opinions émises par des membres donnés du CSIF semblent avoir donné lieu à votre recommandation. Bien que les opinions varient, les membres du CSIF s'entendent pour dire que la contribution du Comité pourrait être plus grande. On a demandé aux membres du CSIF de faire part de leurs suggestions sur la façon d'améliorer le mode de fonctionnement du Comité. Le président du CSIF est en train de prendre des mesures pour faire suite à chacune de ces suggestions.*

Défis opérationnels et opportunités

Le BSIF peut-il relever les défis que pose l'évolution rapide?

Nécessité de réorienter les priorités en matière d'inspection et de surveillance

5.60 Le rythme du changement s'est accéléré, stimulé par la mondialisation de l'industrie des services financiers et les progrès de la technologie des communications et de l'information. De plus, la participation croisée dans des institutions financières, qui a récemment été permise, et l'élargissement de la portée de leurs activités se sont soldés par l'apparition de conglomérats financiers offrant, sous un même toit, toute une gamme de services financiers.

5.61 Étant donné que le BSIF accorde une grande importance aux

inspections prévues par la loi, qui ne sont effectuées qu'une fois par année (sauf pour les institutions financières en difficulté, pour lesquelles les inspections peuvent être plus fréquentes), il y a danger que les délais inhérents ne lui permettent pas de se tenir au fait des développements récents. Il faut un certain temps pour qu'un rapport d'examen soit complété et discuté avec l'institution visée et que le rapport prévu par la loi soit transmis à la SADC.

5.62 Une solution à ce problème est une surveillance efficace : un examen plus périodique des institutions financières. Cependant, la surveillance exercée par le BSIF n'est pas assez rigoureuse et on ne lui accorde qu'une priorité secondaire. Même si le BSIF ne comptabilise pas le temps consacré à la surveillance, les entrevues que nous avons effectuées avec des fonctionnaires et nos examens des dossiers indiquent que les inspecteurs consacrent de 10 à 15 p. 100 de leur temps à la surveillance d'institutions financières qui ne sont pas en difficulté; le reste de leur temps est consacré aux inspections. Bien entendu, les institutions en difficulté font l'objet d'une attention plus soutenue.

5.63 Nous ne minimisons pas l'importance des inspections annuelles. Elles offrent au BSIF l'occasion de procéder à un examen plus détaillé des politiques et des processus d'une institution et de sa régie interne. Elles sont effectuées dans les locaux de l'institution, ce qui permet d'avoir des rapports plus directs avec les employés et la direction. Cependant, il est difficile pour le BSIF de se pencher de façon approfondie sur tous les secteurs qui pourraient poser de grands risques, comme les opérations de trésorerie, les systèmes informatisés d'information de gestion et les activités de succession, de fiducie et d'agence, chaque fois qu'il procède à une inspection. Grâce à un renforcement des processus de surveillance, il pourrait être approprié d'établir un cycle d'inspection de certains secteurs à risques élevés, de manière à ce qu'ils fassent l'objet d'un examen approfondi une fois tous les deux ou trois ans.

5.64 Le BSIF surveille maintenant, chaque trimestre, les institutions qui ne sont pas en difficulté. Cependant, plusieurs lacunes de son processus de surveillance doivent être examinées. Sauf pour les grandes institutions, la surveillance est normalement fondée sur un examen sommaire des renseignements dans les bureaux du BSIF, sans visite à l'institution. Même s'il se peut qu'il ne soit pas nécessaire de visiter l'institution chaque trimestre pour en assurer la surveillance, il conviendrait de rencontrer périodiquement la direction de l'institution afin d'examiner l'évolution des opérations, les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et de certaines présentations qui lui ont été faites, et les rapports internes de vérification et d'inspection. Le BSIF soutient qu'il réalise un tel programme sélectif de rencontres régulières avec les institutions. Cependant, à notre avis, la documentation du BSIF doit être considérablement améliorée pour soutenir cette affirmation.

5.65 Le principal système de base de données et d'information du BSIF pour assurer la surveillance, le système de déclaration financière (SDF), est utilisé dans le cas des banques depuis octobre 1994. Même

si l'existence d'une telle base de données et d'un système correspondant d'information permet aux inspecteurs du BSIF de mieux réaliser des analyses adéquates de tendances et de ratios, des systèmes semblables pour les sociétés de fiducie et de prêt assujetties à la surveillance du BSIF sont encore en développement. Pour l'instant, le SDF ne comporte pas de caractéristiques permettant d'effectuer des analyses prospectives et des études de sensibilité, toutes deux utiles pour évaluer convenablement les risques. Le BSIF revoit les objectifs et la portée de la prochaine étape de développement du SDF et il envisage d'y inclure ces caractéristiques. Il convient de souligner que le BSIF a utilisé un logiciel fonctionnant sur micro-ordinateur, de concert avec le SDF, pour réaliser certaines projections spéciales de la suffisance du capital des banques.

5.66 Les institutions financières dont la croissance de l'actif est forte ou dont l'actif fluctue considérablement, en raison parfois de pratiques de souscription de prêts pas assez prudentes, n'ont pas toujours fait l'objet d'une surveillance continuelle suffisante. De même, une plus grande attention pourrait être accordée à la surveillance de l'évolution de l'institution ou de ses sociétés affiliées sur les marchés des capitaux ou monétaires, qui sont de bons baromètres de leurs forces et de leurs faiblesses. Dans le cas d'une grande institution et de sa société affiliée, les écarts de rendement sur ses titres de créance indiquaient clairement des risques élevés bien avant que l'institution ne soit placée sur la « liste de surveillance ».

5.67 Le BSIF a rédigé un guide de surveillance à l'intention de ses inspecteurs en septembre 1993. Si la surveillance était adéquatement renforcée, elle appuierait et, en fait, orienterait le calendrier et l'étendue du processus d'inspection. L'accroissement des efforts consacrés à la surveillance pourrait réduire le temps et les ressources nécessaires aux inspections.

5.68 Le BSIF devrait accorder la priorité au renforcement de sa surveillance des activités des institutions financières et il devrait réaffecter ses ressources entre ses activités d'inspection et de surveillance.

Réponse du BSIF (5.60 à 5.68) : *Le BSIF reconnaît qu'il y a lieu d'évaluer continuellement les risques auxquels font face les institutions financières de sorte que le processus de surveillance, lequel est, à notre avis, un procédé d'ensemble de suivi, de planification, d'inspection sur place et de présentation de rapports, soit axé sur les risques principaux. Bien que la majorité du temps soit consacré à la surveillance et aux inspections sur place, il est souvent difficile de dissocier ces activités en raison des rapports continus avec l'institution financière. Le BSIF continue d'examiner sa méthode d'inspection sur place pour assurer le juste équilibre entre le suivi et l'inspection sur place, en tenant compte du profil des risques de l'institution et l'étendue de ses activités.*

Bien que le BSIF entretienne régulièrement des rapports avec les institutions financières dans le cadre de son suivi courant, nous

reconnaissons que notre documentation sur les procédures de suivi et les résultats doit être améliorée. Nous accorderons à ce secteur une plus grande importance à l'avenir.

L'introduction de la base de données SDF et d'autres progrès technologiques permettront de suivre de plus près les résultats des institutions financières et de cerner plus rapidement les tendances principales.

Pour suivre l'évolution rapide, il faut mettre davantage l'accent sur la régie interne des institutions

5.69 La régie interne des institutions financières comporte des responsabilités fiduciaires particulières. La législation de 1992 répondait aux risques que posent les transactions d'initiés, les conflits d'intérêts et l'utilisation illégale de renseignements d'initiés grâce à l'élargissement des fonctions des comités de vérification, à l'accroissement des obligations des administrateurs (personnellement responsables dans certaines situations), et au principe de comités de révision des affaires, composés uniquement d'administrateurs de l'extérieur, afin de surveiller les activités entre apparentés des institutions financières. La nouvelle législation vise à répondre aux lacunes qui existaient avant son adoption, ainsi qu'à renforcer la régie interne des institutions en ce qui concerne l'élargissement des pouvoirs commerciaux accordés aux institutions.

5.70 Des institutions financières peuvent prendre de grands risques financiers dans des secteurs comme la souscription des valeurs mobilières, les produits financiers dérivés et les transactions de grande valeur. Le conseil d'administration et la direction des institutions sont mieux placés que les organismes de réglementation pour évaluer et gérer ces risques. Cela leur donne plus de responsabilités pour ce qui est de la régie interne et pour ce qui est d'informer le BSIF d'événements et de tendances néfastes, qui pourraient influer sur le bien-être de l'institution. Le BSIF devrait préciser ce qu'il attend du conseil d'administration et de la direction des institutions.

5.71 Les lacunes de gestion ont souvent été citées comme principales causes de la faillite d'une institution financière. Les normes de pratiques commerciales et financières saines émises par la SADC fournissent une certaine orientation, étant donné que chaque norme renferme une section distincte portant sur les rôles de la direction et du conseil d'administration. Cependant, la portée est limitée à l'objet de la norme, par exemple la gestion du risque de taux d'intérêt.

5.72 Le BSIF n'a pas émis de ligne directrice aux institutions financières au sujet de leur régie interne. Compte tenu de la complexité, de l'importance et de l'étendue croissantes des institutions financières, dont plusieurs sont des conglomérats ou en font partie, le BSIF doit envisager de préciser ce qu'il attend du conseil d'administration, de la haute direction et des vérificateurs internes de l'institution. De plus, il doit définir son rôle en ce qui

concerne l'examen des nominations au conseil d'administration et à la direction ainsi que la surveillance des motifs de départ des membres du conseil d'administration ou des cadres supérieurs. D'autres points à considérer : les pratiques de rémunération des cadres supérieurs, qui ont posé des problèmes dans certaines institutions en difficulté par le passé, et les frais de gestion intersociétés.

5.73 Le BSIF effectue présentement une étude, à l'échelle du système, de la régie interne des institutions en ce qui a trait aux pouvoirs accrus consentis aux banques en 1992 et à la gestion de leurs filiales.

5.74 Le BSIF devrait préciser ce qu'il attend du conseil d'administration, de la haute direction et des vérificateurs internes dans le cadre de la régie interne d'une institution financière afin de pouvoir surveiller leur performance relativement à ces attentes.

Réponse du BSIF (5.69 à 5.74) : *Le BSIF a pris de nombreuses dispositions afin de faire connaître son point de vue sur la régie interne des institutions : des cadres supérieurs du BSIF prennent fréquemment la parole en public afin de souligner l'importance de la régie des institutions; après chaque inspection d'une institution, le BSIF rencontre le comité de vérification du conseil ainsi que les administrateurs autonomes séparément; une copie du rapport d'inspection est envoyée au président du comité de vérification; on discute en privé avec les administrateurs d'une institution des points faibles de celle-ci, le cas échéant. Dans le cadre de ces réunions et dans ces rapports, le BSIF met invariablement en évidence les lacunes perçues et toute autre question liée à la régie de l'institution.*

Il est à noter que la loi fédérale habilitante attribue des fonctions aux conseils d'administration et aux administrateurs. Bien que le BSIF n'ait pas émis de ligne directrice sur la régie des institutions où seraient exposées ses attentes vis-à-vis les conseils d'administration et les cadres supérieurs, plusieurs organismes et groupes professionnels, comme la Bourse de Toronto, la SADC, l'Institut Canadien des Comptables Agréés et la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, de même que des cabinets d'experts-comptables, ont publié des directives générales sur la régie qui définissent les responsabilités des administrateurs et des cadres supérieurs. Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire ni rentable pour le BSIF de publier un document semblable, qui ferait double emploi avec les efforts déjà déployés; cependant, le BSIF est déterminé à nourrir le dialogue avec les administrateurs et les cadres supérieurs au sujet de cette question d'importance.

Les études des risques imminents à l'échelle du système doivent être renforcées davantage

5.75 Au cours des dernières années, le BSIF a réalisé des études à l'échelle du système sur des questions comme les risques des prêts importants des institutions, les risques dans l'immobilier et la portée de la vérification interne des activités reliées aux produits dérivés des banques de l'annexe I. Comme nous l'avons déjà mentionné, le BSIF

effectue actuellement une étude à l'échelle du système sur certains aspects de la régie interne des institutions. Il pourrait être utile de réaliser des études sur plusieurs autres secteurs qui posent des risques systémiques. Notons, entre autres, les risques que posent les conglomérats financiers et la concentration, les lacunes sur les plans juridictionnel et réglementaire, les risques hors bilan et les instruments financiers hors cote, les risques des activités sur valeurs mobilières et les risques des activités de succession, de fiducie et d'agence. Le BSIF nous informe qu'une proposition visant la réalisation d'une étude, à l'échelle du système, des activités sur produits dérivés est actuellement en préparation.

5.76 Parce qu'il est tellement important de bien comprendre les tendances et les développements dans l'industrie qui pourraient influer sur le bien-être des institutions financières, le BSIF doit déployer des efforts encore plus grands pour réaliser des études sur les risques systémiques. De plus, des études sur place devraient être effectuées lorsqu'un problème est prévu plutôt que lorsqu'il est déjà devenu grave. Cela n'a pas toujours été le cas. Parmi les quatre intervenants dans le cadre de réglementation, le BSIF doit être le premier responsable des études à l'échelle du système, en coordonnant ses efforts, comme il se doit, avec les autres intervenants, qui sont aussi intéressés dans une large mesure à la question.

5.77 Le BSIF devrait revoir sa façon de réaliser des études sur les risques systémiques de manière à assurer que toutes les études nécessaires concernant l'évaluation et la gestion appropriées des risques soient réalisées, dans la mesure du possible, lorsqu'on prévoit un problème et avant que celui-ci ne soit hors de proportion.

(Le Livre blanc propose d'inclure dans le mandat du BSIF la responsabilité « d'étudier les questions systémiques ou sectorielles susceptibles d'exercer un effet négatif sur la situation financière des institutions financières ».)

Réponse du BSIF (5.75 à 5.77) : *Comme le confirme votre rapport, le BSIF a réalisé des études sur les nouveaux risques systémiques lorsque ces derniers l'obligeaient à le faire. Le BSIF continuera de suivre les tendances de l'industrie et réalisera des examens à l'échelle du système, au besoin et lorsqu'il sera rentable de le faire.*

Le BSIF n'est pas d'avis que certains des risques soulevés dans votre rapport, notamment le risque lié aux conglomérats et aux activités des successions, fiducies et mandats (SFM), sont de nature systémique. Certes, il y a des risques associés à certains conglomérats et activités des SFM, mais ils sont plutôt fonction de l'entité ou de l'institution. En outre, le BSIF veillera à ce que ses pratiques d'inspection et de suivi permettent de cerner les risques considérables avant qu'ils ne se généralisent à l'échelle du système. Le BSIF continuera d'accroître ses mécanismes d'inspection dans certains secteurs, lorsque, à son avis, le profil des risques exige la prise de mesures supplémentaires.

L'importance croissante de la coordination avec les autres organismes

de réglementation au Canada et à l'étranger

5.78 Les grandes banques canadiennes exercent toutes des activités importantes et croissantes à l'étranger, notamment des activités reliées aux valeurs mobilières et aux produits dérivés ainsi que des opérations bancaires traditionnelles. De même, de nombreuses banques étrangères ont établi des filiales bancaires de l'annexe II au Canada. Compte tenu de l'importance croissante des flux internationaux de capitaux et de la perspective que des événements importants et des perturbations sur les marchés internationaux se répercutent rapidement sur les marchés intérieurs, il faut entretenir des rapports étroits avec les organismes étrangers de réglementation pour assurer l'échange d'information. Le BSIF nous a informés qu'il entretient régulièrement des communications avec des organismes étrangers de réglementation, grâce à sa participation à la Banque des règlements internationaux et à des contacts officieux. Même si l'on admet que des restrictions légales ou autres restrictions dans certaines compétences peuvent empêcher la publication des rapports au BSIF, ces rapports devraient être obtenus dans la plus grande mesure du possible.

5.79 Le BSIF est confronté à d'importants défis sur le plan de la coordination de ses activités avec les organismes provinciaux de réglementation. Mis à part les accords d'échange de renseignements concernant les filiales dans le secteur des valeurs mobilières des institutions réglementées par le gouvernement fédéral, il n'existe aucun arrangement officiel pour assurer la coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces lorsque les deux compétences exercent des activités de réglementation. Il faut déterminer si des efforts suffisants sont déployés pour réduire au minimum les dédoublements, grâce à l'harmonisation des systèmes fédéral et provinciaux de réglementation et à l'officialisation des accords d'échange de renseignements et d'autres questions opérationnelles. On nous a informés qu'au niveau fédéral, le ministère des Finances est responsable de l'harmonisation des systèmes fédéral et provinciaux de réglementation, y compris les questions opérationnelles.

Commentaire du BSIF (5.78 à 5.79) : *Dans la mesure du possible et conformément aux ententes de réglementation en vigueur, le BSIF obtient de fait des copies d'autres rapports de réglementation, et il assure la coordination de ses activités avec celles d'autres organes de réglementation. Ainsi, le BSIF et les commissions provinciales de valeurs mobilières ont signé des protocoles d'entente, qui prévoient l'échange de renseignements sur les filiales de valeurs mobilières d'institutions financières fédérales, et le BSIF communique régulièrement avec la province de l'Ontario lorsqu'un chevauchement des mécanismes de réglementation peut se produire, en raison du traitement égal préconisé par l'Ontario, ainsi qu'avec les commissions provinciales de valeurs mobilières sur des questions d'intérêt commun.*

Les processus de surveillance du BSIF se sont améliorés, mais il reste encore beaucoup à faire

5.80 Comme nous le soulignons au paragraphe 5.19, le BSIF a réalisé une importante systématisation de ses processus d'inspection et

de surveillance. Cependant, les points suivants méritent d'être examinés plus en détail par le BSIF.

Les processus utilisés pour traiter les problèmes des institutions en difficulté doivent être renforcés

5.81 La récente récession qui a frappé le Canada, réunie à la forte chute de la valeur des immeubles commerciaux dans les provinces centrales, a exercé des tensions importantes sur l'industrie des services financiers et plusieurs institutions financières ont fait faillite. Le système de réglementation ne peut pas toujours empêcher les faillites, mais ses processus, s'ils sont convenablement structurés et maintenus, peuvent permettre de déceler les pratiques commerciales qui ne sont pas saines et qui pourraient entraîner des faillites et, par conséquent, des demandes à l'endroit des ressources de la SADC. Il faut admettre que, lorsqu'on examine le rôle de l'organisme de réglementation dans le cas des institutions en difficulté qui ont fait faillite, il faut aussi se pencher sur les cas où l'organisme de réglementation a pu aider une institution à se restructurer et à survivre. Nous avons observé des cas dans lesquels l'intervention du BSIF s'est soldée par des résultats positifs; soit que l'institution en difficulté ait recouvré sa santé financière, soit que la situation financière de l'institution se soit stabilisée plutôt que de se détériorer davantage.

5.82 Le BSIF dispose d'une vaste gamme de pouvoirs pour traiter les problèmes imminents d'une institution de dépôt avant de signaler à la SADC que l'institution n'est plus « viable » ou de demander au Ministre de prendre une ordonnance de « liquidation ». Le BSIF peut commencer par faire des pressions morales ou obtenir des lettres d'engagement de la part du conseil d'administration d'une institution. Des mesures plus sérieuses consisteraient à émettre une directive de conformité et à recevoir instruction du ministre des Finances de prendre le contrôle de la société.

5.83 Il est évident que le BSIF dispose d'importants pouvoirs discrétionnaires, mise à part la fermeture d'une institution avant qu'elle ne devienne techniquement insolvable, pour traiter les problèmes imminents des institutions financières. Les questions les plus difficiles auxquelles est confronté le BSIF portent sur l'utilisation de ces pouvoirs discrétionnaires. Premièrement, il y a la question de l'identification en temps opportun de la gravité des problèmes des institutions. Ensuite, il faut se demander quels pouvoirs discrétionnaires utiliser et s'il faut les utiliser rapidement.

5.84 Notre examen des institutions en difficulté a montré que, dans plusieurs cas, les sociétés auraient pu être placées sur la « liste de surveillance » plus tôt. Aussi, des plans d'action exhaustifs pour traiter les problèmes de l'institution ont rarement été préparés lorsqu'elle a été placée sur la « liste de surveillance ». L'identification rapide des problèmes et l'inscription en temps opportun des institutions sur la « liste de surveillance » pourraient faciliter les consultations constructives entre les divers intervenants

dans le cadre de réglementation, notamment le BSIF, la SADC et la Banque du Canada. Grâce à l'utilisation de leurs pouvoirs respectifs, ils pourraient ensuite prendre ensemble des mesures correctrices.

5.85 Dans le Livre blanc qu'il vient de publier (voir le paragraphe 5.15), le gouvernement proposait un « Guide en matière d'intervention à l'intention des institutions financières fédérales ». Ce guide décrit, dans les grandes lignes, les situations qui pourraient entraîner la prise de certaines mesures d'intervention par le BSIF et la SADC. Il expose également les activités et les responsabilités interorganismes en ce qui concerne la prise de ces mesures. Le document a pour objectif de favoriser la sensibilisation et de renforcer la transparence du système entre les institutions financières et les autres parties intéressées. Sa mise en oeuvre ne dépend pas des changements législatifs proposés dans le Livre blanc.

5.86 Le guide est un pas dans la bonne direction pour ce qui est d'améliorer la transparence. Cependant, pour qu'il devienne un instrument utile dans les opérations internes du BSIF et de la SADC, il doit être mis en pratique. Par exemple, il expose les pouvoirs des deux organismes, mais il ne précise pas quels pouvoirs doivent être utilisés et dans quelles circonstances. Les facteurs de risques exposés, comme la détérioration des bénéfices et les trop grands risques hors bilan, doivent être définis et les définitions doivent être acceptées aussi bien par le BSIF que par la SADC pour être efficaces. Le BSIF doit établir un cadre pour énoncer des règles générales à l'intention des inspecteurs en vue de déclencher le mécanisme d'alerte rapide et de proposer des mesures discrétionnaires d'intervention. Ces règles serviraient ensuite aux cadres supérieurs pour prendre des décisions à ce sujet. Sans guide systématique, le BSIF peut s'exposer à des critiques pour ne pas avoir utilisé ses pouvoirs discrétionnaires d'intervention à point nommé afin de trouver une solution aux problèmes d'une institution.

5.87 Les systèmes et les pratiques de la Division de la conformité, qui s'occupe des institutions en grande difficulté, n'ont jamais fait l'objet d'une vérification interne ou d'une étude indépendante pour en évaluer l'efficacité. Cependant, un examen interne du contrôle de la qualité, portant sur l'examen législatif d'une institution en difficulté, a été réalisé en 1994.

5.88 Le BSIF devrait revoir et officialiser les processus utilisés à l'appui de l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires et élaborer des plans d'action complets pour faire face aux problèmes des institutions en difficulté, de manière à ce que des mesures correctrices puissent être prises rapidement.

Réponse du BSIF (5.81 à 5.88) : *Les paragraphes qui mènent à cette recommandation indiquent que le « Guide en matière d'intervention à l'intention des institutions financières fédérales », préparé conjointement par le BSIF et la SADC, donnerait suite à la recommandation,* ***advenant sa mise en oeuvre****. Malgré nos affirmations, vos représentants ne semblent pas disposés à accepter que, dans la plupart des cas, le Guide décrit des procédés qui sont en place depuis*

un certain temps. Il y a peu d'exceptions, et il s'agit des procédés qui ne peuvent être mis en oeuvre avant que les recommandations du document d'orientation du ministère des Finances soient entérinées dans la loi.

Dans votre rapport, vous déplorez le fait que le Guide ne précise ni les pouvoirs qui seront exercés dans une situation par une institution donnée, ni les facteurs de risque et mécanismes qui amèneront le BSIF et la SADC à intervenir. Manifestement, nos opinions divergent à cet égard. Vos représentants semblent être en faveur d'un système plus méthodique, dans le cadre duquel on interviendrait à des fins de réglementation lorsque certains seuils chiffrés auraient été dépassés. Nous avons fixé de tels seuils et nous en avons d'ailleurs déjà discuté avec vos représentants. Cependant, nous nous en servons comme indicateurs, et non pas comme seuils impératifs. A notre avis, il est essentiel de toujours user de son jugement pour déterminer à quel moment il y a lieu d'intervenir et pour décider des mesures à prendre. Trop de facteurs impondérables, notamment la qualité de la gestion, entrent en jeu dans la prise de décision en ce qui concerne les interventions.

Bien que nous nous opposions à toute tentative visant à faire du Guide un document plus méthodique, qui laisserait moins de place à l'exercice de notre pouvoir discrétionnaire en matière de réglementation, nous déterminerons si la méthode préconisée dans le Guide est efficace, et nous l'améliorerons et l'élargirons, au besoin.

Il faut évaluer plus en profondeur les secteurs spécialisés à risques

5.89 La plus grande partie des ressources d'inspection du BSIF est de loin consacrée à l'évaluation des risques de crédit des institutions financières. Le BSIF retient les services de consultants en crédit, qui sont des banquiers à leur retraite, pour examiner la suffisance des provisions pour pertes sur prêts et les documents de prêts des institutions. Les consultants apportent des connaissances du milieu des affaires, utiles au processus d'inspection. Les consultants en crédit ne réalisent pas d'inspection sur place des éléments d'actif qui garantissent des prêts. Les inspections reposent entièrement sur les renseignements figurant dans les dossiers de l'institution financière. Nous avons remarqué que le BSIF a, à l'occasion, exigé la réalisation d'évaluations indépendantes pour établir la valeur des actifs immobiliers garantissant des prêts.

5.90 Parmi les autres activités spécialisées qui pourraient avoir de grandes répercussions sur la sécurité et la santé d'une institution financière, on note les opérations de trésorerie (y compris les produits dérivés), les systèmes informatisés d'information de gestion, les activités de succession, de fiducie et d'agence et les opérations sur valeurs mobilières. Le BSIF n'a pas établi de procédures pour examiner les systèmes et les pratiques utilisés par une institution financière pour gérer ces risques.

5.91 Jusqu'à présent, le BSIF a fait appel à d'autres spécialistes que les consultants en crédit en de rares occasions seulement, dans le

cadre du processus d'inspection, parce qu'il était d'avis que les risques potentiels ne justifiaient pas le recours à ces spécialistes. Notre vérification a permis de relever plusieurs cas où ces spécialistes auraient pu jouer un rôle constructif dans l'évaluation des risques. Ces cas visaient des institutions financières qui participaient fortement aux marchés des produits dérivés à titre de teneurs de marchés ou d'utilisateurs finals, ou qui étaient sur le point de s'adonner à ces activités de manière importante. En examinant la pièce 5.3, on peut constater l'importance croissante des produits dérivés; cette pièce montre que l'équivalent crédit (une mesure des risques de crédit actuels et potentiels) des contrats en circulation de taux d'intérêt et de taux de change à terme des six plus grandes banques canadiennes a augmenté de 157 p. 100 de 1989 à 1994. Pour les systèmes informatisés d'information de gestion, le BSIF a tendance à utiliser les travaux réalisés par des vérificateurs internes et externes, mais cette utilisation n'est souvent pas étayée.

Pièce 5.3

Engagement hors bilan relatif aux produits dérivés des six plus grandes banques canadiennes à la fin de l'année terminée le 31 octobre.
(en milliers de dollars)

	Principal théorique (1)			Équivalent crédit (2)		
	1989	1994	Variation en %	1989	1994	Variation en %
Contrats de taux d'intérêt :						
Swaps de taux d'intérêt	183	840		4	14	
Accords de taux futurs	77	484		0	1	
Options sur titres de créance (achetées)	6	101		0	0	
Autres	6	2		0	0	
Total partiel	**272**	**1 427**	**425**	**4**	**16**	**300**
Contrats de taux de change à terme :						
Contrats de change à terme	561	1 119		17	31	
Crédits croisés	8	42		0	4	
Swaps combinés d'intérêts et de devises	33	67		2	6	
Options sur devises	9	47		0	1	
Autres	0	7		0	1	
Total partiel	**611**	**1 282**	**110**	**19**	**43**	**126**
TOTAL	**883**	**2 709**	**207**	**23**	**59**	**157**

(1)Le principal théorique, ou la valeur nominale, d'un produit dérivé n'est d'habitude pas le montant à risque, parce qu'il n'y a aucun échange de principal théorique.

(2)Les institutions financières utilisent l'équivalent crédit pour estimer le montant de l'engagement relatif aux produits dérivés. L'équivalent crédit a deux composantes : le coût de remplacement et le risque potentiel futur de crédit. Le coût de remplacement est le coût de remplacement du solde des liquidités d'un contrat en cas de défaut de la contrepartie au contrat. Le risque potentiel futur de crédit est l'incidence qu'aurait sur le coût de remplacement la détérioration des variables sous-jacentes, qui déterminent la valeur du contrat.

L'équivalent crédit ne tient pas compte d'autres risques, comme les risques de liquidité, les risques légaux, les risques des opérations et les risques reliés aux systèmes d'information de gestion.

Source : Bureau du surintendant des institutions financières (déclarations concernant la suffisance du capital)

5.92 Pour certaines sociétés de fiducie, les frais obtenus de leurs activités de succession, de fiducie et d'agence représentent une bonne partie de leurs revenus. Ces activités comportent des risques, en ce qui concerne particulièrement les éléments d'actif placés sous gestion. Entre autres, elles incluent des risques associés aux prêts sur valeurs mobilières, à l'amalgame des éléments d'actif et à la garde des valeurs. Le BSIF n'a pas défini ces risques et il n'a pas non plus établi de procédures pour les examiner et les surveiller. Dans une institution que nous avons examinée, les éléments d'actif reliés aux activités de succession, de fiducie et d'agence placés sous gestion représentaient trois fois la valeur comptable de l'actif total. Les procédures d'inspection du BSIF n'ont pas été bien ciblées pour évaluer les risques connexes et pour fournir une assurance raisonnable que les pratiques utilisées par l'institution dans le cadre de ses activités de succession, de fiducie et d'agence étaient saines. Même si les activités de succession, de fiducie et d'agence relèvent de la compétence des provinces, le BSIF doit trouver des moyens d'évaluer les risques qui se posent pour une institution lorsque ces activités constituent une bonne partie de ses opérations.

5.93 Plusieurs banques exercent des activités sur valeurs mobilières en leur propre nom et aussi par l'entremise de filiales. Ces dernières sont réglementées par les provinces et le BSIF a conclu des protocoles d'entente avec plusieurs commissions des valeurs mobilières en vue d'échanger avec elles des renseignements. Cependant, on a assisté au cours des dernières années à une intégration opérationnelle croissante entre les banques et leurs filiales de valeurs mobilières dans des domaines comme les opérations administratives. Cette intégration croissante soulève la question des faiblesses en matière de réglementation qui auraient ainsi pu se produire. De même, il faut examiner si les protocoles d'entente

constituent des mécanismes efficaces pour assurer l'échange à point nommé de renseignements au sujet des inspections et de la surveillance des activités sur valeurs mobilières. A l'heure actuelle, les commissions des valeurs mobilières ne sont aucunement obligées d'informer en temps opportun le BSIF des problèmes imminents d'une institution.

5.94 En vertu du paragraphe 6(2) de la Loi sur le BSIF, le surintendant doit examiner les activités sur valeurs mobilières des institutions financières et faire enquête à ce sujet; ces activités comprennent entre autres la souscription et les transactions sur valeurs mobilières, et il doit faire rapport au Ministre à l'occasion sur toutes les questions connexes. Jusqu'à présent, le BSIF n'a effectué qu'une inspection limitée des activités sur valeurs mobilières et il n'a pas fait rapport au Ministre. Aucune méthode n'est en place pour assurer l'inspection des activités sur valeurs mobilières. De façon générale, le BSIF n'a pas mis en oeuvre de procédures pour assurer qu'il se conformait lui-même aux diverses dispositions de la Loi sur le BSIF et de la législation qu'il administre.

5.95 Le BSIF devrait renforcer ses processus d'évaluation des risques associés à des secteurs spécialisés à risques, comme les opérations de trésorerie, les systèmes informatisés d'information de gestion, les activités de succession, de fiducie et d'agence et les activités sur valeurs mobilières. Le BSIF devrait se conformer aux dispositions de la Loi sur le BSIF en ce qui concerne les activités sur valeurs mobilières et présenter périodiquement des rapports au Ministre.

Réponse du BSIF (5.89 à 5.95) : *Le BSIF continue de suivre les tendances de l'industrie en général et de chaque institution. Le BSIF a recours à des experts-conseils du secteur privé lorsqu'ils peuvent contribuer au processus d'inspection. Dans chacun des cas soulevés par vos représentants, notre évaluation du profil des risques de l'institution nous a amené à conclure qu'il n'était pas nécessaire de retenir les services d'experts-conseils de l'extérieur.*

Les activités liées aux SFM sont régies par une loi provinciale et, jusqu'à présent, on ne considère pas qu'elles présentent des risques élevés à la sécurité et à la situation financière des institutions visées. Cependant, pour les institutions dont les activités reposent dans une large mesure sur les SFM, notre personnel au BSIF passe en revue les pratiques de gestion des risques mises en place et examine les activités de la direction et de la division chargée de la vérification interne ou de l'inspection.

Nous reconnaissons également que ce secteur prend de l'importance en raison de la fluctuation des caractéristiques démographiques et de la participation nouvelle des banques sur le marché des fiducies; nous sommes donc à revoir ce secteur d'activités : nous définissons les risques connexes et déterminons s'il convient de faire d'autres examens minutieux aux fins de réglementation.

En outre, le BSIF est conscient du fait que les banques et leurs

filiales de valeurs mobilières procèdent de plus en plus à l'intégration de leurs opérations, et il en a discuté avec les institutions concernées. De plus, nous avons amorcé des discussions avec les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières sur la possibilité de créer un groupe de travail qui serait chargé d'évaluer les répercussions sur le plan de la réglementation.

Le surintendant transmet chaque année au ministre, en vertu du paragraphe 533(1) de la Loi sur les banques, *les résultats des inspections et des enquêtes portant sur les activités et les affaires de chaque banque. Il rend compte de la situation financière des banques consolidées, dont la performance de leurs filiales. Dans la mesure où la* Loi sur les banques *autorise les banques à mener des activités sur valeurs mobilières, le BSIF revoit ces activités dans le cadre de son inspection des opérations des banques relatives aux actifs et aux passifs, à la trésorerie et à la gestion des risques.*

Depuis que les banques sont autorisées à oeuvrer dans le secteur des valeurs mobilières, soit en 1987, l'article 6.2 de la Loi sur le BSIF confère au surintendant le pouvoir d'obtenir des renseignements au sujet des activités sur valeurs mobilières d'une banque, même si elles sont menées par une filiale sous régie provinciale. Des protocoles d'entente ont été proposés et signés afin d'atténuer les préoccupations que peut soulever cet article quant aux compétences respectives du gouvernement fédéral et des provinces. Cependant, si une des provinces ou le BSIF décidait de résilier son protocole d'entente, ce qu'ils peuvent faire en donnant un préavis de 180 jours, cet article de la Loi sur le BSIF stipule que le surintendant aurait toujours le pouvoir d'« examiner l'exercice des activités suivantes et faire enquête sur cet exercice ». Les protocoles d'entente continuent de donner de bons résultats; c'est pourquoi nous avons décidé qu'il n'y avait pas lieu de faire rapport aux termes de cet article.

Nécessité d'améliorer les compétences, la formation et l'expérience

5.96 Le BSIF consacre environ 1 p. 100 de son budget salarial à la formation et au perfectionnement. Compte tenu de la complexité des opérations des institutions financières et des changements qui se produisent dans l'industrie des services financiers, les compétences et les connaissances des inspecteurs doivent être mises à jour et améliorées périodiquement. Ce besoin est plus évident dans les secteurs spécialisés à risques, par exemple les opérations de trésorerie, les systèmes informatiques, les activités de succession, de fiducie et d'agence et les opérations sur valeurs mobilières. Nous reconnaissons que la formation de ses inspecteurs, pour qu'ils deviennent des experts dans ces domaines, constituerait un engagement de taille de la part du BSIF, et qu'elle ne serait probablement pas rentable. Cependant, les inspecteurs devraient avoir une formation suffisante pour repérer les risques et surveiller le travail des spécialistes dont les services sont retenus. Selon nous, le BSIF pourrait devoir améliorer davantage la formation des inspecteurs. On nous a informés que le BSIF a maintenant décidé d'accroître les ressources qu'il consacre à la formation.

5.97 Par le passé, le BSIF a utilisé un programme d'échange pour retenir les services de spécialistes du secteur privé. Ce programme a été bien utile du fait qu'il a permis de trouver de nouvelles façons d'aborder les opérations du BSIF; il pourrait être élargi. Parallèlement, le BSIF pourrait envisager de détacher certains de ses employés à l'extérieur afin qu'ils acquièrent une plus grande expérience et qu'ils améliorent leur formation.

5.98 Nous remarquons aussi qu'il y a bien peu de mouvements de personnel entre le secteur des institutions de dépôt du BSIF et celui des assurances et des pensions. Même à l'intérieur d'un secteur, il y a bien peu de mouvement de personnel. Par exemple, dans le secteur des institutions de dépôt, il n'y a pas de mobilité ou d'échange de personnel entre la division des inspections et celle de la conformité (situées dans des villes différentes), même si leurs fonctions se ressemblent beaucoup. La situation ne ressemble pas du tout à celle du secteur bancaire, où le personnel se déplace souvent entre le service de crédit et le service responsable des prêts en défaut. On nous a informés que le personnel des deux divisions collabore à la réalisation des inspections des institutions en difficulté. Un programme bien structuré d'échange de personnel pourrait permettre non seulement de réaliser des gains d'efficience, mais aussi de profiter d'occasions de formation et de perfectionnement.

5.99 Le BSIF devrait améliorer ses processus pour assurer la formation et le perfectionnement de son personnel et l'enrichissement mutuel de son expertise et de son expérience.

Réponse du BSIF (5.96 à 5.99) : *Le BSIF reconnaît que les inspecteurs doivent se mettre à jour régulièrement étant donné la complexité des opérations des institutions financières et les changements qui s'opèrent dans le secteur des services financiers. La conjoncture a rendu difficile la mise en oeuvre des programmes de formation améliorée; cependant, par rapport à l'exercice précédent, davantage de fonds ont été réservés pour 1995-1996 afin d'offrir, au personnel du BSIF, des programmes de sensibilisation à des secteurs d'activité précis et à des nouveaux produits.*

Une priorité insuffisante est accordée à l'élaboration des méthodes

5.100 Nous nous attendions à ce que le BSIF ait en place une fonction efficace d'élaboration de méthodes de manière à élaborer, à revoir et à améliorer les procédures d'inspection et de surveillance.

5.101 Ce n'est qu'en 1992 que le BSIF a constitué un groupe chargé de l'élaboration des méthodes à l'intérieur de son organisation. Avant cela, à la fin de 1989, le BSIF avait publié un cadre d'inspection. Ce document avait été utile pour orienter les inspections sur place des institutions. Depuis sa création, le groupe chargé de l'élaboration des méthodes a préparé une douzaine de guides d'inspection portant sur différents sujets; le premier guide a été mis en oeuvre en 1993. Neuf autres guides en sont à différentes étapes d'élaboration. Un guide établit des procédures, y compris des procédures minimums que doivent suivre les inspecteurs à diverses étapes de l'inspection et de la

surveillance.

5.102 Même si la fonction d'élaboration des méthodes revêt une importance vitale pour ce qui est de permettre au BSIF de s'acquitter de son mandat, elle n'a pas reçu l'attention qu'elle mérite. La fonction est essentiellement ralentie depuis le départ de son directeur au début de 1994. Nous avons observé que des retards dans la préparation des guides d'inspection ont ralenti la formation du personnel dans certains domaines importants.

5.103 Le BSIF devrait mettre davantage l'accent sur l'élaboration des méthodes afin de mieux permettre à ses inspecteurs d'évaluer et de gérer les risques.

Réponse du BSIF (5.100 à 5.103) : *Nous reconnaissons l'importance d'un service solide en matière d'élaboration de la méthodologie, dédié à mettre au point et à améliorer des mécanismes d'inspection et de suivi. Nous tentons depuis plusieurs mois de doter la division de la méthodologie des effectifs requis, mais n'avons toujours pas réussi.*

Amélioration grâce au contrôle de la qualité et aux leçons tirées de l'expérience passée

5.104 Des analyses rétrospectives (post mortem) sont rarement effectuées. Le BSIF n'a aucune politique en ce qui concerne la réalisation d'analyses rétrospectives. Sept institutions de dépôt réglementées par le gouvernement fédéral ont fait faillite et huit environ ont fait l'objet d'une vente forcée depuis 1987; or, le BSIF n'a réalisé des analyses rétrospectives que dans quatre cas seulement, et trois de ces analyses ont été effectuées à la demande du Ministre. Ces analyses rétrospectives n'ont pas évalué suffisamment si les mesures réglementaires qu'a prises le BSIF étaient opportunes et adéquates. Les analyses rétrospectives ont été préparées par des services du BSIF participant directement à l'examen des problèmes des institutions en faillite, sans avoir été revues par une partie plus indépendante. Dans certains cas, les résultats des analyses rétrospectives n'ont pas été communiqués aux inspecteurs pour les orienter dans leur travail.

5.105 Insuffisance des examens de contrôle de la qualité postérieurs à l'inspection. Le BSIF reconnaît que les examens de contrôle de la qualité postérieurs à l'inspection peuvent assurer que ces processus sont cohérents et qu'ils couvrent tout le champ prévu. A cette fin, il a réalisé en 1994 deux examens de contrôle de la qualité : de la Division des inspections et de la Division de la conformité. Cependant, il s'agissait des seuls examens effectués depuis 1990 et leur portée était limitée. De plus, l'un des examens a été effectué par des personnes qui n'étaient pas complètement détachées du secteur fonctionnel visé.

5.106 Le BSIF devrait réaliser des analyses rétrospectives des institutions financières qui ont fait faillite ou qui ont fait l'objet d'une vente forcée, et utiliser les leçons ainsi apprises pour améliorer ses pratiques en matière de réglementation. Il devrait aussi

réaliser des examens systématiques et indépendants de contrôle de la qualité postérieurs à l'inspection, afin d'obtenir une assurance suffisante de la conformité aux normes d'inspection.

Réponse du BSIF (5.104 à 5.106) : *Trois des quatre analyses auxquelles le vérificateur général fait référence ont été réalisées après que des institutions financières relativement importantes aient fait faillite. Nous acceptons la recommandation selon laquelle il doit exister un mécanisme officiel qui prévoit la tenue d'une analyse rétrospective advenant la faillite d'une institution. Lorsque l'institution est achetée par un intervenant plus solide qui ne bénéficie pas d'une subvention de la SADC, alors il n'est pas proposé de réaliser une telle analyse. Le processus de surveillance entier, ce qui comprend le suivi et l'inspection, permet au BSIF d'améliorer régulièrement ses pratiques en matière de réglementation, tout comme le font les analyses rétrospectives.*

Comme l'a reconnu le vérificateur général, depuis 1987, le BSIF a mis beaucoup de temps et d'efforts à assurer le suivi des institutions financières en difficulté et à régler leurs problèmes. Durant cette période, le BSIF a élaboré un cadre d'évaluation et de gestion des risques et s'est doté des ressources humaines dont il avait besoin pour accomplir son mandat, prévu par la loi. En outre, en 1992, pour faire face aux changements législatifs et pour renforcer l'application d'une méthodologie d'inspection uniforme, le BSIF a procédé à l'intégration des activités de trois groupes chargés des inspections. De ce fait, les ressources du BSIF ont été mises à l'épreuve, et la mise en oeuvre d'examens de contrôle de la qualité, systématiques et indépendants, se déroulant après l'inspection, a été retardée. Cependant, le BSIF sait bien qu'il est nécessaire d'effectuer de tels examens, étant donné qu'ils peuvent contribuer grandement à améliorer le processus d'inspection. C'était justement pour cette raison que les examens dont il est question dans le chapitre ont été réalisés. Des efforts seront déployés afin que des examens de contrôle de la qualité soient dorénavant menés tous les ans.

L'efficience opérationnelle continue de poser un défi au BSIF

5.107 Les institutions de dépôt assument les coûts de fonctionnement du BSIF et de la SADC. De 1987 à 1993, les coûts de fonctionnement et d'intervention des secteurs des institutions de dépôt du BSIF et de la SADC se sont élevés à environ 107 millions et 124 millions de dollars respectivement. De plus, au cours de cette même période, la SADC a dû effectuer des dépenses de 2,2 milliards de dollars pour assumer les pertes d'institutions réglementées par le gouvernement fédéral et les provinces, qui ont fait faillite ou qui ont fait l'objet d'une vente dirigée par la SADC. En conséquence, les coûts de fonctionnement et autres coûts du BSIF et de la SADC totalisent près de 2,4 milliards de dollars. Comme on peut le constater, les coûts de fonctionnement et d'intervention du BSIF ne représentent qu'une fraction (environ 5 p. 100) de l'ensemble des coûts. Étant donné que les mandats des deux organismes et l'étendue de leurs activités sont si étroitement reliés et qu'ils font affaire en gros avec la même clientèle, il convient d'examiner leurs coûts globaux. Par exemple, le renforcement des

processus du BSIF, qui entraînerait des augmentations de coûts, pourrait en fin de compte réduire considérablement les coûts de la SADC : certaines pertes au titre de l'assurance-dépôts pourraient être éliminées grâce à des interventions réglementaires plus rapides et grâce à la diminution des faillites d'institutions.

5.108 **Possibilités d'efficiences de coûts.** Dans ce chapitre, nous avons recensé plusieurs possibilités de réaliser des efficiences de coûts, notamment une meilleure coordination et un meilleur partage des renseignements entre le BSIF et la SADC et entre le BSIF et d'autres organismes de réglementation. Les méthodes utilisées par le BSIF et la SADC pour évaluer l'actif pourraient être harmonisées et leur surveillance des institutions financières qui ne sont pas en difficulté pourrait être intégrée. Plusieurs de ces possibilités, si elles se concrétisaient, se solderaient non seulement par des économies, mais réduiraient aussi le fardeau d'information des institutions financières qui, selon elles, est important à l'heure actuelle.

5.109 Il existe plusieurs autres possibilités de réaliser des efficiences de coûts :

- Le BSIF et la SADC réalisent des projets distincts dans le cadre de l'élaboration de bases de données exhaustives et de systèmes connexes d'information. Les deux organismes pourraient examiner la possibilité de combiner leurs efforts dans ce domaine, étant donné que leurs besoins sont assez semblables. Le BSIF pourrait aussi déterminer si sa Section de l'analyse financière sera encore nécessaire lorsque ses bases de données et ses systèmes d'information seront en place.

- Actuellement, le BSIF compte des services distincts pour les inspections et la surveillance des institutions de dépôt, des compagnies d'assurances et des régimes de pension. Compte tenu de l'élargissement de la portée des activités des différents types d'institutions et de leur propriété réciproque, des arguments militent en faveur de l'intégration des activités d'inspection et de surveillance dans une seule section et des activités connexes d'administration et de soutien dans une autre. Cette mesure peut non seulement se traduire par un système d'inspection et de surveillance bien intégré et efficace, capable de répondre à l'évolution de l'industrie, mais aussi par certaines efficiences de coûts. Le secteur des institutions de dépôt et le secteur des assurances exercent des activités distinctes en matière de recherche et de politique. De plus, la Division du soutien stratégique a un mandat plutôt général. Ces activités pourraient être intégrées de manière à réaliser d'autres efficiences. Tous ces éléments font ressortir la nécessité de procéder à un examen de la structure organisationnelle du BSIF.

- Le système canadien de réglementation est fondé en grande partie sur l'autoréglementation et l'autorégie de la part des institutions financières. Le BSIF doit préciser dans la plus grande mesure possible ce qu'il attend des institutions financières. Par exemple, le BSIF a mis au point un questionnaire de contrôle en ce qui concerne la conformité des institutions à la législation. Ce questionnaire pourrait être remis aux institutions, afin qu'elles

puissent surveiller leur propre conformité aux exigences du BSIF et en faire rapport. La réalisation par les institutions financières de travaux supplémentaires pour le compte du BSIF pourrait réduire le temps et les coûts consacrés aux inspections.

- A l'occasion, le BSIF devra s'occuper d'urgences dans des institutions financières. Il doit disposer d'effectifs suffisamment mobiles, convenablement qualifiés, de manière à pouvoir affecter des ressources pour régler les urgences. Par exemple, si de nouveaux renseignements nuisibles au sujet d'une institution sont présentés et qu'il faut procéder à une importante enquête, il serait utile et rentable que les ressources soient mobiles. Le BSIF doit avoir une stratégie de gestion des crises, ce qu'il n'a pas.

5.110 Le gouvernement devrait encourager le BSIF et la SADC à explorer toutes les avenues qui leur permettraient de réaliser des efficiences de coûts de manière à réduire les demandes financières imposées à l'industrie. Le BSIF devrait examiner ses opérations en vue d'accroître son efficience. Un tel examen pourrait porter sur les sujets suivants : regroupement des fonctions d'inspection, de surveillance et de soutien des secteurs des institutions de dépôt et des assurances du BSIF; encouragement aux institutions financières de manière qu'elles renforcent leur autoévaluation et leur conformité volontaire pour réduire les coûts de surveillance; et la structure organisationnelle du BSIF.

Réponse du BSIF (5.107 à 5.110) : *Cette recommandation a du mérite et nous en tiendrons dûment compte. Les consultations que le surintendant mène au sein du BSIF et auprès des institutions ont révélé le besoin d'une intégration accrue des opérations. Le BSIF éprouve toujours beaucoup de difficulté à recruter des inspecteurs à Toronto et à les retenir, les conditions du marché de l'emploi étant ce qu'elles sont à l'heure actuelle. Cela nous incitera d'autant plus à réévaluer nos méthodes de travail, les situations où il y a lieu de recourir à des experts-conseils externes et les services que ces derniers doivent être appelés à offrir, tout en assurant un système de réglementation efficient en matière des coûts.*

Équipe de vérification

Crystal Pace
Yvon Roy
Aline Vienneau

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Beant Barewal.

Le 20 avril 1995

Monsieur Denis Desautels, FCA
Vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Monsieur,

Je vous remercie de m'avoir fait parvenir le projet de rapport, en date du 12 avril 1995, préparé par votre bureau sur le Secteur des institutions de dépôt du Bureau du surintendant des institutions financières, par suite d'une vérification de l'optimisation des ressources dans ce secteur.

Une quantité énorme de travail pertinent a été accompli au cours de la vérification, et mes collègues et moi acceptons bon nombre de vos recommandations. Il y a cependant plusieurs observations et recommandations qui méritent, selon nous, d'être commentées plus longuement.

Pour faciliter la consultation, nos commentaires suivent généralement les recommandations auxquelles elles s'appliquent.* En guise de résumé, nous tenons à vous faire quatre grandes observations.

Premièrement, bon nombre de vos recommandations ont depuis fait l'objet d'un suivi par la prise de mesures et dans deux documents : un document d'orientation intitulé *Renforcer et assainir le secteur des services financiers canadien*, qui a récemment été publié par le ministère des Finances, et l'annexe de ce document intitulé *Guide en matière d'intervention à l'intention des institutions financières fédérales*, qui a été préparé conjointement avec le BSIF et la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Dans votre rapport, vous faites référence à ces deux documents, mais, à mon avis, vous ne dites pas à quel point ces questions y ont été traitées en profondeur. En outre, le rapport passe souvent sous silence les mesures correctives qui ont depuis été prises.

Deuxièmement, votre rapport accorde beaucoup d'importance à la nécessité d'effectuer une évaluation complète de l'efficacité du système régissant les institutions financières fédérales. Il recommande également d'établir un cadre qui étayerait les responsabilités précises des divers organismes fédéraux participant au système de réglementation, dont le BSIF, la SADC, le ministère des Finances et la Banque du Canada. Ces deux objectifs sont louables et, compte tenu de vos responsabilités, vous ne pouvez faire autrement que de les proposer. Cependant, les deux objectifs pourraient, comme je vous l'expliquerai plus longuement, être longs à réaliser et difficiles à atteindre. Je me pose aussi de sérieuses questions concernant le rapport coût-efficacité de tels efforts, compte tenu notamment du travail qui a déjà été effectué pour régler ces questions.

Troisièmement, j'ai été plutôt surpris de constater que vos collègues et les miens ne sont pas encore tout à fait d'accord sur certains points. Malgré plusieurs échanges utiles et constructifs avec vos représentants, ces derniers étaient, dans certains cas, peu disposés à entériner nos procédés, et ont cherché à obtenir de la documentation détaillée sur ceux-ci. Nous reconnaissons la nécessité de consulter des documents pertinents, mais dans certains cas le nombre de précisions dont vous semblez avoir besoin est irréaliste.

Quatrièmement, dans l'ensemble, nous avons des préoccupations concernant les questions de la matérialité et de la perspective. Plusieurs des recommandations de votre rapport sont bien intentionnées et pourraient, du point de vue conceptuel, être valides; toutefois, elles portent sur des questions que nous ne considérons pas importantes dans le contexte global des responsabilités du BSIF. Compte tenu des nombreux défis auxquels le BSIF fait face, nous devons établir des priorités afin de pouvoir nous concentrer sur les questions de premier ordre.

Cela étant dit, j'aimerais maintenant me pencher sur vos recommandations une à une.*

*Note de la rédactrice : les commentaires détaillés sur les diverses recommandations ont été incorporés dans le corps du rapport.

Je vous remercie des efforts que vous-même et vos collègues avez déployés pour comprendre le déroulement de nos activités et pour formuler des suggestions constructives. Dans la mesure où nos ressources nous le permettront, nous procéderons à la mise en oeuvre de bon nombre de vos recommandations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le surintendant,

John Palmer

Chapitre 6

Les subventions fédérales au transport

Le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*

Le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique

Table des matières

Page

Points saillants 6-7

Le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* 6-7

Le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique 6-8

Partie I : Profil des subventions au transport 6-9

Introduction 6-9
Qu'est-ce qu'une subvention au transport? 6-9

Quel est le rôle du fédéral dans les subventions au transport? 6-9
Contexte 6-9

Événements récents importants pour les subventions au transport 6-11

Situation actuelle 6-12

Subventions directes au transport 6-13

Subventions indirectes au transport 6-13

Quels modes de transport sont les plus subventionnés? 6-14
Total des subventions par mode de transport 6-14
Subventions nettes par mode de transport 6-14

Questions d'estimation et de mesure 6-14

Étendue et objectifs généraux de la vérification 6-15

Partie II : Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* 6-18

Introduction 6-18
Contexte 6-18
Loi de 1983 sur le transport du grain de l'Ouest 6-18

Le Budget de 1995 6-20

Étendue et objectifs de la vérification 6-20

Observations et recommandations 6-22

L'Office du transport du grain 6-22
Meilleures prévisions annuelles des mouvements du grain 6-22
Surveillance inadéquate du rendement 6-22
Répartition des wagons 6-25
Il faut voir à ce qu'il y ait un stock suffisant de matériel roulant 6-26

L'Office national des transports 6-29
Paiements de subventions et administration des taux bien contrôlés 6-29
Conclusions des examens sans appui adéquat 6-30

Réformes proposées 6-31
Les subventions vont être éliminées 6-31
Les décrets d'interdiction d'abandon vont être levés 6-32
Déréglementation progressive des taux du transport des marchandises 6-32
Le parc de wagons-trémies pourrait changer de propriétaire 6-32
Examens du Programme 6-33

Partie III : Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique 6-34

Introduction 6-34
Origine du Programme 6-34

Objectifs et étendue 6-36

Observations et recommandations 6-37

Mesure de l'efficacité 6-37

Contrôle du Programme 6-39

Transactions avec lien de dépendance et taux de transport des marchandises 6-39
Croissance des subventions dans le marché des entreprises avec lien de dépendance 6-41
Détermination d'une affiliation entre des sociétés participant au sous-programme intrarégional 6-42
Aucune limite sur les taux faisant l'objet de subventions 6-43
Documentation inadéquate 6-45

Recommandations 6-45

Pièces

6.1 Total des subventions directes et indirectes au transport versées par le gouvernement fédéral 6-12
(Pièce 6.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.2 Total des subventions directes au transport versées par le gouvernement fédéral 6-13
(Pièce 6.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.3 Répartition, par mode de transport, du total des subventions au transport versées par le gouvernement fédéral (1988-1989 à 1992-1993) 6-15
(Pièce 6.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.4 Total des subventions versées par les gouvernements fédéral et provinciaux, par mode de transport (1988-1989 à 1994-1995) 6-15
(Pièce 6.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.5 Répartition, par mode de transport, des subventions nettes au transport versées par le gouvernement fédéral (1988-1989 à 1992-1993) 6-16
(Pièce 6.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.6 Subventions nettes au transport versées par les gouvernements fédéral et provinciaux, par mode de transport (1988-1989 à 1994-1995) 6-16
(Pièce 6.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.7 Le réseau de transport et de manutention du grain 6-19
(Pièce 6.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.8 Étendue de la vérification et responsabilités en matière de transport et de manutention du grain 6-21
(Pièce 6.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.9 Membres du Comité supérieur du transport du grain 6-23
(Pièce 6.9 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.10 Durée de rotation moyenne annuelle des wagons-trémies servant au transport du grain 6-28
6.11 Subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique en dollars courants et constants (1992) (1927 à 1992) 6-35
(Pièce 6.11 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.12 Subventions du Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, par sous-programme et par mode de transport (1981 et 1992) 6-36
6.13 Proportion du total des subventions aux camionneurs versées aux grands transporteurs relativement au chiffre d'affaires de leurs entreprises avec lien de dépendance (1982 à 1993) 6-41
(Pièce 6.13 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.14 Proportion du total des subventions aux camionneurs versées aux grands transporteurs faisant affaire presque exclusivement avec lien de dépendance (1982 à 1993) 6-42
(Pièce 6.14 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
6.15 Transporteurs avec lien de dépendance - Tendances des taux de 1989 à 1992 6-42
(Pièce 6.15 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Annexe 6-47

6A.1 Détails sur les subventions directes et indirectes au transport versées par le gouvernement fédéral de 1988-1989 à 1994-1995, en millions de dollars par exercice financier
6A.2 Détails sur les subventions directes et indirectes au transport versées par le gouvernement fédéral de 1988-1989 à 1994-1995, en millions de dollars par exercice financier, données rajustées selon l'Indice des prix à la consommation (IPC)

Les subventions fédérales au transport

Le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*

Le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Hugh A. McRoberts

Points saillants

6.1 Le 27 février 1995, vers la fin de notre vérification du Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* et du Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, le gouvernement a annoncé que ces programmes seraient abolis le 1er août et le 1er juillet respectivement. Nous avons quand même décidé de communiquer certaines de nos observations pour plusieurs raisons : certaines aideront le Parlement à délibérer sur ces programmes, d'autres aideront à la reddition des comptes, et d'autres encore portent sur des questions auxquelles il faudra prêter attention pendant les phases de transition ou de dissolution de ces programmes.

6.2 L'exposé de nos constatations sur ces deux programmes dans un même volume risque d'amener le lecteur à faire des comparaisons entre les deux. Cependant, ce sont là des programmes uniques, régis par des lois et des objectifs distincts. Ils ont présenté des défis très différents à leurs directions respectives; dans certains cas, ce qui était facile pour l'une a été difficile pour l'autre en raison de leur conception et de leur contexte historique très différents.

Le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*

6.3 La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (LTGO) a été adoptée en 1983 pour faciliter le transport et la manutention du grain de l'Ouest. Nous avons examiné les rôles que l'Office du transport du grain (OTG) et l'Office national des transports (ONT) jouaient dans le programme qui en a résulté.

6.4 L'Office du transport du grain a donné suite à nos recommandations de 1987 au sujet des prévisions du volume de grain.

Toutefois, il n'a pas satisfait aux exigences de la Loi en ce qui concerne la surveillance du rendement des chemins de fer et des autres participants au transport et à la manutention du grain.

6.5 Comme on continuera de réglementer le taux de transport du grain par chemin de fer pendant la période de transition (jusqu'en l'an 2000), il faudra continuer de prêter attention aux questions de la répartition des wagons-trémies, de la demande de pointe et de l'utilisation efficiente de ces wagons. Nous allons en traiter brièvement et faire des recommandations au ministère des Transports, qui en sera chargé après la dissolution de l'Office du transport du grain.

6.6 Nous avons constaté que l'Office national des transports avait établi des mesures de contrôle appropriées pour les paiements à verser aux chemins de fer en application de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.

6.7 La Loi oblige l'Office national des transports à procéder à un examen annuel des plans d'investissement des chemins de fer et à un examen quadriennal des coûts que ces derniers ont absorbés pour le transport du grain. Dans les deux examens, l'Office doit, entre autres, évaluer la contribution des investissements et des coûts au maintien d'un réseau de transport ferroviaire « adéquat, fiable et efficient » pour le grain de l'Ouest. Dans les deux cas, l'Office nous a informés qu'il effectuait l'évaluation requise en termes qualitatifs. La documentation de cet aspect de son travail ne nous a permis, dans aucun de ces cas, de déterminer l'exactitude de ses conclusions.

6.8 Le gouvernement a ordonné que deux examens de programme soient faits à la fin de la période de transition, l'un par l'industrie en 1998, et l'autre par le gouvernement en 1999. Le ministère des Transports et l'Office national des transports doivent commencer maintenant la planification et la collecte de données pour que soient disponibles les renseignements nécessaires à ces examens.

Le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique

6.9 Le ministère des Transports a produit une étude intitulée *Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, Cahier d'information* pour mesurer les effets de ce programme. Nous avons examiné ce cahier et l'avons jugé fiable, compte tenu des limites inhérentes à l'évolution des connaissances pour les études de ce genre.

6.10 En ce qui concerne le sous-programme des subventions au transport intrarégional, les tribunaux ont adopté une interprétation étroite des dispositions réglementaires pour déterminer l'admissibilité des mouvements où interviennent des expéditeurs et des transporteurs avec lien de dépendance. L'Office a recommandé une modification de la réglementation, mais on n'y a pas donné suite.

6.11 La déréglementation des taux de transport des marchandises

survenue à la fin des années 80 a entraîné une multiplication des expéditeurs et transporteurs avec lien de dépendance. Comme les taux demandés par ces derniers ne sont pas soumis aux forces du marché, il y a risque qu'ils soient gonflés pour que l'on puisse toucher des subventions plus élevées.

6.12 La multiplication des transporteurs et des expéditeurs avec lien de dépendance et la déréglementation des taux de transport qui s'est accentuée ont eu pour effet de rendre le Programme, conçu pour une autre époque, de moins en moins adapté à l'état de l'industrie qu'il visait à subventionner.

6.13 L'Office n'évalue pas le caractère raisonnable des frais de transport des marchandises qui lui sont soumis aux fins du versement de subventions. Il estime ne pas avoir l'autorité pour ce faire.

6.14 Il importera de veiller à l'application rigoureuse des mesures de contrôle sur le versement des subventions durant la période de dissolution du Programme.

Partie I : Profil des subventions au transport

Introduction

6.15 La subvention des transports par l'État est un fait historique de longue date au Canada. C'est ainsi que les subventions directes au transport versées par le fédéral se sont élevées à un montant estimatif de 1,6 milliard de dollars en 1994-1995. On estime que les subventions indirectes nettes au transport octroyées par le fédéral ont coûté 0,8 milliard de dollars au cours de la même période. La présente vérification visait à examiner le fonctionnement de deux des principaux programmes fédéraux de subventions directes au transport terrestre des marchandises : le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* et le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique. D'après les *Comptes publics*, le gouvernement a dépensé respectivement 633 et 106 millions de dollars en 1993-1994 à l'égard de ces programmes. Ces derniers représentent la plus large part des subventions directes du fédéral non liées au transport des voyageurs. Comme notre dernière vérification remontait à 1987 et que la Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* avait, dans son rapport de 1993, exprimé des inquiétudes sur les subventions au transport, nous avons conclu qu'il était opportun de vérifier à nouveau ces programmes.

6.16 Au cours de notre vérification, nous avons compilé les données les plus récentes sur les subventions fédérales au transport pour en définir le cadre d'évaluation. La première section du présent chapitre résume ces données qui, selon nous, constituent un contexte utile pour ce qui suit. La deuxième section rend compte des résultats de notre vérification du Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, et la troisième renferme ceux qui touchent au Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique.

Qu'est-ce qu'une subvention au transport?

6.17 La subvention au transport est un transfert direct ou indirect de ressources, de l'État aux entreprises de transport ou aux utilisateurs des services de transport. D'ordinaire, elle confère un avantage aux utilisateurs et les encourage à s'engager dans une activité qu'ils n'auraient pas choisie autrement. Ses objectifs généraux sont les suivants :

- assurer une prestation satisfaisante des services de transport jugés souhaitables dans l'intérêt public;

- accorder des avantages sociaux ou économiques à des groupes, à des utilisateurs ou à des régions déterminés en abaissant d'ordinaire le prix du transport.

6.18 Il y a deux grands types de subventions :

- **la subvention indirecte**, dépense nette engagée pour la fourniture, par un ministère, un organisme gouvernemental ou une société d'État, d'un service ou d'une infrastructure liés aux transports qui profitent à un groupe particulier;

- **la subvention directe**, paiement direct fait à un groupe particulier (qui est d'ordinaire un transporteur, mais qui peut être aussi une société d'État ou un autre organisme gouvernemental non ministériel).

Quel est le rôle du fédéral dans les subventions au transport?

Contexte

6.19 Les subventions au transport ont été instaurées à diverses fins : contribuer à l'esprit national, redistribuer le revenu ou favoriser l'efficience économique. Nombre des premiers travaux routiers et ferroviaires ont été exécutés pour relier et unifier le pays. Ils permettaient aux habitants des localités desservies d'avoir accès à des biens et services. De nombreux programmes de subventions visaient à favoriser le développement régional. Dans la plupart des cas, les subventions au transport ont été instaurées pour des raisons que l'on estimait être d'efficience économique. Elles ont permis à des entreprises et à des citoyens d'avoir accès à des services de transport qu'ils n'auraient pu se payer seuls. Elles ont aussi réduit le prix du transport et ainsi permis d'offrir des biens et services à un prix raisonnable sur d'autres marchés. On a reproché à certaines subventions de transport de fausser les signaux du marché et de décourager la concurrence.

6.20 Dans les paragraphes suivants, nous allons décrire brièvement les principales subventions fédérales par mode de transport.

6.21 **Transport ferroviaire.** L'octroi de subventions publiques à la construction de chemins de fer est un fait bien documenté du développement du Canada. L'une des réalisations les mieux connues du gouvernement, ce sont les « taux de la Passe du Nid-du-corbeau », qui

assuraient des taux fixes aux agriculteurs pour le transport des exportations de grain de l'Ouest canadien. Ils sont en général demeurés largement les mêmes, de 1897 à 1982.

6.22 Ces taux ont donné de bons résultats jusqu'à ce que les grands chemins de fer, qui perdaient de l'argent dans le transport du grain, commencent dans les années soixante à laisser leur matériel roulant à grain et leurs lignes les moins rentables se détériorer. Par conséquent, la capacité de transporter les grains des Prairies jusqu'aux ports a diminué, et l'on a perdu des ventes. Dans les années 60 et 70, des programmes spéciaux ont été établis pour subventionner les chemins de fer.

6.23 Adoptée en 1983, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (LTGO) est entrée en vigueur en janvier 1984. Elle a établi un programme complet pour le transport du grain de l'Ouest et a prévu l'octroi de subventions aux chemins de fer pour le transport du grain jusqu'à des points d'exportation déterminés.

6.24 La principale subvention au transport ferroviaire des voyageurs est la subvention accordée à VIA Rail pour couvrir les pertes d'exploitation de ce chemin de fer. D'après le *Budget des dépenses* de 1994-1995, elle s'élèvera à 331 millions de dollars pour l'exercice en cours. VIA a été constituée en 1977 pour assurer des services ferroviaires voyageurs dans tout le Canada. Auparavant, la *Loi sur les chemins de fer* de 1967 prévoyait l'octroi de subventions égales à 80 p. 100 des pertes approuvées que le CN et le CP avaient supportées dans l'exploitation de services voyageurs.

6.25 **Transport routier.** L'octroi de subventions fédérales pour la construction de routes a été sporadique jusque dans les années 50, moment où le fédéral s'est fortement engagé dans la construction de la route transcanadienne. Sa participation à ce projet a atteint son maximum (16 p. 100 des contributions provinciales) en 1967. D'après le *Budget des dépenses*, les dépenses du ministère des Transports consacrées aux routes se chiffreront à 275 millions de dollars en 1994-1995, soit à peu près le même montant, en dollars courants, qu'en 1967. Ce chiffre comprend 128 millions de dollars pour l'Initiative stratégique d'investissement en capital.

6.26 **Transport aérien.** La participation du fédéral au transport aérien remonte aux années 30 et à la constitution des Lignes aériennes Trans-Canada, prédécesseur d'Air Canada, en organisme appartenant exclusivement à l'État fédéral. Dans les années 50 et 60, le gouvernement fédéral a construit plus de 100 aéroports. Dans les années 80 et 90, le gouvernement a commencé la commercialisation. Il a privatisé Air Canada et cédé quatre grands aéroports à des administrations aéroportuaires locales. D'après le Budget, nous estimons que la subvention indirecte nette versée à l'aviation par la fourniture d'aéroports et de services aéronautiques se chiffrera à 175,8 millions de dollars en 1994-1995.

6.27 **Transport maritime.** La participation du fédéral au transport maritime remonte à la Confédération. Le fédéral continue de verser une

subvention indirecte importante en entretenant les principales voies navigables intérieures et en fournissant des services maritimes, tels que des services de déglaçage, pour un coût estimatif de 117 millions de dollars en 1994-1995.

6.28 Le fédéral a aussi subventionné fortement le transport sur les océans. Au moment de la Confédération, il s'est engagé envers l'Ile-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve à fournir des services de transport de marchandises et de voyageurs par traversier. L'un des rôles principaux de Marine Atlantique (128 millions de dollars dans le *Budget des dépenses* de 1994-1995), c'est de continuer à tenir ces engagements. La subvention nette au Programme du transport maritime, qui comprend le déglaçage mais non la subvention de Marine Atlantique, est évaluée à 575,7 millions de dollars en 1994-1995.

Événements récents importants pour les subventions au transport

6.29 La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* stipulait qu'un réseau sûr, efficient et adéquat de services de transport avait le plus de chances de se réaliser en régime de concurrence, entre les divers modes de transport et entre tous les transporteurs. On insistait fortement sur la nécessité de prendre des décisions en matière de transport d'après les signaux du marché.

6.30 Le fédéral a aussi adopté la *Loi sur les transports routiers* en 1987. Cette loi a entraîné un démantèlement graduel de la réglementation provinciale de l'industrie du camionnage.

6.31 La Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* de 1993 a étudié les résultats de la réforme réglementaire de 1987. Elle est arrivée à la conclusion que cette réforme, sous réserve d'améliorations constantes, répondait bien aux besoins, qu'elle n'avait pas compromis la sécurité et qu'elle avait eu des effets particulièrement heureux sur les services de fret, dont le coût avait diminué. La Commission a aussi déclaré que c'était une politique opportune et sage que l'État se désengage de la gestion directe du secteur des transports et cesse de vouloir arbitrer par des moyens réglementaires divers intérêts économiques.

6.32 Dans son rapport, la Commission d'examen s'est montrée particulièrement caustique en déclarant à propos des subventions au transport :

« Les programmes gouvernementaux qui [...] défient [les forces du marché] en subventionnant certains services de transport et en empêchant la rationalisation des autres ont l'effet pervers d'empêcher le développement de modes économiquement viables - et donc durables. Au bout du compte, de telles politiques engendrent - et ont déjà créé - de coûteuses inefficiences qui entraînent une diminution du niveau de vie puisque, en se répercutant sur l'ensemble de l'économie canadienne, elles rendent nos produits non compétitifs sur le marché mondial. Les difficultés socio-économiques qui en résultent frappent tous les Canadiens, même ceux des régions qui étaient censées tirer profit des programmes.

(Rapport de la Commission d'examen, vol. 1, 1993, p. 160-161)

Les subventions modifient le comportement et la structure des marchés qu'elles stimulent artificiellement, ce qui mine l'esprit d'entreprise et la rentabilité parce qu'elles inspirent des décisions et activités inefficientes. Bref, les subventions peuvent nuire aux besoins à long terme des expéditeurs, des transporteurs et de l'économie. » (Rapport de la Commission d'examen, vol. 1, 1993, p. 165)

6.33 La Commission d'examen a fait deux recommandations au sujet des subventions au transport :

- Recommandation 34. Nous recommandons que le gouvernement fédéral évalue toutes les subventions au transport en vue d'abolir ou de restructurer celles qui sont injustifiables ou inefficientes sous leur forme actuelle.

- Recommandation 35. Nous recommandons que les subventions ayant pour objet de financer des secteurs autres que celui des transports soient versées directement à ces secteurs plutôt que sous forme d'allocations budgétaires au transport ou d'obligations imposées aux transporteurs.

6.34 Le 27 février 1995, le gouvernement a annoncé la fin de deux des plus importantes subventions au transport; les subventions prévues par la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* prendront fin le 1er août 1995, et les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, le 1er juillet 1995. L'incidence de ces changements et leurs effets sur notre vérification sont examinés dans les sections du présent chapitre consacrées à ces deux programmes.

Situation actuelle

6.35 La pièce 6.1 montre le total des subventions fédérales au transport (directes et indirectes). Une fois ces montants rajustés d'après la variation de l'indice des prix à la consommation, on constate qu'ils sont tombés de 3 020 millions de dollars en 1988-1989 à 2 083 millions en 1992-1993, ce qui représente une réduction du tiers environ. L'estimation rajustée des dépenses de 1994-1995 était pratiquement égale au montant réel de 1992-1993. Le graphique montre aussi que les montants non rajustés (ligne de l'ensemble des subventions) ont diminué dans la même période pour tomber aux quatre cinquièmes du montant de 1988-1989. L'annexe du présent chapitre présente une ventilation détaillée des subventions fédérales au transport par programme.

Pièce 6.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

Subventions directes au transport

6.36 Le ministère des Transports et les organismes et sociétés

d'État qui lui sont associés ont subventionné directement plus de 20 programmes en 1994-1995. La pièce 6.2 montre l'évolution des subventions directes de 1988-1989 à 1994-1995. Elle révèle que les montants réels des subventions au transport (ligne des subventions directes) ont subi une baisse semblable. Après rajustement, les subventions directes au transport, c'est-à-dire les paiements directs à des groupes déterminés, sont tombées de 2 022,9 millions de dollars en 1988-1989 à 1 398,5 millions en 1992-1993, soit un peu plus des deux tiers du montant précédent. La baisse des subventions versées à VIA Rail représente 297 millions de dollars dans cette réduction de 624,4 millions, soit près de la moitié de ce total. La baisse des versements prévus par la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* s'est chiffrée à 165 millions de dollars, soit 26 p. 100 du total. L'abolition du Programme de subventions au transport vers l'est à partir d'un point intérieur désigné représente 40 millions de dollars, soit 6 p. 100 de la réduction totale.

Pièce 6.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

Subventions indirectes au transport

6.37 Le Programme du transport maritime englobe les activités de la Garde côtière canadienne. La flotte de cette dernière se compose de 103 bâtiments de divers types, dont 17 brise-glace légers, moyens ou lourds. Elle sert à fournir, à installer et à entretenir des aides à la navigation dans les eaux navigables intérieures et côtières du Canada. En hiver, les brise-glace maintiennent la navigation commerciale dans le golfe du Saint-Laurent. Les coûts de déglaçage des exercices 1988-1989 à 1992-1993 ont atteint 700 millions de dollars au total. Des opérations de recherche et sauvetage maritime sont réalisées chaque année par des navires et embarcations de sauvetage de la Garde côtière canadienne. En 1989-1990, cette dernière a joué un rôle clé dans 12 p. 100 des 1 594 cas de détresse enregistrés. Les frais de recherche et de sauvetage se sont élevés au total à 429 millions de dollars de 1988-1989 à 1992-1993 et leur montant estimatif atteint 80 millions en 1994-1995. Les recettes du transport maritime se sont chiffrées au total à 216,1 millions de dollars de 1988-1989 à 1992-1993 (6,5 p. 100 des dépenses) et ont été évaluées à 26 millions en 1994-1995 (4,3 p. 100).

6.38 Les programmes de l'Aviation et des Aéroports, auxquels oeuvrent environ 10 000 personnes, sont chargés de fournir et d'exploiter des aéroports nationaux et internationaux, ainsi que des services de contrôle de la circulation aérienne. Le Programme de l'Aviation exploite quelque 70 tours de contrôle, sept centres de contrôle régionaux et huit unités de contrôle terminal. Le Programme des aéroports participe actuellement à l'exploitation de 149 aéroports locaux, régionaux et nationaux. Pour les deux programmes, on a dépensé 6 536 millions de dollars de 1988-1989 à 1992-1993 et prévu d'en dépenser 1 145 millions en 1994-1995. Les recettes se sont élevées au total à 5 459 millions de dollars de 1988-1989 à 1992-1993 (83,5 p. 100 des dépenses) et ont été évaluées à 970 millions en 1994-1995 (84,7 p.

100).

Quels modes de transport sont les plus subventionnés?

Total des subventions par mode de transport

6.39 La pièce 6.3 montre quelle a été la répartition du total des subventions fédérales entre les modes de transport de 1988-1989 à 1992-1993. A noter que le transport ferroviaire et le transport aérien reçoivent chacun un peu plus du tiers du montant brut des subventions fédérales.

Pièce 6.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

6.40 La pièce 6.4 montre la répartition du total des subventions fédérales et provinciales entre les modes de transport (montants réels des exercices 1988-1989 à 1992-1993 et prévisions budgétaires pour les exercices 1993-1994 et 1994-1995).

Pièce 6.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

6.41 Comme l'indique cette pièce, les gouvernements ont consacré plus d'argent au transport routier qu'aux trois autres modes réunis (55 p. 100 du total des dépenses des exercices 1988-1989 à 1992-1993). Au cours de la même période, la part des trois autres modes s'est élevée à 17 p. 100 dans le cas du transport aérien, à 16 p. 100 dans le cas du transport ferroviaire et à 12 p. 100 dans le cas du transport maritime.

Subventions nettes par mode de transport

6.42 La pièce 6.5 montre la ventilation des montants nets des subventions fédérales par mode de transport de 1988-1989 à 1992-1993. D'après ces montants, le transport ferroviaire est le mode le plus largement subventionné par le fédéral. Les recettes de compensation réduisent la part des subventions nettes consacrée au transport aérien de 34 à 8 p. 100. L'absence de recettes de compensation porte la part des subventions nettes consacrée au transport maritime de 25 à 35 p. 100. La proportion des subventions fédérales au transport routier, tant brutes que nettes, est très faible, les routes relevant en grande partie de la compétence des provinces.

Pièce 6.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

6.43 La pièce 6.6 montre la répartition des montants nets des subventions fédérales et provinciales par mode de transport au cours des exercices 1988-1989 à 1992-1993.

Pièce 6.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

6.44 Les dépenses provinciales consacrées au transport routier sont plus que contrebalancées par les recettes provenant des taxes provinciales sur les carburants. Le transport ferroviaire (6 238 millions de dollars) et le transport maritime (4 924,1 millions) ont reçu les plus gros montants nets des subventions fédérales et provinciales combinées de 1988-1989 à 1992-1993.

Questions d'estimation et de mesure

6.45 L'estimation des coûts repose sur plusieurs hypothèses. Les dépenses indirectes ont été réparties entre les modes de transport d'après des formules élaborées par la Direction du recouvrement des coûts du ministère des Transports. Ces formules sont les mêmes que la Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* a utilisées dans son rapport sur les subventions.

6.46 On nous a fourni des renseignements sur la ventilation des montants bruts et nets des subventions fédérales et provinciales par mode de transport, mais non sur le montant des subventions par tonne-kilomètre et kilomètre-voyageur, alors que ces données aideraient aussi à déterminer l'efficience économique des subventions. L'examen des besoins en données de Transports Canada de 1993 a permis de cerner les problèmes posés par les estimations des tonnes-kilomètres et des kilomètres-voyageurs, et notamment par les données sur le transport routier et ferroviaire. La Commission royale sur le transport des voyageurs a produit des exemples de coûts par kilomètre-voyageur par mode de transport, mais signalé les graves limites des données existantes. Étant donné ces limites, nous ne fournissons pas ces données.

Étendue et objectifs généraux de la vérification

6.47 La présente vérification visait à vérifier les deux principaux programmes de subventions au transport terrestre des marchandises : le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique et le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.

6.48 Ses objectifs étaient les suivants :

- fournir au Parlement une description de l'importance des subventions fédérales au transport interurbain des marchandises et des voyageurs et le renseigner, dans la mesure du possible, sur les dépenses provinciales consacrées à ce transport;

- évaluer l'administration du Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique et du Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, ainsi que rendre compte des lacunes importantes décelées dans leur exécution (chèque erroné, mauvaise personne ou mauvais moment) ou dans les mesures de contrôle;

- évaluer de quelle façon la direction a mesuré les résultats du Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique et ceux du Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* et sa reddition de comptes à cet égard, en fonction des responsabilités légales et de gestion qui lui étaient conférées, et rendre compte des lacunes pertinentes;

- mener un examen afin d'apporter une certaine certitude au Parlement quant à la fiabilité du *Cahier d'information* du ministère des Transports sur le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique;

- examiner le rôle que joue l'Office du transport du grain dans le transport du grain de l'Ouest, en décrire les éléments clés au Parlement, ainsi que lui rendre compte des lacunes importantes et de la suite qu'a donnée l'Office aux observations contenues dans notre rapport de 1987.

6.49 Nous espérions constater par notre vérification :

- que les objectifs des programmes étaient clairs et logiques et que leurs résultats étaient connus et mesurés;

- qu'on avait procédé à des évaluations périodiques des deux grands programmes de subventions;

- que les versements faits en application de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* étaient liés au maintien d'un réseau de transport du grain adéquat, fiable et efficient et qu'on contrôlait le rendement des participants;

- que l'Office national des transports avait des mesures de contrôle suffisantes pour déterminer les taux, examiner les coûts et les investissements des chemins de fer, déterminer l'admissibilité aux subventions et faire les versements en application de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*;

- qu'en ce qui concernait le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, on avait établi des mesures de contrôle suffisantes pour déterminer l'admissibilité à ces subventions et faire les versements.

6.50 Information quantitative. L'information quantitative contenue dans le présent chapitre provient des diverses sources gouvernementales citées dans le texte. Sauf indication contraire, nous en avons contrôlé la vraisemblance, mais ne l'avons pas vérifiée.

Partie II : Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*

Introduction

6.51 La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (LTGO) a été adoptée en 1983 afin de réformer l'administration du « taux du Nid-de-Corbeau » en créant un programme complet visant à faciliter le

transport, l'expédition et la manutention du grain de l'Ouest vers les marchés d'exportation. Cette Loi et d'autres mesures législatives ont une incidence sur le réseau canadien de transport et de manutention du grain, de même que les organismes gouvernementaux, les producteurs, les compagnies de chemin de fer et les intérêts du secteur privé (voir la pièce 6.7). Même si les subventions prévues par la LTGO sont peut-être l'élément le mieux connu de ce programme, elles ne constituent qu'une partie d'un système complexe.

Pièce 6.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

Contexte

6.52 La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* tire son origine d'un accord conclu en 1897 par le gouvernement fédéral en vue de subventionner le Canadien Pacifique Limitée pour la construction d'une ligne franchissant la Passe du Nid-de-Corbeau. En retour, la limite du taux « du Nid-de-Corbeau » était fixée à 0,5 cent par tonne-mille pour les produits céréaliers transportés vers l'Est sur les lignes du Canadien Pacifique. En 1925, les taux ont été réglementés et par la suite appliqués relativement à chaque point d'expédition, compagnie de chemin de fer, port d'exportation et producteur de sous-produits de grain et d'oléagineux dans les Prairies.

6.53 Le taux « du Nid-de-Corbeau » n'a pas évolué au même rythme que les autres taux et, en 1961, la Commission royale MacPherson a signalé que les compagnies de chemin de fer perdaient de l'argent à transporter du grain. Les compagnies de chemin de fer ont réagi à la situation en reportant l'entretien et en investissant moins dans l'équipement et l'infrastructure connexes, réduisant ainsi leur capacité de répondre à des volumes croissants d'exportations de grain.

6.54 Dans les années 70 et 80, le gouvernement fédéral est intervenu en subventionnant l'exploitation d'embranchements non rentables, et en finançant la remise en état d'un grand nombre d'embranchements tributaires du transport du grain qui étaient en mauvaise condition. Pour protéger son investissement, le gouvernement a passé des décrets d'interdiction qui imposaient un moratoire sur l'abandon d'embranchements tributaires du transport du grain dans les Prairies jusqu'à l'an 2000. Il a également acheté 13 000 wagons-trémies conçus pour transporter du grain afin d'augmenter l'efficience du parc de wagons à grains.

Loi de 1983 sur le transport du grain de l'Ouest

6.55 Malgré les initiatives du fédéral, les compagnies de chemin de fer ont continué à perdre de l'argent au taux « du Nid-de-Corbeau », et il y avait de plus en plus de problèmes reliés au transport du grain. En 1981, le gouvernement a créé un groupe de travail dirigé par Clay Gilson pour examiner tous les aspects du dossier. En 1982, le Rapport Gilson établissait le manque à gagner pour les compagnies de chemin de fer à 658,6 millions de dollars pour la campagne agricole

1981-1982 et recommandait que des changements à vaste échelle soient apportés à la totalité du réseau de livraison de grain.

6.56 Pour régler les problèmes et pour fixer une limite au financement versé par le gouvernement, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* a été adoptée en 1983. D'une part, la Loi prévoyait que les compagnies de chemin de fer seraient entièrement dédommagées pour les dépenses qu'elles engageaient lors du transport du grain à un taux réglementé et que le gouvernement subventionnerait les expéditeurs pour une partie importante de ces coûts. D'autre part, la Loi comprenait aussi des garanties importantes pour faire en sorte que les compagnies de chemin de fer, en particulier, répondent aux garanties de recettes en faisant les investissements appropriés et en prenant les engagements opérationnels nécessaires pour fournir un réseau de transport du grain efficient, fiable et adéquat. La responsabilité de ces éléments du programme a été confiée à ce qui était alors la Commission canadienne des transports, maintenant l'Office national des transports. Comme le réseau allait être exploité selon des taux réglementés soustraits à l'influence des forces du marché, le gouvernement a reconnu qu'il fallait un mécanisme de rechange, sous la forme d'un système de mesure du rendement, ainsi qu'un processus visant à affecter les maigres ressources comme les wagons à grains. Ces fonctions ont été confiées à l'Office du transport du grain.

Le Budget de 1995

6.57 Dans le Budget de 1995, le gouvernement a annoncé qu'il réformait le réseau de transport du grain de l'Ouest. Cette réforme aura des répercussions sur la façon dont le transport du grain est géré à plusieurs égards, notamment :

- La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* sera abrogée.

- La *Loi sur les transports nationaux* englobera le transport du grain.

- Les subventions aux chemins de fer conformément à la LTGO prendront fin à compter du 1er août 1995.

- Les taux maximums pour le transport du grain seront réglementés pendant la période de transition jusqu'au 31 juillet de l'an 2000.

- Le rôle de l'Office national des transports dans les questions de taux et de paiement sera aboli, sauf pour le calcul des rajustements aux taux maximums.

- L'Office du transport du grain, en tant qu'entité réglementée, sera aboli. Sous l'autorité de Transports Canada, l'organisation continuera de s'acquitter de ses fonctions opérationnelles, de la planification et de la coordination que nécessite le réseau de transport du grain de l'Ouest jusqu'à ce que ces responsabilités puissent être transférées à un organisme de l'industrie.

Étendue et objectifs de la vérification

6.58 La vérification que nous avons effectuée visait à examiner la façon dont l'Office du transport du grain (OTG) et l'Office national des transports (ONT) s'acquittaient de leurs responsabilités conformément à la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (voir la pièce 6.8) et à déterminer s'il y avait des questions qui devraient être portées à l'attention du Parlement. La réforme abolira ou transformera des éléments fondamentaux de ces offices, mais nous croyons qu'il vaut quand même la peine de signaler certaines de nos observations au Parlement, soit parce que les problèmes auxquels font face ces offices risquent de demeurer dans le système réformé, soit à des fins de responsabilisation.

Pièce 6.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

6.59 L'Office du transport du grain a été créé en 1979 en tant qu'organisme de coordination; l'adoption de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* lui a conféré des fonctions supplémentaires et le statut d'office. Ses fonctions sont les suivantes :

- préparer des prévisions quantitatives annuelles, en tonnes, des mouvements du grain pour la campagne agricole à venir. Ces prévisions servent de fondement pour le calcul des taux annuels par l'Office national des transports;

- établir les objectifs de rendement pour les participants et surveiller le rendement par rapport à ces objectifs;

- s'assurer qu'il y a assez de matériel roulant pour garantir l'efficience des mouvements du grain;

- gérer le parc gouvernemental de wagons-trémies au nom du Ministre et, sous le régime de la *Loi sur les grains du Canada*, effectuer la répartition hebdomadaire des wagons entre la Commission canadienne du blé et d'autres expéditeurs;

- effectuer des études du réseau de son propre chef ou à la demande du Comité supérieur du transport du grain.

6.60 L'Office national des transports a été créé sous sa forme actuelle en exécution de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*. Il assume une grande variété de fonctions reliées au transport, notamment les fonctions suivantes qui lui ont été confiées aux termes de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* :

- fixer les taux annuels pour les mouvements du grain de l'Ouest;

- réaliser l'examen quadriennal des coûts des compagnies de chemin de fer pour transporter le grain, dont les résultats servent à

rajuster le prix de base qui est utilisé pour fixer les taux annuels;

- effectuer le paiement des subventions aux compagnies de chemin de fer selon la part du taux assumée par le gouvernement;

- recevoir et évaluer les plans d'investissement annuels des compagnies de chemin de fer. L'Office doit indiquer au Ministre si ces plans sont propres à garantir un réseau de transport ferroviaire adéquat, fiable et efficient pour les mouvements du grain;

- vérifier les dépenses en immobilisations réelles et les coûts d'entretien reliés aux embranchements.

6.61 En vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, la Commission contrôle la vente et le transport du blé et de l'orge, ce qui représente plus de 70 p. 100 de la production totale de grains. Nous constatons le rôle important que joue dans le réseau la Commission canadienne du blé. Toutefois, la Commission est l'une des rares sociétés d'État que nous ne vérifions pas et, par conséquent, ses activités ne ressortissent pas à notre mandat. Une vérification du réseau de manutention et de transport du grain exigerait également que l'on inclue la Commission dans nos travaux.

Observations et recommandations

L'Office du transport du grain

Meilleures prévisions annuelles des mouvements du grain

6.62 L'Office du transport du grain doit élaborer des prévisions quantitatives annuelles, en tonnes, des mouvements du grain, qui sont alors fournies à l'Office national des transports aux fins du calcul du barème annuel. Les prévisions représentent l'estimation faite par l'OTG, en tonnes, des mouvements du grain admissibles à une subvention conformément à la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*. En 1987, nous avons recommandé que l'OTG révèle l'écart associé à ses prévisions statistiques et examine d'autres façons de faire des prévisions pour déterminer si cet écart peut être réduit. Nous avons constaté que l'OTG a répondu favorablement à nos recommandations en améliorant sa méthode de prévision.

Surveillance inadéquate du rendement

6.63 La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* oblige l'Office du transport du grain à élaborer des objectifs de rendement pour le transport, l'expédition et la manutention du grain qui peuvent et devraient être atteints par les participants. L'Office est également tenu de surveiller le rendement des compagnies de chemin de fer et de tout autre participant pour lequel il juge approprié de déterminer si les objectifs de rendement établis ont été atteints. Il doit aussi créer un système théorique de primes et de sanctions applicables aux compagnies de chemin de fer et à d'autres participants selon la mesure dans laquelle leurs objectifs auront été atteints. La Loi oblige également l'Office à proposer au Ministre, en vue d'une éventuelle mise

en oeuvre, un système effectif de primes et de sanctions et à lui indiquer s'il est recommandable de mettre en oeuvre le système.

6.64 En 1994, nous pensions que les dispositions de cette partie de la Loi avaient été entièrement appliquées par l'Office. Nous avons constaté que ce n'était pas le cas. Pour satisfaire à cette exigence, l'Office s'est adressé au Comité supérieur du transport du grain, un organisme créé par la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* afin de conseiller l'Office et le Ministre sur les questions de transport du grain. L'Office a demandé que le Comité recommande et mette à jour de façon constante un système d'objectifs de rendement réalistes et pratiques et des critères d'évaluation pour les participants.

6.65 Le Comité supérieur du transport du grain est principalement composé de représentants des milieux de production, d'expédition et de transport du grain. Essentiellement, c'est un comité de « participants ». La pièce 6.9 montre la composition du Comité. Ce dernier a accepté un rapport daté du 27 décembre 1984 rédigé par son sous-comité des objectifs de rendement. Dans le rapport, un seul objectif global est recommandé pour tout le réseau, c.-à-d. les tonnes déchargées pour chaque port. Il y est également recommandé qu'une analyse de rendement détaillée soit effectuée lorsque le rendement est inférieur à 95 p. 100 de l'objectif établi et que des sanctions théoriques soient appliquées lorsque le rendement n'atteint pas 91 p. 100 de l'objectif. Une évaluation du rendement n'était recommandée que dans des cas exceptionnels, et le sous-comité décrivait brièvement un système de base de primes et de sanctions théoriques. En résumé, l'ensemble de l'industrie, comme l'a exprimé le Comité supérieur du transport du grain, favorisait une surveillance beaucoup moins rigoureuse et moins précise de son rendement que ce que prévoyait la Loi.

Pièce 6.9 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

6.66 L'Office est d'avis qu'il a suivi les recommandations du Comité supérieur du transport du grain en élaborant seulement une mesure opérationnelle de base pour le réseau, qu'il appelle « les déchargements visés ». A l'égard de chacun des principaux points d'exportation du grain (Vancouver, Prince Rupert et Thunder Bay), l'Office établit un objectif mensuel pour le nombre de tonnes de grain qui doivent être déchargées des wagons-trémies. L'Office mesure le rendement en faisant le suivi du nombre réel de tonnes déchargées et en exprimant ce nombre sous forme de pourcentage de l'objectif. Lorsque la proportion des déchargements réels par rapport aux déchargements visés est inférieure à 95 p. 100, cela déclenche un examen du rendement qui étudie plus en détail les questions opérationnelles. Si la proportion est inférieure à 91 p. 100, des sanctions théoriques font l'objet d'une discussion avec le Comité supérieur du transport du grain. Même si, selon l'Office, les examens du rendement ont permis de relever des possibilités d'améliorer le réseau, nous considérons qu'ils ne satisfont pas aux exigences de la Loi. A l'heure actuelle, l'Office n'a aucun système de primes et de sanctions théoriques.

6.67 A notre avis, bien que le pourcentage de déchargements visés ne soit pas, en lui-même, une mauvaise façon de mesurer le rendement de l'ensemble du réseau, il ne constitue pas un mécanisme adéquat aux fins prévues par la Loi. Le réseau de transport du grain est complexe, et parce que chaque envoi suppose la participation de plusieurs intervenants, lorsque les résultats n'atteignent pas les objectifs fixés, l'échec est rarement unidimensionnel. Une mesure globale comme le pourcentage des déchargements visés ne permet pas de déterminer les causes ni d'évaluer la contribution des divers participants. De plus, parce que l'objectif est global, aucun participant en particulier ne peut être tenu responsable lorsque les objectifs du réseau ne sont pas atteints. Tel qu'indiqué précédemment, les examens du rendement permettent vraiment de se pencher sur le rendement individuel lorsqu'il y a un échec. Toutefois, comme la norme de rendement pour chaque participant doit forcément être atteinte après coup, il devient difficile, pour être juste, de sanctionner (de façon théorique ou réelle) en se fondant là-dessus.

6.68 Étant donné que l'Office du transport du grain n'a pas encore fixé d'objectifs de rendement pour les participants, il n'a pas de justification pour tenir ces derniers responsables de leur contribution au rendement du réseau et, par conséquent, il n'a aucun fondement valable pour élaborer le système de primes et de sanctions qu'il devait élaborer. L'Office nous a informés qu'en choisissant de ne pas mettre en oeuvre un tel système, il a accepté l'opinion de l'industrie qui a été exprimée par le Comité supérieur du transport du grain, à savoir que la mise en oeuvre d'un tel système aurait été à la fois difficile et peu souhaitable. Dans ce contexte, il faut prendre note que l'Office n'a jamais essayé de faire autrement que ce que lui avait recommandé le Comité supérieur du transport du grain. Par conséquent, il ne sait pas ce qui se serait produit s'il avait essayé d'appliquer toutes les exigences de la Loi. Malheureusement, depuis l'achèvement des études qui ont permis de déterminer que le Parlement devait incorporer dans la Loi l'obligation d'instaurer un système de surveillance du rendement, il n'y a eu aucune évaluation indépendante pour déterminer s'il était souhaitable ou pratique de se conformer entièrement aux exigences de la Loi.

6.69 Les changements annoncés dans le Budget introduiront de nouvelles forces du marché dans le système. Toutefois, comme nous en discutons ci-dessous, de nombreux aspects du réseau, notamment les taux et la répartition des wagons, continuent de faire partie d'un régime réglementé. Tant que ces aspects du réseau ne seront pas aussi tributaires du marché, des mesures du rendement s'avéreront nécessaires pour permettre au gouvernement de connaître l'incidence des éléments du réseau qui sont administrés et d'y répondre.

L'Office du transport du grain déclare ceci : *Sa position selon laquelle un système d'objectifs de rendement lié à des primes et des sanctions notionnelles n'est ni pratique ni souhaitable est fondée sur le fait que le secteur de commercialisation et de transport des grains est dynamique. Un ensemble d'objectifs de rendement détaillés pour chaque participant peut sembler être un plan optimal à prime abord, mais dans la réalité les choses se passent rarement comme prévu. Les*

participants au système doivent vouloir et pouvoir adapter leur plan opérationnel pour répondre aux changements. L'établissement d'un ensemble d'objectifs de rendement détaillés pour chaque participant, avec des sanctions pour tout écart, pourrait entraîner la création d'un milieu opérationnel rigide. Les participants pourraient mettre l'accent sur la protection de leurs objectifs individuels au détriment du rendement global du système, et ils pourraient être moins prêts à échanger des renseignements de peur que cette information soit plus tard utilisée pour justifier une sanction. De plus, l'Office souligne qu'en raison de l'interdépendance du rendement d'un participant et des actions d'un autre participant, il serait extrêmement difficile de prouver qu'un participant particulier est responsable des écarts de rendement et doit donc faire l'objet de sanctions. En outre, un processus de contrôle du rendement axé sur les objectifs individuels des participants pourrait rapidement mener à des séances de « pointage de doigt », ce qui aurait des répercussions négatives sur l'efficacité, la capacité et la fiabilité du système. L'Office estime que, si l'administrateur avait donné suite à l'établissement d'objectifs de rendement détaillés pour tous les participants et de sanctions notionnelles correspondantes, il n'aurait pas assumé les responsabilités qui lui sont conférées par le paragraphe 17(2) de la Loi.

Répartition des wagons

6.70 Parc de wagons-trémies pour le transport du grain. Le gouvernement fédéral possède un parc de 13 000 wagons-trémies que l'OTG administre et dont le coût de remplacement à neuf est d'environ 800 millions de dollars. En plus de ce parc, la Commission canadienne du blé administre 2 000 wagons-trémies qui lui appartiennent, ainsi que 2 000 wagons qu'elle loue mais dont les coûts sont assumés par le ministère des Transports. La Saskatchewan et l'Alberta possèdent et administrent mille autres wagons chacune, ce qui porte à 19 000 le total des wagons-trémies servant au transport du grain. Les compagnies de chemin de fer complètent ce parc avec des wagons qui leur appartiennent et d'autres qu'elles louent au besoin.

6.71 Méthode de répartition actuelle. La répartition des wagons est une fonction essentielle du réseau que n'abordent pas les changements apportés dans le Budget. En vertu de la *Loi sur les grains du Canada*, l'Office du transport du grain est responsable de la répartition de tous les wagons à grains du parc. Selon l'Office du transport du grain, ce rôle est prévu dans la réglementation des taux pour les mouvements du grain par chemin de fer. La réglementation du taux maximum (conformément à la LTGO et au projet de règlement qui existera pendant la période de transition suivant l'abrogation de la LTGO) est, selon l'Office, basée sur deux facteurs : d'abord, la perception que la structure du marché pour le transport du grain par rail n'est pas assez compétitive, et deuxièmement, le fait que plus de 70 p. 100 du parc de wagons-trémies pour le transport du grain n'entraîne aucun coût d'investissement pour les compagnies de chemin de fer. Étant donné que les rares ressources disponibles pour le transport ou que la manutention ne peuvent être rationnées par des hausses de taux, le rationnement de ces deux éléments doit se faire

selon un ensemble de règles. L'Office du transport du grain consulte l'industrie pour élaborer les règles, et il est par la suite responsable de l'administration de ces règles.

6.72 L'Office du transport du grain répartit les wagons disponibles entre la Commission canadienne du blé (CCB) et le reste de l'industrie. Chaque semaine, l'OTG rencontre les compagnies de chemin de fer et la Commission canadienne du blé pour déterminer le nombre de wagons qui seront disponibles deux semaines plus tard.

6.73 L'Office fait alors une répartition initiale entre les programmes de chargement de la CCB et les autres programmes de chargement. Lorsqu'il n'y a pas suffisamment de wagons, l'affectation à diverses compagnies des wagons non destinés à la Commission dépend des ventes ou de la part de marché. Les compagnies de chemin de fer, la Commission canadienne du blé et les sociétés céréalières sont informées de la répartition et déterminent l'itinéraire d'acheminement des wagons. Selon la Commission canadienne du blé, elle coordonne le mouvement des wagons en fonction des parcours ferroviaires individuels et ce, en vertu de la Politique sur la répartition des wagons du secteur ferroviaire. Il s'agit là d'une entente conclue entre les sociétés céréalières, les chemins de fer et la Commission en vue du stationnement des wagons dans les lieux de chargement du pays. Le rôle de la Commission est une fonction qui découle de sa responsabilité de plus de 70 p. 100 du total des mouvements du grain, et de son mandat de garantir des possibilités de livraison équitables pour tous les producteurs de grain de l'Ouest.

Il faut voir à ce qu'il y ait un stock suffisant de matériel roulant

6.74 Aux termes de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, le ministre des Transports doit prendre toutes les mesures indiquées pour s'assurer qu'une quantité suffisante de matériel roulant soit fournie pour le mouvement efficient, efficace et fiable du grain. Cette responsabilité a été confiée à l'Office du transport du grain.

6.75 L'Office établit des prévisions du nombre de wagons-trémies devant être fournis par les compagnies de chemin de fer en plus de ceux du parc de wagons réservés au transport du grain afin de répondre aux mouvements prévus pour la campagne agricole suivante. Selon l'Office du transport du grain, le parc de wagons réservés peut en général transporter 28 millions de tonnes de grain par an. Par conséquent, au cours d'une année où les exportations sont susceptibles de dépasser ce chiffre, il faudra davantage de wagons. L'Office établit également des prévisions de la demande de mouvements saisonniers et des wagons nécessaires et les envoie aux compagnies de chemin de fer. Si les volumes prévus dépassent la capacité de base du parc de wagons-trémies, on avise les compagnies en question qu'il faut se procurer d'autres wagons de ce type.

6.76 Problèmes systémiques durant la campagne agricole de 1993-1994. L'insuffisance de wagons n'est pas un problème nouveau dans le réseau canadien de transport et de manutention du grain, mais elle n'a jamais été un tel sujet de préoccupation depuis l'adoption de la *Loi*

sur le transport du grain de l'Ouest. Cependant, les problèmes survenus au cours de la campagne agricole de 1993-1994 ont soulevé plusieurs questions, à savoir, entre autres, s'il existe un nombre suffisant de wagons-trémies pour transporter le volume de grain, dans quelle mesure le manque de facteurs d'établissement des prix peut jouer un rôle dans la demande de wagons et à quel point le réseau, dans l'ensemble, a atteint sa capacité.

6.77 Au cours de l'automne de 1993 et de l'hiver de 1994, le transport des grains de l'Ouest vers les marchés a subi d'importantes interruptions. L'Office du transport du grain a laissé entendre que ces interruptions peuvent avoir fait perdre des ventes au Canada et retardé l'expédition de grains, ce qui peut avoir porté atteinte à la réputation du pays en tant que fournisseur fiable de grains au monde entier. Tel qu'il est exposé brièvement ci-après, certains éléments à la base de ce problème étaient propres à cette période de 1993-1994. La saison 1994-1995 devrait connaître des volumes records, mais cela ne peut se faire sans difficultés. Ces dernières sont systémiques et proviennent de composantes du programme de transport du grain de l'Ouest que la réforme actuelle n'a pas encore visées.

6.78 Événements survenus en 1993-1994. Dès avril 1993, l'Office du transport du grain avait prévu qu'il faudrait se procurer davantage de wagons ou réduire grandement leur durée de rotation pour éviter l'insuffisance de wagons au cours de l'année suivante. En juillet, l'Office a fait paraître un rapport dans lequel il conclut que les compagnies de chemin de fer n'ont pas assez de wagons-trémies pour répondre à la demande. En août, il a averti qu'il manquait entre 1 200 et 4 100 wagons-trémies pour satisfaire à la demande. L'Office a signalé que, pour la période d'expédition de pointe, soit novembre et décembre, les compagnies de chemin de fer auraient besoin de 8 000 et 7 000 wagons additionnels, respectivement. Toutefois, ces compagnies ont utilisé une durée de rotation plus optimiste et des prévisions de la demande plus pessimistes pour faire descendre les chiffres à 4 000 et 5 000 respectivement, pour ces deux mois. Selon l'Office, les problèmes survenus pendant la campagne agricole de 1993-1994 sont dus en partie au fait que les compagnies en question n'ont pas répondu à temps à la demande. En outre, une série de difficultés a envenimé la situation :

- Des inondations dans le Midwest des États-Unis ont nui à la navigation sur le Mississippi, ce qui a créé une insuffisance de wagons-trémies sur le continent et a fait qu'il était difficile et coûteux, pour les compagnies de chemin de fer canadiennes, de louer des wagons supplémentaires. Les inondations ont également réduit le rendement des récoltes et augmenté la demande d'exportation du grain canadien vers les État-Unis, ce qui a eu, à son tour, une incidence négative sur la durée de rotation des wagons.

- En 1993-1994, il y a eu une augmentation des cultures spéciales. Par exemple, la production de colza canola est passée de 3,6 à 5,4 millions de tonnes. Ces grains sont plus difficiles à transporter et exigent beaucoup plus du réseau que les grains ordinaires.

- Une moisson tardive en 1993-1994 a comprimé en deux mois la période d'expédition normale de trois mois par Thunder Bay et un rude hiver a entravé les activités des compagnies de chemin de fer. Une interruption de travail des débardeurs de la côte du Pacifique au début de 1994 a duré 13 jours et entraîné d'autres problèmes pour le réseau.

6.79 Les problèmes susmentionnés étaient propres à la saison d'expédition de 1993-1994, mais ils cachaient dans une certaine mesure les problèmes systémiques qui les aggravaient et qui sont apparus plus clairement en 1994-1995 : les ventes à un point culminant et l'utilisation inefficiente des wagons de transport du grain.

6.80 Demande en période de pointe. A mesure que les récoltes de grains sont faites, les expéditeurs et les producteurs sont pressés de les transporter vers les marchés pour obtenir un bon prix et réduire au minimum leurs coûts de transport. Il en découle une demande croissante de wagons, à son plus haut niveau vers la fin de l'automne et au début de l'hiver, chaque année. Le volume de grain étant en hausse, la demande de wagons dépasse parfois la capacité actuelle. La réponse à cette demande exige beaucoup du réseau et coûte davantage de tous les participants. Prenons le problème du nombre insuffisant de wagons-trémies sur l'ensemble du continent : cette situation a obligé les compagnies de chemin de fer à conclure de coûteux baux à long terme, pour avoir le nombre de wagons nécessaires pour une période de demande de trois mois seulement, ces wagons étant excédentaires le reste du temps.

6.81 En dépit de ces caractéristiques saisonnières prévisibles, les taux de transport des marchandises demeurent constants au cours de l'année. Aux termes de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, il en coûte autant à l'expéditeur pour expédier le grain à un moment ou l'autre de l'année. Par conséquent, comme il n'est pas motivé à agir autrement, il cherche à transporter son grain au cours de la période de pointe; il ne se préoccupe pas des coûts que cette pratique entraîne pour le reste du réseau. Les participants nous ont laissé entrevoir que, si les coûts variaient en fonction de la demande, la période de pointe serait peut-être plus étendue et permettrait le transport des grains grâce au nombre de wagons de base actuels. Après la réforme du réseau de transport du grain, le ministère des Transports héritera des responsabilités de l'Office du transport du grain en matière de répartition des wagons.

6.82 Le ministère des Transports devrait étudier les coûts et les avantages liés à la façon dont le réseau canadien de transport du grain de l'Ouest répond à la demande en période de pointe.

Réponse du Ministère : *Nous sommes d'accord. Le ministère des Transports va effectuer un examen de la politique des questions de répartition des wagons. L'examen comprendra notamment la question de la forte demande.*

6.83 Durée de rotation des wagons - utilisation efficiente de ces derniers. La durée de rotation d'un wagon est une mesure utilisée par l'industrie pour indiquer avec quel degré d'efficience est utilisé le

parc de wagons-trémies. La durée en question est le temps qui s'écoule entre le moment où un wagon est chargé à l'élévateur et envoyé pour un aller-retour et celui où il revient pour être rechargé. Au fil des ans, la durée de rotation s'est élevée à environ 19 jours, en moyenne (voir pièce 6.10).

Pièce 6.10

Durée de rotation moyenne annuelle des wagons-trémies servant au transport du grain (en jours)

	Année civile	
	1991	**1992**
Vancouver	20,9	19,2
Prince Rupert	20,4	19,7
Thunder Bay	17,3	19,6
Tous les ports	19,6	19,4

Source : Office du transport du grain, Rapport préliminaire d'analyse de la durée de rotation pour les années civiles 1991 et 1992

6.84 Le réseau tirerait profit de durées de rotation plus brèves. Dans un document de travail publié en 1991 par le ministère des Transports, Agriculture et Agro-alimentaire Canada ainsi que par l'Office du transport du grain, on estime qu'une réduction d'une seule journée de la durée moyenne de rotation pendant les période de pointe réduirait les coûts de transport du grain de 3 millions de dollars par an. Cependant, comme les coûts des wagons-trémies sont considérés comme faisant partie du taux général, les utilisateurs n'ont aucun intérêt à engager des frais pour améliorer l'efficience dans l'utilisation de cette ressource.

6.85 **Droits de stationnement et droits de stockage envisagés.** Aux termes de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, le taux payé par l'expéditeur n'a aucun rapport avec la durée d'utilisation d'un wagon pour un chargement particulier à expédier. Comme les wagons-trémies sont une ressource « gratuite » pour les compagnies qui les utilisent afin de transporter du grain, ces dernières en abusent. Tout simplement, certains participants considèrent les wagons chargés comme un moyen d'entreposage gratuit qui leur permet d'éviter ou de retarder la nécessité d'investir dans le développement ou l'agrandissement de leurs installations d'entreposage portuaires. Par exemple, quand ces installations sont insuffisantes, les wagons ne sont déchargés que lorsqu'il y en a assez au port pour satisfaire aux besoins d'un navire. Il peut donc y avoir des cas où un grand nombre de wagons se trouvent immobilisés pendant longtemps sans conséquences financières pour l'expéditeur. En outre, les wagons ne peuvent pas être rechargés, et ils encombrent les gares de triage.

6.86 Autre problème, soulevé au cours des discussions avec les

participants : même les exploitants d'élévateurs de terminaux portuaires dont la capacité d'entreposage est suffisante ne déchargent peut-être pas les wagons contenant du grain dont on n'a pas besoin immédiatement. Ces exploitants n'ont pas intérêt à refuser des wagons, mais il reste que certains produits sont mal expédiés ou le sont trop tôt par rapport aux besoins. Tant qu'il n'existe pas de droits de stockage, ou de droits de stationnement (des frais pour l'omission de décharger les wagons et de les renvoyer), ni l'exploitant des installations de manutention portuaire ni l'expéditeur ne sont pénalisés pour cette façon d'utiliser les wagons ou d'autres moyens peu efficients de se servir de ces derniers.

6.87 Selon une analyse de la durée actuelle de rotation des wagons effectuée par l'Office du transport du grain, à peu près huit pour cent des wagons demeurent dans les ports pendant plus de cinq jours sans être déchargés. Dans plus de 10 p. 100 des cas, la durée de rotation est de plus de 30 jours. De toute évidence, des sanctions seraient un facteur de dissuasion contre l'utilisation peu efficiente des wagons-trémies; d'ailleurs, le Comité supérieur du transport du grain a recommandé la mise en oeuvre de telles sanctions en 1989. Les mesures déjà prises pour tenter d'établir des droits de stationnement ou des droits de stockage aux termes de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* ont été récusées par les tribunaux.

6.88 Pour limiter les abus, le gouvernement a demandé qu'on rédige les actes juridiques pertinents pour instaurer des droits de stationnement des wagons-trémies et des droits de stockage connexes. On nous a avisés que les recettes provenant de ces droits payés à l'égard de wagons du gouvernement seront versées au Trésor.

6.89 Dans le cadre de son examen du rendement et de ses fonctions de planification de la capacité, l'Office du transport du grain a étudié la durée de rotation des wagons en 1991 et 1992. Comme les données n'ont pas été reçues dans les délais, les résultats de ces études n'ont été diffusés que plus d'un an après l'année de fonctionnement en question. Pour ces études, les compagnies de chemin de fer devaient fournir à l'Office leurs bases de données sur les mouvements de wagons, et il fallait une bonne capacité d'analyse informatique. Avant que ces études ne soient menées, aucune analyse cohérente de la durée de rotation n'avait été effectuée par un tiers pour fournir à l'industrie des chiffres de référence. Cependant, il est à noter que l'Office n'a pas le pouvoir d'exiger des compagnies de chemin de fer qu'elles fournissent ces données. L'Office n'a pu obtenir de données pour les campagnes agricoles de 1993 ni de 1994, ni, par conséquent, atteindre son objectif de contrôle continu et plus opportun de la durée de rotation. Durant la période de transition, le ministère des Transports sera responsable de l'utilisation efficiente du parc de wagons. Cette question sera alors des plus importantes. Il pourrait être avantageux de contrôler cette durée de façon plus opportune, peut-être tous les mois, pour déterminer les problèmes et évaluer l'incidence de la décision du gouvernement visant l'imposition de droits de stationnement.

6.90 Le ministère des Transports devrait, en temps opportun,

mesurer la durée de rotation des wagons-trémies servant au transport du grain et en rendre compte. Afin d'assurer une surveillance efficace du rendement du réseau, les mesures devraient comprendre la durée totale et les composantes clés de cette durée.

Réponse du Ministère : *Nous sommes d'accord. Pour donner suite à l'annonce de la réforme de la LTGO, Transports Canada va consulter les intervenants sur les données nécessaires pour l'évaluation continue de la politique et pour les deux examens au programme. L'information sur les délais relatifs à la durée de rotation des wagons constituera l'un des besoins essentiels concernant les données.*

L'Office national des transports

Paiements de subventions et administration des taux bien contrôlés

6.91 L'Office national des transports établit le barème annuel, la base du paiement de la subvention. Aux termes de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, le calcul qui sert à établir ce barème est fondé sur les coûts admissibles des compagnies de chemin de fer pour le transport du grain de l'Ouest, selon un examen des coûts effectué tous les quatre ans. Ce barème devient alors la base des coûts utilisée pour établir le taux à l'égard des quatre campagnes agricoles suivantes. L'Office est également responsable du paiement, aux compagnies de chemin de fer, de la subvention visée par ladite Loi. Nous avons constaté que les contrôles existants, exercés par l'Office pour l'administration des taux, et les systèmes de paiement de la subvention étaient appropriés.

Conclusions des examens sans appui adéquat

6.92 **Examen des investissements.** La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* exige que les compagnies de chemin de fer présentent leurs principaux plans d'investissement pour les mouvements du grain à l'égard de l'année en cours et de l'année suivante. L'Office doit les analyser et rendre compte au Ministre de la mesure dans laquelle ils favorisent un réseau ferroviaire « adéquat, fiable et efficient », et capable de répondre à l'évolution des besoins en matière de mouvements du grain.

6.93 Dans son rapport sur les plans d'investissement des chemins de fer pour 1994 et 1995, l'Office national des transports considérait que ces plans devaient être évalués en fonction de trois critères : caractère approprié, fiabilité et efficience du réseau de transport ferroviaire. L'Office faisait valoir que ce mode d'évaluation nécessitait l'utilisation de points de référence, mais ajoutait que ce n'était pas possible, car essayer de satisfaire à chaque critère séparément irait à l'encontre du critère d'efficience. L'Office expliquait que pour améliorer l'efficacité, il faudrait concevoir les plans d'investissement de façon à montrer que les critères caractère adéquat et fiabilité ont été optimisés simultanément.

6.94 L'Office national des transports estimant qu'une analyse quantitative des critères était impossible, il les a évalués de façon

qualitative. Selon l'Office, on a examiné à cet effet les retombées positives de chaque plan d'investissement. L'Office affirmait que, pour évaluer l'effet d'une dépense sur l'efficience du réseau, il pouvait tirer parti des connaissances et du jugement, même subjectif dans l'analyse finale, qu'il a acquis dans le cadre de sa surveillance continue de l'industrie et de sa participation aux activités liées à la LTGO et aux programmes de surveillance des chemins de fer. En fin de compte, l'Office a jugé que les plans d'investissement étaient appropriés et l'a signalé comme tel. En raison de la teneur des données de l'Office relatives à son analyse qualitative (effets des investissements sur le caractère approprié, la fiabilité et l'efficience du réseau de transport du grain), nous n'avons pas été en mesure de conclure si l'opinion de l'Office était justifiée et si le Ministre devrait en tenir compte.

6.95 L'examen quadriennal. En vertu de la LTGO, l'Office national des transports est tenu d'effectuer un examen quadriennal des coûts supportés par les chemins de fer pour transporter le grain de l'Ouest. L'examen le plus récent, mené en 1994, portait sur les coûts pour la campagne agricole de 1992. Dans le cadre de cet exercice, l'Office doit, selon la Loi, détailler, pour l'année visée, les coûts de transport du grain et les coûts supportés par les embranchements tributaires du transport du grain. A cet effet, l'Office doit tenir compte de tous les coûts, c'est-à-dire :

- coûts réellement supportés;
- coûts directement liés au maintien du caractère adéquat, de la fiabilité et de l'efficience du réseau ferroviaire;
- coûts d'adaptation du réseau à l'évolution des besoins en matière d'acheminement du grain.

6.96 Cela signifie que l'Office national des transports doit évaluer chaque élément de coût fourni par les chemins de fer en fonction des trois normes fixées par la Loi. Si l'élément de coût est conforme aux trois normes, il doit être inclus dans la base de coûts. Cependant, s'il ne satisfait pas à l'une des normes, l'Office peut l'exclure de la base de coûts.

6.97 Nous avons examiné la façon dont l'Office a procédé à l'examen quadriennal. Nous avons constaté que l'ONT avait dûment tenu compte de la première norme et qu'il avait la certitude raisonnable que les coûts réclamés avaient été effectivement supportés. Nous avons aussi constaté que l'Office avait, au besoin, rajusté les coûts historiques des chemins de fer en fonction des gains d'efficacité connus et mesurables, ce qui montrait qu'il avait évalué certains coûts par rapport à la troisième norme. Cependant, en examinant les documents de travail relatifs à l'examen, nous n'avons pu déterminer comment l'Office avait établi s'il existait un lien entre les coûts subis par les chemins de fer et le maintien d'un réseau de transport ferroviaire adéquat, fiable et efficient pour le grain de l'Ouest. Même si ces documents contenaient beaucoup de détails sur la façon dont l'Office avait examiné les coûts présentés par les chemins de fer,

quant à la norme des mouvements effectifs et de l'adaptation aux besoins futurs, l'Office n'a pu produire des documents de même type montrant qu'il les avait systématiquement évalués en regard du maintien d'un réseau adéquat, fiable et efficient. Cependant, l'Office nous informe que cet aspect de l'analyse n'est pas présenté par écrit, mais que ses analystes l'ont abordé, dans le cours de leurs travaux, en se fondant sur leur expérience des questions ferroviaires.

6.98 En étudiant le rapport de l'Office sur l'examen quadriennal des coûts, nous avons constaté que les choses auraient été plus claires pour le lecteur si l'Office avait expliqué sa méthode d'évaluation, pour la contribution directe des coûts au maintien d'un réseau adéquat, fiable et efficient, de façon aussi détaillée que pour les deux autres éléments de coût (coûts effectivement supportés et adaptation du réseau aux besoins futurs).

6.99 En aucun cas, l'Office national des transports n'a pleinement défini ce qui constituerait un réseau de transport du grain adéquat, fiable et efficient. Sans une définition détaillée, l'Office ne peut conclure, comme il l'a fait, que les coûts et les investissements contribuent au maintien d'un tel réseau. L'Office soutient qu'il a longuement consulté les intervenants, qu'il a recueilli un grand nombre de données sur les opérations des chemins de fer dans le domaine du transport du grain et qu'il utilise ces données pour son évaluation qualitative. L'Office a déclaré croire fermement que le fait d'évaluer quantitativement le caractère adéquat, la fiabilité et l'efficacité du réseau en opérationnalisant ces termes ou en établissant rigoureusement des critères de référence revient à faire des conjectures sur les décisions de gestion des chemins de fer. Il estime que ce n'est pas le rôle d'un organisme de réglementation des transports dans les années 90.

Réformes proposées

Les subventions vont être éliminées

6.100 Dans son dernier Budget, le gouvernement fédéral a annoncé que les subventions relevant de la LTGO seraient éliminées à partir du 1er août 1995, ce qui aura notamment les effets suivants :

- les expéditeurs devront maintenant payer le plein taux de sorte que le prix du transport va pratiquement doubler. Par conséquent, il est probable que producteurs et expéditeurs s'attendront en retour à des niveaux supérieurs de service et de rendement du réseau.

- la suppression de l'incitation aux rebroussements. Il s'agit de la pratique qui consiste à expédier à Thunder Bay le grain de l'Ouest, puis à le ramener vers l'Ouest pour l'envoyer vers sa destination finale, c'est-à-dire les États-Unis. Les expéditeurs ont recours à cette pratique parce que le transport est subventionné depuis son point d'origine jusqu'à Thunder Bay. L'élimination de la subvention devrait mettre un terme à ces détournements qui donnent lieu au gaspillage des ressources.

Les décrets d'interdiction d'abandon vont être levés

6.101 Depuis 1985, le gouvernement interdit par décret l'abandon des embranchements tributaires du transport du grain. Il est quand même possible de déroger à cette interdiction, mais il faut obtenir l'approbation du gouverneur en conseil en plus de l'approbation normale d'abandon de l'Office national des transports. Sur les 6 988 milles d'embranchements qui étaient en service en 1985-1986, seulement 886, soit 13 p. 100, ont été abandonnés depuis. Le gouvernement propose de lever la protection contre l'abandon le 31 décembre 1995. De même, il prévoit réduire les taux de transport des marchandises dans la mesure où il estime les économies que vont réaliser les chemins de fer à 10 000 $ par mille de voie abandonnée. Cependant, il est probable que le montant de ces économies sera plus élevé.

6.102 En 1986, le gouvernement fédéral a constitué pour l'amélioration des systèmes, une réserve qui est administrée par l'Office du transport du grain. Cette réserve permet de financer l'offre de programmes de transport moins coûteux aux producteurs dont les embranchements, qui assuraient le transport à grands frais, ont été fermés. Ces programmes ont permis d'économiser chaque année 7,4 millions de dollars et d'abandonner 470 milles de voies, soit plus de la moitié de tous les abandons depuis 1986. Malgré le succès de cette initiative, ses effets ont été limités, faute de fonds supplémentaires. Le gouvernement pourrait maintenir le programme au moyen du fonds de rajustement de la LTGO.

Déréglementation progressive des taux du transport des marchandises

6.103 Le gouvernement entend faire appliquer, à partir du 1er août 1995, les dispositions concernant les expéditeurs de la *Loi sur les transports nationaux* aux mouvements qui relèvent actuellement de la LTGO. Les taux découleront d'une mesure législative pendant une période de transition de cinq ans, au terme de laquelle les taux seront entièrement déréglementés. Sous le régime de la LTGO, les chemins de fer ne pouvaient pas toujours s'attendre raisonnablement à ce que tous les coûts de location subis pour l'obtention d'une capacité de pointe leur soient remboursés sous la forme de taux de transport majorés à la suite de l'exercice suivant d'examen des coûts. Après les événements de 1993-1994, l'Office du transport du grain a demandé que l'on modifie la Loi pour pouvoir rajuster chaque année les taux de base en fonction des frais supportés par les chemins de fer lorsqu'ils louent du matériel pour répondre à la demande de pointe. Dans le projet de loi visant la réforme du réseau, les chemins de fer ne pourront plus compter récupérer ces coûts supplémentaires. Dans ce cas, ils hésiteront peut-être plus à engager de telles dépenses coûteuses lorsqu'il s'agira de répondre à la demande de pointe.

Le parc de wagons-trémies pourrait changer de propriétaire

6.104 Le ministère des Transports a proposé de vendre ou de louer le parc fédéral de wagons-trémies. Dans ce cas, les coûts de propriété du parc seraient inclus dans les coûts des chemins de fer pour le calcul

des taux de transport. Les wagons-trémies ne seraient donc plus fournis gratuitement comme c'est le cas actuellement. Le changement de propriété pourrait influer sur la répartition des wagons, fonction dont s'acquitte actuellement le gouvernement fédéral. Le gouvernement a déclaré qu'il restait pour l'instant propriétaire des wagons, mais que, d'ici la fin de l'année, il examinera la question, ainsi que la répartition des wagons et le rôle joué dans le transport du grain par la Commission canadienne du blé.

Examens du Programme

6.105 Nombre de groupes différents ont réalisé beaucoup d'études sur divers aspects de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, mais aucune évaluation de programme n'a jamais porté sur l'efficacité de la Loi. Le Ministère envisageait une telle évaluation en 1988, mais il n'a pas donné suite à ce projet, car il a appris que le gouvernement entamait un examen approfondi de tous les programmes agricoles sous la gouverne du ministre de l'Agriculture, ce qui comprenait le réseau de transport du grain.

6.106 Le gouvernement propose qu'une évaluation du rendement, dirigée par l'industrie, soit amorcée avant la campagne agricole de 1998-1999. Les résultats devront en être communiqués au ministre des Transports et au ministre de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire. L'évaluation doit se pencher sur les recettes ainsi que sur le rendement des coûts du réseau et signaler les gains d'efficacité obtenus ainsi que leur répartition.

6.107 En 1999, on finalisera un examen des textes de loi afin d'évaluer l'efficacité globale de la réglementation des taux et des dispositions de la *Loi sur les transports nationaux*, pour ce qui est d'améliorer l'efficience du réseau de transport et de manutention du grain. Il va falloir beaucoup de planification et de ressources pour mener à bien un tel examen. Comme il s'agit de mesurer le changement, il faudra recueillir sous peu les données relatives aux indicateurs clés. Par conséquent, le Ministère devra agir promptement pour répondre à des questions du genre : Quelles sont les mesures qui définissent un réseau de transport du grain efficient et efficace? Comment peut-on déceler et quantifier les changements en matière d'efficience?

6.108 Notre étude des résultats de l'Examen quadriennal nous a montré que la collecte, l'évaluation et l'analyse de telles données sont complexes et qu'elles nécessitent beaucoup de ressources et d'expertise. L'Office national des transports possède déjà une partie de ces données et l'expertise pour les évaluer et les analyser. Il est important que l'Office garde cette expertise afin de tenir les données à jour et de pouvoir effectuer l'examen de 1999. Pour terminer, il convient de noter que la plus grande partie de l'information nécessaire à l'examen devra être fournie par des sociétés privées. Aux termes du programme actuel, certaines de ces sociétés sont légalement tenues de fournir à l'Office national des transports certaines des données nécessaires. L'abolition du programme mettra aussi fin à cette obligation. Si l'obligation n'est pas maintenue, on risque de compromettre l'intégralité et l'objectivité de l'information provenant

de ces sources.

6.109 Le ministère des Transports et l'Office national des transports devraient prendre dès maintenant des mesures pour que le gouvernement dispose de l'information, de l'expertise et des ressources nécessaires à l'examen que mènera l'industrie en 1998, et à celui que conduira le gouvernement en 1999, examens qui ont été annoncés dans le Budget.

Réponse du ministère des Transports et de l'Office national des transports : *Les deux organismes sont d'accord avec la recommandation. Ils travailleront de pair pour faire en sorte que l'information, l'expertise et les ressources nécessaires soient disponibles pour les examens.*

Partie III : Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique

Introduction

6.110 Cette partie de notre vérification porte sur le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique (PSTMRA). Ce programme est également appelé le « ARFAA/MFRA », sigle tiré du nom anglais des deux lois qui le régissent : la *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique* et la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes*. Afin de réduire les risques de confusion, nous avons parlé du Programme en général et nous avons fait référence aux lois seulement lorsqu'il était question de ces dernières.

Origine du Programme

6.111 Le Programme tire son origine de la décision du gouvernement du Dominion de faire suivre au chemin de fer Intercolonial un parcours entièrement canadien. Ce chemin de fer, achevé en 1876, reliait Halifax à Rivière-du-Loup où il rejoignait la voie du Grand Trunk vers Montréal et le reste du Canada central. En raison de cette décision, le parcours compte 250 milles de plus qu'en aurait mesuré le plus court tracé possible par les États-Unis.

6.112 La *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes* a été adoptée en 1927. Cette loi prévoyait le versement d'une subvention de 20 p. 100 des taux pour les mouvements « préférés », définis comme étant le trafic ferroviaire local entre des points situés dans le territoire choisi (les provinces Maritimes et les voies du Canadien National traversant la province de Québec jusqu'aux environs de Lévis) et le trafic en direction ouest à partir du territoire choisi vers le reste du Canada.

6.113 Le préambule de la Loi expliquait comme suit la raison d'être du Programme :

« ... le chemin de fer Intercolonial était destiné entre autres choses à procurer au Canada en temps de crise nationale et impériale un débouché et une ouverture sur l'océan Atlantique et à procurer aux

marchands, négociants et fabricants des provinces Maritimes le marché le plus étendu composé du peuple canadien tout entier au lieu du marché restreint des seules provinces Maritimes, et qu'aussi des considérations stratégiques ont déterminé un parcours plus long qu'il n'était réellement nécessaire, et que dans la mesure où les considérations commerciales étaient subordonnées aux considérations nationales, impériales et stratégiques, le coût du chemin de fer devrait être supporté par le Dominion et non par le trafic qui pourrait passer sur la ligne... »

6.114 De 1926 à 1969, deux types de mouvements de marchandises par chemin de fer étaient subventionnés dans le cadre du Programme : le trafic en direction ouest à partir du territoire choisi et les mouvements à l'intérieur du territoire. Durant cette période, les dépenses ont crû de façon constante, mais l'augmentation a été modeste tant en dollars courants qu'en dollars constants, comme le montre la pièce 6.11.

Pièce 6.11 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

6.115 En 1969, le Programme a été élargi de manière à prévoir le versement de subventions tant pour les mouvements par camion en direction ouest à partir du territoire choisi que pour les mouvements à l'intérieur de ce dernier. Cet élargissement a eu une incidence considérable sur le taux de croissance des dépenses du Programme (voir la pièce 6.11). Très rapidement, le secteur du camionnage est devenu le principal bénéficiaire des subventions.

6.116 L'établissement de « l'aide sélective aux mouvements de sortie » en 1974 a été le dernier grand changement apporté au Programme. Cette subvention, versée en sus des subventions de base aux mouvements de sortie, devait être accordée seulement pour les produits dont un potentiel de valeur ajoutée avait été réalisé dans le territoire choisi.

6.117 Depuis lors, le Programme est demeuré pratiquement inchangé. Il comprend trois grands sous-programmes : les subventions de base aux mouvements de sortie - versées pour tous les mouvements en direction ouest à partir du territoire choisi; l'aide sélective aux mouvements de sortie - accordée pour les mouvements de produits qui ont été cultivés, récoltés ou fabriqués dans le territoire; et les subventions au transport intrarégional - payées pour le transport, à l'intérieur du territoire choisi, d'un vaste éventail de produits pourvu qu'ils aient été cultivés, récoltés ou fabriqués dans le territoire. Pour chaque sous-programme, la subvention versée correspond à un pourcentage des frais de transport du mouvement admissible. Dans le cas des subventions de base aux mouvements de sortie, le taux maximal est de 28,5 p. 100, et pour l'aide sélective aux mouvements de sortie, de 20 p. 100. Le taux maximal combiné pour les mouvements pouvant bénéficier des deux subventions est donc de 48,5 p. 100. Le taux véritablement versé pour les mouvements de sortie est proportionnel au pourcentage du mouvement qui s'est produit à l'intérieur du territoire choisi. Le

taux pour le sous-programme de subventions au transport intrarégional représente huit pour cent des frais de transport.

6.118 Selon l'Office national des transports, en 1994-1995, 42 de ses employés oeuvraient à l'exécution du Programme dont le coût s'établissait à quelque 2 millions de dollars. L'Office traite environ 20 000 demandes de subvention chaque année, qui portent sur quelque deux millions de mouvements.

6.119 La pièce 6.12 donne une ventilation des dépenses du Programme par sous-programme et par mode de transport pour 1981 et 1992. Le volet intrarégional était et demeure le plus important volet du Programme avec 60 p.100 des dépenses en 1981, et 53 p. 100 en 1992. A l'intérieur du volet intrarégional, le camionnage est le mode dominant : un peu plus de 80 p. 100 des paiements lui ont été versés au cours des deux années visées. Le tableau fait également clairement ressortir la chute du rail dans le trafic en direction de l'ouest au cours de la décennie. En 1981, le secteur ferroviaire touchait presque la moitié des paiements de subvention des programmes de subventions de base et d'aide sélective et il ne reçoit maintenant guère plus que le quart des paiements versés pour les mouvements de sortie.

Pièce 6.12

Subventions du Programme de sbuventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, par sous-programme et par mode de transport (1981 et 1992)

	1981		1992	
	million de $	%	million de $	%
Intrarégional				
Camionnage	32,4	81	47,5	82
Transport ferroviaire	7,1	18	9,6	17
Transport maritime	0,3	1	0,7	1
Total	**39,8**	**60**	**57,8**	**53**
Subventions de base aux mouvements de sortie				
Camionnage	11,6	55	28,8	75
Transport ferroviaire	9,4	45	9,6	25
Total	**21,0**	**31**	**38,4**	**35**
Aide sélective aux mouvements de sortie				
Camionnage	3,1	50	10,1	73
Transport				

ferroviaire	3,1	50	3,7	27
Total	**6,2**	**9**	**13,8**	**12**
TOTAL	**67,0**	**100**	**110,0**	**100**

Nota : Les données de 1981 n'ont pas été vérifiées. Les données de 1992 sur le camionnage sont extraites de la base de données du ministère des Transports que nous avons examinée.

Source : Ministère des Transports, *Cahier d'information* (1994:55)

Objectifs et étendue

6.120 Même si l'ultime responsabilité du Programme incombe au ministre des Transports, la gestion en est assurée d'une part par le ministère des Transports, qui s'occupe des questions de politique concernant le Programme, et d'autre part par l'Office national des transports, qui voit à l'administration du Programme, y compris au paiement des subventions. Ce partage de responsabilité s'équilibre du fait que lorsque l'Office national des transports décèle un problème administratif dont le règlement nécessite un changement dans la réglementation, il doit porter la question à l'attention du ministère des Transports qui doit prendre les mesures nécessaires.

6.121 Les responsables du Programme doivent veiller à ce qu'il y ait des procédures pour en évaluer l'efficacité et faire rapport à ce sujet. Dans le cas du Programme, cette responsabilité incombe au ministère des Transports. Le Ministère a terminé une étude intitulée « *Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, Cahier d'information* ». Nous avons passé en revue cette étude afin de déterminer si l'efficacité du Programme a fait l'objet d'une évaluation et d'un rapport satisfaisants.

6.122 Nous avons évalué les mesures de contrôle dont disposait l'Office pour garantir que seuls les mouvements admissibles reçoivent des paiements et que les sommes versées sont exactes. Deux services de l'Office ont pour mandat d'assumer des fonctions de contrôle de gestion pour déterminer l'admissibilité et le montant du paiement. Le premier service de vérification passe en revue un échantillon de réclamations avant le paiement. Cette vérification a pour but de vérifier, entre autres, s'il y a des erreurs d'écriture dans les réclamations, l'admissibilité des produits et des mouvements. De plus, l'autre service, la section de vérification sur place, effectue des vérifications de suivi concernant les réclamations présentées par des transporteurs donnés après le versement des paiements.

6.123 Nous avons examiné les activités de ces services pour déterminer la mesure dans laquelle ils fournissaient à la direction une certitude raisonnable que les risques liés à la mise en oeuvre du programme étaient contrôlés. Cependant, à la lumière de la décision du gouvernement, annoncée dans le Budget du 27 février 1995, de mettre fin au programme le 1er juillet 1995, nous avons conclu que nos constatations, qui portaient essentiellement sur des questions

administratives, compte tenu de leur nature et de leur importance, n'ont plus à être rapportées au Parlement. De plus, il ne serait guère utile de faire des recommandations qu'on ne pourrait mettre en oeuvre avant la fin du Programme. Nous avons informé l'Office, dans une lettre à la direction, des résultats de ce travail de vérification.

6.124 Nous avons décidé de communiquer nos conclusions sur le *Cahier d'information* du ministère des Transports ainsi que sur certaines lacunes dans la mise en oeuvre du Programme, car nous croyons que cela aidera le Parlement à s'occuper des répercussions législatives de l'annonce du Budget. En outre, nous pouvons ainsi faire ressortir la nécessité de mesures de contrôle dans la dissolution du Programme.

Observations et recommandations

Mesure de l'efficacité

6.125 En 1987, lorsque nous avons vérifié le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, nous avons recommandé qu'il soit évalué. La Commission d'examen de la *Loi sur les transports nationaux* a renforcé cette recommandation en 1993 en formulant une recommandation plus générale qui préconisait l'évaluation de tous les programmes de subventions. En 1993, le ministère des Transports a commencé à évaluer le Programme en vue d'en déterminer l'efficacité, d'obtenir de l'information sur l'incidence des compressions annoncées dans le Budget de 1992 et d'établir une base d'information et de connaissances communes sur le Programme. L'étude a pris fin en juillet 1994 et le rapport intitulé *Programme de subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique, Cahier d'information* a été largement diffusé auprès du public ainsi qu'auprès des députés.

6.126 La base de données établie par l'équipe chargée de l'étude est l'une des principales caractéristiques du *Cahier d'information*. L'Office national des transports tient des dossiers sur toutes les réclamations, mais seule l'information sur les paiements est conservée dans un format électronique. Afin d'obtenir l'information requise pour mesurer l'incidence du Programme, cette équipe a prélevé un échantillon d'environ 75 000 mouvements des quelque 2 millions de mouvements qui ont été subventionnés en 1992. Le Ministère, en collaboration avec l'Office national des transports, a introduit l'information clé liée à ces mouvements dans une base de données. Cette base de données a été essentielle pour certaines analyses destinées au *Cahier d'information*.

6.127 Dans l'examen du *Cahier d'information,* nous nous sommes attardés sur la base de données pour nous assurer de son apport aux conclusions de l'étude et pour déterminer si nous pouvions nous fier sur certaines données pour appuyer des analyses liées à la vérification. Notre revue s'est limitée à comparer les entrées de la base de données aux documents d'expédition originaux que l'Office national des transports conserve en dossier, à examiner les procédures de contrôle de la qualité et à en discuter avec les membres de l'équipe chargée de l'étude. En planifiant nos travaux et en évaluant les résultats de nos sondages, nous cherchions l'assurance que l'effet cumulé des erreurs

décelées n'influerait pas de façon importante sur les constatations du rapport.

6.128 Au cours de la vérification, l'Office national des transports nous a informés que, d'après ses recherches, il pouvait conclure que, dans certains cas entre autres, les distances enregistrées pour certains types de mouvements étaient erronées. Nous avons examiné un échantillon des dossiers et constaté que c'était bel et bien le cas pour certains types de mouvements. Forts de cette constatation et de l'information supplémentaire que l'ONT nous avait fournie, nous avons élargi nos sondages et en sommes venus à la conclusion suivante : les erreurs influaient peut-être sur certaines applications des données, mais, pour ce qui est de la conclusion principale, le pourcentage des subventions versées dans le cadre du sous-programme de transport intrarégional pour des mouvements de moins de 200 kilomètres, elles n'exerçaient pas une influence importante sur le contexte décisionnel que l'étude était censée appuyer.

6.129 Comme on peut le lire dans le *Cahier d'information*, « l'objectif du Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique est mal défini, obscurci par de nombreuses années d'application ponctuées de multiples modifications. » L'objectif exposé dans la Loi originale de 1927, la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes*, était « ... de procurer, dans les taux, certains avantages aux personnes et aux industries dans les provinces du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ile-du-Prince-Édouard, et de plus sur les lignes (chemin de fer) établies dans la province de Québec ... » - Cet article et le préambule de la Loi nous laissent entendre que la volonté de procurer un avantage faisait suite à la demande des habitants des Maritimes de dédommager les utilisateurs du chemin de fer Intercolonial pour les coûts additionnels qu'imposait un parcours entièrement canadien et de favoriser ainsi le transport de produits des Maritimes vers le Canada central. Dans ce contexte, fait important à signaler, le *Cahier d'information* mentionnait que, dans le cas des sous-programmes des mouvements de sortie, près de 60 p. 100 du tonnage transporté par camion avait comme point d'origine ou de destination un endroit situé dans un rayon de 400 kilomètres des limites du territoire.

6.130 Les observations qui suivent figurent parmi les principales conclusions du *Cahier d'information* :

« a) Les coûts du transport par rapport à la valeur totale de la production de l'ensemble des secteurs des biens continuent à décliner au Canada. Entre 1961 et 1989, les coûts du transport dans le secteur manufacturier ont diminué de plus de 30 p. 100. Cette baisse réduit à son tour l'importance de la subvention comme stimulant au développement économique régional.

b) Les producteurs de la région de l'Atlantique dépendent peu, et de moins en moins, des marchés du Canada central. En fait, la part que ces producteurs avaient sur les marchés du centre et de l'ouest du Canada a diminué de 21 p. 100 à 16 p. 100 entre 1967 et 1992, tandis que leurs marchés à l'exportation ont augmenté de 26

p. 100 à 43 p. 100. L'importance des expéditions à l'intérieur de la région de l'Atlantique a également diminué (passant de 53 p. 100 en 1967 à 42 p. 100 en 1992).

c) Les producteurs de l'est du Québec reçoivent une part importante et croissante des subventions versées aux mouvements de sortie par camion. La majeure partie des mouvements subventionnés sont en fait destinés à d'autres parties du Québec. D'ailleurs, la plupart des destinataires sont situés à peu de distance de la limite du territoire.

d) Bien que le secteur des matières premières affiche une sensibilité relativement élevée aux subventions, il a une importance plutôt mineure dans l'économie globale de la région de l'Atlantique. »

6.131 Nous avons passé en revue les grandes conclusions du *Cahier d'information* en fonction des normes établies par le Conseil du Trésor et des critères de notre Bureau s'appliquant à des études fiables sur l'efficacité. Pour les principaux points abordés dans le *Cahier d'information,* nous avons examiné la fiabilité et la pertinence des données utilisées, nous avons retracé les données à l'origine de nombreuses conclusions quantitatives précises et nous avons évalué le bien-fondé des méthodologies utilisées et des conclusions tirées.

6.132 Nous avons constaté que le *Cahier d'information* avait été préparé avec soin et que la direction avait eu recours à des discussions et critiques à l'interne ainsi qu'à un examen par des pairs pour établir une certitude nécessaire quant à la fiabilité et à l'objectivité de l'étude. La direction a aussi recherché et obtenu auprès de Statistique Canada des certitudes sur la pertinence et la solidité des procédures d'échantillonnage qui ont servi à élaborer la base de données. Lorsque la base de données de Statistique Canada, établie à partir de l'Enquête sur le camionnage, sur l'origine et la destination des marchandises, a été abondamment utilisée, le Ministère a fait réviser son analyse par les experts de Statistique Canada.

6.133 En nous basant sur notre examen du *Cahier d'information,* nous avons conclu que, compte tenu des limites propres à ce genre d'étude, le *Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, Cahier d'information* est une étude fiable. En effet, même si le *Cahier d'information* a été préparé à l'extérieur du cadre gouvernemental officiel pour « l'évaluation de programme », il représente à plusieurs égards un très bon exemple de ce que peut être une évaluation de programme et de ce qu'elle peut apporter à la prise de décisions.

Contrôle du Programme

Transactions avec lien de dépendance et taux de transport des marchandises

6.134 Contexte. Lorsque nous avons vérifié ce programme en 1987, nous avons exprimé des inquiétudes quant à l'admissibilité des transporteurs aux subventions sous le régime du sous-programme intrarégional lorsque

le transporteur et l'expéditeur des produits ont une relation « avec lien de dépendance ». Nous avons constaté que ce point continue de poser problème.

6.135 Seul le règlement concernant le programme intrarégional interdit de subventionner un transporteur pour le mouvement de marchandises qui appartiennent au transporteur, au propriétaire de l'entreprise de transport ou à celui qui la contrôle effectivement (alinéa 2(2)*h*) du *Règlement sur les subventions spéciales au transport des marchandises dans la Région atlantique*). Les autres sous-programmes ne contiennent pas de disposition semblable.

6.136 Deux types de relation peuvent lier l'expéditeur et le transporteur : un contrôle *de jure* ou *de facto*. On détermine qu'il y a un contrôle *de jure* après avoir examiné la structure juridique régissant la propriété des deux entreprises. Par exemple, si les entreprises d'expédition et de transport appartiennent entièrement à un couple, mais que le mari détient 51 p. 100 d'une entreprise et la femme, 51 p. 100 de l'autre, une détermination *de jure* stricte nous permettrait de conclure que les deux entreprises ne sont pas associées. Pour déterminer l'existence d'un contrôle *de facto*, il faut aller au-delà de la lettre de la loi et examiner l'essence même des opérations courantes et du contrôle. Dans ce type d'examen, des points, tels les suivants, seraient examinés : l'expéditeur et le transporteur ont-ils des bureaux, des téléphones, des documents comptables et des comptes de banque distincts? Y a-t-il une personne qui semble donner la majeure partie ou la totalité des directives aux deux entreprises? Les actifs des entreprises sont-ils clairement séparés?

6.137 Au début de 1984, la Commission canadienne des transports (le prédécesseur de l'Office national des transports) a refusé de subventionner un transporteur, car elle croyait que ce dernier était associé à l'expéditeur en cause et que ces mouvements n'étaient donc pas conformes à l'alinéa 2(2)*h*). Le transporteur a interjeté appel et la Cour a annulé la décision de la Commission. Pour prendre sa décision, la cour s'est fondée sur la relation *de jure* entre l'expéditeur et le transporteur.

6.138 Plus tard en 1984, la Commission a informé le ministre des Transports de l'incidence possible des décisions des tribunaux sur l'intention première du sous-programme intrarégional et a recommandé de modifier le règlement de manière à reformuler le libellé pour clarifier l'intention première. L'année suivante, en 1985, la Commission a de nouveau écrit au ministre des Transports pour exposer ce problème et demander que des mesures soient prises pour le régler. Le règlement est demeuré inchangé pendant les huit années qui ont suivi et la question n'a pas été poussée plus loin.

6.139 Déréglementation. En 1988, les règlements provinciaux concernant les transporteurs routiers à l'intérieur du territoire choisi ne régissaient déjà plus les taux. Les taux n'étaient donc pas et ne sont toujours pas contrôlés, si ce n'est en fonction des forces du marché. Dans la mesure où la relation entre l'expéditeur et le transporteur est une relation sans lien de dépendance, tout porte à croire que les taux

seront justes et raisonnables. Cependant, la déréglementation des taux a entraîné des transformations considérables dans le cas des relations avec lien de dépendance entre l'expéditeur et le transporteur. Dans ces cas, il ne s'agit pas d'une relation de marché normale - les prix que demande une entreprise à l'autre pourraient être de simples écritures de journal ou des prix de cession interne qui disparaissent une fois les comptes consolidés - et les taux que demande la première entreprise à la seconde ne sont pas soumis aux forces du marché. Comme les subventions sont directement proportionnelles aux taux demandés, le Programme comporte ainsi un mécanisme qui peut inciter les bénéficiaires à gonfler les taux pour maximiser le montant de la subvention.

6.140 Cette question a fait l'objet, dans le *Cahier d'information* de Transports Canada, d'une analyse qui comparait les recettes touchées par tonne-kilomètre dans des relations expéditeur-transporteur non intégrées (sans lien de dépendance) et verticalement intégrées (avec lien de dépendance). Les constatations du *Cahier d'information* montrent que les recettes la tonne-kilomètre des transporteurs intégrés sont beaucoup plus élevées, d'après les statistiques, que celles de certains de leurs homologues non intégrés. En raison de ces conclusions, de nos réserves de 1987 et de l'impact possible de cette question sur les paiements versés dans le cadre du programme, nous avons poussé la question plus loin.

Croissance des subventions dans le marché des entreprises avec lien de dépendance

6.141 Nous avons passé en revue les dossiers de tous les transporteurs qui ont reçu des paiements de subvention de plus de 100 000 $ en 1992. En collaboration avec les représentants de l'Office national des transports, nous avons déterminé quels transporteurs ont des liens de dépendance avec un expéditeur ou plus. A l'aide de la base de données du ministère des Transports sur les subventions versées en 1992 sous le régime de la LSTMRA (base de données de 1992 du MT), nous avons déterminé la proportion du chiffre d'affaires de ces transporteurs pour laquelle il existait un lien de dépendance. Nous avons constaté que cette proportion a augmenté considérablement au cours des dix dernières années.

6.142 La pièce 6.13 montre la proportion du chiffre d'affaires total avec lien de dépendance des gros transporteurs par rapport aux subventions totales versées aux transporteurs de 1982 à 1993.

Pièce 6.13 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

6.143 La pièce 6.14 montre la proportion des subventions versées aux transporteurs qui font affaire presque exclusivement dans le marché des entreprises avec lien de dépendance, par rapport aux subventions totales versées aux entreprises de camionnage.

Pièce 6.14 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

6.144 Pour compléter notre analyse des taux de transport des marchandises établis par les entreprises avec lien de dépendance, nous avons repris notre échantillon de transporteurs avec lien de dépendance qui ont reçu plus de 100 000 $ de subventions en 1992. Pour maints transporteurs, nous avons examiné un échantillon des tarifs pertinents déposés auprès de l'Office national des transports et nous avons noté la tendance. Suite à notre analyse, nous avons conclu que, dans certain cas, les taux de transport établis par les entreprises avec lien de dépendance augmentent beaucoup plus rapidement que l'indice des prix du camionnage dans la région de l'Atlantique, un indice qui mesure l'ensemble des changements qui, d'année en année, influent sur les tarifs de camionnage dans cette région du Canada. La pièce 6.15 montre un indice des taux composites pour certains transporteurs avec lien de dépendance, comparé à l'indice du prix du camionnage dans l'Atlantique.

Pièce 6.15 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

6.145 Dans l'ensemble, notre analyse des constatations susmentionnées, de la conception du Programme ainsi que d'autres informations nous laisse conclure qu'il existe un risque considérable que des transporteurs dans le marché des entreprises avec lien de dépendance établissent leurs taux de manière à maximiser la subvention qui leur est versée. La croissance continue de la proportion des subventions versées aux expéditeurs et aux transporteurs avec lien de dépendance et la déréglementation des tarifs sur l'ensemble du territoire choisi nous laissent avec un programme conçu pour une autre époque, qui convient de moins en moins à l'industrie actuelle.

Détermination d'une affiliation entre des sociétés participant au sous-programme intrarégional

6.146 Nous avons examiné les mesures dont disposait l'Office national des transports pour contrer les risques que présentent les liens entre sociétés affiliées. Dans le cas du sous-programme intrarégional, dont une disposition limite l'accès au Programme, dans les cas des mouvements auxquels participent des expéditeurs et des transporteurs avec lien de dépendance, nous nous attendions que l'Office ait des procédures systématiques pour garantir que de tels liens soient reconnus et que les mouvements inadmissibles soient exclus du programme. Nous avons remarqué, comme il en a été question aux paragraphes 6.137 et 6.138, que l'Office a déjà essayé d'appliquer cette disposition et que les tribunaux l'ont débouté.

6.147 Selon l'Office, il faut plusieurs mesures pour contrôler l'accès au programme. Il a déclaré que le processus de certification des transporteurs comporte des procédés visant à déceler les liens de dépendance et à aviser le transporteur à leur sujet. L'Office a également préparé un guide concernant le Programme qu'ont reçu tous les demandeurs de subventions. Toutefois, lorsque nous avons examiné les

activités du service de vérification sur place de l'Office, son principal mécanisme pour limiter l'accès au Programme des mouvements impliquant des expéditeurs et des transporteurs avec lien de dépendance, nous avons constaté que l'on mettait l'accent sur l'évaluation du contrôle *de jure*. L'Office avait élaboré des lignes directrices sur l'évaluation du contrôle. Ces lignes directrices, présentées à la fin de 1991 au service de vérification sur place de l'Office, comprennent des directives sur des facteurs à considérer pour établir s'il y a un contrôle *de facto*. L'Office nous a cité trois exemples pour lesquels il a appliqué ces lignes directrices visant à évaluer des possibilités de contrôle *de facto*. Règle générale, l'approche de l'Office est axée sur une évaluation *de jure* s'appuyant sur l'examen de la structure juridique du transporteur en ce qui concerne les droits de propriété.

Aucune limite sur les taux faisant l'objet de subventions

6.148 Les règles régissant les sous-programmes de subventions au transport intrarégional et d'aide sélective aux mouvements de sortie prévoient qu'un mouvement ne peut être subventionné que si le transporteur a déposé auprès de l'Office un tarif que ce dernier juge satisfaisant. (Les mots clés sont « ... a déposé auprès de la Commission un tarif jugé satisfaisant ... ».) Avant la déréglementation entreprise vers la fin des années 1980, les organismes de réglementation provinciaux dans le territoire choisi contrôlaient la plupart des tarifs déposés auprès de l'Office, ce qui voulait dire que, pour la plupart des mouvements, le dépôt des taux par l'Office n'était en grande mesure qu'un exercice de forme. L'Office nous a signalé qu'au cours de cette période, il a évalué le caractère raisonnable des tarifs déposés pour les secteurs non réglementés du marché du camionnage.

6.149 Le montant de la subvention versée est directement fonction du taux imposé pour le mouvement subventionné. Nous aurions cru que l'Office aurait examiné le bien-fondé des taux déposés dans le cadre des demandes de subventions, tout simplement comme mesure de détection des erreurs qu'auraient pu commettre les demandeurs. Toutefois, compte tenu des risques que présentent, pour le Programme, le peu de contrôle sur l'accès au Programme des transporteurs avec lien de dépendance et la déréglementation des taux, nous nous serions attendus à ce que le pouvoir délégué aux fins du Programme confie à l'Office un mandat clair l'autorisant à examiner les taux qui lui sont soumis pour subvention. De plus, nous nous serions attendus à ce qu'il exerce une vigilance considérable sur les taux présentés dans les demandes de subvention des transporteurs.

6.150 Nous avons remarqué que l'Office n'effectue aucune évaluation systématique des taux de transport déposés devant lui ou des taux déposés pour chaque mouvement de marchandises dans le cadre d'une demande de subvention. Au cours de discussions avec des représentants de l'Office, on nous a dit que, par le passé, lorsque des taux anormalement élevés figuraient dans les demandes de subventions présentées, l'Office s'informait auprès du demandeur, ce qui entraînait une révision de la demande qui devenait alors plus raisonnable.

L'Office a fourni de la documentation sur un cas particulier.

L'Office a déclaré ceci : *L'Office n'a pas l'autorité de surveiller les taux réclamés. Par conséquent, l'Office a pour politique actuelle de verser la subvention d'après les frais de transport des mouvements admissibles et des produits figurant dans la demande du transporteur.*

6.151 En ce qui a trait à l'exigence visant à ce qu'un tarif jugé satisfaisant pour l'Office soit déposé avant que soit versée la subvention, l'Office affirme que ce libellé ne s'applique qu'à la forme et non au contenu des renseignements déposés. Si cette interprétation du règlement est correcte (l'Office n'a jamais tenté de la contester devant les tribunaux), compte tenu des risques que cela comporte pour les deniers publics, nous nous serions attendus à ce que l'Office demande de toute urgence les changements réglementaires ou législatifs nécessaires pour lui permettre de régler ce problème. Au lieu de cela, l'Office a demandé que le ministère des Transports modifie le règlement de façon à éliminer l'obligation actuelle des transporteurs de déposer un taux lorsqu'ils présentent une demande de subvention. La demande de modification a été approuvée par le Ministère en 1989, mais son traitement a été long. Le 3 novembre 1994, on a présenté le document final au Ministère pour approbation, mais on n'y a pas donné suite, étant donné que des changements au Programme étaient imminents.

6.152 Comme nous l'avons déjà signalé au paragraphe 6.138, l'Office n'ignorait pas les risques et avait recommandé des modifications aux règlements. Par ailleurs, au printemps de 1992, le bureau de l'Office, région de l'Atlantique, a effectué une étude par suite d'une émission de télévision qui alléguait que certains grands transporteurs imposaient des frais plus élevés à leur société mère pour les marchandises de sortie qu'aux expéditeurs non affiliés pour des mouvements semblables. L'émission avançait également que ces transporteurs se servaient de la subvention plus élevée pour supplanter d'autres transporteurs indépendants. L'étude n'a pas permis « ... d'en venir définitivement à la conclusion que les grands transporteurs avaient gonflé artificiellement leurs coûts de transport pour les expéditeurs qui leur sont associés. » Elle a cependant permis de dégager le cas d'un expéditeur qui payait son transporteur associé 200 p. 100 de plus que ses transporteurs non associés pour expédier les mêmes marchandises. On en venait donc à la conclusion suivante :

> « Il semblerait que trois de ces compagnies de camionnage ... ont été créées uniquement pour obtenir de l'aide au transport de marchandises dans le cadre du Programme de subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique. ... Dans la mesure où l'Office n'a aucun pouvoir de contrôle sur les taux, certains de ces transporteurs semblent profiter de cette échappatoire et abuser du programme. Quant à savoir si cet abus perçu constitue une intention de frauder l'État fédéral, il revient aux Services juridiques d'en décider après une enquête plus approfondie. » [Traduction]

D'après l'information que nous avons consultée, on n'a jamais demandé aux Services juridiques de fournir des conseils sur les faits

particuliers concernant ces trois transporteurs. L'Office a cependant rencontré les représentants de deux des transporteurs et connaissait déjà la situation du troisième. L'Office a conclu qu'il était satisfait de leurs explications sur les taux et, par conséquent, qu'il n'avait pas besoin des conseils des Services juridiques.

6.153 Bien que l'Office ait mené un certain suivi de cette étude, il n'a pas poussé plus loin l'examen des taux qui lui ont été présentés. L'étude sur les taux a été terminée à l'été 1992, et l'Office a terminé son suivi de l'étude en janvier 1993, au moment même où le ministère des Transports entreprenait son étude du programme. L'étude sur les taux a été envoyée au ministère des Transports en 1994.

Documentation inadéquate

6.154 Le règlement régissant les sous-programmes est très explicite quant à la description des documents que l'Office doit recevoir du demandeur avant de verser la subvention. Ces documents doivent être présentés avec un exposé sommaire de la demande et une déclaration prévue par la Loi. Le règlement prévoit que le demandeur doit présenter des exemplaires de « tous les connaissements, pro bills ou bordereaux d'expédition » liés à chacun des mouvements devant être subventionnés. D'après le règlement, l'Office peut demander d'autres documents, ce qu'il fait à l'occasion, en exigeant que le transporteur produise une preuve de paiement par l'expéditeur pour le mouvement en question.

6.155 Ces documents, reçus par l'Office, sont importants parce qu'ils constituent la preuve d'admissibilité du transporteur à la subvention. Lorsque les documents requis ne sont pas présentés ou qu'ils sont incomplets ou insatisfaisants, il est très difficile pour l'Office d'évaluer adéquatement la demande. Toutefois, nous avons remarqué que des subventions ont souvent été versées lorsque les preuves requises n'accompagnaient pas la demande.

Recommandations

6.156 Le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique prendra fin le 1er juillet 1995. Il faut se pencher sur les risques particuliers inhérents à la dissolution d'un programme.

6.157 L'Office national des transports devrait, en s'appuyant sur une évaluation des risques, comparer toutes les demandes relevées portant sur des mouvements effectués entre janvier 1995 et la fin du Programme, avec les demandes antérieures du demandeur pour en évaluer le caractère raisonnable. Les augmentations du degré d'activité ou des taux devraient faire l'objet d'une enquête approfondie avant le versement de la subvention.

Réponse de l'Office : *D'accord. L'Office a entrepris l'évaluation des risques après avoir pris connaissance de la recommandation du Vérificateur général. L'Office identifie maintenant les réclamations qui présentent des augmentations importantes de volume ou de tarif, selon les critères de risque établis. Dès que le plan d'action pour*

l'implantation de la deuxième recommandation sera connu, l'Office sera en mesure de finaliser le traitement des réclamations.

6.158 Comme nous l'avons mentionné plus tôt, l'Office national des transports estime que le règlement en vigueur pour ce programme ne l'habilite pas à remettre en question le caractère raisonnable des frais de transport qui lui sont présentés dans une demande de subvention.

6.159L'Office national des transports devrait chercher à obtenir du ministère des Transports l'autorisation claire de rejeter les demandes dans les cas où il ne peut juger du caractère raisonnable des frais de transport qu'on lui soumet.

Réponse de l'Office : *D'accord. Tel que mentionné par le Vérificateur général, l'Office national des transports n'a pas l'autorité de rejeter le paiement d'une réclamation uniquement sur la base du niveau des taux. L'Office a écrit au ministère des Transports pour recevoir des directives à cet égard et pour obtenir l'autorité de rejeter les frais de transport « excessifs ».*

Équipe de vérification

Bernard Battistin
Christine Boulanger
Régent Chouinard
Francine Crampton
Bryan DePape
Marie-Claude Gagnon
Eric Hellsten
Lana Littlejohn

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Hugh A. McRoberts.

Annexe

Les tableaux ci-après montrent les subventions directes et indirectes au transport versées au cours des exercices 1988-1989 à 1994-1995. Les données fournies de 1988-1989 à 1992-1993 sont des chiffres réels, tandis que les données de 1993-1994 et 1994-1995 sont des prévisions. Les données sur les subventions indirectes proviennent de données fournies par la Direction du recouvrement des coûts du ministère des Transports. Les données sur les subventions directes proviennent des *Comptes publics* et du *Budget des dépenses*. Le deuxième tableau présente des données rajustées pour tenir compte de l'évolution de l'Indice des prix à la consommation (IPC).

Tableau 6A.1

Détails sur les subventions directes et indirectes au transport versées par le gouvernement fédéral de 1988-1989 à 1994-1995
En millions de dollars par exercice financier

	1988-1989 Réel	1989-1990 Réel	1990-1991 Réel	1991-1992 Réel	1992-1993 Réel	Cinq ans	1993-1994 Prévision	1994-1995 Prévision
SUBVENTIONS DIRECTES								
Loi sur le transport du grain de l'Ouest	777,3 $	568,8 $	644,9 $	1 049,1 $	722,7 $	3 762,8 $	726,5 $	650,0 $
VIA	607,4	521,1	441,5	435,0	366,3	2 371,3	343,4	330,9
Embranchements déficitaires	17,7	18,3	21,0	27,6	22,3	106,9	16,7	25,8
Location de wagons à grains	15,3	14,9	15,1	14,9	15,0	75,2	14,0	15,5
Déplacement de lignes de chemin de fer et construction de croisements étagés	14,3	16,1	16,0	11,3	7,6	65,3	9,0	15,0
Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique	9,0	10,9	11,2	13,0	11,0	55,1	4,2	13,4
Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes	12,9	11,0	10,7	8,9	10,9	54,4	9,7	9,1
Services voyageurs	8,4	6,5	5,2	16,7	11,5	48,3	9,2	9,0
Initiative stratégique d'investissement en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5
Subventions au transport du grain	45,4	8,2	0,0	0,0	0,0	53,6	0,0	0,0
Remise en état des embranchements	28,6	5,5	0,0	0,0	0,0	34,1	0,0	0,0

Embranchements non protégés	3,7	0,2	3,2	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0
Embranchements protégés	3,9	0,4	11,5	0,0	0,0	15,8	0,0	0,0
Tarifs de l'Est	40,4	25,2	0,0	0,0	0,0	65,6	0,0	0,0
Déplacement de lignes de chemin de fer	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0
Trains de banlieue de Montréal	8,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0	0,0
Autres	7,8	0,0	0,0	35,5	0,5	43,8	4,0	0,0
Sous-total - transport ferroviaire	**1 603,1 $**	**1 207,1 $**	**1 180,3 $**	**1 612,0 $**	**1 167,8 $**	**6 770,3 $**	**1 146,7 $**	**1 073,2 $**
Marine Atlantique	135,3	268,8	143,9	127,2	131,3	806,5	132,4	127,7
Société Les ponts Jacques-Cartier et Champlain Inc,	8,8	13,9	27,9	26,4	31,5	108,5	36,8	37,0
Traversiers de la C.-B.	16,4	17,0	17,8	18,8	19,6	89,6	18,4	19,0
Autres traversiers et services maritimes	11,0	10,6	12,2	12,6	12,9	59,3	17,1	11,6
Pilotage	2,0	2,0	4,0	6,0	9,0	23,0	3,0	3,0
Voie maritime du Saint-Laurent	25,4	26,9	27,3	28,7	37,4	145,7	2,0	2,0
Sociétés de port	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Société canadienne des ports	2,8	32,1	20,0	83,6	11,8	150,3	0,6	0,0
Canarctic	6,0	8,0	8,0	10,0	8,0	40,0	2,7	0,0
Sous-total - transport maritime	**207,7 $**	**379,3 $**	**261,1 $**	**313,3 $**	**261,5 $**	**1 422,9 $**	**213,0 $**	**201,3 $**
Initiative stratégique d'investissement en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		140,0	129,0
Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique	69,4	75,6	75,9	100,2	88,3	409,4	87,6	82,8
Terre-Neuve	30,0	44,0	45,0	19,0	61,0	199,0	51,0	51,0

| | | |

Nota : Les paiements au titre du Programme d'aide au transport des céréales fourragères (Agriculture et Agro-alimentaire Canada), les paiements servant à l'entretien des routes dans les parcs nationaux et les paiements pour les routes versés par l'entremise de Travaux publics ne sont pas compris. Les recettes provenant de la taxe fédérale sur le carburant sont inscrites comme recettes générales et ne compensent donc pas les dépenses de transport du gouvernement fédéral. Ce nota s'applique également aux pièces 6.1 à 6.6.

Tableau 6A.2
Détails sur les subventions directes et indirectes au transport versées par le gouvernement fédéral de 1988-1989 à 1994-1995
En millions de dollars par exercice financier
Données rajustées selon l'IPC

	1988-1989 Réel	1989-1990 Réel	1990-1991 Réel	1991-1992 Réel	1992-1993 Réel	Cinq ans	1993-1994 Prévision	1994-1995 Prévision
SUBVENTIONS DIRECTES								
Loi sur le transport du grain de l'Ouest	777,3 $	541,7 $	586,3	902,8	612,5	3 420,6	599,4	539,9
VIA	607,4	496,3	401,4	374,4	310,4	2 189,9	283,3	274,8
Embranchements déficitaires	17,7	17,4	19,1	23,8	18,9	96,9	13,8	21,4
Location de wagons à grains	15,3	14,2	13,7	12,8	12,7	68,7	11,6	12,9
Déplacement de lignes de chemin de fer et construction de croisements étagés	14,3	15,3	14,5	9,7	6,4	60,2	7,4	12,5
Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique	9,0	10,4	10,2	11,2	9,3	50,1	11,7	11,1
Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes	12,9	10,5	9,7	7,7	9,2	50,0	8,0	7,6
Services voyageurs	8,4	6,2	4,7	14,4	9,7	43,4	7,6	7,5
Initiative stratégique d'investissement en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7
Subventions au transport du grain	45,4	7,8	0,0	0,0	0,0	53,2	0,0	0,0
Remise en état des embranchements	28,6	5,2	0,0	0,0	0,0	33,8	0,0	0,0
Embranchements non protégés	3,7	0,2	2,9	0,0	0,0	6,8	0,0	0,0

Embranchements protégés	3,9	0,4	10,5	0,0	0,0	14,8	0,0	0,0	
Tarifs de l'Est	40,4	24,0	0,0	0,0	0,0	64,4	0,0	0,0	
Déplacement de lignes de chemin de fer	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	
Trains de banlieue de Montréal	8,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0	0,0	
Autres	7,8	0,0	0,0	30,6	0,4	38,8	3,3	0,0	
Sous-total - transport ferroviaire	**1 603,1 $**	**1 149,6 $**	**1 073,0 $**	**1 387,4 $**	**989,5 $**	**6 202,6 $**	**946,1 $**	**891,4 $**	
Marine Atlantique	135,3	256,0	130,8	109,5	111,3	742,9	109,2	106,1	
Société Les ponts Jacques-Cartier et Champlain Inc,	8,8	13,2	25,4	22,7	26,7	96,8	30,4	30,7	
Traversiers de la C.-B.	16,4	16,2	16,2	16,2	16,6	81,6	15,2	15,8	
Autres traversiers et services maritimes	11,0	10,1	11,1	10,8	10,9	53,9	14,1	9,6	
Pilotage	2,0	1,9	3,6	5,2	7,6	20,3	2,5	2,5	
Voie maritime du Saint-Laurent	25,4	25,6	24,8	24,7	31,7	132,2	1,7	1,7	
Sociétés de port	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	
Société canadienne des ports	2,8	30,6	18,2	71,9	10,0	133,5	0,5	0,0	
Canarctic	6,0	7,6	7,3	8,6	6,8	36,3	2,2	0,0	
Sous-total - transport maritime	**207,7 $**	**361,2 $**	**237,4 $**	**269,6 $**	**221,6 $**	**1 297,5 $**	**175,8 $**	**167,2 $**	
Initiative stratégique d'investissement en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		115,5	107,1	
Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique	69,4	72,0	69,0	86,2	74,8	371,4	72,3	68,8	
Terre-Neuve	30,0	41,9	40,9	16,4	51,7	180,9	42,1	42,4	
Nouveau-Brunswick	34,0	24,8	21,8	18,1	5,1	103,8	5,5	8,9	

Québec	7,0	8,6	10,0	3,4	16,9	45,9	8,8	1,9	
I.-P.-É.	4,0	1,9	1,8	4,3	2,5	14,5	3,1	0,0	
Nouvelle-Écosse	6,0	18,1	13,6	6,9	8,5	53,1	4,1	0,0	
Manitoba	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	
Yellowhead	14,0	10,5	11,8	0,9	0,0	37,2	0,0	0,0	
Sous-total - transport routier	**169,4 $**	**177,8 $**	**168,9 $**	**136,2 $**	**159,5 $**	**811,8 $**	**251,4 $**	**229,1 $**	
Contributions aux aéroports	42,7	45,4	31,3	26,9	27,6	173,9	32,8	31,6	
Sous-total - transport aérien	**42,7 $**	**45,4 $**	**31,3 $**	**26,9 $**	**27,6 $**	**173,9 $**	**32,8 $**	**31,6 $**	
TOTAL DES SUBVENTIONS DIRECTES	**2 022,9 $**	**1 734,0 $**	**1 510,6 $**	**1 820,1 $**	**1 398,2 $**	**8 485,8 $**	**1 406,1 $**	**1 319,3 $**	
SUBVENTIONS INDIRECTES									
Aviation	724,3	776,6	753,0	659,2	642,4	3 555,5	633,0	648,0	
Marine	697,2	742,9	619,8	544,5	514,2	3 118,6	566,9	499,8	
Aéroports	594,8	558,1	519,8	416,1	345,8	2 434,6	302,6	303,5	
Dépenses totales	2 016,3 $	2 077,6 $	1 892,6 $	1 619,8 $	1 502,4 $	9 108,7 $	1 502,5 $	1 451,3 $	
Moins : Recettes	1 018,9 $	1 002,2 $	995,1 $	897,8 $	817,9 $	4 731,9 $	741,9 $	749,7 $	
SUBVENTIONS INDIRECTES NETTES	**997,4 $**	**1 075,4 $**	**897,5 $**	**722,0 $**	**684,5 $**	**4 376,8 $**	**760,6 $**	**701,6 $**	
TOTAL DES SUBVENTIONS DIRECTES ET INDIRECTES	**3 020,3 $**	**2 809,4 $**	**2 408,1 $**	**2 542,1 $**	**2 082,7 $**	**12 862,6 $**	**2 166,7 $**	**2 020,9 $**	

Nota : Les données de ce tableau ont été rajustées pour tenir compte des changements à l'IPC (1988=100),

Chapitre 7

Les déplacements et l'accueil

Table des matières

	Page
Points saillants	7-5
Introduction	7-7
Le pourquoi de la vérification	7-7
Objectifs, étendue et méthode	7-7
Contexte	7-8
Perceptions des déplacements	7-8
Observations et recommandations	7-9
Nécessité de communiquer pour faire comprendre le pourquoi des déplacements et démontrer qu'il y a reddition de comptes	7-9
Pourquoi les fonctionnaires voyagent-ils?	7-9
Reddition des comptes à l'égard des déplacements	7-10
Combien dépense-t-on pour les déplacements?	7-11
Manque d'information de gestion	7-12
Le risque de non-conformité aux règles régissant les indemnités de déplacement	7-14
Se servir de l'information pour montrer si les attentes sont satisfaites	7-14
Attentes élevées	7-14
Analyse des déplacements par avion en première classe	7-16
Analyse des déplacements par avion en classe affaires	7-17
Reconnaissance du rôle des valeurs dans l'activité des déplacements	7-20
Valeurs liées au contrôle	7-20
Points de grand voyageur	7-21
Réduire les coûts des déplacements et améliorer le contrôle	7-22
Possibilités de réduire les coûts directs des déplacements	7-22
Possibilités d'améliorer le contrôle et de réduire les coûts d'administration des déplacements	7-25
Réduction des voyages à l'étranger - leçons apprises	7-25
Utilisation plus efficace des contrôles internes	7-27

Rôle des organismes centraux 7-27
Secrétariat du Conseil du Trésor 7-27
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 7-29
Nécessité de déployer un effort concerté 7-30

Accueil - Adapter le contrôle au risque 7-31

Conclusion 7-32

Pièces

7.1 Dépenses des ministères au titre des déplacements 7-12
(Pièce 7.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
7.2 Résumé des réservations faites auprès de lignes aériennes commerciales par le Service des voyages du gouvernement pour le compte des ministères 7-15
7.3 Analyse des voyages par avion, en classe affaires, payés par les ministères, selon la distance parcourue, de janvier 1994 à avril 1994 7-19
(Pièce 7.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
7.4 Comparaison des économies réalisées (en pourcentage) au moment de la réservation d'un billet d'avion auprès du Service des voyages du gouvernement 7-23

Les déplacements et l'accueil

Vérificateur général adjoint : David H. Roth
Vérificateur responsable : Trevor R. Shaw

Points saillants

7.1 Les déplacements sont nécessaires à l'exécution des programmes du gouvernement. De par leur nature, les déplacements coûtent cher. En 1993-1994, les dépenses de déplacement se sont élevées à 685 millions de dollars; ce montant n'inclut pas la valeur du temps que les fonctionnaires y consacrent ni le coût d'administration de ces déplacements. Dans l'ensemble, nous avons constaté que la gestion et la reddition des comptes pourraient être améliorées.

7.2 Notre vérification a confirmé qu'il existe un faible risque de non-conformité répandue aux règles régissant les indemnités de déplacement. Bien que des données soient disponibles au niveau des centres de responsabilité, l'information n'est pas structurée de façon telle que la direction puisse évaluer avec efficience la nécessité et les coûts des déplacements par rapport aux avantages de ces derniers pour le programme. Les déplacements sont administrés au moyen d'un système d'indemnités. Un système axé sur les règles comporte des avantages. Toutefois, un système qui accorderait plus d'importance aux valeurs pourrait améliorer le rapport coût-efficacité des déplacements et remonter le moral des employés.

7.3 Pour la majorité de leurs déplacements par avion, les fonctionnaires voyagent en classe économique. En 1993-1994, le Service

des voyages du gouvernement a réservé plus de 230 000 billets d'avion. De ce nombre, plus de 93 p. 100 étaient des billets de classe économique et moins de 7 p. 100, des billets de première classe ou de classe affaires.

7.4 Les ministères s'efforcent de réduire les coûts de déplacement. En achetant des sièges de classe économique à tarif réduit, le Service des voyages du gouvernement a permis au gouvernement d'économiser 37,7 millions de dollars en 1993-1994. Parmi les mesures qui pourraient se solder par des économies, mentionnons le recours accru à la technologie pour remplacer des déplacements, l'obtention de rabais directs sur les billets d'avion et l'utilisation accrue des vols nolisés. L'automatisation et la rationalisation des procédures pourraient permettre d'améliorer le contrôle et de réduire les coûts de l'administration des déplacements. La mise en oeuvre de ces stratégies exigera des efforts concertés et la collaboration entre organismes centraux et ministères.

7.5 Les frais d'accueil de tous les ministères ne représentent pas au total une somme importante. La moitié des frais sont engagés par deux ministères : le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le ministère de la Défense nationale.

Introduction

Le pourquoi de la vérification

7.6 Notre dernier rapport sur les déplacements de la fonction publique remontait à 1984. Il était temps d'en faire un autre, car les déplacements du gouvernement peuvent constituer un indicateur visible de la prudence et de la probité avec lesquelles les fonds publics sont gérés en période de changements et de restrictions financières. Les déplacements et l'accueil du gouvernement sont constamment examinés de près par le public et les médias. Le public comprendra plus facilement ces activités que des programmes valant des milliards de dollars. Cette année, en plus d'examiner les dépenses de déplacement de la fonction publique, nous avons vérifié les frais d'accueil du gouvernement pour la première fois.

Objectifs, étendue et méthode

7.7 Le premier objectif de la vérification était d'évaluer la gestion, par les ministères, des dépenses des fonctionnaires au titre des déplacements et de l'accueil. La vérification n'a pas été conçue pour permettre la détection de fraude et d'abus, car une telle démarche n'eût pas constitué une utilisation efficiente de nos ressources de vérification. Toutefois, nous avons examiné l'environnement et les systèmes de contrôle qui servent à prévenir et à déceler les irrégularités ainsi que les mesures prises lorsqu'il se produit des cas de fraude et d'abus. Nous nous sommes principalement intéressés à la façon dont les organismes centraux et les ministères opérationnels :

- établissent un lien entre les dépenses au titre des déplacements et de l'accueil et les besoins du programme;

- considèrent les solutions de rechange aux déplacements;
- atteignent les coûts les plus bas ou optimaux;
- gèrent et contrôlent les déplacements;
- voient à la conformité aux directives;
- rendent compte des déplacements et de l'accueil.

7.8 La vérification a focalisé sur les voyages d'affaires des ministères et organismes. Trois types de voyages ont été exclus. Nous n'avons pas vérifié les déplacements occasionnés par la réinstallation d'employés en raison de leur nature spécialisée. Nous n'avons pas vérifié les déplacements que le gouvernement paie à des personnes qui ne sont pas des fonctionnaires, comme des déplacements effectués par les membres des Premières nations pour fins médicales. Les déplacements liés à ces types de programmes sont examinés dans le cadre des vérifications de l'optimisation des ressources des programmes. Nous avons aussi exclu les demandes de remboursement de frais de déplacement présentées par les ministres et par les députés, puisque nous avons formulé des commentaires à ce sujet dans nos rapports annuels de 1989, 1990 et 1991.

7.9 Les principales techniques de vérification utilisées ont été l'entrevue, l'analyse d'information, l'observation et le sondage des opérations. Nous avons aussi utilisé les études disponibles et les rapports de la vérification interne. Pour fins de comparaison, nous avons fait des recherches sur la gestion des déplacements dans le secteur privé, et dans le secteur public des États-Unis.

7.10 Nous avons examiné les fonctions centrales du Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada qui ont trait aux déplacements. L'activité des déplacements a été examinée dans dix ministères représentatifs : Agriculture et Agro-alimentaire Canada, Environnement Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Santé Canada, Industrie Canada, Pêches et Océans Canada, Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Transports Canada et Anciens combattants Canada. Ces ministères sont responsables d'environ 57 p. 100 des dépenses de tous les ministères au titre des déplacements de fonctionnaires.

7.11 Nous avons examiné les activités d'accueil de deux ministères qui sont à l'origine de la moitié des dépenses totales de tous les ministères à ce titre. Il s'agit du ministère de la Défense nationale et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Contexte

7.12 La Directive sur les voyages d'affaires du Conseil du Trésor et le Guide sur l'administration des voyages d'affaires régissent les déplacements des fonctionnaires employés par le Conseil du Trésor. Selon les Directives sur le service extérieur, le Conseil du Trésor

prévoit aussi des indemnités de déplacement pour les fonctionnaires en poste à l'étranger. Nous estimons que l'autorité et la responsabilité du Conseil du Trésor couvrent environ 63 p. 100 du total des dépenses au titre des déplacements. Les 37 p. 100 qui restent représentent les dépenses au titre des déplacements engagées par les ministères qui possèdent des politiques distinctes à ce sujet. Ces politiques s'appliquent principalement au personnel en uniforme de la Défense nationale et de la Gendarmerie royale du Canada.

7.13 Le Conseil du Trésor délègue la responsabilité de l'administration des déplacements aux administrateurs généraux des ministères, qui, à leur tour, la délèguent généralement à l'agent financier supérieur ou à d'autres chefs de services. Les gestionnaires de centres de responsabilité doivent, entre autres nombreuses tâches, gérer les déplacements. En pratique, des milliers de fonctionnaires travaillant dans des centaines d'unités organisationnelles et dans beaucoup de régions participent à l'administration des déplacements et à l'atteinte des résultats.

7.14 A quelques exceptions près, les ministères doivent passer par le Service des voyages du gouvernement pour organiser les déplacements par ligne aérienne commerciale. Selon Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, les déplacements effectués par 60 p. 100 de tous les fonctionnaires relèvent du programme central du Service des voyages du gouvernement. Le ministère de la Défense nationale organise ses propres déplacements, bien que l'on s'attende à ce qu'il utilise le Service des voyages du gouvernement en 1995. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international se sert du Service des voyages du gouvernement, mais il fait aussi appel à d'autres agences de voyages canadiennes à des fins spéciales ainsi qu'à des agences de voyages dans des pays étrangers pour servir les missions canadiennes à l'étranger.

Perceptions des déplacements

7.15 Même si les déplacements du gouvernement suscitent souvent l'intérêt du public, le gouvernement ne communique pas d'information qui permette de bien les comprendre. Des perceptions variées, combinées à un manque d'information sur les déplacements, semblent avoir produit, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique, une compréhension inégale des déplacements gouvernementaux. Les commentaires reçus reflètent une vaste gamme de préoccupations :

- Les budgets de plus en plus limités exigent que les gestionnaires prennent des décisions éclairées sur la nécessité des déplacements et sur le choix des voyageurs. Certains gestionnaires se disent inquiets du fait que des déplacements inutiles sont effectués et d'autres, du fait que des déplacements nécessaires ne se font pas.

- Les déplacements peuvent être vus comme un privilège. Ceux qui ne voyagent pas peuvent les considérer comme une forme de récompense, comme la chasse gardée des cadres. Mais ceux qui sont appelés à voyager souvent peuvent ne pas voir les déplacements comme des avantages et avoir l'impression qu'ils leur font passer trop de

temps loin de leur famille.

- Les demandes de remboursement de frais de déplacement sont fondées en partie sur les indemnités détaillées prévues dans diverses politiques. Résultat, on s'inquiète du manque d'encouragements à réduire les frais de déplacement et de leurs coûts d'administration élevés.

- Certains gestionnaires préféreraient moins de règles et plus de souplesse pour l'approbation des déplacements. Pour d'autres, les règles régissant les indemnités sont neutres et elles réduisent l'arbitraire ainsi que les possibilités d'un traitement non uniforme des employés.

- La préparation et le traitement d'une demande de remboursement de frais de déplacement peuvent être longs et fastidieux. Les organismes centraux étudient donc des solutions de rechange.

Observations et recommandations

Nécessité de communiquer pour faire comprendre le pourquoi des déplacements et démontrer qu'il y a reddition de comptes

Pourquoi les fonctionnaires voyagent-ils?

7.16 L'exécution de programmes et d'opérations du gouvernement requiert des déplacements. Des voyages sont effectués parce que les programmes l'exigent. Par exemple, des voyages sont occasionnés par des activités comme l'inspection des appareils de pesage et de mesure, l'inspection des aliments, les négociations dans le domaine du commerce international, l'application des règlements environnementaux, l'exécution de vérifications fiscales et autres, et l'établissement de cartes sur les régions et les ressources du Canada. Les fonctionnaires se déplacent pour rencontrer le public au foyer, dans la collectivité et sur les lieux de travail. Ils rendent ainsi la fonction publique fédérale plus visible pour les Canadiens. Voyager fait partie des conditions d'emploi ou de travail des fonctionnaires.

7.17 Les déplacements permettent aussi d'assister à des conférences ou à des cours de formation. Les augmentations ou les diminutions du nombre de déplacements effectués à ces fins peuvent avoir des incidences à long terme sur l'exécution des programmes. Par exemple, les scientifiques et les autres spécialistes voyagent pour se perfectionner et se former et ainsi se tenir à jour dans le monde en mutation rapide d'aujourd'hui. Réduire ou limiter l'accès aux déplacements peut nuire au développement et au maintien des capacités de recherche et des laboratoires.

Reddition des comptes à l'égard des déplacements

7.18 L'information publiée au sujet des déplacements du gouvernement offre la possibilité de renforcer la confiance du public dans le gouvernement. De simples questions redditionnelles peuvent prendre la forme suivante : Pourquoi les fonctionnaires doivent-ils se

déplacer et combien leurs déplacements coûtent-ils? Les fonctionnaires voyagent-ils seulement lorsque c'est nécessaire et le font-ils au moindre coût? Si ces questions étaient posées aujourd'hui, le gouvernement fédéral ne pourrait pas y répondre facilement. Compte tenu de l'importance que l'on accorde actuellement au traitement et au contrôle des transactions et des demandes de remboursement de frais de déplacement individuelles, il serait difficile d'y répondre.

7.19 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères ne disposent pas de structure ni de processus pour réunir l'information qui permettrait de comprendre et d'apprécier l'ensemble des déplacements. Par exemple :

- Le *Budget des dépenses* annuel et les *Comptes publics* du gouvernement fédéral ne sont pas conçus pour faire état des dépenses des ministères et organismes au titre des déplacements.

- Il est difficile d'obtenir de l'information sur le but, les coûts et les avantages des déplacements. Il n'existe pas de mesure fiable de leurs coûts d'administration. On ne connaît pas le nombre de déplacements effectués ni le temps que les employés passent en déplacement.

- Des expressions techniques sont utilisées, expressions qui peuvent être difficiles à comprendre si l'on ne connaît pas bien les déplacements du gouvernement. Cela constitue un obstacle à une communication efficace et vient du fait que la directive sur les déplacements sert de convention collective.

- Les ministères n'évaluent pas la nécessité collective d'effectuer des déplacements ni leurs coûts. Rares sont les évaluations qui visent à susciter l'intérêt de la direction pour les secteurs de risque. Il arrive que les gestionnaires ne reçoivent pas les résultats des vérifications des demandes de remboursement de frais de déplacement. Une analyse de ceux-ci leur permettrait de régler les problèmes systémiques.

- D'après une liste des vérifications internes du Conseil du Trésor, il y a eu, depuis 1988, seulement cinq vérifications qui portaient uniquement sur les déplacements. Toutefois, au moment où nous finalisions notre rapport de vérification, Transports Canada venait tout juste de terminer le rapport de sa première vérification interne des déplacements du Ministère. Deux autres ministères ont commencé des vérifications des déplacements en octobre 1994.

7.20 Nos travaux révèlent que les déplacements font partie intégrante des opérations du gouvernement et qu'ils constituent l'un des moyens d'exécuter les programmes. Par ailleurs, les déplacements représentent un investissement considérable de temps et d'argent pour l'ensemble du gouvernement. Le gouvernement déploie peu d'efforts pour faciliter une compréhension et une appréciation générales des déplacements de la part du public, des médias et des fonctionnaires.

7.21 Le défi pour le gouvernement est de rendre les résultats et

les coûts des programmes transparents. A l'heure actuelle, un objectif général du gouvernement est de passer de la gestion des intrants à la gestion des extrants et des résultats. En regard de ce changement et dans l'intérêt de la gestion et de la reddition des comptes, il faut une meilleure information sur les avantages et les coûts des déplacements dans le contexte des besoins des programmes.

7.22 Pour qu'un rapport d'ensemble sur les déplacements gouvernementaux soit publié tous les trois ou quatre ans, il faudrait que les organismes centraux et les ministères s'entendent sur la nécessité d'un tel rapport et qu'ils travaillent de pair pour le produire. Un tel rapport pourrait commencer par établir le lien entre les déplacements et les exigences d'exécution des programmes. Ce genre d'information pourrait aussi aider les ministères à déterminer leurs priorités en fonction des budgets de déplacement restreints et à décider de la meilleure façon de gérer les coûts. Les sources de données actuelles pourraient servir à constituer de l'information utile sur les déplacements au gouvernement fédéral. Pour produire un tel rapport, il faudrait aussi améliorer les sources d'information et, si possible, utiliser des systèmes informatisés de gestion des déplacements.

7.23 Comme les systèmes d'information évoluent, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait envisager de communiquer au public, de façon économique et efficiente, de l'information qui permettrait d'améliorer la reddition des comptes et de mieux faire comprendre les déplacements du gouvernement en regard des exigences et des coûts des programmes.

Combien dépense-t-on pour les déplacements?

7.24 Le système central de comptabilité classe les frais de déplacement en deux catégories de base : ceux des fonctionnaires et ceux des non-fonctionnaires. Pour les fins de la comptabilité, les déplacements des fonctionnaires incluent les voyages effectués par les fonctionnaires civils, le personnel militaire et les membres de la GRC. Les déplacements des ministres et de leur personnel sont comptabilisés sous la rubrique « frais de déplacement des fonctionnaires » lorsqu'ils ont trait aux programmes dont un ministre est responsable. Les déplacements des non-fonctionnaires incluent, par exemple, le transport de membres des Premières nations et d'anciens combattants qui reçoivent des soins de santé et qui bénéficient de services sociaux.

7.25 D'après le système central de comptabilité, les ministères et organismes ont dépensé 808 millions de dollars pour les déplacements en 1993-1994 (voir la pièce 7.1). De ces sommes, 622 millions de dollars (77 p. 100) ont servi aux déplacements de fonctionnaires et 186 millions de dollars (23 p. 100), aux déplacements de non-fonctionnaires. Les sommes totales dépensées pour les déplacements représentent moins de 1 p. 100 des dépenses totales annuelles et moins de 5 p. 100 des dépenses affectées au fonctionnement des ministères.

Pièce 7.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

7.26 En raison des différences de classification (et non des erreurs), les 622 millions de dollars n'incluent pas les sommes utilisées à des fins spéciales, comme les déplacements liés à la réinstallation d'employés et les allocations de service extérieur consenties pour les déplacements des employés en mission à l'étranger. Deux de ces types d'allocations, par exemple, s'appliquent aux déplacements pour formation et aux déplacements de vacances pour le service à l'extérieur.

7.27 Les paiements au titre des allocations de service extérieur font partie des dépenses au titre des avantages sociaux et des salaires, et non des dépenses au titre des déplacements. En 1993-1994, les indemnités liées aux déplacements ont totalisé 14,5 millions de dollars au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Elles se composaient surtout de l'aide au titre des déplacements pour congé annuel, de l'aide aux déplacements de vacances pour le service à l'extérieur et des paiements de déplacements pour réunion de famille. De même, le ministère de la Défense nationale a classé, dans une catégorie autre que les déplacements, des dépenses de 39 millions de dollars, qui étaient liées aux déplacements. Cette somme englobe les locations d'avions, les frais d'atterrissage, le paiement du système de réservation et l'aide au titre des déplacements versée aux employés. Les erreurs de classification des dépenses peuvent aussi avoir une incidence sur le calcul des dépenses au titre des déplacements. Au cours de l'exercice 1993-1994, le ministère de la Défense nationale a incorrectement codé des dépenses de 13 millions de dollars au titre des déplacements effectués par des non-fonctionnaires.

7.28 Il n'est pas simple d'établir un profil des dépenses au titre des déplacements du gouvernement fédéral. Une fois les différences de classification et les erreurs comptables prises en considération, le total des sommes consacrées par les ministères aux diverses formes de déplacements des fonctionnaires a dépassé 685 millions de dollars en 1993-1994. Ce montant permet de répondre à une question sur les dépenses au titre des déplacements. Toutefois, il ne mesure pas tous les coûts liés aux déplacements et n'explique pas pourquoi les déplacements sont essentiels. La production de renseignements à des fins redditionnelles s'appuiera sur la préparation de meilleures données pour la direction.

Manque d'information de gestion

7.29 L'information est nécessaire afin :

- de fournir à la direction les moyens de faire une meilleure utilisation des déplacements ou d'appuyer chacun des gestionnaires au moment de la planification et de l'autorisation des voyages;

- de fournir plus de détails sur les types et les coûts des déplacements, dont les organismes centraux se serviront pour évaluer les politiques et les solutions de rechange et pour aider à améliorer l'économie et l'efficience des déplacements;

- de fournir aux ministres et au public l'assurance que les déplacements du gouvernement sont gérés avec prudence et probité.

7.30 Les systèmes d'information financière saisissent les avances de voyage et les frais de déplacements et les imputent aux budgets. Ils ne sont pas conçus pour mesurer l'élément coût des déplacements ni pour produire de l'information sur le but des déplacements. Il existe des données détaillées sur les opérations. Cependant, l'information au niveau des autorisations de voyage n'est pas toujours disponible pour que la direction puisse examiner de près et avec efficience l'utilisation et les coûts des déplacements. Les ministères ne mesurent pas les coûts indirects, comme les frais d'organisation et d'administration des déplacements. L'information utilisée pour gérer les déplacements se limite à peu près à ce qui est dépensé; il existe encore moins d'information au sujet des types de voyage, selon le but et les coûts de déplacement.

7.31 Le Guide sur l'administration des voyages d'affaires, diffusé par le Conseil du Trésor, prévoit que les systèmes des ministères préviendront le chevauchement des vérifications préalables et des vérifications à posteriori des demandes de remboursement des frais de déplacement, qu'ils réuniront de l'information sur les résultats de la vérification des demandes de remboursement, et enfin qu'ils compileront et produiront de l'information dont les gestionnaires pourront se servir pour améliorer les pratiques en matière de déplacements. Toutefois, la conception des systèmes des ministères empêche la saisie de ce genre d'information d'une manière qui soit efficiente et utile à la direction.

7.32 Les formulaires et les demandes relatives aux déplacements documentent l'autorisation de voyager et constituent des éléments probants à l'appui des paiements. Les demandes de remboursement de frais de déplacement sont d'une utilité limitée en tant qu'information de gestion. En effet, elles sont présentées sur papier et pour réunir de l'information à partir de ces dernières, il faut procéder à de fastidieux renvois croisés. Les rapports du Service des voyages du gouvernement pourraient contenir de l'information utile sur les voyages en avion, mais les ministères s'y sont peu intéressés. Les rapports sont volumineux, et il faut les examiner manuellement pour relever les déplacements inhabituels. Pour que la direction puisse les examiner de près et bien les interpréter, ils nécessitent aussi des analyses fouillées. En 1995, le Service des voyages du gouvernement est censé se doter d'un nouveau système de déclaration en direct, ce qui permettra aux ministères d'établir les rapports dont ils ont besoin.

7.33 L'automatisation permet d'améliorer le contrôle tout en réduisant les coûts de l'administration. On procède actuellement à la mise à l'essai de systèmes informatisés de gestion des déplacements, mais aucun n'est encore pleinement fonctionnel. Des contrôles discrets peuvent être incorporés dans les systèmes automatisés pour orienter les voyageurs et les gestionnaires. Les systèmes électroniques peuvent offrir la possibilité de déceler les anomalies au niveau des tendances ou les transactions délicates ou inhabituelles avant que le voyage n'ait lieu. L'automatisation offre aussi aux gestionnaires la

possibilité d'échanger de l'information sur les déplacements. Cela pourrait aider les ministères à réduire les coûts en consolidant les voyages effectués, par exemple, comme c'est la pratique à Environnement Canada.

7.34 De concert avec les ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait aider à préciser l'information nécessaire à une meilleure gestion des déplacements. Le Secrétariat devrait poursuivre la mise en oeuvre de systèmes automatisés d'information sur les déplacements adaptés aux objectifs du gouvernement.

Le risque de non-conformité aux règles régissant les indemnités de déplacement

7.35 En général, il existe, pour le gouvernement, peu de risques de non-conformité répandue aux règles régissant les indemnités de déplacement de la part des fonctionnaires. Cette évaluation, accompagnée des réserves appropriées, est fondée sur les facteurs suivants :

- Il existe des politiques et des procédures bien établies qui régissent l'autorisation des déplacements et qui limitent les dépenses au moyen d'indemnités prescrites. Toutefois, la direction ne dispose généralement pas d'information pour examiner de près l'utilisation et les coûts des déplacements.

- La norme du gouvernement prévoit que les voyages par avion doivent se faire en classe économique. Plus de 93 p. 100 des billets d'avion achetés en 1993-1994 par le Service des voyages du gouvernement l'ont été au plein tarif de la classe économique ou à un tarif inférieur.

- Les gestionnaires sont de plus en plus conscients des coûts de déplacement. Certains indices montrent que les gestionnaires des centres de responsabilité tiennent compte des exigences et des dépenses liées aux déplacements lorsqu'ils préparent et contrôlent leurs budgets. Toutefois, une limitation tient au manque d'évaluations périodiques visant à déterminer la nécessité générale des déplacements, à revoir les priorités en la matière et à déterminer si les voyages sont effectués au moindre coût.

- On procède à un examen manuel approfondi des demandes de remboursement des frais de déplacement pour déterminer si elles sont conformes aux indemnités prévues. L'utilisation d'un seul service de voyages et de comptes ministériels de frais de voyages fournit un mécanisme de contrôle des transactions liées aux voyages par avion. Des contrôles internes de base sont en place, mais ils pourraient être plus efficients et plus efficaces.

- Les restrictions budgétaires et le risque de scandale public constituent des mesures de dissuasion à l'égard du gaspillage et de l'abus.

- Les sondages des demandes de remboursement des frais de

déplacement que nous avons effectués pour déterminer si elles étaient conformes au système n'ont révélé aucun problème grave. Toutefois, il faudrait clarifier davantage les règles applicables à l'utilisation des voyages aériens en classe affaires.

Se servir de l'information pour montrer si les attentes sont satisfaites

Attentes élevées

7.36 Les voyages par avion constituent environ 35 p. 100 du total des dépenses des ministères au titre des déplacements. En 1993-1994, le Service des voyages du gouvernement a fourni plus de 230 000 billets, valant 165,8 millions de dollars, sans compter les taxes et les remboursements. En outre, le ministère de la Défense nationale a réservé directement plus de 88 000 billets dont la valeur s'établit à 57 millions de dollars.

7.37 Les gouvernements qui se sont succédé ont nourri des attentes élevées à l'égard de l'utilisation des déplacements. Par exemple, d'après les documents budgétaires de 1992, des lignes directrices plus serrées devaient être mises en oeuvre. Les ministères devaient éliminer les voyages en première classe, décourager l'utilisation de la classe affaires, restreindre les voyageurs à des logements standard, poursuivre la réduction de 20 p. 100 du nombre de voyages à l'étranger, réduire la taille des délégations ainsi que la participation à des réunions et à des conférences internationales. Les moyens d'y parvenir n'étaient pas clairs. Les ministères devaient se conformer à cette directive de la façon qu'ils jugeaient la plus appropriée.

7.38 Nous nous attendions que les ministères surveilleraient efficacement les voyages par avion en première classe et en classe affaires en se fondant sur des dossiers complets et exacts. Toutefois, cette surveillance n'était pas manifeste. Plus précisément, nous avons constaté que les ministères ont tendance à ne pas recueillir ni à cumuler les données du Service des voyages du gouvernement en vue de les analyser. Les ministères se servent peu des rapports de l'agent de voyage qui fournissent le détail des surclassements, c'est-à-dire les voyages en classe supérieure. Le ministère de la Défense nationale ne fait pas le suivi des billets de première classe et de classe affaires. Le Ministère nous a indiqué que ces déplacements constitueraient un faible pourcentage du total des déplacements par avion et qu'il a l'intention de produire des données analytiques en 1995.

7.39 Nous avons recueilli de l'information et constaté que plus de 93 p. 100 des billets d'avion achetés par l'intermédiaire du Service des voyages du gouvernement, en 1993-1994, l'ont été au plein tarif de la classe économique ou à un tarif réduit (voir la pièce 7.2). Cela prouve qu'il existe un degré élevé de conformité à la norme générale du gouvernement, qui est de voyager en classe économique. Moins de 0,5 p. 100 des billets achetés étaient des billets de première classe et moins de 7 p. 100, des billets de classe affaires. D'un point de vue monétaire, les réservations en première classe et en classe affaires ont totalisé 29,7 millions de dollars, ce qui représentait 18 p. 100 de

la valeur totale des billets réservés par le Service des voyages du gouvernement.

Pièce 7.2

Résumé des réservations faites auprès de lignes aériennes commerciales par le Service des voyages du gouvernement pour le compte des ministères

Classe du billet	1992-1993	%	1993-1994	%
Première classe	731	0,3%	884	0,4%
Classe affaires	14 917	6,1%	15 066	6,5%
Classe économique	228 171	93,6%	214 343	93,1%
Total	**243 819**	**100%**	**230 293**	**100%**

Note : *Il y a d'autres ministères (p. ex., Affaires étrangères et Défense nationale) qui sont desservis par des agents autres que le Service des voyages du gouvernement. Le tableau ci-dessus ne fait donc pas état de tous les billets commerciaux achetés par tous les ministères et organismes.*

Source : Rapports de l'agent à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Analyse des déplacements par avion en première classe

7.40 En 1993-1994, le Service des voyages du gouvernement a réservé 884 billets de première classe pour les ministères. De ce nombre, 855 ont été facturés aux ministères, pour une valeur de 2,9 millions de dollars. Près de 50 p. 100 des billets de première classe ont été délivrés à des ministres, à des sous-ministres et à d'autres hauts fonctionnaires et gestionnaires, 40 p. 100, à des courriers du service extérieur et 10 p. 100, à d'autres personnes.

7.41 Affaires étrangères et Commerce international Canada a réservé environ la moitié de tous les déplacements en première classe, organisés par l'intermédiaire du Service des voyages du gouvernement. Parmi les entités restantes, 54 n'avaient fait aucune réservation en première classe tandis que 37 en comptaient au moins une. Six entités, dont Affaires étrangères et Commerce international Canada, en comptaient 25 ou plus.

7.42 A Affaires étrangères et Commerce international Canada, l'utilisation de la première classe est attribuable à la nature des activités et au nombre de déplacements internationaux. Un examen des dossiers du Ministère a révélé ce qui suit :

- Le Ministère a déboursé 1,6 million de dollars pour les 353 billets de première classe qui lui ont été délivrés par l'intermédiaire du Service des voyages du gouvernement en 1993-1994. Les courriers diplomatiques voyageant en première classe pour des raisons de sécurité et pour d'autres raisons ont utilisé 269 (77 p. 100) des billets de

première classe du Ministère. A partir d'avril 1994, les activités des courriers ont été réduites pendant que le Ministère évaluait les solutions de rechange.

- Trente-deux billets de première classe ont servi aux déplacements effectués au niveau du ministre et des sous-ministres; les 52 billets restants ont servi au transport d'autres membres de la haute direction, ambassadeurs et hauts commissaires y compris. Depuis janvier 1994, un vérificateur ministériel vérifie toutes les demandes de remboursement de frais de déplacement présentées par les membres de la haute direction et les cadres supérieurs. Ces vérifications internes n'ont permis de déceler aucun problème.

- On ne recueille pas d'information sur la mesure dans laquelle des billets de première classe ou de classe affaires sont achetés par l'intermédiaire d'autres agents de voyage au Canada ou à l'étranger.

- Le processus de contrôle applicable à l'autorisation des déplacements en première classe présentait des lacunes à Affaires étrangères et Commerce international Canada. Le Ministère nous a informés que des mesures correctives seront prises.

7.43 Pour l'ensemble du gouvernement, l'élimination des déplacements en première classe ne réduirait pas considérablement les coûts totaux, étant donné qu'ils constituent une petite proportion de l'ensemble des déplacements par avion. En supposant que la nécessité de voyager se maintienne, les déplacements en classe affaires ou en classe économique remplaceront probablement les déplacements en première classe. Il n'est peut-être pas pratique d'interdire complètement les déplacements en première classe. Des circonstances inhabituelles peuvent l'exiger, comme des situations d'urgence ou l'état de santé d'un voyageur.

7.44 En conclusion, l'utilisation des déplacements en première classe est concentrée dans quelques ministères, et des mesures sont prises pour la réduire.

Analyse des déplacements par avion en classe affaires

7.45 Au cours de l'exercice clos le 31 mars 1994, les ministères ont réservé plus de 15 000 déplacements aériens en classe affaires par l'intermédiaire du Service des voyages du gouvernement. Ces derniers valaient 26,8 millions de dollars, ce qui représente 16,2 p. 100 de la valeur totale des billets achetés par l'intermédiaire du Service des voyages du gouvernement. Seize ministères sont à l'origine de 75 p. 100 des déplacements par avion en classe affaires.

7.46 L'utilisation de la classe affaires relève de l'entière discrétion des ministres, des sous-ministres et des personnes nommées par le gouverneur en conseil. Pour les autres, il existe diverses règles fondées sur la distance ou sur la durée de l'aller, mais pas sur les déplacements aller-retour. Voici brièvement ces règles :

- Depuis 1989, le Conseil du Trésor autorise les membres du

groupe de la direction (cadres supérieurs) à voyager en classe affaires lorsque l'aller fait plus de 850 kilomètres aériens. Cette mesure a été prise parce qu'elle offre un environnement plus propice au travail pendant le transit et parce que beaucoup de gestionnaires se déplacent pendant les fins de semaine ou après les heures normales de travail.

- Les autres employés qui en font la demande peuvent voyager en classe affaires lorsque le vol dure plus de 12 heures d'affilée ou lorsqu'un vol direct dure plus de neuf heures.

- La Directive sur les voyages d'affaires permet les voyages en classe affaires dans des cas exceptionnels ou pour des raisons liées au programme, comme la sécurité. Ces exceptions ne sont pas limitées par la distance et la durée du vol ni par le niveau de l'employé.

7.47 L'application des règles sur l'utilisation de la classe affaires peut prêter à confusion. Par exemple, la Directive sur les voyages d'affaires dit ceci : « **Dans le passé**, le Conseil du Trésor a autorisé l'utilisation des voyages aériens aller en classe « affaires » de 850 kilomètres aériens ou plus (...). » Cette formulation suppose que la règle a changé. Toutefois, la directive ne contient pas de nouvelle règle et elle n'élimine pas la règle des 850 kilomètres aériens qui s'applique à quelque 3 700 cadres supérieurs. Nous avons aussi constaté qu'il pourrait y avoir confusion quant à ce qui constitue un « voyage » aux fins de l'application de la politique.

7.48 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a indiqué que le Budget de 1992 demandait aux administrateurs généraux de réduire l'utilisation de la classe affaires, mais qu'il n'éliminait ni ne changeait les indemnités des employés représentés qui sont parties à des conventions collectives approuvées par le Conseil du Trésor. En outre, certains employés cadres ou de niveau équivalent, dont les niveaux sont précisés, ont, comme condition de travail, le droit d'utiliser la classe affaires lorsqu'un aller fait plus de 850 kilomètres aériens. Par conséquent, il semble donc que l'on s'attendait à ce que les ministères réduisent l'utilisation de la classe affaires, alors que les règles régissant les indemnités étaient maintenues pour les employés subalternes et que les ministères pouvaient adopter des règles différentes pour les cadres.

7.49 Par ailleurs, le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a signalé qu'il n'existe plus de règle uniforme pour les cadres supérieurs qui voyagent en classe affaires. Cela laisse croire que les ministères peuvent modifier la règle des 850 kilomètres s'ils le veulent, mais qu'ils auraient tout de même à la respecter pour ce qui est des indemnités. D'après nos constatations, les ministères vérifiés conservent généralement la règle des 850 kilomètres en tant que partie intégrante de leurs politiques administratives. Nous avons remarqué que trois ministères avaient récemment remplacé cette règle et qu'ils autorisaient maintenant les voyages en classe affaires seulement lorsque la durée totale du vol dépassait trois heures ou lorsque l'aller faisait 1 700 kilomètres.

7.50 Les ministères s'efforcent de réduire l'utilisation de la

classe affaires. Sept des dix ministères visés par notre vérification ont réduit le nombre de réservations en classe affaires au cours d'une période d'un an. Industrie Canada a réduit ses déplacements en classe affaires de près de 50 p. 100. Toutefois, dans l'ensemble des ministères, l'objectif de réduire les déplacements en classe affaires reste à atteindre. L'ensemble des réservations de tous les ministères est resté à peu près constant au cours des exercices de 1993 et de 1994.

7.51 Pour diagnostiquer la tendance des déplacements par avion en classe affaires, nous avons analysé 6 447 billets d'avion qui donnaient droit à une place en classe affaires. Ces billets ont été facturés aux ministères, par le Service des voyages du gouvernement, entre janvier 1994 et avril 1994. Les billets délivrés totalisaient 9,9 millions de dollars. Ces billets comptaient des vols individuels désignés comme des vols en classe affaires qui représentaient 10 493 voyages allers sans escale entre le point de départ et le point d'arrivée (comme il est défini à la pièce 7.3). Il s'agit d'allers continus, ce qui constitue la base des règles du Conseil du Trésor. Quant aux voyages aller-retour, environ 5 500 ont été effectués sur la période de quatre mois. Près de 63 p. 100 des déplacements en classe affaires ont été effectués au Canada et aux États-Unis, et 37 p. 100, vers des destinations outre-mer.

Pièce 7.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

7.52 Nous avons mesuré l'utilisation de la classe affaires pour ce qui est des voyageurs et des distances. En examinant les vols un à un, nous avons constaté que plus de 72 p. 100 des allers couvraient des distances de moins de 3 500 kilomètres aériens (duraient généralement moins de cinq ou six heures). En examinant les déplacements, tels qu'ils sont définis et présentés à la pièce 7.3, nous avons constaté qu'environ 44 p. 100 des vols en classe affaires couvraient moins de 2 000 kilomètres (moins de trois ou quatre heures) et que 15 p. 100 des allers couvraient moins de 850 kilomètres aériens (environ une heure et demie). Cette analyse révèle que la classe affaires est utilisée pour les déplacements sur de courtes distances.

7.53 Dans le secteur des voyages par avion en classe affaires, une terminologie spécialisée, des règles compliquées et le manque d'information font que la conformité à la politique est plus difficile à atteindre. D'après notre analyse, jusqu'à 25 p. 100 des déplacements par avion en classe affaires risquent de ne pas être conformes aux règles fondamentales de distance et de durée. C'est une question que le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devront examiner plus à fond.

7.54 S'il était possible de remplacer tous les vols au tarif de la classe affaires par des vols au plein tarif de la classe économique, nous estimons que les économies possibles pourraient se situer aux environs de quatre millions de dollars par année et qu'elles seraient encore plus élevées si ces vols étaient remplacés par des vols à tarif

réduit en classe économique. Toutefois, un tel changement ne serait pas facile, et les déplacements en classe affaires sont souhaitables pour diverses raisons. Il faudrait évaluer la nécessité des déplacements et leurs répercussions sur la productivité, peut-être renégocier les indemnités avec les employés, et les ministères auraient à mettre en oeuvre des mesures de contrôle supplémentaires. Les surclassements, c'est-à-dire les voyages en classe supérieure, doivent être gérés de façon éclairée et prudente.

7.55 En conclusion, la grande majorité des fonctionnaires voyagent en classe économique. Les déplacements en première classe et en classe affaires représentent moins de 7 p. 100 des déplacements par avion. Dans l'esprit des restrictions financières, les hauts fonctionnaires pourraient éviter d'utiliser la classe affaires lorsqu'ils font de courts voyages. Comme les membres de la haute direction et les cadres supérieurs sont à l'origine de plus de la moitié des déplacements en première classe et en classe affaires, ils pourraient vouloir considérer l'exemple qu'ils donnent aux autres. Dans l'intérêt d'une meilleure gestion, les ministères et les organismes centraux pourraient se servir de données analytiques pour surveiller périodiquement l'utilisation des surclassements.

7.56 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait évaluer et clarifier davantage l'application de la politique sur les déplacements en classe affaires. Les ministères devraient produire de meilleures informations sur l'utilisation des surclassements.

Reconnaissance du rôle des valeurs dans l'activité des déplacements

Valeurs liées au contrôle

7.57 Dans notre rapport de 1990, nous avons indiqué que les valeurs déterminent les tâches que les employés effectueront avec soin, celles qu'ils feront superficiellement et celles qu'ils tenteront d'éviter. Les principes d'intégrité et les valeurs éthiques peuvent contribuer au contrôle en appuyant les politiques et en imprégnant une orientation aux décisions et aux actions. Les attitudes et le comportement des gestionnaires à l'égard du leadership par l'exemple, de la conformité à la politique et de l'intégrité des opérations et des dossiers peuvent influer sur le comportement des autres. Ces facteurs peuvent constituer les assises d'une gestion fondée sur les mesures d'incitation.

7.58 Il existe *trois types de règles* qui peuvent influer sur l'activité et les coûts des déplacements. Les **règles régissant les indemnités** couvrent, par exemple, les modes de transport, les divers taux de remboursement pour l'utilisation d'un véhicule personnel ainsi que les diverses allocations de repas et de faux frais pour les voyages au Canada. Les **règles régissant l'administration** englobent l'exigence selon laquelle un voyageur doit obtenir l'autorisation de voyager avant de partir et se servir d'un formulaire autorisé pour présenter une demande de remboursement.

7.59 En gestion des déplacements, on a insisté surtout sur les

règles régissant les indemnités et l'administration. Les **règles ou les principes régissant le comportement**, qui sont fondées sur les valeurs organisationnelles, sont moins évidentes. Par exemple, si l'une des valeurs était de voyager au moindre coût, l'une des règles régissant le comportement serait de donner l'exemple. On ne semble pas déployer beaucoup d'efforts pour reconnaître et renforcer les valeurs par les pratiques en matière de déplacement. Comme nous l'avons déjà indiqué, il existe peu d'information objective pour renseigner la direction sur la nature, les coûts et les résultats des déplacements.

7.60 En plus de l'information, les jugements de valeur des fonctionnaires jouent un rôle important dans la gestion des déplacements. Un contrôle fondamental s'exerce dès lors qu'un gestionnaire ou un voyageur décide qu'un déplacement appuie l'exécution du programme à un coût raisonnable. Il s'agit d'un facteur important, puisque des décisions de ce genre sont prises des milliers de fois par jour dans l'ensemble du gouvernement. Toutefois, les ministères n'effectuent pas d'autoévaluation de la nécessité de se déplacer pour atteindre les objectifs du programme.

7.61 Les gestionnaires jugent de la nécessité d'un déplacement au moment où ils le planifient et au moment où ils l'autorisent. Une fois qu'un déplacement est autorisé, il reste peu d'éléments à la discrétion du gestionnaire, puisque les règles régissant les indemnités déterminent les modes de transport et les dépenses qui peuvent être remboursées.

7.62 L'application constante de valeurs communes, comme la frugalité et la prudence, pourrait aider à composer avec les complexités de la gestion des déplacements et à favoriser un meilleur contrôle et une réduction des coûts. L'encouragement et la motivation ont un rôle à jouer dans tous les aspects des activités ministérielles, y compris les déplacements. Toutefois, il peut s'agir d'une question complexe dans le contexte des indemnités. L'interaction des règles et du comportement doit être soigneusement étudiée et prise en considération par le Secrétariat du Conseil du Trésor. A titre d'exemple, les fonctionnaires peuvent choisir de voyager pendant la nuit ou pendant la fin de semaine pour économiser temps et argent. Ils peuvent aussi choisir de ne pas demander de surclassement même s'ils ont le droit de le faire. De tels choix peuvent toutefois changer lorsque ceux qui ont fait tous les efforts possibles pour économiser sur le transport se font poser des questions sur le coût d'un appel téléphonique qu'ils ont fait à leur famille pour dire qu'ils étaient arrivés à bon port.

7.63 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait envisager de publier un code de déontologie pour les déplacements gouvernementaux, code qui serait fondé sur les valeurs communes de gestion dans la fonction publique.

Points de grand voyageur

7.64 La question des points de grand voyageur illustre que les valeurs et les règles peuvent se renforcer les unes les autres et aider

à obtenir des résultats lorsque les contrôles officiels ne le permettent pas. Les transporteurs aériens donnent gratuitement des points de grand voyageur aux clients individuels qui achètent un billet. Lorsqu'un client a accumulé suffisamment de points dans son compte auprès d'une société aérienne, il peut s'en servir pour obtenir des billets gratuits ou des surclassements. Les points de grand voyageur constituent un instrument important de promotion pour les transporteurs qui veulent garder leurs clients et un moyen d'accroître leur part du marché du transport aérien.

7.65 Les points de grand voyageur posent un problème complexe et de longue date au gouvernement fédéral. Comme le cumul des points n'est pas autorisé par le Conseil du Trésor, il est difficile de voir à ce qu'aucun point ne soit octroyé pour les billets d'avion achetés par le gouvernement. Le Service des voyages du gouvernement inscrit un code au système commun de réservation aérienne pour signaler qu'un billet du gouvernement n'est pas admissible aux points. Cette mesure n'empêche toutefois pas le voyageur d'acquérir des points lorsqu'il utilise son billet. En raison du fonctionnement du système des points, il est possible d'utiliser personnellement les points accumulés sur des billets achetés par le gouvernement, que la politique le permette ou non. Les ministères ne sont pas en mesure de contrôler officiellement l'acquisition et l'utilisation des points. A notre avis, c'est le système des valeurs qui sert de contrôle. C'est pourquoi nous estimons important que les fonctionnaires comprennent pourquoi il existe une politique particulière sur les points de grand voyageur.

7.66 En interdisant l'acquisition de points de grand voyageur, le gouvernement renonce à des économies possibles. De plus, cette politique pourrait être interprétée comme étant incompatible avec le renouvellement de la fonction publique qui prévoit moins de contrôles en partant du principe qu'il faut faire davantage confiance aux employés et améliorer la reddition des comptes. Interdire l'acquisition de points sur les déplacements des fonctionnaires peut être perçu comme suit : on n'est pas certain que les fonctionnaires utiliseront les points accumulés pour réduire les coûts des déplacements de leurs ministères et qu'ils sont prêts à en rendre compte.

7.67 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait évaluer la politique sur les points de grand voyageur. La raison d'être de la politique devrait être expliquée aux fonctionnaires.

Réduire les coûts des déplacements et améliorer le contrôle

Possibilités de réduire les coûts directs des déplacements

7.68 Plus de 93 p. 100 des billets d'avion achetés par l'intermédiaire du Service des voyages du gouvernement au cours de l'exercice 1993-1994 l'ont été au tarif de la classe économique. De ce nombre, environ 46 p. 100 l'ont été à des tarifs réduits de classe économique. La réalisation et la mesure des économies dépendent du moment où chaque vol est réservé et des préférences du voyageur. Par exemple, on a de meilleures chances d'obtenir des tarifs réduits

lorsqu'une réservation est faite au moins 14 jours avant la date de départ prévue que lorsqu'elle est faite seulement quelques jours d'avance. Le potentiel de réduction des coûts augmente dès lors que les voyageurs organisent leurs déplacements tôt. Par contre, plus on prend des dispositions tardives, plus on risque de ne pas pouvoir profiter de réductions.

7.69 Les données de la pièce 7.4 semblent indiquer que les ministères réalisent davantage d'économies sur les tarifs aériens. Sur les 50,2 millions de dollars d'économies possibles au moment des réservations, les fonctionnaires ont collectivement réalisé 37,7 millions de dollars d'économies grâce à des tarifs réduits. Les 12,5 millions de dollars d'économies non réalisées peuvent être expliquées, par exemple, par le fait, d'une part, que les billets à tarif réduit étaient assortis de restrictions qui gênaient la souplesse dont le voyageur avait absolument besoin ou, d'autre part, qu'ils supposaient le paiement d'heures supplémentaires et de logements à un coût supérieur aux économies possibles offertes par un billet à tarif réduit. L'achat du billet le moins cher ne constitue pas toujours la solution la plus raisonnable, et le niveau d'utilisation de la classe affaires peut aussi influer sur les économies. L'augmentation des économies réalisées sur les billets d'avion doit donc être considérée comme un objectif qu'il ne sera pas toujours possible d'atteindre en raison de contraintes opérationnelles.

Pièce 7.4

Comparaison des économies réalisées (en pourcentage) au moment de la réservation d'un billet d'avion auprès du Service des voyages du gouvernement

Ministère	**Pourcentage des économies réalisées par rapport aux économies possibles**		
	1992-1993	**%**	**1993-1994**
Ressources naturelles Canada	83,28		86,51
Agriculture et Agro-alimentaire Canada	78,33		83,81
Environnement Canada	77,41		83,66
Transports Canada	74,84		82,60
Santé Canada	70,67		79,50
Pêches et Océans Canada	71,42		77,91
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	74,13		75,81
Industrie Canada	63,99		75,75
Développement des ressources humaines	75,34		74,01
Anciens combattants Canada	55,34		68,44
Affaires étrangères et Commerce international Canada	44,91		45,34
Ratio d'ensemble - Tous les ministères	71,13%		75,10%

Économies réalisées (en millions de dollars) - Tous les ministères	32,70$	37,70$
Occasions d'économies « manquées » (en millions de dollars) - Tous les ministères (*)	13,30$	12,50$

***Note** : Ces ratios constituent une mesure des économies au moment de la réservation, comparativement au tarif le moins élevé figurant alors dans le système de réservation informatisé. Les données pour le ministère de la Défense nationale ne sont pas connues.*

* Les lecteurs doivent être conscients que, pour des raisons pratiques, il serait impossible de réaliser toutes les économies.

Source : Données fournies par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

7.70 Même si les économies réalisées par les ministères sont à la hausse, il y a place à l'amélioration. C'est ce que laisse supposer la vaste gamme d'économies réalisées au sein des ministères et le fait que 54 p. 100 des billets en classe économique ont été achetés au plein tarif. Les ministères et les organismes centraux n'ont pas fait d'examen pour déterminer pourquoi les économies sont réalisées ou non en vue d'améliorer les résultats. Le manque d'information fait qu'il est difficile de savoir si les déplacements sont effectués au moindre coût.

7.71 La mesure des économies réalisées et non réalisées aide à la gestion des coûts de déplacement. Toutefois, elle comporte des limites. La façon actuelle de mesurer les économies et de les interpréter peut porter à confusion. De plus, on ne mesure pas les économies qui auraient pu être réalisées si les fonctionnaires avaient réservé leurs billets plus tôt. Il se peut aussi que la tendance à la hausse des économies soit partiellement due aux rabais plus importants consentis par les sociétés aériennes. Si les tarifs augmentent, les fonctionnaires auront à faire plus d'efforts pour maintenir ou améliorer le niveau actuel des économies.

7.72 Dans les conditions actuelles, les ministères achètent des billets d'avion comme s'ils étaient des individus. Il faut que les économies soient réalisées au cas par cas, c'est-à-dire un billet et un fonctionnaire à la fois. Le gouvernement n'économise pas automatiquement sur les quelque 230 000 billets qu'il achète à des sociétés aériennes commerciales par l'intermédiaire du Service des voyages du gouvernement. Augmenter les économies pourrait accroître les coûts de renonciation liés au temps de travail des employés et les coûts de l'administration des déplacements. La question des stratégies de rechange se pose donc.

7.73 Une stratégie de rechange serait d'obtenir des tarifs réduits ou des tarifs forfaitaires directement des sociétés aériennes pour les

parcours inter villes les plus empruntés par les fonctionnaires. A un moment donné, à partir de 1990, certains rabais faisaient l'objet d'arrangements préalables avec les sociétés aériennes. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada nous a informés que le gouvernement avait perdu entre cinq et huit millions de dollars par année lorsque les rabais ont cessé de s'appliquer en 1992. Bien que le gouvernement négocie des tarifs standard réduits avec les hôteliers, il ne négocie pas de tarifs réduits ou spéciaux avec les lignes aériennes. Le ministère de la Défense nationale fait exception; il convient directement avec les sociétés aériennes de rabais allant de 8 à 50 p. 100 sur tous les types de tarifs. Ces rabais sont possibles parce qu'autrement, les sociétés aériennes auraient à verser des taux de commission standard aux agents de voyage. On nous a informés que ces rabais continueront lorsque le ministère de la Défense nationale utilisera le Service des voyages du gouvernement.

7.74 D'autres stratégies à examiner sont les services nolisés, les tarifs spéciaux hors pointe, la cession des billets à tarif réduit à d'autres fonctionnaires ou l'absence de pénalités en cas d'annulation après entente avec les sociétés aériennes.

7.75 Un autre moyen possible de réduire les coûts des déplacements est d'évaluer la possibilité d'avoir recours à un service semblable à Service Air qu'utilise le ministère de la Défense nationale ou de l'élargir. Service Air est un service nolisé offert par un grand transporteur canadien qui assure des vols continus à la grandeur du Canada. Le ministère de la Défense nationale prévoit l'expansion de Service Air en avril 1995. Selon l'information obtenue du Ministère, en 1993-1994 :

- 19,8 millions de dollars ont été versés à Service Air et 117 590 passagers ont été transportés;

- l'utilisation de Service Air a permis d'économiser 10 millions de dollars sur ce qu'il en aurait coûté pour obtenir des services comparables de lignes commerciales;

- le taux d'occupation moyen s'est établi à 93 p. 100, allant de 75 à 100 p. 100;

- environ 75 p. 100 des places ont été retenues pour des voyages d'affaires, y compris pour des raisons de formation, environ 23 p. 100, pour des voyages personnels en tant que gratification méritée et environ 2 p. 100, pour des raisons humanitaires.

7.76 Les économies déclarées sont plausibles. Nous remarquons que personne à l'extérieur du ministère de la Défense nationale n'a cherché à évaluer minutieusement la possibilité de copier le service ou de l'offrir à l'extérieur du Ministère. Une telle évaluation devrait tenir compte des niveaux d'utilisation, des moyens d'accès et des effets économiques possibles de l'utilisation de services nolisés.

7.77 Finalement, les déplacements coûtent cher et les ministères cherchent des solutions de rechange. Avec l'avènement de la

technologie, les déplacements ne représentent plus le seul moyen de communiquer. Par exemple, le gouvernement construit des installations communes de vidéoconférence à Edmonton. Environnement Canada recourt aux appels conférences, les cadres supérieurs de Transports Canada tiennent des vidéoconférences mensuelles et Anciens combattants Canada a tenu 130 vidéoconférences au cours de l'exercice 1993-1994. Les ministères prévoient que les nouveautés technologiques donneront lieu à d'autres réductions des coûts de déplacement.

Possibilités d'améliorer le contrôle et de réduire les coûts d'administration des déplacements

7.78 Les organismes centraux et les ministères reconnaissent que les coûts d'administration des déplacements doivent être réduits, mais il n'existe pas d'objectifs clairs ni de plans d'action en ce sens. S'ils y parvenaient, ils rendraient l'administration des déplacements plus efficiente et aideraient les ministères à composer avec les compressions.

7.79 L'administration des déplacements nécessite beaucoup de main-d'oeuvre et de travaux d'écriture. Même s'il n'existe pas de mesure des coûts d'administration des déplacements, diverses sources estiment en gros que les coûts moyens représentent entre 25 et 35 p. 100 des dépenses au titre des déplacements. Si l'on tient compte de ces estimations, on peut dire que les coûts d'administration des déplacements à l'échelle du gouvernement pourraient totaliser entre 170 et 250 millions de dollars par année, et peut-être davantage. Des gains d'efficience de 10 p. 100 permettraient de réduire ces coûts d'un montant pouvant aller jusqu'à 25 millions de dollars par année pour l'ensemble des ministères. Selon un rapport publié en 1994 par un conseiller indépendant, il est possible de réaliser des économies de cet ordre grâce à l'automatisation.

7.80 Une autre façon d'évaluer les coûts est de considérer le temps consacré à l'administration des déplacements. Toutefois, les organismes centraux et les ministères n'ont pas fait d'étude pour déterminer le temps consacré à la planification, à l'organisation et à l'administration des déplacements. Néanmoins, il est probable que dans l'ensemble, les ministères y consacrent des millions d'heures. Réduire le temps d'administration des déplacements d'aussi peu qu'une demi-heure par cas libérerait les employés et leur permettrait de servir le public et de répondre à d'autres exigences opérationnelles. Grâce à l'automatisation et à la simplification des moyens d'obtenir des voyages au moindre coût, on pourrait faire une différence appréciable.

7.81 En résumé, les ministères s'efforcent de réduire les coûts de déplacement. Ils réalisent des économies sur les billets d'avion achetés. Il serait possible de réduire davantage les coûts de déplacement en avion. L'automatisation et la rationalisation des procédures peuvent améliorer le contrôle et réduire les coûts d'administration des déplacements. Rendre les déplacements plus efficients et plus efficaces nécessite la participation de nombreux intervenants. Dans les efforts visant à réduire les coûts des déplacements, il faudra prendre soin de considérer les exigences des

programmes ainsi que les répercussions sur le moral des employés. D'ici à ce que l'information s'améliore et à ce que les organismes centraux et les ministères coordonnent mieux leurs activités, le montant de la réduction réelle des coûts demeurera inconnu.

Réduction des voyages à l'étranger - leçons apprises

7.82 Le programme gouvernemental de réduction des voyages à l'étranger effectués par les ministères a commencé en 1989 et a pris fin en avril 1994. Le programme, qui avait été mis en oeuvre à l'origine pour les années civiles 1990 et 1991, a été reconduit pour 1992 et 1993. Le programme prévoyait une réduction de 20 p. 100 du nombre de voyages à l'étranger, 1989 devant servir d'année de référence. Pour les fins du programme, les voyages à l'étranger ont été définis comme étant tout déplacement à l'extérieur du Canada, y compris tout déplacement vers les États-Unis, qui commençait et prenait fin au Canada. Les ministères ont surveillé les voyages à l'étranger et fourni au Secrétariat du Conseil du Trésor l'assurance qu'ils s'étaient conformés à la réduction de 20 p. 100 prévue par le programme.

7.83 On ne savait pas bien à quoi devait rimer une réduction de 20 p. 100 du nombre des voyages à l'étranger. L'objectif n'était pas nécessairement de réduire les dépenses du gouvernement, puisque les économies réalisées sur un voyage à l'étranger pouvaient être affectées à tout autre secteur valable, y compris les voyages à l'intérieur du Canada. Le programme visait à aider les ministères à faire face aux compressions budgétaires.

7.84 La base de la mesure des réductions du nombre de voyages à l'étranger différait des définitions de la Directive sur les voyages d'affaires. Selon la politique du Conseil du Trésor, un voyage à l'extérieur de l'Amérique du Nord continentale est défini comme un « voyage outre-mer ». Cette définition n'inclut pas les voyages aux États-Unis. Toutefois, le programme de réduction des voyages à l'étranger traitait tout voyage aux États-Unis comme un « voyage à l'étranger » aux fins de la mesure des réductions. L'incidence de cette différence terminologique peut être démontrée comme suit. Un vol commercial d'Ottawa à Washington coûte moins cher qu'un vol vers l'Europe ou l'Asie. Toutefois, dans le cadre du programme de réduction, un voyage de moins vers Washington devait compter tout autant qu'un voyage de moins vers Paris ou Tokyo aux fins de l'objectif de réduction de 20 p. 100. Le programme n'a pas nécessairement permis de réduire les coûteux voyages outre-mer.

7.85 L'incidence du programme sur les coûts de déplacement, le niveau des économies réelles et les coûts supplémentaires d'administration du programme n'ont pas été déterminés. Les ministères n'étaient pas tenus de faire rapport des changements dans les coûts et les types de déplacements, y compris la durée ou la destination des voyages à l'extérieur du Canada. Ils n'avaient pas à faire de lien entre le nombre de voyages à l'étranger et les coûts, les économies et les répercussions opérationnelles. Le programme de réduction entrait aussi dans l'intention que le gouvernement avait d'accroître le recours

aux vols nolisés, aux vols à tarifs réduits et aux autres vols à tarifs peu élevés. Les organismes centraux n'ont pas fait beaucoup d'efforts en ce sens. Toutefois, en 1989, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a négocié, avec deux lignes aériennes établies au Canada, un rabais spécial de 10 p. 100 sur tous les voyages entre le Canada et des destinations étrangères. Les sociétés aériennes ont mis fin à ce rabais en 1992, alors que le programme de réduction des voyages vers l'étranger s'est poursuivi pendant deux autres années.

7.86 Le programme de réduction des voyages à l'étranger a pris fin en avril 1994. Il a permis de démontrer que les efforts visant à contrôler les voyages de façon étroite ou décousue risquent de produire des résultats incertains, sinon limités. Une démarche plus intégrée rechercherait des solutions coordonnées et tiendrait compte de tous les coûts et des exigences des programmes.

Utilisation plus efficace des contrôles internes

7.87 Selon le Guide sur l'administration des voyages d'affaires, pour administrer efficacement les déplacements, les ministères doivent établir des pistes de vérification appropriées, assurer la surveillance et exiger des rapports adéquats. Notre vérification a permis de relever d'importantes différences au niveau de la façon dont les ministères satisfont aux exigences de contrôle interne.

7.88 Même s'il existe habituellement des pistes de vérification, le processus de contrôle se heurte à des limites ou à des problèmes. La vérification d'une demande de remboursement des frais de déplacement permet d'assurer la conformité aux règles régissant les indemnités, mais non de déterminer si le déplacement était nécessaire ou s'il a été effectué au moindre coût. Les erreurs sont décelées et corrigées lorsque l'on vérifie les demandes de remboursement. Toutefois, on fait peu d'efforts pour retracer les taux d'erreur, pour déterminer s'ils se situent à des niveaux acceptables et pour diagnostiquer les pratiques à améliorer. De plus, une plus grande utilisation de l'échantillonnage statistique basé sur des évaluations du risque pourrait améliorer le rapport coût-efficacité de l'administration des déplacements.

7.89 Le sondage des demandes de remboursement des frais de déplacement que nous avons effectué pour évaluer la conformité aux règles a aussi révélé des cas où l'autorisation n'avait pas été donnée, où rien n'indiquait que les demandes avaient été vérifiées et où le contrôle exercé sur les avances de voyage laissait à désirer. Toutefois, leur nombre limité et l'existence de politiques et de procédures établies permettent de déduire que ces cas représentent un faible risque.

Rôle des organismes centraux

Secrétariat du Conseil du Trésor

7.90 Le Conseil du Trésor est un comité de six ministres, créé aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le Secrétariat du Conseil du Trésor aide le Conseil à s'acquitter de sa responsabilité

à l'égard de l'administration du gouvernement. A titre d'employeur, le Conseil du Trésor exige, comme condition de travail ou d'emploi, que les employés se déplacent; les déplacements font partie des rapports employeur-employé. Il est donc important de comprendre comment la politique est articulée et ce qui se produirait si l'on changeait la politique pour améliorer la gestion des déplacements.

7.91 Les déplacements des fonctionnaires sont régis par deux grandes politiques. La première est énoncée dans la Directive sur les voyages d'affaires du Conseil du Trésor, l'autre, dans les Directives sur le service extérieur. Les deux politiques doivent être examinées tous les trois ans, et elles sont négociées séparément par l'intermédiaire du Conseil national mixte, un organisme consultatif créé par décret en 1944. Il constitue pour les représentants de l'employeur et les représentants des syndicats un moyen de se rencontrer et de s'entendre sur les politiques touchant des questions comme les voyages, les réinstallations et les postes isolés. Le Secrétariat affecte un analyste principal à la Directive sur les voyages d'affaires et un autre, aux Directives sur le service extérieur.

7.92 Le processus de formulation de la Directive sur les voyages d'affaires a évolué pendant plus de 30 ans pour en arriver à ressembler de très près au processus de la négociation collective avec les employés. En mai 1994, on y a ajouté l'étape de l'arbitrage, qui porte sur tout nouvel élément de politique non réglé par voie de négociation. Une différence fondamentale est que les employés ne se prononcent pas sur la politique concernant les voyages d'affaires comme ils le feraient pour une convention collective. Néanmoins, le Conseil du Trésor considère que cette directive est aussi exécutoire que s'il s'agissait d'une convention négociée collectivement.

7.93 Le Secrétariat du Conseil du Trésor dirige l'élaboration des commentaires transmis au Conseil national mixte et les négociations qui aboutissent à la Directive sur les voyages d'affaires. La Directive contient beaucoup de règles régissant les indemnités et les montants standard des remboursements auxquels ont droit les employés qui voyagent au Canada, aux États-Unis et dans quelque 178 pays étrangers. Le Guide sur l'administration des voyages d'affaires, qui appuie la Directive, clarifie les indemnités et fait état des attentes en matière d'administration des déplacements.

7.94 La Directive sur les voyages d'affaires vise à assurer des remboursements justes et uniformes aux employés. Par exemple, les taux de remboursement auxquels les employés ont droit pour les repas et l'utilisation d'un véhicule personnel sont établis à partir de sondages sur les coûts réels. Le Secrétariat évalue officieusement l'équité des indemnités versées aux employés d'après le nombre de griefs déposés au Conseil national mixte. Les déplacements font l'objet de très peu de griefs. Le Secrétariat demande aussi aux ministères de lui faire part de leurs commentaires lorsqu'il y a examen de la politique et discute tout grief qui crée un précédent et qui pourrait occasionner une hausse des coûts de déplacement.

7.95 La politique n'exige pas que dans l'ensemble des ministères, on surveille systématiquement la gestion des déplacements ou la conformité à la Directive sur les voyages d'affaires. Le Secrétariat n'obtient pas d'information sur les déplacements ni sur les coûts connexes des ministères. Il ne communique pas régulièrement de l'information sur la mesure dans laquelle les ministères adoptent des solutions de rechange aux déplacements. Le Secrétariat ne cherche pas systématiquement des moyens de réduire les coûts de déplacement ni ne s'attarde aux déplacements lorsque les ministères présentent leurs demandes de crédits annuels. Il ne surveille pas non plus la qualité du contrôle de gestion sur les déplacements, ne maintient pas une base de données automatisée sur l'élément coûts des déplacements et ne fait pas de suivi pour déterminer si les ministères examinent la nécessité et les coûts de déplacement comme le prévoit le Guide sur l'administration des voyages d'affaires.

7.96 Le Secrétariat a participé à l'élaboration de systèmes experts et de tests automatisés sur les voyages qui font appel à des guichets automatiques pour les avances de voyage. Il a terminé un examen de la Directive sur les voyages d'affaires en novembre 1994, et les conclusions qu'il a formulées sont semblables à celles de notre vérification. L'examen a fait ressortir la possibilité de clarifier ou de simplifier certains aspects de la politique sur les déplacements. Il a aussi permis de constater que les fonctionnaires pourraient utiliser davantage les cartes-voyages individuelles pour réduire les avances de voyage.

7.97 Nous concluons qu'il existe un processus bien rodé pour la formulation de la Directive sur les voyages d'affaires. Cette dernière est claire et bien communiquée. Le Secrétariat devrait en faire davantage pour mieux déterminer si les objectifs de la politique sont atteints et si d'autres modalités contribueraient à obtenir des déplacements d'un bon rapport coût-efficacité. Nous reconnaissons que le Secrétariat ne peut pas surveiller les déplacements des ministères indépendamment des autres responsabilités, priorités et ressources. Un examen de l'obligation redditionnelle générale du Secrétariat du Conseil du Trésor était en cours en 1994.

7.98 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait déterminer s'il est possible de modifier la Directive sur les voyages d'affaires et le Guide sur l'administration des voyages d'affaires en vue d'améliorer l'efficience et l'efficacité des déplacements, ainsi que leur administration.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

7.99 La Direction de la gestion des transports de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est responsable des services liés au transport national et international des biens et des personnes pour le compte des ministères et organismes du gouvernement. La Division du transport du personnel a retenu les services de l'agent qui exploite actuellement le Service des voyages du gouvernement au moyen d'un processus d'appel d'offres.

7.100 Le Service des voyages du gouvernement organise les déplacements des fonctionnaires. Conformément à ce qui se fait dans l'industrie et aux dispositions du contrat, les services de l'agent ne sont pas payés par le gouvernement fédéral. Les revenus de l'agent découlent des commissions versées par l'industrie du tourisme, principalement les lignes aériennes. Le Service des voyages du gouvernement s'occupe d'environ 70 p. 100 de tous les billets que les ministères et organismes achètent à des lignes aériennes commerciales au Canada. Il ne s'occupe que d'une faible proportion des réservations d'hôtel et des autres modalités, comme les locations de voiture et les achats de billets de train. Le Service des voyages du gouvernement n'est pas tenu de voir à ce que les fonctionnaires se conforment aux politiques du gouvernement sur les déplacements. Cette responsabilité incombe aux ministères.

7.101 Il appartient aussi aux ministères d'obtenir leurs déplacements au moindre coût. Pour les aider, le Service des voyages du gouvernement est tenu d'offrir aux fonctionnaires des services fiables au moindre coût. L'agent de voyage s'attend que les fonctionnaires honorent le contrat, particulièrement qu'ils confient exclusivement leurs déplacements par avion au Service des voyages du gouvernement.

7.102 La Direction de la gestion des transports est rassurée par le fait qu'elle reçoit peu de plaintes officielles des ministères au sujet du Service des voyages du gouvernement. D'après ses dossiers, seulement 11 plaintes ont été déposées par les ministères au cours du premier semestre de 1994.

7.103 Nous avons été informés que l'agent qui exploite le Service des voyages du gouvernement mène également des sondages auprès des voyageurs. Ces sondages font aussi état d'un haut niveau de satisfaction à l'égard du Service. La Direction de la gestion des transports et le Service des voyages du gouvernement donnent de la formation et publient des bulletins sur les exigences du contrat et sur la nécessité de réduire les coûts de déplacement.

7.104 A notre avis, il existe peu d'information sur la qualité des rapports entre le Service des voyages du gouvernement et le gouvernement. Même si les sondages effectués auprès des fonctionnaires révèlent que ces derniers sont satisfaits du rendement de l'agent, les taux de réponse, qui sont inférieurs à cinq pour cent, empêchent de faire une véritable évaluation. De plus, les sondages n'établissent pas si un voyageur sait ou ne sait pas s'il a obtenu le meilleur tarif possible. Les ministères veulent l'assurance qu'ils obtiennent les tarifs aériens les moins chers. Comme les vérifications de tarifs ont été limitées et comme la Direction tient à fournir une assurance supplémentaire aux ministères, cette dernière a l'intention d'exécuter plus de vérifications en direct des tarifs en 1995 pour faire en sorte que le Service des voyages du gouvernement offre les plus bas tarifs possibles. Nous avons constaté une certaine confusion dans les ministères au sujet des conditions du contrat du Service des voyages du gouvernement et de ce que les fonctionnaires doivent faire lorsqu'ils croient n'avoir pas obtenu le tarif le moins cher.

7.105 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait élaborer de meilleurs moyens de mesurer l'utilisation des déplacements et les progrès réalisés par rapport à l'objectif des déplacements au moindre coût.

Nécessité de déployer un effort concerté

7.106 Le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont tendance à fonctionner indépendamment l'un de l'autre pour ce qui est des divers aspects de la gestion des déplacements. Ils y consacrent peu de ressources et échangent occasionnellement de l'information.

7.107 Avec l'avènement de nouvelles technologies, il serait possible de réaliser des économies en réorganisant les activités et en simplifiant le processus administratif des déplacements. Aucun des organismes centraux n'a fait d'études pour déterminer comment rendre les déplacements plus efficients et plus économiques. Ils n'ont pas uni leurs efforts pour évaluer des solutions de rechange stratégiques, ils n'ont pas examiné les coûts supplémentaires engagés par suite de la politique sur l'utilisation de lignes aériennes canadiennes, ils n'ont pas établi de plan pour simplifier l'administration des déplacements et ils n'ont pas aidé à déterminer l'information qui répondrait le mieux aux besoins de la direction des ministères. Il n'est pas clair si ces tâches relèvent de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ou du Secrétariat du Conseil du Trésor.

7.108 Des efforts concertés de la part de ces deux organismes centraux aideraient à améliorer l'organisation et la gestion des déplacements. Par exemple, afin d'évaluer et d'introduire de nouvelles stratégies pour les déplacements par avion, ils devraient coordonner leurs efforts et formuler des jugements stratégiques. Il semble opportun de gérer les déplacements de manière plus intégrée, étant donné l'importance primordiale attachée à ce que le gouvernement peut se permettre.

7.109 En 1995, c'est-à-dire au moment de la finalisation du présent rapport de vérification, un Comité interministériel sur les déplacements et un comité directeur, composé de sous-ministres adjoints, présidés par le Secrétariat du Conseil du Trésor, ont amorcé des travaux en vue de réduire les coûts de déplacement et les coûts d'administration connexes. Les organismes centraux et les ministères devraient trouver ainsi le moyen de clarifier les responsabilités et de travailler en plus étroite collaboration.

Accueil - Adapter le contrôle au risque

7.110 En 1993-1994, les ministères ont dépensé 24 millions de dollars au titre de l'accueil. Affaires étrangères et Commerce international Canada a consacré dix millions de dollars à des fonctions protocolaires importantes dont l'objet est d'aider le Canada à maintenir des relations avec d'autres pays. Ce montant inclut les frais de réception et d'hospitalité pour les dignitaires étrangers. D'après les dossiers du Ministère, 2,7 millions de dollars ont été dépensés au Canada et 7,7 millions de dollars l'ont été dans 125 missions ou bureaux à

l'étranger. Les dépenses au titre de l'accueil dans les missions à l'étranger oscillaient entre 1 000 $ à Miami, et 761 000 $ à Tokyo.

7.111 Pour ne pas engager de frais de déplacement, nous avons exécuté nos vérifications à l'administration centrale à Ottawa et nous n'avons pas vérifié les dépenses au titre de l'accueil dans les missions à l'étranger. Nous avons plutôt examiné des constatations des vérifications internes du Ministère.

7.112 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a reconnu avoir des difficultés et il s'efforce d'améliorer le contrôle sur l'accueil. Au début de 1994, il a diffusé des révisions à une politique vieille de 23 ans sur l'accueil à l'extérieur du Canada. La nouvelle politique contient des normes pour l'engagement de dépenses, les dépenses admissibles, les rapports et la reddition des comptes. Une prochaine étape sera de constituer l'information de gestion qui permettra, d'une part, de surveiller et d'évaluer les avantages et les coûts de l'accueil et, d'autre part, de mesurer la conformité aux politiques du Ministère et du Conseil du Trésor. Une autre faiblesse a été découverte au niveau du contrôle des stocks servant à l'accueil à Ottawa, lequel pourrait être amélioré par des procédures indépendantes de rapprochement et par une réduction du niveau des stocks. Le Ministère nous a fait savoir qu'il prenait des mesures pour régler ces problèmes. Il est trop tôt pour dire si les mesures ont porté fruit. Notre Bureau effectuera des vérifications de suivi.

7.113 Le ministère de la Défense nationale a dépensé deux millions de dollars pour l'accueil en 1993-1994. Le Ministère divise le budget de l'accueil entre 90 titulaires de comptes, y compris les commandants de base et les généraux. La plupart des budgets sont inférieurs à 1 500 $ chacun. Les règlements du Ministère régissant l'accueil sont complets, clairs et communiqués de façon efficace. Toutefois, une vérification interne de 1988 a fait ressortir que le coût total de l'administration des fonds réservés à l'accueil se situait à environ un million de dollars. Notre examen de ce calcul et du processus courant révèle que cette estimation est encore valable. Ce montant est excessif en raison du faible risque que comporte l'accueil. Récemment, le Ministère a constitué une équipe chargée de réduire les ordonnances administratives de 50 p. 100 au cours des deux prochaines années; les ordonnances couvrent tous les secteurs de l'administration, y compris l'accueil.

Conclusion

7.114 En résumé, les programmes du gouvernement dépendent des activités de déplacement et d'accueil. Le gouvernement doit relever ce défi unique : communiquer l'information nécessaire à une meilleure compréhension des déplacements. Il existe de nombreuses possibilités de réduire les coûts et d'améliorer la gestion des déplacements et de l'accueil. Pour y arriver, il faudra l'effort concerté et la coopération des organismes centraux et des ministères.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Les observations et les recommandations du vérificateur général aideront le Secrétariat du Conseil du Trésor à atteindre son objectif, à savoir d'améliorer les*

mécanismes de gestion des voyages en service commandé.

Le Secrétariat a déjà pris des mesures visant à régler bon nombre de questions qui ont été soulevées par le vérificateur général.

Ainsi, le Secrétariat a mis sur pied deux comités interministériels qui sont chargés de suggérer des façons de réduire les coûts des voyages en service commandé. Ces comités se penchent sur les questions touchant la Directive sur les voyages et la gestion des voyages qu'a soulevées le vérificateur général. Ils étudient également les pratiques adoptées à cet égard par d'autres administrations publiques et par des employeurs du secteur privé. Il s'agit d'un comité directeur composé de cadres supérieurs et d'un comité de travail composé de spécialistes du domaine des voyages et des finances. Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada participe activement aux travaux de ces comités.

Dans le cadre de l'examen triennal de la Directive sur les voyages devant le Conseil national mixte qui débutera à l'automne 1995, des propositions sur les changements stratégiques feront l'objet de discussions avec les syndicats de la fonction publique. Ce sera l'objectif du Secrétariat de simplifier la Directive et d'accroître au maximum les économies à réaliser sur le cycle complet d'un voyage.

Par ailleurs, le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et d'autres ministères, procède à l'amélioration des systèmes d'information et d'autres applications technologiques, notamment l'instauration d'un système expert pour les voyages et l'accès aux guichets automatiques bancaires au moyen de la carte-voyage du gouvernement fédéral.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *En prévision de l'examen triennal des déplacements que doit effectuer le Conseil du Trésor en 1996, un comité d'étude des déplacements du Ministère et un comité directeur distinct composé de sous-ministres adjoints, notamment de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), ont été constitués. Ces comités visent à réduire les coûts des déplacements et de l'administration de ceux-ci. Le mandat du comité directeur est de fournir une orientation stratégique concernant l'élaboration des politiques et l'administration des déplacements, y compris les déplacements outre-mer. Le comité s'est doté des objectifs suivants : trouver des moyens de réduire les coûts administratifs des déplacements; trouver des façons de rendre les voyages moins coûteux; recommander des modifications à la Directive sur les voyages d'affaires pour améliorer l'efficience et réduire les coûts; déterminer les données et le soutien qui seront nécessaires pour assurer une gestion plus efficace des déplacements par le voyageur, le gestionnaire, au niveau des centres de responsabilité des ministères, au niveau des ministères et à l'échelle du gouvernement.*

Une vérification périodique en direct des tarifs, effectuée par TPSGC en 1994, a révélé l'excellent rendement du Service des voyages du gouvernement, qui offrait le plus souvent les tarifs les plus bas. En février / mars 1995, une vérification des tarifs, portant sur tous les ministères situés dans la Région de la capitale nationale ainsi que sur

Agriculture Canada à Vancouver (C.-B.), a été réalisée par un des principaux vérificateurs de tarifs aériens. D'autres vérifications semblables, portant aussi sur les bureaux régionaux, seront effectuées en 1995.

Dans quelques mois, le Ministère sera doté du nouveau système ReportLink Plus de Rider, grâce auquel les gestionnaires pourront obtenir des rapports qui répondront à leurs besoins, au lieu d'avoir à parcourir manuellement de gros rapports.

Réponse du ministère de la Défense nationale : *Nous sommes d'accord sur l'observation générale de la vérification voulant que les coûts de l'administration des déplacements puissent être réduits par l'automatisation et la rationalisation des procédures. Voici les dernières mesures que nous avons adoptées pour réduire les coûts :*

- *l'élaboration et la mise à l'essai d'un système automatisé de traitement des demandes de remboursement;*

- *l'introduction de techniques d'échantillonnage statistique pour réduire le nombre de vérifications de demandes de remboursement;*

- *la mise en oeuvre d'un projet à l'échelle du gouvernement visant à étendre l'utilisation de la carte enRoute pour l'obtention des avances aux guichets automatiques, ce qui simplifiera l'administration des déplacements et réduira les frais d'intérêt;*

- *le MDN, de concert avec enRoute, étudie actuellement des systèmes et des bases de données afin d'améliorer la qualité des données échangées; nous cherchons ainsi à rationaliser la facturation, la vérification et le processus de paiement et à réduire les ressources humaines qui y sont consacrées.*

Depuis que le Bureau du vérificateur général a terminé sa vérification, le MDN surveille l'utilisation des déplacements en première classe et en classe affaires. Il existe maintenant des données qui révèlent que ces déplacements constituent 3,5 p. 100 de tous les déplacements par ligne aérienne commerciale. En dollars, ces déplacements représentent environ deux millions de dollars ou 5 p. 100 du coût total des déplacements par ligne aérienne commerciale. Le reste, soit 96,5 p. 100 des billets d'avion réservés par l'intermédiaire du MDN, ont été achetés au tarif de la classe économique ou à un tarif inférieur.

Équipe de vérification

Brian Brisson
Rudy Kamel
Jacques Leduc
Rick Lewis
Horst Loy
Louis Patry
Alain Roussel
Amjad Saeed
Tony Shaw

Asif Siddiqui
Jaak Vankar

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Trevor R. Shaw.

Chapitre 8

Les déplacements aux termes des directives sur le service extérieur

Table des matières

Page

Points saillants 8-5

Introduction 8-7

Le pourquoi de la présente vérification 8-7

Objectifs de la vérification 8-7

Étendue et méthode 8-7

Observations et recommandations 8-8

Mesures prises à l'égard des irrégularités découvertes dans l'utilisation des indemnités de déplacement 8-8

Renseignements généraux 8-8

L'enquête a été bien délimitée 8-9

Le processus d'enquête a été approfondi et les résultats sont soutenables 8-9

Les rapports d'enquête ont été constants et complets 8-10

Conclusions 8-11

Le processus disciplinaire était adéquat 8-11

On a tenu des dossiers sur les mesures disciplinaires appliquées 8-12

Les mesures disciplinaires contribuent à réduire le risque de récidive, mais leur effet pourrait être éphémère 8-13

Conclusions 8-13

Il faut améliorer la gestion des déplacements 8-13

Modification des directives sur le service extérieur 8-14

Introduction 8-14

Renseignements généraux 8-15

Modifications apportées aux directives 45 et 50 sur le service extérieur 8-17

L'obligation de rendre compte des résultats liés à l'application des directives sur le service extérieur 8-18

Les paiements non soumis à justification 8-18

On a besoin d'une information et de communications de meilleure qualité 8-19

Il faut mettre sur pied un système d'analyse 8-21

Il reste encore à évaluer le bien-fondé d'une simplification et d'une réduction de la charge administrative 8-23

Il faudrait revoir le traitement fiscal des

indemnités 8-24

Conclusions 8-25

Pièces

8.1 Tableau récapitulatif du nombre de personnes ayant présenté des demandes de remboursement irrégulières 8-10
8.2 Tableau récapitulatif des mesures disciplinaires prises à l'égard des employés du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international 8-12
8.3 Dépenses découlant de l'application des DSE par principe directeur 8-16
8.4 Voyages aux termes de la DSE 50 - L'incitatif financier 8-22

Les déplacements aux termes des directives sur le service extérieur

Vérificateurs généraux adjoints : Richard B. Fadden et David H. Roth
Vérificateur responsable : Trevor R. Shaw

Points saillants

8.1 Dans notre rapport annuel de 1994, nous avons signalé que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international avait fait enquête sur des demandes de remboursements irrégulières que des employés avaient soumises aux termes des directives sur le service extérieur. En outre, nous avons exprimé notre intention de faire un suivi des mesures prises par le Ministère pour rectifier le problème. Nous nous sommes aussi engagés à présenter un rapport de nos constatations en mai 1995. Les premières irrégularités repérées au titre des dépenses de voyage remontent à 1988. Une longue enquête a débuté presque immédiatement et s'est terminée en septembre 1994. Les dernières mesures disciplinaires seront appliquées en 1995.

8.2 L'enquête menée par le Ministère sur les irrégularités relatives aux dépenses de voyage a été approfondie et les sommes relevées ont été recouvrées. Le Ministère a bien su gérer le processus disciplinaire et a imposé des sanctions dans les cas d'inconduite, principalement sous forme de suspensions. On peut maintenant tourner la page et se concentrer sur le présent et l'avenir.

8.3 Le Ministère doit poursuivre ses efforts en vue d'améliorer sa gestion des déplacements. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les ministères concernés, doit préciser davantage les obligations redditionnelles à l'égard des résultats des directives sur le service extérieur. En outre, le processus de prise de décisions du Ministère et du Secrétariat du Conseil du Trésor à cet égard doit s'appuyer sur une meilleure information analytique.

8.4 Dans notre rapport de 1994, nous observions que les directives sur le service extérieur demeuraient très complexes. Il faut dire que, malgré nos fréquentes remarques formulées à ce sujet au fil des ans, nos préoccupations face à cette complexité ne se sont pas

complètement dissipées. Dans le présent chapitre, nous nous pencherons à nouveau sur ce problème. Les modifications apportées en 1993 aux directives sur le service extérieur donnent plus de latitude aux employés pour ce qui est d'utiliser leurs allocations de déplacement. Les résultats de ces modifications, y compris les économies réalisées éventuellement, n'ont pas été évalués. Il faudrait saisir cette occasion qu'est l'examen triennal prévu en 1996 pour les vérifier. Comme nous l'avions observé en 1994, une révision en profondeur de tout le système des directives du service extérieur demeure le plus grand défi que doit relever le Ministère.

Introduction

Le pourquoi de la présente vérification

8.5 Les fonctionnaires en poste à l'étranger ont droit à des indemnités que leur confèrent les directives sur le service extérieur. Celles-ci comportent des dispositions sur le logement, la réinstallation, les études, les congés et les déplacements dont se prévalent les employés du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et ceux d'autres ministères. En vertu de celles-ci, les employés peuvent organiser eux-mêmes leurs déplacements en s'adressant au Service des voyages du gouvernement ou à n'importe quelle autre agence de voyage au Canada ou à l'étranger.

8.6 Dans notre rapport de 1994 à la Chambre des communes, nous observions que le Ministère avait mené une enquête sur les demandes de remboursement de dépenses de voyage irrégulières soumises par des employés aux termes des directives sur le service extérieur. De plus, nous avons exprimé notre intention de faire un suivi des mesures prises par le Ministère pour rectifier le problème. Nous nous sommes aussi engagés à produire un rapport sur le résultat de nos activités en mai 1995.

8.7 Parce que des irrégularités avaient été décelées au chapitre des dépenses de voyage, nous avons voulu examiner les mesures correctrices prises par le Ministère à ce chapitre, et les améliorations apportées à la gestion des déplacements. Nous avons aussi voulu considérer les conséquences des modifications apportées ultérieurement aux directives sur le service extérieur, en particulier en ce qui concerne les déplacements des fonctionnaires fédéraux mutés à l'étranger.

Objectifs de la vérification

8.8 La vérification avait pour objet de fournir au Parlement une certitude quant aux mesures prises par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à la suite des demandes de remboursement irrégulières présentées par des employés du service extérieur. Cette vérification de suivi devait permettre d'établir si les mécanismes de reddition des comptes et de contrôle des dépenses de voyage s'étaient améliorés depuis la découverte, en 1988, des premiers abus au chapitre des dépenses de voyage. Plus précisément, elle devait permettre :

- de déterminer si le Ministère avait mené son enquête et appliqué des mesures disciplinaires de façon cohérente et conforme aux critères établis;

- de déterminer si les mesures disciplinaires et autres mécanismes de gestion et changements apportés avaient vraiment contribué à réduire le nombre d'irrégularités au chapitre des dépenses de voyage ou les risques de non-contrôle, ou les deux.

8.9 Le présent chapitre se veut donc une suite logique du chapitre 22 de notre rapport de 1994, *Affaires étrangères et Commerce international Canada - Gestion et contrôle financiers*.

Étendue et méthode

8.10 Pour cette vérification de suivi, nous nous sommes servis de l'information fournie par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous n'avons jamais obtenu les noms des employés mis en cause.

8.11 Nous avons examiné l'éventail des demandes de remboursement sur lesquelles a porté l'enquête de l'Unité des projets spéciaux du MAECI. Nous nous sommes aussi penchés sur la suite qu'a eue l'enquête et nous avons évalué le processus disciplinaire et le traitement réservé aux employés concernés du Ministère.

8.12 Pendant leurs recherches, les enquêteurs ont également découvert des irrégularités dans les demandes de remboursement présentées par des employés d'autres ministères et organismes (25 employés de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et 17 employés de dix autres organismes). C'est à ces organismes qu'il revenait de prendre des mesures disciplinaires à l'égard de leurs employés. Nous les avons donc écartés de la présente vérification.

8.13 Nous avons examiné les méthodes d'enquête utilisées par l'Unité des projets spéciaux, en particulier pour cerner le problème, mener l'enquête préliminaire, définir les critères de l'enquête et en élargir l'étendue. Avec le Ministère, nous avons étudié le rôle dans cette affaire des compagnies aériennes, de l'Association du transport aérien international, des agences de voyage et de la Gendarmerie royale du Canada.

8.14 Nous avons examiné les pouvoirs juridiques et délégués du sous-ministre des Affaires étrangères pour ce qui est de définir les normes et les sanctions à appliquer dans des cas d'inconduite ou de manquement à la discipline. Nous avons étudié le mandat du comité de discipline du Ministère de même que les critères et le processus disciplinaire qu'il a observés. Avec le MAECI, nous avons passé en revue l'intervention du Secrétariat du Conseil du Trésor et des conseillers juridiques du ministère de la Justice. La première partie du présent chapitre, soit les paragraphes 8.19 à 8.44, est consacrée aux résultats de la vérification sur les irrégularités repérées au chapitre des déplacements et sur les mesures disciplinaires appliquées.

8.15 Nous avons également passé en revue les pratiques de gestion du Ministère en matière de gestion des voyages. Nos observations sont consignées aux paragraphes 8.45 à 8.51.

8.16 Étant donné que les irrégularités commises mettaient surtout en cause les directives 45 (Congé de service à l'extérieur) et 50 (Aide au déplacement pour le service à l'extérieur) sur le service extérieur, nous avons analysé les modifications apportées en 1993 aux dispositions régissant les déplacements faits aux termes de ces deux directives. Notre vérification n'a pas comporté d'examen détaillé de l'utilisation de celles-ci. Afin d'en illustrer la complexité, nous nous sommes plutôt concentrés sur la description de ces directives et de l'information à l'origine des changements qui y ont été apportés, de même que sur les directives régissant le service extérieur en général. La deuxième partie du présent chapitre, soit les paragraphes 8.52 à 8.108, est donc consacrée aux résultats de ce travail.

Observations et recommandations

Mesures prises à l'égard des irrégularités découvertes dans l'utilisation des indemnités de déplacement

Renseignements généraux

8.17 Les déplacements de fonctionnaires sont nécessaires pour l'exécution des programmes du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Tous les ans, le Ministère traite environ 23 000 demandes de remboursement de dépenses de voyage. D'ailleurs, en 1993-1994, il a dépensé 32 millions de dollars au chapitre des voyages en service commandé et 14,5 millions environ à des dépenses connexes, autorisées par sept directives sur le service extérieur, dont trois en particulier, soit la directive 50 sur l'aide au déplacement pour le service à l'extérieur, la directive 45 sur le congé de service à l'extérieur et la directive 51 sur les déplacements pour réunion de famille. En outre, d'autres dépenses de voyage sont visées par la directive 15 sur les déplacements associés à une réinstallation.

8.18 En 1988, le Ministère a découvert que certains employés présentaient, aux termes des directives sur le service extérieur (DSE), des demandes de remboursement de dépenses de voyage accompagnées de fausses pièces justificatives. Il a donc amorcé une enquête qui, après examen de 281 demandes de remboursement, a confirmé l'existence d'un problème. Le Ministère a décidé d'étendre l'enquête. Celle-ci devait alors couvrir aussi des demandes de remboursement présentées durant une période de 51 mois, soit du 1er avril 1986 au 30 juin 1990.

L'enquête a été bien délimitée

8.19 Une Unité des projets spéciaux a été mise sur pied pour faire enquête sur les demandes de remboursement. Elle fait maintenant partie, depuis 1993, du Bureau de l'inspecteur général du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

8.20 L'Unité a défini des critères, élaboré un plan d'action et choisi une méthode d'enquête. Après une évaluation initiale, elle a déterminé que 45 000 demandes de remboursement de dépenses de déplacement répondaient aux critères et correspondaient à la période visée par l'enquête. Certaines concernaient des voyages effectués aux termes des directives sur le service extérieur, d'autres des voyages en service commandé effectués à partir d'Ottawa. Ce chiffre ne comprenait pas toutes les demandes de remboursement de voyages liés à l'exécution des programmes, dont le point de départ était une mission à l'étranger.

8.21 Entre autres, l'Unité a cherché à obtenir confirmation que les billets d'avion dont les employés avaient demandé le remboursement avaient été utilisés. Elle a donc envoyé 20 449 billets d'avions à 125 compagnies aériennes. De ce nombre, elle en a envoyé 5 955 à l'Association du transport aérien international pour vérifier s'ils avaient ou non été annulés ou vendus. A partir de l'information qu'elle a recueillie, l'Unité a prélevé en tout 7 269 demandes de remboursement de dépenses de voyages afin d'examiner en détail les déplacements par avion. A l'issue de ces démarches, elle a trouvé 482 demandes de remboursement problématiques qui mettaient en cause 269 fonctionnaires et 5 non-fonctionnaires.

Le processus d'enquête a été approfondi et les résultats sont soutenables

8.22 Dès que l'Unité découvrait une anomalie dans une demande de remboursement, on informait l'employé en cause que sa demande faisait l'objet d'un examen. On lui permettait alors de fournir d'autres renseignements, de revoir la demande avec des représentants de l'Unité et d'en accepter les conclusions ou de s'y opposer. Tous les employés ont reconnu le bien-fondé des résultats, ont fourni par la suite des demandes corrigées et dûment étayées et remboursé l'argent qu'ils devaient à l'État. Ainsi, on a recouvré une somme totale de 567 200 $ à l'égard de toutes les demandes qui se sont avérées irrégulières, y compris auprès de personnes à la retraite.

8.23 La pièce 8.1 présente les données sur le nombre de personnes en cause. L'enquête a révélé diverses manipulations dont les auteurs tiraient des avantages pécuniaires. La plus fréquente consistait à monnayer un billet, c'est-à-dire à se faire rembourser le prix d'un billet plein tarif en classe économique, alors qu'on avait en réalité payé et utilisé le prix d'un billet à rabais. L'Unité a aussi découvert que quatorze des fonctionnaires qui avaient soumis des demandes de remboursement de dépenses de voyage n'avaient même pas voyagé du tout.

Pièce 8.1

Tableau récapitulatif du nombre de personnes ayant présenté des demandes de remboursement irrégulières

Description	**Nombre de personnes**

Employés du MAECI	227
Employés de l'ACDI	25
Employés d'autres organismes gouvernementaux (10)	17
Non-fonctionnaires	5
Total	**274**

Source : Bureau de l'inspecteur général - Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

8.24 L'Unité n'a trouvé aucune anomalie dans les dispositions de voyage prises par l'intermédiaire du Service des voyages du gouvernement. Les irrégularités venaient des réservations faites par l'entremise d'autres agences de voyage au Canada et à l'étranger.

8.25 L'enquête a permis de découvrir que 274 personnes avaient présenté des demandes de remboursement irrégulières. De ce nombre, 227 étaient des employés du ministère des Affaires étrangères, ce qui représente environ 10 p. 100 des quelque 2 200 employés du Ministère visés par la DSE sur les voyages. Sur les 227 fonctionnaires du Ministère, 24 employés impliqués avaient déjà pris leur retraite. Les 203 autres employés venaient de tous les niveaux hiérarchiques du Ministère : 125 employés de soutien, 55 agents et 23 administrateurs.

8.26 Les employés qui avaient soumis des demandes de remboursement irrégulières travaillaient dans 67 bureaux différents, dont certains au Canada. Dans 58 p. 100 des cas, les auteurs des demandes irrégulières venaient de régions sans privation comme Ottawa, Londres, Paris et Canberra et, dans environ 22 p. 100 des cas, les demandes venaient d'employés en poste dans des missions parmi les plus difficiles.

8.27 Les demandes de remboursement irrégulières présentées l'ont été aux termes de sept des directives sur le service extérieur, mais surtout aux termes de la directive 45 sur le congé de service à l'extérieur et de la directive 50 sur l'aide au déplacement pour le service à l'extérieur. Les demandes présentées en vertu de ces deux directives ont été à l'origine de 57 p. 100 des irrégularités et de 82 p. 100 du montant total recouvré (ou 462 561 $) auprès de toutes les personnes en cause, y compris des employés du Ministère. Devant cet état de fait, nous avons décidé d'examiner les changements ultérieurs apportés en 1993 à ces directives sur le service extérieur.

Les rapports d'enquête ont été constants et complets

8.28 Tout au long de l'enquête, l'Unité des projets spéciaux a tenu la haute direction au courant de l'évolution de ses démarches. Le Ministère a aussi transmis des récapitulatifs au Secrétariat du Conseil du Trésor, au Bureau du contrôleur général, au Bureau du vérificateur général, au ministère de la Justice et à la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

8.29 Pendant l'enquête, le sous-ministre des Affaires étrangères de l'époque a aussi veillé à ce que tous les employés soient tenus au courant des événements. Un bulletin d'information a circulé pour rappeler le code d'éthique aux employés et souligner la gravité de toute inconduite. Aucun nom n'a jamais été révélé.

8.30 L'Unité des projets spéciaux a envoyé l'information sur les demandes à la GRC pour examen. Celle-ci a choisi 15 de ces demandes pour mener sa propre enquête et décider s'il y avait suffisamment de preuves pour déposer des accusations criminelles. Après avoir consulté initialement le procureur de la Couronne de l'Ontario, la GRC a fait enquête pendant 13 mois. Elle en a conclu qu'il était possible de porter des accusations et s'est tournée à nouveau vers le procureur de la Couronne de l'Ontario. En avril 1993, celui-ci a décidé de ne pas porter d'accusation pour les raisons suivantes : délai préparatoire au procès; toutes les personnes en cause avaient restitué les montants injustement reçus; il n'était pas dans l'intérêt public de s'embarquer dans de longues et coûteuses poursuites; les incidents, selon lui, étaient surtout une affaire entre l'employeur et les employés.

8.31 L'enquête du Ministère a surtout porté sur les déplacements par avion. Dans le cas des demandes de remboursement irrégulières, ils ont aussi vérifié si les autres dépenses de voyage, outre les billets d'avion, étaient légitimes. Ils ont apporté de nombreuses modifications et récupéré les fonds. Cependant, pour des raisons pratiques, l'Unité ne pouvait examiner toutes les demandes concernant le transport aérien. Par exemple, les compagnies aériennes ne conservent des données sur les billets utilisés que pendant une période limitée, généralement de 18 à 24 mois. Dans le cas des demandes dont le billet d'avion était trop ancien, les enquêteurs n'ont pu faire les vérifications qui s'imposaient. Exception faite de ces demandes, l'enquête a sans doute mis au jour la plupart des anomalies, compte tenu de ses limites.

Conclusions

8.32 Dans les circonstances, l'enquête, dans les limites de son étendue, a été bien menée. Le Ministère n'ayant pas terminé l'examen des demandes de remboursement présentées par les employés depuis juin 1990, nous ne savons pas si ont cessé les cas où l'on a encaissé de l'argent contre des billets d'avion. Le Ministère nous a avisés qu'il avait commencé une vérification de suivi en novembre 1994 et qu'il prévoyait l'achever en 1995.

Le processus disciplinaire était adéquat

8.33 Même si l'on a recouvré 567 200 dollars qui correspondaient aux montants repérés, il n'en reste pas moins que le fait de présenter une demande de remboursement irrégulière constitue une faute professionnelle. La haute direction a demandé au comité de discipline du Ministère de prendre les mesures qui s'imposaient. On a commencé par définir clairement et avec concision le mandat du comité, présidé par le sous-ministre adjoint, (Personnel). On a aussi créé un sous-comité, sous la présidence de l'inspecteur général adjoint, qui devait

se charger des irrégularités relatives aux déplacements. On a établi des critères régissant la discipline après consultation avec la haute direction du Ministère et le service des relations de travail du Secrétariat du Conseil du Trésor.

8.34 Sur réception du dossier de l'Unité des projets spéciaux, le sous-comité et le secrétaire du comité de discipline passaient l'affaire en revue. Soucieux d'appliquer le principe de l'équité, on organisait des entrevues avec les personnes concernées. Celles-ci devaient répondre à une série de questions, les mêmes pour toutes, et avaient ainsi l'occasion de présenter leur version des faits. A l'administration centrale, à Ottawa, ces entrevues étaient menées par le sous-comité et, dans les missions à l'étranger, elles l'étaient par le chef de mission ou un autre haut responsable.

8.35 Deux cent vingt-sept employés ont été à l'origine des demandes de remboursement irrégulières. Entre-temps, 24 d'entre eux avaient pris leur retraite. Le comité de discipline est intervenu pour 199 de ces personnes et il ne restait plus, au moment de notre vérification, que quatre affaires en suspens.

On a tenu des dossiers sur les mesures disciplinaires appliquées

8.36 La pièce 8.2 présente une récapitulation des mesures disciplinaires recommandées par le comité. Cent quarante-et-un employés ont été suspendus pendant un total de 1 543 jours, ce qui représente une retenue sur les salaires d'environ 276 000 dollars. Chacun des employés devait garder dans son dossier un rapport de suspension durant deux ans, après quoi le rapport devait être retiré. D'autres mesures disciplinaires ont été prises contre les autres employés en cause. Par exemple, cinquante-trois ont été réprimandés et cinq ont dû payer des amendes totalisant 12 750 dollars. Aucune mesure n'a été prise contre les 24 retraités, mais ils ont dû rembourser les fonds.

Pièce 8.2

Tableau récapitulatif des mesures disciplinaires prises à l'égard des employés du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Niveau de discipline	Mesures disciplinaires	Nombre d'employés
1	Réprimande verbale	51
2	Réprimande écrite	2
3	Suspension de 1 à 10 jours	61
4	Suspension de 11 à 20 jours	54
5/6	Suspension de 20 à 36 jours	26

Autres	Employés retraités (24), retraite volontaire (1), amendes (4), cas en instance (4)	33
	Total	**227**

Source : Service des relations de travail - Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

8.37 Lorsqu'il décidait d'imposer des mesures disciplinaires, le comité a appliqué des critères spécifiques et tenu compte de circonstances aggravantes ou atténuantes telles l'occupation d'un poste de confiance, l'ancienneté, l'existence ou l'absence de dossier disciplinaire antérieur et la restitution des fonds. Le comité a suggéré aux gestionnaires hiérarchiques de suspendre sans paye les employés en cause, pendant un certain nombre de jours consécutifs. Il est donc revenu à chaque gestionnaire hiérarchique de donner suite ou non à la recommandation du comité en faveur de la suspension.

8.38 Officiellement, la position du Ministère a été la suivante : les employés sanctionnés devaient passer leur période de suspension sans solde hors des locaux de l'employeur et avaient 90 jours pour le faire. La recommandation du comité de discipline en faveur de la suspension a été communiquée à tous les gestionnaires ou supérieurs hiérarchiques des employés en cause. C'est à eux qu'il est revenu d'agir et de veiller à ce que la suspension ait lieu conformément à la politique en vigueur. Une fois les décisions prises à ce sujet, ils devaient communiquer les dates de la suspension au comité de discipline, et ce dernier devait s'assurer que le montant approprié allait être retranché de la paye des employés.

Les mesures disciplinaires contribuent à réduire le risque de récidive, mais leur effet pourrait être éphémère

8.39 Concrètement, une suspension implique deux conséquences indissociables : premièrement, l'employé ne peut se trouver sur les lieux de travail pendant la durée de la suspension; deuxièmement, un montant équivalant à sa période d'absence est déduit de sa paye. La suspension n'a rien changé aux indemnités prévues aux termes des directives sur le service extérieur.

8.40 Nous avons pu établir que les déductions de salaire avaient été appliquées et que le Ministère avait suivi les procédures prescrites par le gouvernement pour les mesures disciplinaires. Ces procédures n'exigeaient pas que l'on fasse savoir au comité de discipline si toutes les suspensions s'étaient effectuées conformément à la politique officielle du gouvernement.

8.41 A notre avis, la discipline est un facteur qui influence les comportements et les valeurs. Étant donné la gravité des irrégularités dans les demandes de remboursement des dépenses de voyage et l'intérêt du public à cet égard, on aurait pu prendre d'autres mesures spéciales pour qu'il ne fasse aucun doute, pour toutes les personnes concernées, que les suspensions avaient été dûment appliquées. Le fait d'exiger des superviseurs la confirmation que les suspensions avaient été

appliquées aurait procuré une certitude complète.

8.42 L'imposition de mesures disciplinaires pour corriger un comportement douteux et un abus de confiance peut avoir un effet dissuasif puissant. Outre la perte de revenus, les mesures disciplinaires limitent de beaucoup les possibilités d'avancement.

Conclusions

8.43 Dans cette affaire, le processus disciplinaire a été bien géré et des sanctions diverses ont été imposées selon les cas d'inconduite.

8.44 Cette affaire d'irrégularités dans les demandes de remboursement de dépenses de voyage, qui a entaché l'histoire du Ministère, est un incident clos. Il ne nous reste plus qu'à tourner la page et à concentrer notre énergie sur le présent et l'avenir.

Il faut améliorer la gestion des déplacements

8.45 Le type d'irrégularités commises ne pourraient être entièrement prévenues au moyen de contrôles officiels. Fondamentalement, elles révèlent des lacunes dans la culture du Ministère, ce qui comprend le code d'éthique et les valeurs. L'enquête et les mesures disciplinaires adoptées ont beaucoup contribué à renforcer le contrôle exercé par le Ministère, mais elles n'en restent pas moins intrinsèquement temporaires.

8.46 Outre cette enquête et les mesures disciplinaires, nous comptions trouver une amélioration dans la gestion des déplacements par le Ministère. Cela aurait permis d'éviter que ce genre de problème se reproduise et aurait fourni l'assurance que les voyages sont bien gérés, tant sur le plan de l'efficacité que de l'efficience.

8.47 Depuis 1992, les résultats des vérifications attirent l'attention sur les lacunes perpétuelles de la gestion des voyages. Par exemple, ils signalent le peu de rapports à la direction sur l'utilisation et les coûts des déplacements, le taux élevé d'erreurs dans la préparation et le traitement des demandes de remboursement des dépenses à ce chapitre, le peu d'analyses effectuées sur les taux d'erreurs, le retard accumulé dans la vérification des comptes visés par les demandes, les lacunes de cette vérification, les montants excessifs des avances, et les demandes de remboursement présentées au-delà des délais autorisés.

8.48 Le Ministère nous a indiqué qu'il avait récemment instauré des mesures pour améliorer sa gestion des voyages. Ainsi, le Ministère vient-il tout juste de terminer une vérification interne dont le rapport final devrait être présenté sous peu.

8.49 Selon nous, ce qu'il faut au Ministère pour améliorer la gestion des voyages en général, c'est un plan exhaustif, qui ait l'appui de la haute direction. Ce plan doit viser à renforcer le processus décisionnel à tous les niveaux et le degré de contrôle

global.

8.50 Entre autres, ce plan pourrait redéfinir l'administration des déplacements, déterminer les besoins d'information et de rapports de gestion, évaluer les besoins de voyages et les moyens d'en réduire les coûts, prévoir un échantillonnage statistique des demandes de remboursement des dépenses à ce chapitre afin d'en tirer une évaluation du risque. Ce plan pourrait également recommander une formation plus soutenue des employés de sorte qu'ils soient davantage en mesure de préserver l'efficacité des programmes tout en réduisant les coûts au montant minimum.

8.51 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait poursuivre la mise en oeuvre d'un plan afin d'améliorer sa gestion des déplacements.

Modification des directives sur le service extérieur

Introduction

8.52 Comme nous l'avons fait remarquer plus tôt au paragraphe 8.27, la quasi-totalité des demandes de remboursement irrégulières décelées par le Ministère découlaient de sept des directives sur le service extérieur, en particulier de celles qui traitent des voyages associés aux réinstallations, du transport en période de congé et de l'aide au déplacement. Dans le cadre de nos travaux sur les mesures qu'a prises le Ministère pour corriger les irrégularités, nous avons dû approfondir les modifications apportées en 1993 aux directives 45 (Congé de service à l'extérieur) et 50 (Aide au déplacement de vacance pour le service à l'extérieur). Nous n'avons pas procédé à un examen détaillé de l'utilisation de ces directives, mais nous avons passé en revue le processus et l'information dont le Ministère s'était inspiré pour modifier ces directives, en particulier, et les autres directives sur le service extérieur en général. Ce faisant, nous avons étudié les conséquences des modifications apportées au régime des indemnités.

Renseignements généraux

8.53 Déjà, en 1994, nous soulignions, dans notre rapport, la complexité des directives sur le service extérieur. La description ci-dessous vient appuyer cette affirmation, en particulier pour ce qui est des directives 45 et 50. Pour plus de renseignements et une description détaillée de ces directives DSE, le lecteur peut se reporter au chapitre 22 de notre rapport de 1994.

8.54 Les directives sur le service extérieur ne sont pas récentes. Au cours des ans, elles ont évolué et, de règlements imposés par l'administration fédérale, elles sont devenues des droits négociés. Tous les trois ans, le Conseil du Trésor, en sa qualité d'employeur, en négocie les modalités avec les représentants des fonctionnaires.

8.55 Les directives sur le service extérieur (DSE) s'appuient sur trois concepts fondamentaux : **la comparabilité, l'encouragement et l'incitation, et le lien avec l'exécution des programmes**.

L'incitation, par exemple, consiste à susciter de l'intérêt pour le service extérieur en offrant aux employés et à leur famille une compensation en échange d'éventuels inconvénients et désagréments dans d'autres pays. Une prime de service extérieur (directive 56) est versée à tous les employés en poste à l'étranger. Cette indemnité non imposable augmente selon le groupe salarial, la situation familiale et la durée du service extérieur. Les employés en poste à l'étranger peuvent aussi se prévaloir d'un congé supplémentaire (directive 45), calculé d'après le nombre de mois de services fournis à l'extérieur, et bénéficier d'une aide au déplacement de vacance (directive 50) pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille résidant à l'étranger. Cette dernière aide s'adresse surtout aux employés en poste dans des régions difficiles.

8.56 La pièce 8.3 illustre les dépenses nettes effectuées aux termes des directives sur le service extérieur, ventilées selon le principe directeur qui les sous-tend. Globalement, les DSE abordent jusqu'à 100 aspects différents de la vie à l'étranger, dont le logement, la réinstallation, la santé, les études, les indemnités et le déplacement. Quelque 1 700 fonctionnaires canadiens travaillant à plus de 140 endroits dans le monde, dans des conditions plus ou moins difficiles, peuvent s'en prévaloir. Soixante-quatre pour cent environ de ces personnes relèvent du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Pièce 8.3

Dépenses découlant de l'application des DSE par principe directeur (en millions de dollars - valeur nominale)

Principe directeur	**1991-1992**	**1993-1994**	**Augmentation (Réduction) en pourcentage**
Comparabilité			
DSE 25 - Logement	49,2	52,9	7,5
DSE 34 - Indemnités scolaires	8,5	9,9	16,5
DSE 55 - Péréquation du traitement	7,9	11,0	39,2
11 autres DSE	5,1	4,7	(7,8)
	70,7	**78,5**	
Encouragement/incitation			
DSE 45 - Congé de service extérieur	3,5	3,7	5,7
DSE 50 - Aide au déplacement de vacance pour le service à l'extérieur	7,1	8,4	18,3
DSE 56 - Prime de service extérieur	17,3	16,2	(6,4)
DSE 58 - Indemnité			

différentielle de mission	7,7	7,1	(7,8)
	35,6	**35,4**	
Liens avec l'exécution des programmes			
DSE 15 - Réinstallation	25,3	29,7	17,4
7 autres DSE	1,5	0,9	(40,0)
	26,8	**30,6**	
Dépenses totales au titre des DSE	**133,1**	**144,5**	

Source : Approvisionnements et Services Rapport # 9005

8.57 La nouvelle orientation des directives 45 et 50 date de 1982. Auparavant, diverses dispositions prévoyaient des congés « canadiens » pour aider les fonctionnaires et leur famille à revenir au Canada. Il s'agissait de permettre à ces personnes de refaire connaissance avec le Canada et de reprendre des forces dans un contexte connu, loin des difficultés et restrictions d'un milieu étranger. Les directives 45 et 50 sur le service extérieur n'ont plus, comme autrefois, pour unique objet d'assurer la « recanadianisation » des fonctionnaires envoyés à l'étranger. De nos jours, ces employés peuvent prendre leurs vacances et aller se reposer n'importe où dans le monde, et ne sont pas tenus de revenir au Canada pour pouvoir profiter de leurs indemnités.

8.58 Pour encourager le service à l'extérieur, la directive 45 accorde aux employés un congé additionnel de 10 jours par année de service à l'étranger. Les employés ont le choix entre trois options : utiliser leurs crédits de congé; toucher, contre leurs crédits de congé, une somme en espèces calculée d'après leur traitement au 31 mars; ou échanger dix jours de crédits de congés contre une indemnité de transport. Le versement en espèces est imposable et nécessite l'envoi d'un feuillet T4 ou d'un T4A.

8.59 Les employés qui choisissent la troisième option, l'échange contre une indemnité de transport, reçoivent une indemnité équivalant à 85 p. 100 du coût d'un billet d'avion aller-retour plein tarif en classe économique entre Ottawa et le poste d'attache. Pour pouvoir échanger son indemnité contre un billet d'avion, l'employé doit présenter la demande tandis qu'il est encore en poste à l'étranger. Cette option n'est pas imposable. Cette indemnité peut être touchée en plusieurs tranches dans l'année ou servir à plus d'une personne. Par exemple, un employé peut profiter de l'indemnité pour se rendre auprès de sa famille ou pour faire venir des membres de sa famille à la mission. Bien que le montant de l'indemnité soit calculé d'après le prix des billets d'avion, il n'est pas obligatoire, pour en bénéficier, de voyager par ce mode de transport.

8.60 Tous les modes de transport commerciaux sont admissibles à un remboursement en vertu de la DSE 45. Le Ministère établit une distinction entre les modes de transport commerciaux et récréatifs.

Par exemple, les coûts rattachés à l'utilisation de fourgonnettes de camping ou de maisons flottantes comme moyens de transport sont admissibles, alors qu'ils ne le sont pas dans le cas de canots et de bicyclettes, qui font partie de la catégorie des moyens de transport récréatifs. Les employés qui obtiennent une avance doivent en rendre compte et la régler dès le retour du voyage ou dans l'année qui suit le versement de l'avance.

8.61 Les congés de service à l'extérieur non utilisés peuvent être accumulés. Le DSE 45 prévoit qu'ils peuvent être pris ou monnayés en tout temps. En 1993-1994, les dépenses qui ont découlé de l'application de la DSE 45 se sont élevées à 3,7 millions de dollars.

8.62 La DSE 50, qui date de 1982, prévoit une aide au déplacement qui permet aux employés et à leurs personnes à charge de revenir au Canada ou de visiter un autre pays pendant leur séjour à l'étranger ou à la fin de celui-ci, dans les limites du montant total de l'indemnité.

8.63 Pendant leur séjour à l'étranger, les employés en poste et leurs personnes à charge ont droit, aux termes de la DSE 50, à la valeur d'un voyage aller-retour entre la mission et l'administration centrale (normalement à Ottawa). Le nombre de ces voyages payés dépend du degré de difficulté attribué à la mission. L'aide au déplacement pour vacances est réservée aux personnes en poste à l'étranger et pendant une période déterminée au-delà de laquelle elle n'est plus disponible. Pour bénéficier de son indemnité aux termes de la DSE 50, l'employé doit prendre un minimum de 10 jours de congé. En 1993-1994, les dépenses au titre de la DSE ont totalisé 8,4 millions de dollars.

Modifications apportées aux directives 45 et 50 sur le service extérieur

8.64 En 1993, on a modifié les modalités d'application de la directive 45. Les employés sont maintenant autorisés à monnayer leurs crédits de congé plusieurs fois par an. En outre, ils ont jusqu'à un an pour justifier les avances d'indemnité de transport. Le montant de cette indemnité a été fixé à 85 p. 100 du prix d'un billet d'avion aller-retour plein tarif en classe économique entre la mission et l'administration centrale. Auparavant, ce montant pouvait atteindre l'équivalent de 100 p. 100 du coût d'un tel billet.

8.65 En 1993, on a réintitulé la DSE 50 « Aide au déplacement de vacance pour le service à l'extérieur ». On y a ajouté le choix d'une autre indemnité de déplacement de vacance à l'égard de laquelle l'employé n'est pas tenu de rendre des comptes en présentant des pièces justificatives. Un employé peut maintenant choisir n'importe quelle destination, mais le Ministère s'attend normalement que l'indemnité accordée au titre de la DSE soit utilisée pour voyager ailleurs qu'à proximité de la mission (généralement une ville). Les employés peuvent rester dans le pays où ils séjournent ou en sortir.

8.66 Les employés ont encore la possibilité de demander le remboursement de leurs dépenses de voyage, jusqu'à concurrence du plafond établi, soit l'équivalent du prix d'un billet d'avion aller-

retour plein tarif en classe économique. Pour toucher l'indemnité, les employés doivent rendre des comptes, c'est-à-dire présenter des reçus pour justifier leur demande de remboursement de frais de voyage. S'ils choisissent un paiement non soumis à justification, ils reçoivent l'équivalent de 80 p. 100 du prix d'un billet d'avion aller-retour plein tarif, en classe économique, entre la mission et l'administration centrale (ou 90 p. 100 en cas d'escale normale) par personne (l'employé et chacune de ses personnes à charge). Les employés ne sont pas tenus de présenter des reçus pour justifier ces versements. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de justifier l'utilisation des fonds en vertu de la nouvelle option, le sous-ministre peut demander confirmation que le voyage a bien été effectué.

8.67 Si l'option précédente exigeait que les fonds servent à couvrir des dépenses de transport et d'escale, la nouvelle option, elle, permet d'utiliser les fonds pour couvrir n'importe quelle dépense de vacances. Par exemple, les familles peuvent s'en servir pour acheter des forfaits, ce qui, auparavant, n'était pas permis.

8.68 En modifiant ainsi les directives, le Conseil du Trésor espérait donner plus de latitude aux employés, réduire le solde des crédits de congés accumulés aux termes de la DSE 45, diminuer le coût des indemnités autorisées par la DSE 50 et limiter le nombre des demandes de remboursement de dépenses de voyage et donc les coûts administratifs correspondants.

L'obligation de rendre compte des résultats liés à l'application des directives sur le service extérieur

8.69 Le Conseil du Trésor, qui regroupe six ministres, a été établi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En tant qu'employeur, ce comité législatif est responsable en dernier recours des directives sur le service extérieur. Les DSE donnent droit à des indemnités négociées par le Conseil national mixte, indemnités qui doivent être approuvées par le Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est responsable de la politique en matière de service extérieur et doit rendre compte de la formulation des directives à cet égard.

8.70 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est responsable et comptable de l'administration des DSE. Il traite les demandes et doit également interpréter et appliquer les directives. Le Ministère joue donc un rôle d'exécuteur à cet égard. Il est également chargé de soumettre de l'information sur les DSE au Secrétariat du Conseil du Trésor.

8.71 Dans notre rapport de 1994, nous avons fait part de nos préoccupations au sujet des DSE, à savoir leur complexité, le contrôle des coûts et la mesure dans laquelle elles donnaient les résultats escomptés. Nous avons conclu que, pour apporter des modifications dans ce domaine, 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. Dans le cadre de cet exercice, il serait bon que les parties établissent entre elles leurs

responsabilités respectives concernant la reddition des comptes pour les résultats des DSE.

8.72 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères dont les employés sont touchés par les directives sur le service extérieur devraient, de concert, mieux clarifier leurs obligations redditionnelles respectives à l'égard des directives sur le service extérieur.

Les paiements non soumis à justification

8.73 Les employés cherchent depuis des années à faire assouplir les modalités d'utilisation des indemnités de voyage. L'idée de pouvoir présenter des demandes de remboursement en vertu de la DSE 50 sans pièces justificatives date d'avant 1989. On ne l'avait pas négociée en raison du report, jusqu'en 1990, de la mise à jour des DSE. C'est en 1993, à l'occasion de cette mise à jour, qu'on a commencé à autoriser le versement d'indemnités sans exiger de pièces justificatives aux termes de la DSE 50.

8.74 En 1991, le Conseil du Trésor a donné au Secrétariat le pouvoir de négocier la possibilité de présenter des demandes de remboursement non soumises à justification aux termes de la DSE 50. Les décideurs ont été avisés que ces nouvelles dispositions les exposeraient à la critique, dans la foulée des irrégularités décelées relativement à certaines dépenses de voyage. Néanmoins, ils ont jugé que la simplicité d'application et la réduction des coûts qui devaient en découler valaient amplement la peine qu'on en prenne le risque.

8.75 Depuis 1993, à titre expérimental, la DSE permet aux employés de recevoir, pour leurs vacances, une somme non soumise à justification équivalant à 80 ou 90 p. 100 d'un billet d'avion aller-retour, plein tarif, en classe économique et de l'utiliser pour voyager par le moyen de transport ou vers la destination de leur choix. L'évaluation des effets du changement a débuté en février 1995, au moment où nous achevions notre vérification.

8.76 Il semble qu'en vertu de la politique antérieure, les employés avaient beaucoup d'argent pour le transport et peu pour les autres dépenses du voyage. L'introduction de versements non sujets à justification aux termes de la DSE 50 résoud ce problème en leur laissant plus de latitude : la directive ne sert plus seulement à couvrir les dépenses de transport, mais elle constitue aussi un moyen pour les employés d'obtenir des indemnités en espèces.

8.77 La DSE 50 autorisant désormais le versement d'indemnités en espèces non soumises à justification, maintes restrictions, que les employés jugeaient injustes ou illogiques relativement à leur utilisation, ont été levées. Ce changement apporte un incitatif plus attrayant pour retenir les employés du service extérieur.

8.78 Entre juin 1993 et juin 1994, les employés ont présenté 1 485 demandes de remboursement aux termes de la DSE 50. Soixante-dix pour cent de ces demandes d'indemnités visaient un paiement non soumis à

justification. Cela indique que la nouvelle formule plaît aux employés.

8.79 L'évaluation imminente de la DSE 50 permettra non seulement une meilleure appréciation de l'incidence qu'ont eue les modifications apportées à la DSE, mais suggérera aussi l'orientation générale que l'on devra suivre en vue de simplifier les DSE, de les assouplir et d'en réduire le coût, tout en établissant des mécanismes de reddition de comptes et de suivi des résultats.

On a besoin d'une information et de communications de meilleure qualité

8.80 Nous avons signalé, dans notre rapport de 1994, que les dépenses découlant de l'application des directives sur le service extérieur ont augmenté, en moyenne, dans une proportion de neuf pour cent par employé et par année depuis 1988-1989. Le coût des indemnités accordées aux employés à l'étranger augmente, sans que cela fasse l'objet d'un examen suffisant.

8.81 En septembre 1991, le Conseil du Trésor a autorisé le Secrétariat à négocier les directives sur le service extérieur. Selon les pouvoirs que lui conférait ce mandat, l'augmentation éventuelle du coût des DSE (à l'exclusion des indemnités consacrées au logement) ne devait pas dépasser un certain pourcentage ou un certain montant. Cependant, ce plafond n'était pas destiné à limiter les dépenses effectives au titre des DSE.

8.82 Nous avons établi que les dépenses aux termes de ces directives, sans compter le logement, avaient augmenté au total de 7,7 millions de dollars entre l'exercice financier de 1992 et celui de 1994. En particulier, les dépenses occasionnées par la DSE 50 n'ont pas diminué comme prévu, mais bien augmenté de 16,6 p. 100.

8.83 Même si les données existent, il est difficile de réunir des résultats d'analyses utiles pour la prise de décisions. Nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Ministère ne partageaient pas les mêmes attentes quant aux coûts et aux économies que devaient engendrer les modifications apportées aux DSE. En 1991, le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoyait réaliser des économies au titre de la DSE 50, mais il n'en a pas fait l'estimation parce qu'à son avis, celles-ci étaient liées à l'issue des négociations. On s'attendait aussi à des économies à long terme pour ce qui était des crédits de congés en vertu de la DSE 45, mais celles-là non plus n'ont pas fait l'objet d'estimations plus précises, parce qu'on les considérait trop dépendantes des habitudes des utilisateurs. Le Ministère pensait, sans avoir fait d'analyse détaillée des coûts à ce sujet, que les modifications apportées aux DSE 45 et 50 n'allaient entraîner ni augmentation ni réduction des coûts.

8.84 Bien que les données servent à orienter les négociations au sujet des DSE, ni le Secrétariat du Conseil du Trésor ni le Ministère n'ont prévu de budget pour ces directives au cours des prochaines années. Par conséquent, les dépenses à prévoir, tant au titre de la DSE 45 que de la 50, sont mal connues. Aucun des deux organismes n'a

profité de l'occasion qui lui était donnée à la clôture des négociations ou avant la mise en oeuvre des changements pour analyser les tendances liées à l'utilisation et au coût total des DSE. Or, les dépenses rattachées à la DSE 50 ont augmenté de 1,2 million de dollars (16,6 p. 100) au cours des exercices 1993 et 1994, et les dépenses associées à la DSE 45, de 262 000 $ au cours de la même période. D'après nos observations, on ne surveillait pas l'évolution des dépenses ni des tendances liées à l'utilisation des DSE; nous n'avons obtenu non plus aucune explication au sujet de leur augmentation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris une analyse à ce sujet. Par exemple, il se peut que le coût de l'application de la DSE 50 ait augmenté en raison d'une hausse approximative de 8 p. 100 du prix des billets d'avion à l'échelle internationale.

8.85 Les DSE sont complexes et les dépenses qui en découlent sont appelées à varier grandement selon de nombreux facteurs. Nous ne prétendons pas qu'il soit aisé de faire une analyse des tendances. Par exemple, elles sont tributaires des fluctuations du dollar canadien. Ainsi, entre 1992 et 1994, le dollar canadien a été déprécié de 14,7 p. 100 par rapport au dollar américain. Elles sont aussi influencées par le coût de la vie à l'étranger, les variations du nombre d'employés en poste à l'étranger, la fréquence des mutations et la situation familiale des employés en poste à l'étranger. Lors de l'examen des DSE, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Ministère auront besoin d'analyses plus approfondies pour évaluer les effets des directives sur leurs activités et les coûts connexes.

8.86 Enfin, même s'il n'est pas essentiel d'établir des comparaisons avec les autres administrations publiques pour savoir comment devraient s'appliquer les directives sur le service à l'étranger au sein du gouvernement canadien, les décideurs pourraient trouver cet exercice utile. D'après nos recherches, il est inhabituel que des administrations publiques accordent à leurs employés en poste à l'étranger des indemnités en espèces, non soumises à justification, pour des vacances ou des crédits de vacances, aussi élevées que celles allouées au Canada.

Il faut mettre sur pied un système d'analyse

8.87 Les directives sur le service extérieur sont complexes et l'on ne possède pas d'information ni de mécanismes d'analyse suffisants pour les gérer. Certes, il ne serait pas facile d'établir de meilleures analyses, et il y aurait des frais à supporter. Pourtant, faute d'un tel mécanisme, les décideurs en sont réduits aux hypothèses et aux conjectures sur les coûts et les avantages. Les paragraphes qui suivent illustrent la complexité que revêt l'analyse des données nécessaire à la présentation de meilleures informations pour la prise de décisions.

8.88 La DSE 45 est conçue de telle sorte qu'elle risque d'entraîner une augmentation des coûts. Ainsi, des crédits de congés accumulés par l'employé alors qu'il est en poste à proximité d'Ottawa peuvent être échangés contre une indemnité de transport d'une valeur plus élevée quand l'employé est détaché dans une mission éloignée.

8.89 D'après les rapports du Conseil du Trésor, en mars 1991, le nombre de crédits accumulés de congés de service à l'extérieur atteignait 78 878 jours. En 1991, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'attendait à ce que les modifications proposées favorisent une réduction du solde des crédits de congés aux termes de la DSE 45. L'ampleur de cette réduction allait dépendre, selon lui, des tendances liées à l'utilisation, ce qui fait qu'on ne l'a pas estimée. Par ailleurs, personne ne s'est arrêté non plus à analyser ces tendances.

8.90 D'après les données récentes que nous avons obtenues du Ministère, le solde des crédits accumulés en février 1995 était de 21 736 jours, ce qui semble indiquer une réduction de 57 142 jours ou de 72 p. 100 en quatre ans. Or, il n'est pas certain que les données actuelles, soit 21 736 jours, soient comparables aux données antérieures (78 878 jours). Par exemple, la mutation d'employés du service extérieur dans d'autres ministères ou d'autres organismes pourrait expliquer cet écart. Toutefois, dans la mesure où ces données sont fiables, les fonctionnaires canadiens affectés à l'étranger ont pris (ou transformé en argent ou en indemnités de transport), en moyenne, plus de 20 jours de congés tous les ans aux termes de la DSE 45. Cela représente une fréquence qui équivaut à plus de deux fois celle d'une accumulation réglementaire à raison de 10 jours par an.

8.91 Le manque d'information et d'analyses à ce sujet fait qu'il est difficile d'établir précisément un rapport de cause à effet. Il est possible que les modifications des DSE 45 et 50 aient accéléré le rythme d'utilisation des crédits de congés. D'autres facteurs ont pu aussi intervenir et, pour obtenir des réponses à ces questions, il faudrait de meilleurs mécanismes d'analyse.

8.92 Auparavant, le montant d'une indemnité au titre de la DSE 50 pouvait être l'équivalent du prix d'un billet d'avion aller-retour plein tarif en classe économique; cette indemnité, maintenant réduite, ne peut dépasser 80 ou 90 p. 100 de ce prix. En toute logique, cette réduction devrait entraîner une diminution de l'argent déboursé pour chaque demande, dans une proportion qui pourrait atteindre jusqu'à 20 p. 100 du prix d'un billet d'avion. Pourtant, les dépenses totales aux termes de la DSE 50 n'ont pas cessé d'augmenter d'année en année. Il faudrait analyser cet écart afin de pouvoir l'expliquer. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est attelé à la tâche.

8.93 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a essayé de rendre la DSE 50 moins complexe et d'en réduire les coûts d'administration en faisant appel au principe des avances non soumises à justification. Cependant, avec cette modification, on doit reconnaître qu'il faut mettre en équilibre l'atteinte de ces buts et la possibilité d'un attrait financier pour les employés.

8.94 La pièce 8.4 donne des exemples d'incitatifs financiers attribuables à l'écart entre le prix d'un billet d'avion aller-retour plein tarif en classe économique (entre la mission et l'administration centrale) et celui d'un billet économique à rabais. La différence, s'il y en a une, varie forcément d'un lieu à l'autre et selon les prix

des billets d'avion en vigueur au moment de l'achat, selon la destination et le mode de transport choisis par l'employé, et le nombre de personnes à sa charge.

Pièce 8.4

Voyages aux termes de la DSE 50
L'incitatif financier

Niveau de difficulté de la mission	Mission	Prix des billets d'avion plein tarif (Y) et à tarif spécial (Y2) *	Avance non soumise à justification dans une proportion de 80, de 90 ou de 100 % aux termes de la DSE 50	Prix du billet d'avion à tarif réduit **	Différence de prix par billet
0	Bruxelles	4 908 $	3 926 (80 %)	1 690 $	2 236 $
0	Tokyo	7 332	5 866 (80 %)	2 109	3 757
0	Paris	4 441	3 553 (80 %)	1 270	2 283
0	Londres	3 716	2 973 (80 %)	926	2 047
I	Buenos Aires	3 824	3 442 (90 %)	1 724	1 718
I	Singapour	5 849	5 264 (90 %)	3 234	2 030
II	Budapest	3 366	3 029 (90 %)	1 116	1 913
II	Hong Kong	3 438 (Y2)	3 438 (100 %)	2 385	1 053
III	Manille	3 051 (Y2)	3 051 (100 %)	2 360	691
IV	Moscou	5 244	4 720 (90 %)	2 001	2 719
V	Islamabad	3 972	3 575 (90 %)	1 707	1 868

*Le « Y » désigne les billets plein tarif en classe économique et « Y2 » les billets en classe économique à tarif spécial qu'on peut obtenir pour certains trajets pour lesquels il n'existe pas de billets plein tarif en classe économique.

**Le billet à tarif réduit coûte moins que le billet plein tarif en classe économique. Il est assorti de certaines conditions; par exemple, les réservations doivent être faites à l'avance et il se peut que l'employé ait à séjourner quelques jours à Ottawa.

Source : Les renseignements susmentionnés proviennent du Service des voyages du gouvernement. Les prix indiqués représentent les prix des billets d'avion aller-retour entre les villes ci-dessus et Ottawa. Ce sont les prix publiés, taxes en sus, qui étaient en vigueur le 13 avril 1995.

8.95 Ainsi, des employés occupant des postes dans des missions également difficiles peuvent pourtant obtenir des indemnités plus ou moins avantageuses. Par exemple, les missions de Bruxelles et de Tokyo présentent toutes deux des niveaux de difficulté nuls, mais un employé en poste à Bruxelles peut tirer un profit de 2 236 $ tandis que son homologue en poste à Tokyo pourrait tirer jusqu'à 3 757 $ de la même transaction, en raison de la différence entre les prix des billets d'avion.

8.96 Nous n'avons pu trouver de fondement à cette proportion établie à 80 ou 90 p. 100, ni d'autres solutions qui aient été envisagées. Les agents de négociation qui représentaient les employés ont approuvé ces proportions. On nous a fait savoir que, si l'objectif du Secrétariat du Conseil du Trésor était de réduire les dépenses auxquelles l'exposait la politique alors en vigueur, le pourcentage précis de la réduction des frais admissibles a été arrêté par la négociation.

8.97 En résumé, en dépit de données disponibles, les moyens sont limités lorsqu'il s'agit de cerner les tendances liées à l'utilisation des DSE et l'évolution des coûts connexes, ou de les analyser. Sans doute, un certain nombre de raisons expliquent l'augmentation des coûts à court terme et leur baisse possible à plus long terme. Sans un dispositif d'analyse plus systématique au Ministère et au Secrétariat du Conseil du Trésor, aucune information ne permet de savoir si les modifications déjà apportées, ou susceptibles de l'être, aux directives sur le service extérieur contribuent véritablement à une gestion plus efficace et plus efficiente des indemnités.

8.98 En concluant qu'il faudrait recueillir plus de données et faire plus d'analyses, on reconnaît que cela pourrait entraîner d'autres coûts. Nous ne voulons pas dire qu'il faut engager plus de personnel à temps plein, mais plutôt qu'on pourrait envisager d'engager du personnel en fonction des besoins.

8.99 Conformément à leur politique et à leurs responsabilités opérationnelles, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère

des Affaires étrangères et du Commerce international devraient améliorer leurs services de collecte et d'analyse de l'information sur les tendances liées à l'utilisation des directives sur le service extérieur et sur les coûts qui en résultent.

Il reste encore à évaluer le bien-fondé d'une simplification et d'une réduction de la charge administrative

8.100 La possibilité d'obtenir un paiement sans pièces justificatives conformément à la DSE 50 a éliminé la nécessité de préparer, de soumettre et de traiter des demandes de remboursement des dépenses de voyage. Normalement, cela devrait se concrétiser par une réduction du temps consacré à la préparation et à la vérification des demandes. Néanmoins, on a, parallèlement, compliqué davantage les DSE 45 et 50 en y ajoutant de nouvelles options.

8.101 Le Ministère traite plus de 23 000 demandes de remboursement par an pour des dépenses de voyage en service commandé et des dépenses de voyage dans le cadre des directives sur le service extérieur. Le millier à peine de demandes éliminées depuis l'introduction des paiements non soumis à justification aux termes de la DSE 50 devrait en principe contribuer à faire baisser les coûts administratifs. Toutefois, comme les employés sont maintenant libres de prendre n'importe quelle portion de leurs crédits de congés (DSE 45) pendant une année donnée, il est possible aussi que le coût de l'administration des DSE augmente. Le Ministère doit encore faire la preuve qu'il gère avec plus d'efficience sa charge administrative, par suite des modifications apportées aux DSE en 1993.

8.102 Dans le cadre du prochain examen triennal, le Secrétariat du Conseil du Trésor, soutenu par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, devrait évaluer l'incidence des modifications qu'il a apportées aux directives sur le service extérieur en 1993. En particulier, il devrait étudier les effets de l'introduction des paiements non soumis à justification.

Il faudrait revoir le traitement fiscal des indemnités

8.103 Le traitement fiscal réservé aux indemnités relatives au service extérieur est une autre question d'une grande complexité. La première fois que Revenu Canada a réexaminé si ces avantages étaient imposables ou non remonte à la fin des années 1970 et au début des années 1980. A l'époque, seules deux des indemnités avaient été jugées imposables.

8.104 En 1991, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé à Revenu Canada de confirmer si certaines indemnités non soumises à justification envisagées pour les dépenses de réinstallation de même que les indemnités issues de la transformation d'un remboursement de dépenses de voyage réelles et raisonnables en une indemnité de déplacement de vacance non soumise à justification continueraient de ne pas être imposées. Revenu Canada a répondu par l'affirmative en invoquant une disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en vertu de laquelle les indemnités, pour représentation ou autres circonstances spéciales, versées aux fonctionnaires pendant un séjour à l'extérieur

du Canada, ne sont pas imposables. Par conséquent, les montants versés aux employés à titre d'indemnités non soumises à justification ne figurent pas sur les feuillets T4 ou les T4A des employés.

8.105 En août 1994, Revenu Canada s'est vu demander si les indemnités versées aux termes de dix DSE étaient imposables en tout ou en partie et s'il fallait, le cas échéant, fournir des feuillets T4 ou des T4A aux employés, ou si, au contraire, elles étaient exemptées aux termes de certaines dispositions spécifiques de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le Ministère a attiré en particulier l'attention de Revenu Canada sur les DSE 45 et 50. Au moment de notre vérification, Revenu Canada n'avait pas encore amorcé l'examen demandé. Nous signalons cependant que les montants versés à titre d'indemnités aux termes de la DSE 50 sont établis non pas d'après les dépenses réelles des déplacements de vacance des employés, mais d'après le prix des billets d'avion sur le marché.

8.106 Le caractère non imposable des indemnités accordées par la DSE 50 se traduit par un avantage supplémentaire pour les employés. Il n'est pas sûr que l'exemption dont fait état la *Loi de l'impôt sur le revenu* ait eu pour objet de s'étendre aux types d'indemnités actuellement versées aux fonctionnaires en service à l'étranger. Le traitement fiscal des DSE est un élément important que devront prendre en considération les personnes chargées d'évaluer les avantages liés aux DSE. Cette demande d'interprétation auprès de Revenu Canada est d'autant plus pertinente et opportune que l'on amorcera sous peu le prochain examen triennal des DSE.

8.107 Le prochain examen triennal des directives sur le service extérieur devrait inclure un examen approfondi du traitement fiscal des indemnités.

Conclusions

8.108 Dans notre rapport de 1994, nous avons signalé que les directives sur le service extérieur demeuraient complexes et qu'il restait à régler à leur sujet un certain nombre de questions de longue date. Le présent chapitre illustre encore une fois ce problème. Les modifications apportées en 1993 aux DSE ont accordé plus de latitude aux employés, mais les résultats, notamment les économies, n'en ont pas encore été évalués. Il y a lieu de profiter du prochain examen triennal, prévu en 1996, pour répondre à ces questions. Comme nous l'avions fait observer en 1994, une révision en profondeur du système des DES demeure le plus grand défi à relever.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor en ce qui a trait à ses responsabilités : *Le Rapport du vérificateur général fait plusieurs observations et recommandations positives au sujet des procédés et des renseignements qui ont été utilisés par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour modifier les Directives sur le service extérieur (DSE).*

Le Secrétariat et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international continueront à coopérer afin d'améliorer la qualité des renseignements et la gestion des DSE.

Comme il est indiqué dans le Rapport du vérificateur général, il faut reconnaître que les moyens de cerner et d'analyser les schémas d'utilisation des DSE et les coûts y afférents sont limités. Cette situation est rendue encore plus complexe à cause des taux de change de monnaies à travers le monde.

Des projets de modification de la politique feront l'objet de discussions avec les syndicats de la fonction publique au sein du Conseil national mixte et ce, dans le cadre de l'examen triennal des Directives sur le service extérieur, qui débutera à l'automne de 1995. On y fera notamment un examen minutieux de la mise en oeuvre des modifications qui ont été apportées aux DSE 45 et 50. Le traitement fiscal des DSE sera également étudié. Le Secrétariat aura pour objectif de simplifier les directives susmentionnées et de réaliser un maximum d'économies.

Il faut en outre souligner que toute modification apportée aux DSE est assujettie à l'approbation des agents négociateurs du Conseil national mixte.

Équipe de vérification

N. Pal Ahuja
Brian Brisson
Tony Shaw

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Trevor R. Shaw.

Chapitre 9

Information destinée au Parlement

Les déficits et la dette :
Pour comprendre les choix

Table des matières

		Page
Points saillants		9-5
Introduction		9-7
Les déficits et la dette : le rôle du vérificateur général		9-7
Le but du chapitre		9-8
Observations		9-8
Une dette supportable		9-8
Qu'est-ce qu'une dette supportable?	9-8	
Dette supportable et choix budgétaires		9-9
L'incertitude des taux d'intérêt et de la croissance économique		9-11
Les vingt dernières années : une période de croissance de la dette		9-11
1976-1982		9-11
1982-1986		9-12
1986-1991		9-13
1991-1995		9-14
L'incidence du passé	9-15	
Les taux d'intérêt et les choix d'aujourd'hui	9-16	
La dette croissante et les choix d'aujourd'hui	9-17	
Le compte courant, la balance des paiements et la viabilité des finances publiques		9-17
Le compte courant et la balance des paiements	9-17	
Le compte courant et les emprunts à l'étranger	9-18	
Les emprunts à l'étranger et le niveau de vie	9-19	
Les déficits du compte courant et notre capacité de supporter la dette		9-20
Notre capacité de supporter la dette et le long terme		9-21
L'allégement du fardeau de la dette	9-21	
La nécessité d'un consensus		9-22
Une tribune pour une discussion du plus long terme	9-23	
La nécessité d'avoir de l'information financière à l'échelle nationale		9-23
Pourquoi avons-nous besoin d'information à		

l'échelle nationale? 9-23
Trois mesures de la dette 9-24
Peut-il y avoir une seule série de données nationales? 9-25

Conclusions 9-26

Pièces

9.1 Exemple d'une dette supportable et des choix budgétaires 9-9
9.2 Équation pour analyser la dette qui serait supportable et les choix budgétaires 9-10
9.3 Écart entre le taux d'intérêt moyen sur la dette fédérale et la croissance du PIB 9-12
(Pièce 9.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
9.4 Budget fédéral de 1981 - Déficit prévu et déficit réel 9-13
(Pièce 9.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
9.5 Budget fédéral de 1985 - Déficit prévu et déficit réel 9-14
(Pièce 9.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
9.6 Budget fédéral de 1990 - Déficit prévu et déficit réel 9-15
(Pièce 9.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
9.7 Investissements intérieurs et emprunts à l'étranger (en pourcentage du PIB) 9-19
(Pièce 9.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
9.8 Écart entre les taux d'intérêt réels du Canada et ceux des États-Unis 9-20
(Pièce 9.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Information destinée au Parlement

Les déficits et la dette :
Pour comprendre les choix

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Vérificateur responsable : Jeff Greenberg

Points saillants

9.1 Le gouvernement fédéral emprunte de l'argent et fait rapport de l'information à ce sujet depuis la Confédération. En qualité de vérificateurs, nous estimons que les données financières doivent être non seulement crédibles et compréhensibles, mais également utiles. Cela veut dire les mettre en contexte en les comparant à un quelconque point de référence pertinent, comme la taille de l'économie. A la lumière de cette comparaison, on constate que la dette fédérale de 1994-1995, qui s'établit à 546 milliards de dollars, s'élève à près de 75 p. 100 des revenus générés par les Canadiens l'an passé.

9.2 Toutefois, il est difficile de savoir si le fardeau de la dette est trop lourd, pas assez ou juste assez; c'est surtout affaire d'opinion. Pour se faire une idée, les Canadiens doivent comprendre que

plus le fardeau de la dette est imposant, plus les frais d'intérêts s'élèvent et, par conséquent, moins il reste d'argent pour les besoins des programmes si l'on ne hausse pas les impôts.

9.3 Même s'il s'agit d'une situation désagréable, l'alternative, c'est-à-dire alléger le fardeau de la dette pour éviter les répercussions contraignantes des frais d'intérêts, notamment en haussant les impôts ou en réduisant les dépenses, n'est guère plus attrayante.

9.4 Jusqu'à maintenant, les discussions sur la politique fiscale se sont articulées autour de la réduction du déficit et de l'équilibre budgétaire. Elles n'ont pas été suffisamment axées sur la question plus générale de la taille de la dette que nous pouvons assumer à long terme, ni sur la façon dont cette question s'inscrit dans notre vision du régime fiscal et du rôle du gouvernement. Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait engager le Parlement à susciter cette vision.

9.5 Pour qu'un tel débat soit utile, le Parlement a besoin d'information qui l'aide à clarifier les choix. A notre avis, le gouvernement fédéral devrait fournir cette information à long terme dans le cadre du processus de consultation budgétaire de l'automne. Selon nous, les Canadiens pourront déterminer de quelle façon les budgets annuels s'inscrivent dans une vision à long terme de la dette supportable seulement lorsque le gouvernement se sera engagé à proposer une vision de la taille de la dette qu'il est prêt à assumer et qu'il aura façonné ses budgets en conséquence.

9.6 Nous concluons le chapitre en rappelant au Parlement et au public que notre propos concerne uniquement le gouvernement fédéral. En réalité, il y a trois paliers de gouvernement qui lèvent des impôts et qui empruntent en notre nom. Pour être en mesure de voir au-delà de chaque différent palier de gouvernement et de s'interroger sur la dette que les Canadiens peuvent assumer, il nous faut connaître la dette de tous les paliers de gouvernement au Canada. L'information dont nous disposons actuellement ne répond pas très bien à cette question. A notre avis, elle le devrait.

Nota

Dans le présent chapitre, tous les chiffres des déficits et de la dette, à l'exception de ceux de 1994-1995, sont tirés des *Comptes publics* ou du *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada*. Comme les chiffres pour l'exercice financier 1994-1995 n'étaient pas disponibles au moment de mettre sous presse, nous nous sommes fondés sur les prévisions relatives aux déficits et à la dette figurant dans le *Plan budgétaire* déposé par le ministre des Finances à la Chambre des communes le 27 février 1995.

Introduction

9.7 Le gouvernement fédéral emprunte de l'argent depuis la Confédération. Bon nombre des grandes infrastructures qui forment l'épine dorsale de ce pays ont été financées de cette façon. Elles incluent notamment les chemins de fer, les ports, la voie maritime du Saint-Laurent et le pipeline transcanadien. Depuis la Confédération, soit en 128 ans, le gouvernement fédéral n'a accumulé qu'une seule fois une dette équivalente ou supérieure à celle d'aujourd'hui. Ce fut à l'époque de la Seconde Guerre mondiale. Mais il s'agissait là d'une situation spéciale.

9.8 Après la guerre, le gouvernement, au moyen d'importantes réductions des dépenses militaires, a pu entrer dans un « cycle heureux » grâce à une croissance sans précédent et à de faibles taux d'intérêt qui ont ramené le fardeau de la dette, lequel représentait plus de 100 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) à la fin de la guerre, à 19 p. 100 en 1975. Depuis, par suite de politiques fiscales et de diverses conjonctures économiques, le cercle vicieux s'est reformé et a fait augmenter la dette au niveau actuel, soit à 73 p. 100 du PIB.

Les déficits et la dette : le rôle du vérificateur général

9.9 Les responsabilités du vérificateur général incluent la vérification annuelle des états financiers sommaires du gouvernement. Lorsque nous effectuons cette vérification, nous nous intéressons non seulement à la crédibilité et à la compréhensibilité des données, mais aussi à leur utilité, c'est-à-dire que nous cherchons à savoir si elles permettent aux Canadiens de comprendre la signification des états financiers.

9.10 Dans ce contexte, les valeurs absolues du déficit de 38 milliards de dollars ou de la dette de 546 milliards de dollars n'aident tout simplement pas les Canadiens à comprendre la signification ou la pertinence de ces sommes gigantesques. Par ailleurs, lorsqu'on convertit ces chiffres imposants en ratios, comme le ratio de la dette au PIB, qui se situe actuellement à 73 p. 100 comparativement à 19 p. 100 il y a 20 ans et à 50 p. 100 il y a dix ans, on présente une information qui sera plus facile à comprendre et plus utile non seulement pour le Parlement, mais aussi pour tous les Canadiens.

9.11 Aider le Parlement à utiliser ainsi l'information des états financiers est une responsabilité qui, croyons-nous, découle naturellement du processus de vérification. Dans ce contexte, c'est devenu pour nous pratique courante que d'insister en faveur d'une information plus utile sur les déficits et la dette.

9.12 Il y a deux ans, nous avons publié un chapitre sur les déficits et la dette, sous le thème d'une information de meilleure qualité. Nous avons indiqué que le gouvernement devait rendre sa situation financière plus transparente. A cette fin, nous lui avons recommandé de fournir des indicateurs qui rendraient les chiffres de ses états financiers plus clairs en les convertissant en ratios. Nous étions également d'avis que ce genre d'information devrait être incluse dans un rapport financier annuel succinct et dans une carte de pointage où les finances du gouvernement seraient mesurées par rapport aux points de référence fixés dans le Budget.

9.13 Nous sommes heureux de signaler que le gouvernement a commencé à donner suite à nos recommandations, avec la publication l'automne dernier de son premier *Rapport financier annuel*. Nous constatons aussi avec plaisir que le gouvernement a ouvert le processus de consultation budgétaire, comme de nombreux Canadiens l'avaient demandé, afin de permettre au Parlement et au public de s'exprimer davantage au cours du processus de préparation du budget annuel.

Le but du chapitre

9.14 Dans le présent chapitre, nous poursuivons la discussion entamée il y a deux ans sur le thème d'une information de meilleure qualité et sur la nécessité de fournir des indicateurs utiles au sujet des déficits et de la dette. Plus précisément, nous espérons encourager le gouvernement à fournir une information financière qui non seulement fait mieux comprendre, mais qui clarifie les choix.

9.15 Nous sommes convaincus que le Parlement et le public ont besoin d'information qui les aide à bien comprendre la dure réalité de la dette telle qu'elle est : plus la dette est élevée, plus elle est entraînée dans un engrenage qui en rend le contrôle plus coûteux. Elle devient alors plus difficile à freiner au moyen d'un ou de deux budgets seulement.

9.16 Nous craignons que l'on ait cherché à réduire le déficit sans situer ce dernier dans le contexte d'un but à long terme de la dette que nous pouvons assumer, but qui serait compatible avec nos vues sur la fiscalité et sur la taille et le rôle du gouvernement.

9.17 Nos préoccupations ne tiennent pas aux événements d'une seule année ni aux décisions reflétées dans un seul budget. Elles ne tiennent pas non plus à un programme ou à une taxe en particulier. Elles tiennent plutôt à la capacité du gouvernement d'assumer la dette contractée au fil des ans par les gouvernements successifs.

9.18 Par le présent chapitre, nous espérons convaincre le gouvernement et le Parlement qu'il faut un consensus quant à

l'orientation du pays face à la dette. Ainsi, les Canadiens pourront voir venir les budgets difficiles qui les attendent et comprendront de quelle façon les plans annuels s'inscrivent dans une stratégie à long terme du contrôle de notre endettement.

Observations

Une dette supportable

Qu'est-ce qu'une dette supportable?

9.19 Quelles que soient leurs vues sur le rôle et la taille du gouvernement, la plupart des citoyens conviennent qu'il faut gérer la dette de façon qu'elle soit supportable. Un article paru récemment dans la *Revue de la Banque du Canada* de même que le Budget de février 1995 indiquent que les finances publiques s'assainiront si la dette du gouvernement n'augmente pas par rapport à la capacité de l'économie de la supporter. En d'autres mots, le caractère supportable de la dette est une mesure de la capacité du gouvernement de maintenir le cap actuel de la politique fiscale. Cela veut dire répondre aux exigences des créanciers et aux engagements des programmes en cours sans modification du régime fiscal en vigueur ni alourdissement du fardeau de la dette.

9.20 Une manière conventionnelle d'évaluer les répercussions de la dette est de considérer l'incidence du maintien d'un ratio de la dette au PIB stable, pas nécessairement pendant seulement un an ou deux, mais sur une période prolongée. Par conséquent, le gouvernement doit examiner annuellement les politiques fiscales possibles et les choix de programmes connexes qui stabiliseraient le ratio de la dette au PIB. Il doit aussi examiner les répercussions de ces choix sur l'économie et la société.

9.21 Cela ne veut pas dire qu'il existe un « bon » ratio ou un ratio optimal de la dette au PIB. Au Canada, nous avons vu des ratios de la dette au PIB aussi bas que 19 p. 100 jusqu'à plus de 100 p. 100. Naturellement, si le ratio augmente, les coûts financiers et autres nécessaires à la stabilisation de ce dernier montent aussi. Les premiers se traduisent par la réduction des programmes dont les Canadiens comptent bénéficier ou par des hausses d'impôts. Les seconds se traduisent par l'incidence de ces réductions et de ces hausses sur les citoyens qui auront à en porter le poids en diminuant leurs dépenses ou en payant davantage d'impôts, non seulement à court terme, mais aussi à long terme, c'est-à-dire au moment où se feront sentir les répercussions de beaucoup de ces choix.

9.22 Le gouvernement actuel a déjà pris position au sujet du contrôle du déficit et de la dette que le Canada peut assumer. Dans son livre rouge *Pour la création d'emploi - Pour la relance économique*, le gouvernement actuel indique que « Tout gouvernement responsable doit

avoir pour but de résorber le déficit ». Il indique aussi que « nous refusons (...) d'affirmer que la dette disparaîtra d'un coup de baguette magique. Notre premier objectif consistera à réduire le déficit actuel, qui s'élève à 5,2 % du produit intérieur brut, à 3 %.»

9.23 Dans le Budget de 1995, le gouvernement est allé un peu plus loin en déclarant ceci : « En 1996-1997, l'économie canadienne progressera enfin plus vite que la dette, et le ratio de la dette au PIB commencera à diminuer. Il continuera ensuite de baisser, sous l'impulsion des réductions permanentes de dépenses annoncées dans le Budget. »

Dette supportable et choix budgétaires

9.24 Si une politique financière viable en est une qui permet au moins de stabiliser le ratio de la dette au PIB sur une certaine période, la question qui se pose alors est la suivante : que faudrait-il sur le plan des dépenses de programmes et des recettes pour que le ratio soit stabilisé? Pour que le ratio soit stable, le numérateur et le dénominateur doivent croître au même rythme. Le numérateur - la croissance de la dette - est déterminé par la taille du déficit annuel, c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses. De leur côté, les dépenses peuvent être divisées en frais d'intérêts sur la dette même et en dépenses de programmes. (Voir la pièce 9.1 pour une illustration de ce rapport.)

9.25 Les économistes ont élaboré un instrument simple et hautement intégré pour comparer les facteurs qui relèvent du contrôle direct d'un gouvernement - les dépenses et les recettes - avec ceux qui n'en relèvent pas - les taux d'intérêt et la croissance économique. L'instrument met l'accent sur la taille du solde de fonctionnement (la différence entre les recettes et les dépenses de programmes) qui stabiliserait le ratio de la dette au PIB en fonction de l'écart entre les taux d'intérêt et la croissance du PIB. (Voir la pièce 9.2 pour une description de cet instrument financier.)

9.26 Ce rapport illustre une dure réalité : au moment où les taux d'intérêt sur la dette dépassent le taux de croissance de l'économie, nous avons à réaliser un excédent de fonctionnement pour empêcher la hausse du ratio de la dette au PIB. De plus, lorsque les taux d'intérêt augmentent et que la croissance économique ralentit, les frais d'intérêts augmentent aussi, tout comme le ratio de la dette au PIB. Le seul moyen d'empêcher le ratio d'augmenter consiste à réduire les dépenses ou à hausser les impôts ou à combiner ces deux mesures.

9.27 Par ailleurs, si l'économie est florissante et si les taux d'intérêt sont relativement bas, il devrait alors être possible de supporter les frais d'intérêts sur la dette et de continuer à dépenser tout en atteignant un objectif de déficit qui permettra de stabiliser,

voire de réduire, le ratio de la dette au PIB.

Pièce 9.1

Exemple d'une dette supportable et des choix budgétaires

Supposons que le PIB d'un pays croisse de cinq pour cent par année. Pour que le ratio de la dette au PIB soit stabilisé, la dette ne doit pas croître plus rapidement. Cela veut dire que le déficit annuel ne doit pas représenter plus de cinq pour cent de l'encours de la dette.

Si les taux d'intérêt étaient supérieurs à cinq pour cent, les frais d'intérêts représenteraient à eux seuls plus de cinq pour cent de la dette. Il faudrait alors que le gouvernement réalise un excédent, c'est-à-dire que ses recettes soient plus élevées que ses dépenses de programmes (le solde de fonctionnement) pour que le ratio de la dette au PIB soit stabilisé. En d'autres mots, lorsque le taux d'intérêt dépasse le taux de croissance de l'économie, il faut que les recettes dépassent les dépenses de programmes pour que la dette soit supportable. Et selon l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance, la taille de l'excédent de fonctionnement nécessaire dépendra de l'importance du ratio de la dette au PIB existant : plus le ratio de la dette au PIB sera élevé, plus il faudra un excédent de fonctionnement important pour le stabiliser.

9.28 Par exemple, dans le dernier budget, le gouvernement a prévu le déficit, la dette et le solde de fonctionnement pour 1995-1996 en se fondant sur l'hypothèse d'une croissance économique inférieure d'environ 3,5 p. 100 à la croissance des taux d'intérêt. Cet écart laisse supposer que le gouvernement aurait besoin d'un solde de fonctionnement représentant environ 2,6 p. 100 du PIB pour stabiliser le ratio de la dette au PIB à son niveau actuel de 73 p. 100. Cela correspond à un excédent de fonctionnement d'environ 19 milliards de dollars pour 1995-1996. (Voir la pièce 9.2 pour une explication de ces calculs.)

9.29 Pour l'exercice 1996-1997, le gouvernement a prévu que les taux d'intérêt seraient d'environ quatre pour cent plus élevés que la croissance économique. Compte tenu de cet écart, le gouvernement aurait besoin d'un solde de fonctionnement de 23 milliards de dollars pour maintenir le ratio de la dette au PIB aux environs de 73 p. 100.

Pièce 9.2

Équation pour analyser la dette qui serait supportable et les choix budgétaires

Le fardeau de la dette se stabilise lorsque le

solde de fonctionnement/PIB = (i-c) x (dette/PIB)

où

-le solde de fonctionnement représente la différence entre les recettes fiscales et les dépenses de programmes;

- « i » représente les taux d'intérêt sur la dette;

- « c » représente la croissance nominale du PIB.

Cette équation peut être utilisée pour calculer le solde de fonctionnement qui serait compatible avec une hypothèse donnée au sujet des frais d'intérêts sur la dette, et une valeur pour le déficit qui serait compatible avec un taux de croissance de la dette identique à celui du PIB.

Par exemple, si :

i = 9 %
c = 5,5 %
dette/PIB = 73 %
PIB = 750 milliards de dollars

et que ces valeurs sont incorporées dans l'équation ci-dessus,

le solde de fonctionnement / PIB = (0,09-0,055) x 0,73

alors,

le solde de fonctionnement/PIB = 2,6 % et
le solde de fonctionnement = 0,026 x 750 = 19 milliards de dollars.

[Pour plus d'explications, veuillez consulter *Un nouveau cadre pour la politique économique*, déposé l'automne dernier lors du processus de consultation budgétaire.]

9.30 Mais, en réalité, le gouvernement a prévu que le solde de fonctionnement pour cet exercice serait d'environ 29 milliards de dollars. Cela veut donc dire que le gouvernement s'attend que le ratio de la dette au PIB commence à décliner.

9.31 Mais ce ne sont là que des chiffres et l'on ne peut s'attendre à ce que les taux d'intérêt, la croissance économique et les facteurs qui influent sur les dépenses et les recettes se comportent de façon aussi mécanique ou prévisible. Et c'est pour cette raison que chaque décision budgétaire comporte de l'incertitude et des risques.

L'incertitude des taux d'intérêt et de la croissance économique

9.32 Dans notre chapitre de 1993, nous avons fait ressortir l'importance des taux d'intérêt sur la dette accumulée. Nous avons

montré l'incidence pernicieuse des taux d'intérêt composé et comment, une fois que la dette commence à s'accumuler, les paliers de gouvernements peuvent être entraînés dans un cercle vicieux.

9.33 Pour illustrer notre propos, nous sommes retournés plus de 40 ans en arrière et avons divisé cette période en deux tranches. Du milieu des années 50 au milieu des années 70, le Canada se trouvait dans un cercle où les taux d'intérêt étaient tellement bas par rapport à la croissance de l'économie et des revenus qu'en enregistrant de petits excédents de fonctionnement et des déficits occasionnels, il a fait chuter le ratio de la dette au PIB à 19 p. 100 en 1975. Depuis 1975, et particulièrement depuis 1980, les taux d'intérêt ont augmenté et sont demeurés constamment supérieurs à la croissance de l'économie. La pièce 9.3 fait état des variations de l'écart entre les taux d'intérêt et la croissance économique au cours de ces 40 ans.

Pièce 9.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

9.34 Ce changement structurel n'a tout simplement pas été prévu par la plupart des observateurs; il faut beaucoup de temps pour déterminer si les changements dans les taux d'intérêt et la croissance économique sont une aberration ou une nouvelle tendance. Cependant, le fait de ne pas prévoir une nouvelle tendance peut avoir d'énormes répercussions sur le fardeau de la dette.

Les vingt dernières années : une période de croissance de la dette

1976-1982

9.35 En rétrospective, 1975-1976 a marqué un tournant pour la politique fiscale. Au cours de cet exercice, le déficit a presque triplé, passant de 2,2 à 6,2 milliards de dollars. Dans le Budget de mai 1976, le ministre des Finances a reconnu cette soudaine détérioration des finances publiques en ces termes :

> « Les déficits du gouvernement fédéral et des administrations provinciales ont atteint des niveaux record en 1975. (...) cette évolution était tout à fait adaptée à la situation et avait contribué dans une large mesure à protéger les Canadiens contre les pleins effets de la récession mondiale. Cependant, maintenant que la reprise est en cours et que les dépenses des particuliers augmentent, il convient également de résorber ces déficits sans précédent. »

9.36 Mais en fait, en 1976-1977, le déficit fédéral est passé à 6,9 milliards de dollars et, cinq ans plus tard, il avait plus que doublé et était passé à 15,7 milliards de dollars. Au cours de ces cinq ans, le ratio de la dette au PIB était passé de 21 à 30 p. 100.

9.37 Finie l'ère des politiques fiscales qui avaient essentiellement permis d'équilibrer les budgets au cours d'un cycle économique et contribué à L'allégement du fardeau de la dette entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le milieu des années 70. Du milieu des années 70 jusqu'à maintenant, presque tous les budgets renfermaient des plans de réduction du déficit, et pourtant rien ne s'est jamais produit comme prévu.

1982-1986

9.38 Dans son Budget de novembre 1981, le ministre des Finances a accordé la priorité à cette question en soulignant

« (...) la nécessité des restrictions - et pour le gouvernement et pour tous les Canadiens. Pour notre part, j'estime que nous devons diminuer sensiblement notre déficit et nos besoins d'emprunt - encore plus que je ne l'avais proposé il y a un an. Cela diminuera les tensions sur les marchés financiers, favorisera la baisse des taux d'intérêt et fera de la place aux emprunteurs dans le besoin. »

9.39 La pièce 9.4 présente une carte de pointage sur le déficit réel comparativement aux prévisions budgétaires.

Pièce 9.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

9.40 Au cours de la même période, le déficit a continué à monter, tandis que le ratio de la dette au PIB est passé de 30 à 50 p. 100.

1986-1991

9.41 Quelques années plus tard, un nouveau gouvernement et un nouveau ministre des Finances se sont alarmés de l'escalade de la dette publique, qui avait décuplé en moins de vingt ans, entraînant dans sa foulée une montée inexorable des frais d'intérêts. Ils ont réitéré leur volonté de contrôler la dette et les déficits croissants et annoncé de nouveaux plans à cette fin. Dans le Budget de mai 1995, le Ministre a formulé le commentaire suivant :

« (...) Si nous ne démontrons pas la volonté de nous attaquer à ce problème, le gouvernement du Canada finira par se trouver paralysé. (...). Si nous n'agissons pas dès maintenant et si nous continuons d'emprunter comme nous l'avons fait, les frais d'intérêts annuels risquent d'approcher les 50 milliards de dollars à la fin de la décennie. Où trouverons-nous cet argent? (...) En fin de compte, nous serions obligés de trouver l'argent nécessaire en sabrant dans les services publics et en augmentant fortement les impôts. De nombreux programmes fédéraux seraient

menacés. »

9.42 Par la suite, le Ministre a annoncé une série de réductions des dépenses et de hausses d'impôt dont le but était de produire une réduction à moyen terme du déficit, conformément aux données exposées dans la pièce 9.5.

Pièce 9.5 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

1991-1995

9.43 Comme l'indique la pièce 9.5, l'intention que l'on avait exprimée face au déficit dans le Budget de mai 1985 s'est plus ou moins concrétisée, grâce, en grande partie, à la croissance économique forte et soutenue qui s'est maintenue jusqu'à la fin des années 80. Malgré cela, avec un déficit oscillant dans les 30 milliards de dollars, il était impossible de dire que nos problèmes de déficit et de dette avaient été réglés. En effet, un déficit de 30 milliards de dollars signifiait que le ratio de la dette au PIB était toujours en hausse. Le gouvernement était très conscient des dangers qu'une telle tendance comportait. Dans son Budget de février 1990, le ministre des Finances s'est exprimé ainsi :

« Une dette publique qui augmente plus vite que le revenu national ne fait pas que s'accroître. Elle absorbe une proportion croissante des fonds dont nous avons besoin pour maintenir les programmes en vigueur, faire face aux priorités nouvelles et éviter les hausses d'impôt. En fin de compte, elle réduit le patrimoine d'espoir et de possibilités que nous devrions transmettre à nos enfants. Nous risquons plutôt de leur léguer une dette écrasante. »

9.44 Le Ministre a donc réaffirmé l'engagement du gouvernement à l'égard d'une réduction plus importante du déficit. Malheureusement, la récession qui a sévi au début des années 90 a sérieusement perturbé ses plans, comme l'indique la pièce 9.6.

Pièce 9.6 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

L'incidence du passé

9.45 Comme le révèle ce bref historique, l'accumulation incroyable de la dette publique au cours des vingt dernières années n'a été ni prévue ni souhaitée par les responsables de nos finances publiques. Les gouvernements et les ministres des Finances qui se sont succédé depuis le milieu des années 70 ont toujours évoqué la menace posée par une dette publique qui monte en flèche et insisté sur la nécessité de la réduire. Néanmoins, notre dette publique a continué de grimper régulièrement.

9.46 Comment est-ce arrivé? En quelques mots, disons que les mesures fiscales ont été conçues pour une économie qui ne s'est jamais matérialisée; les événements économiques se sont révélés plus contraignants que prévu. A compter du milieu des années 70, la croissance économique a atteint une moyenne de trois pour cent comparativement à cinq pour cent au cours des vingt années précédentes. Quant aux taux d'intérêt réels, ils se sont situés à près de deux pour cent avant 1975, et en moyenne à quatre pour cent après.

9.47 Comme nous l'avons déjà expliqué, nos revers économiques laissent supposer que nous aurions dû réaliser des excédents de fonctionnement considérables pour stabiliser le fardeau de la dette. Nous avons plutôt connu des déficits de fonctionnement pendant la plus grande partie des vingt dernières années.

9.48 Outre que la permanence de ce revers de fortune n'avait pas été prévue, il se peut, comme le dit Irwin Gillespie dans son ouvrage intitulé *Tax, Borrow and Spend* (1991), que la volonté politique ait fait défaut.

[Traduction]
> Un large consensus politique [concernant la réduction des dépenses] (...) peut être un facteur qui explique pourquoi une réduction durable de la dette s'est produite seulement après la guerre. Toutefois, d'autres périodes de l'histoire des finances au Canada peuvent avoir été marquées par une forte demande de réduction du déficit de la part de l'électorat, mais aussi par l'absence de consensus sur la répartition des coûts. (...) On peut souligner qu'un tel manque de consensus politique semble avoir empêché les ministres des Finances des années 80 et 90 de réduire le montant annuel du déficit devant être financé, et encore plus de réduire l'importance de la dette.

Les taux d'intérêt et les choix d'aujourd'hui

9.49 Une façon de jauger le passé est d'illustrer le rôle que la hausse continue des taux d'intérêt a joué non seulement dans l'augmentation de ce qu'il en coûte pour stabiliser le fardeau de la dette, mais aussi de ce qu'il en coûte d'avoir temporisé. A cette fin, nous en avons examiné l'incidence sur le déficit, la dette et le solde de fonctionnement d'aujourd'hui en supposant que les taux d'intérêt réels des vingt dernières années soient demeurés au même niveau qu'au cours des vingt années précédentes.

9.50 Pour ce faire, nous avons pris les valeurs réelles des dépenses, des recettes, de l'inflation et de la croissance, et nous avons recalculé le déficit, la dette et les excédents de fonctionnement comme si les taux d'intérêt réels s'étaient situés en moyenne aux

environs de deux pour cent, comme ils l'avaient fait du milieu des années 50 au milieu des années 70.

9.51 Nos résultats révèlent que le déficit de 1994-1995 aurait été de 25 milliards de dollars comparativement à 38 milliards de dollars, que la dette aurait été de seulement de 387 milliards de dollars au lieu de 546 milliards de dollars, que le ratio de la dette au PIB n'aurait été que de 52 p. 100 plutôt que de 73 p. 100 et, comme les taux d'intérêt auraient été moins élevés que la croissance économique, il n'aurait pas été nécessaire de réaliser un excédent de fonctionnement pour maintenir le ratio de la dette au PIB.

9.52 Cette analyse, bien qu'exclusivement mathématique, démontre le coût élevé du contrôle de la dette lorsque les taux d'intérêt sont élevés par rapport au coût de ce contrôle lorsque les taux d'intérêt sont bas. En réalité, ils ne sont pas plus bas, et si, au cours des années 80 et 90, il eût été facile de les abaisser aux niveaux des vingt années précédentes, nul doute que les gouvernements l'auraient fait. Mais les forces économiques, tant intérieures qu'internationales, ont rendu la chose impossible. Résultat : un fardeau de la dette qui atteint 73 p. 100 du PIB et la nécessité de réaliser un excédent de fonctionnement de 19 milliards de dollars pour simplement l'assumer.

9.53 En fait, les décisions relatives aux dépenses et aux recettes qui constituent le solde de fonctionnement sont plus difficiles à prendre lorsque les taux d'intérêt sont élevés que lorsqu'ils sont bas. Reporter ces décisions ne fait qu'accroître les enjeux.

La dette croissante et les choix d'aujourd'hui

9.54 Une autre façon de mesurer l'incidence du passé est d'estimer le solde de fonctionnement qu'il faudrait réaliser en 1995-1996 si les ministres des Finances avaient été en mesure de stabiliser le ratio de la dette au PIB là où il se situait au cours des exercices passés retenus.

9.55 Par exemple, nous avons mentionné précédemment qu'il faudrait un solde de fonctionnement d'environ 19 milliards de dollars pour stabiliser le ratio de la dette au PIB à près de 73 p. 100 en 1995-1996. Si le ratio avait été stabilisé là où il se trouvait en 1985-1986, c'est-à-dire à près de 50 p. 100, il faudrait aujourd'hui un solde de fonctionnement de 13,5 milliards de dollars pour le maintenir au même niveau, ce qui correspond à des économies supérieures au budget du secteur des Affaires étrangères, du Commerce international et de l'aide étrangère. Par ailleurs, si le ratio avait été stabilisé au niveau de 1979-1980, c'est-à-dire à environ 28 p. 100, il ne faudrait aujourd'hui qu'un solde de fonctionnement de 7,5 milliards de dollars, ce qui représenterait des économies équivalentes au budget de tout le secteur de la Défense.

9.56 En mettant en lumière ces différences, notre propos n'est pas de critiquer les décisions passées, mais de faire ressortir le fait que pour une foule de raisons, allant d'événements économiques imprévus jusqu'à l'absence de consensus chez les Canadiens sur les choix à exercer en matière de dépenses et de recettes, les politiques n'ont pas donné lieu aux soldes de fonctionnement nécessaires à la stabilisation du fardeau de la dette. La difficulté ainsi créée est la suivante : si le fardeau de la dette n'est pas stabilisé, les frais d'intérêts augmentent et accaparent une plus grande proportion des recettes, ce qui laisse de moins en moins d'argent à consacrer aux programmes dans l'avenir.

9.57 En d'autres mots, au cours des premières années où le ratio de la dette au PIB était relativement bas, non seulement nous fallait-il de faibles soldes de fonctionnement pour le stabiliser, mais le défaut de le stabiliser ne nous coûtait pas cher. Aujourd'hui, comme le ratio de la dette au PIB est quatre fois plus élevé qu'il y a vingt ans, il coûte non seulement beaucoup plus cher de le stabiliser, mais aussi beaucoup plus cher de le laisser continuer à monter. Bref, les choix qui nous sont offerts sont devenus beaucoup plus douloureux.

Le compte courant, la balance des paiements et la viabilité des finances publiques

Le compte courant et la balance des paiements

9.58 Jusqu'à maintenant, nous n'avons pas abordé la situation financière extérieure du Canada, comme si le Canada était isolé du reste du monde. Dans les faits, notre économie est ouverte et nous possédons un important secteur commercial ainsi que des marchés financiers bien intégrés dans l'économie mondiale. Les déficits et la dette du gouvernement ont une incidence considérable sur nos activités financières internationales, qui en ont une à leur tour sur la situation financière du gouvernement.

9.59 Lorsque les gouvernements font des déficits, ils monopolisent des capitaux qui pourraient servir à des investissements privés au Canada. Pour qu'un pays investisse dans son avenir, il faut quelque part quelqu'un qui fasse des économies. Habituellement, les ménages économisent plus qu'ils n'investissent, et ils prêtent leurs économies excédentaires à d'autres secteurs. Par contre, les entreprises investissent plus qu'elles n'épargnent, ce qui fait qu'elles ont tendance à être des emprunteurs. Pour ce qui est des gouvernements fédéral et provinciaux, ils ont aussi tendance à être des emprunteurs. Mais au cours des dernières années, leurs besoins d'emprunt ont également augmenté considérablement. Résultat : les emprunts du Canada ont tellement dépassé ses économies qu'il a dû se tourner vers les prêteurs étrangers pour combler l'écart.

9.60 Les emprunts à l'étranger contractés par tous les secteurs de l'économie canadienne se reflètent dans les déficits du compte courant du Canada au titre de la balance des paiements. Ce compte courant fait état des paiements versés par des Canadiens à des étrangers et des paiements versés par des étrangers à des Canadiens pour l'achat de produits et de services, et pour l'utilisation de capitaux. Cela veut donc dire que nous faisons grimper le déficit du compte courant chaque fois que nous achetons plus de produits et de services à l'étranger que nous n'en vendons, chaque fois que nous consacrons plus d'argent aux voyages à l'étranger que les visiteurs n'en consacrent aux voyages au Canada et chaque fois que les paiements sur l'encours de la dette versés à l'étranger dépassent les paiements tirés de nos investissements à l'étranger.

9.61 Durant la première moitié des années 90, le déficit du compte courant s'est situé en moyenne à 26 milliards de dollars par année ou à près de quatre pour cent du PIB comparativement à une moyenne inférieure à 1,5 p. 100 au cours des vingt années précédentes. Parmi les 25 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), seuls l'Australie et le Mexique affichaient des comptes courants plus déficitaires que celui du Canada au cours de cette période.

Le compte courant et les emprunts à l'étranger

9.62 En raison des importants déficits du compte courant, le Canada, dans l'ensemble, a ajouté, depuis 1989, 117 milliards de dollars à sa dette extérieure nette déjà élevée, ce qui l'a portée à un total de 342 milliards de dollars à la fin de l'année dernière. En tant que proportion du PIB, notre dette extérieure nette est passée de 35 p. 100 en 1989 à 46 p. 100 en 1994. Selon l'OCDE, l'endettement extérieur net du Canada est de loin le plus élevé parmi les principaux pays industrialisés. L'Italie, qui vient au deuxième rang à ce titre parmi les pays du Groupe des Sept, a un ratio de la dette extérieure au PIB de moins de 12 p. 100.

9.63 Cette brusque croissance de la dette extérieure du Canada au cours des dernières années, combinée à la hausse des taux d'intérêt réels, a donné lieu à une hausse rapide des paiements au titre du service de la dette qui sont versés à l'extérieur du pays. Au cours des dix dernières années, les paiements nets à des créanciers étrangers ont doublé, pour atteindre 32 milliards de dollars aujourd'hui. Ce manque à gagner dépasse maintenant le déficit du compte courant. Si nous avions pu le compenser par des excédents dans le commerce des produits et des services, notre dette extérieure n'aurait pas continué à augmenter. Mais, comme nous n'y sommes pas parvenus, le déficit qui en découle est venu s'ajouter à notre dette extérieure, ce qui a ultérieurement fait augmenter les paiements au titre du service de la dette et ainsi créé le cercle vicieux des déficits et de la dette extérieure croissants.

Les emprunts à l'étranger et le niveau de vie

9.64 Les emprunts à l'étranger, tout comme les emprunts en général, ne sont pas nécessairement mauvais; tout dépend de ce que l'on en fait. Quand les Canadiens, tant du secteur privé que public, empruntent à des fins d'investissements productifs, leurs emprunts font augmenter les revenus et le niveau de vie. Mais lorsqu'ils empruntent pour consommer, les paiements au titre du service de la dette qui s'ensuivent doivent provenir de revenus qui ne croissent pas. Bref, parce que nous n'avons pas haussé notre capacité de production, les paiements d'intérêts qui sortent du pays nuisent à la consommation et notre niveau de vie baisse.

9.65 La dette étrangère contractée par les Canadiens au cours des dernières années appartient principalement à cette dernière catégorie d'emprunts. Comme le révèle la pièce 9.7, les années de plus forte croissance de la dette extérieure, soit la période de 1989 à 1994, ont coïncidé avec une période où les dépenses d'investissement ont été les plus faibles. En d'autres mots, nos emprunts des dernières années ont principalement servi à financer la consommation plutôt que l'investissement.

Pièce 9.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

9.66 Le secteur gouvernemental a grandement contribué aux emprunts à l'étranger pour fins de consommation. Au cours de la même période, soit de 1989 à 1994, les gouvernements ont haussé leurs emprunts alors que leurs dépenses d'investissement, une fois les effets de l'inflation supprimés, sont restées pratiquement au même niveau. Au niveau fédéral seulement, les investissements par rapport aux dépenses totales ont chuté aux environs de 1,5 p. 100 au cours des dix dernières années, comparativement à près de quatre pour cent pendant les années 50 et 60.

Les déficits du compte courant et notre capacité de supporter la dette

9.67 Comme notre dette extérieure augmente, il faut persuader les créanciers étrangers d'accroître leur part de la dette canadienne plutôt que de détenir une part de la dette d'autres pays. Cela veut dire soit les convaincre que la dette canadienne est moins risquée ou payer une prime pour évincer les autres instruments financiers.

9.68 A la limite, les prêteurs peuvent évidemment refuser de faire crédit à n'importe quel pays, sauf à des conditions prohibitives. Mais généralement, bien avant que cela se produise, les taux d'intérêt exigés par les emprunteurs commencent à monter. Ce n'est qu'au moment où l'endettement d'un pays atteint des proportions qui laissent planer des doutes profonds sur sa capacité ou sa volonté d'assurer le service de sa dette qu'on peut refuser de lui faire crédit. Il serait purement

spéculatif de dire à quel moment cela peut se produire.

9.69 Bien que les taux d'intérêt soient influencés par de nombreux facteurs, nous savons qu'au cours des dix dernières années, alors que l'endettement extérieur du Canada augmentait, les taux d'intérêt réels canadiens ont aussi monté, non seulement par rapport aux taux antérieurs qui prévalaient au Canada, mais aussi par rapport à ceux des États-Unis. La pièce 9.8 illustre l'écart entre les taux à long et à court terme qui étaient en vigueur au Canada et aux États-Unis pendant cette période.

Pièce 9.8 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

9.70 En raison des taux d'intérêt plus élevés, les gouvernements ont, manifestement, plus de difficulté à stabiliser le ratio de la dette au PIB, et encore davantage, à le réduire. La croissance de l'endettement extérieur du Canada est un facteur qui a sans doute contribué à ces taux.

Notre capacité de supporter la dette et le long terme

9.71 Jusqu'ici, nous avons démontré que plus le fardeau de la dette est lourd, plus il coûte cher de le stabiliser. Nous avons aussi démontré que des facteurs qui échappent au contrôle du gouvernement peuvent nuire à la stabilisation et à L'allégement de ce fardeau. L'économie, tant nationale qu'internationale, peut déjouer le meilleur des plans. En outre, il peut être difficile pour un gouvernement de maintenir le cap, compte tenu des répercussions pour les Canadiens qui doivent supporter le fardeau des réductions de programmes.

L'allégement du fardeau de la dette

9.72 Autre élément difficile à accepter : le coût que les Canadiens ont à supporter pour alléger le fardeau de la dette et la raison pour laquelle il est important de l'alléger. Le Budget de 1995 indiquait qu'avec un ratio du déficit au PIB de trois pour cent, le ratio de la dette au PIB commencera à reculer en 1996-1997. Il en sera ainsi parce que le déficit, combiné aux taux d'intérêt, entraînera un excédent de fonctionnement de 29 milliards de dollars. Toutefois, si le gouvernement se contentait de stabiliser le ratio de la dette au PIB à un niveau de 73 p. 100 en 1996-1997, il lui faudrait un excédent de fonctionnement d'environ seulement 23 milliards de dollars.

9.73 Au cours des dix dernières années, l'écart entre les taux d'intérêt et la croissance économique s'est établi en moyenne à plus de 3,5 p. 100. En supposant que cet écart persiste au cours de la prochaine décennie et que le gouvernement souhaite maintenir le ratio de la dette au PIB à son niveau actuel, il aura à réaliser des

excédents de fonctionnement moyens légèrement supérieurs à 2,5 p. 100 du PIB.

9.74 Il y a dix ans, le ratio de la dette au PIB s'établissait à environ 50 p. 100. Maintenant, si le gouvernement adoptait, par exemple, une politique en vue de ramener, d'ici l'an 2006, le fardeau de la dette à un niveau équivalent à celui d'il y a dix ans, il devrait réaliser, au cours des dix prochaines années, des excédents de fonctionnement par rapport au PIB qui atteindraient une moyenne légèrement inférieure à cinq pour cent. En dollars courants, cela équivaudrait à près de 60 milliards de dollars en l'an 2006, si l'on suppose que l'économie continuera à croître de près de 4,5 p. 100 au cours de la période.

9.75 Doubler l'excédent de fonctionnement semble être un prix élevé à payer pour réduire le ratio de la dette au PIB, mais une fois que cet objectif sera atteint, l'excédent de fonctionnement qui permettra, au cours de la onzième année, de stabiliser un ratio moins élevé de la dette au PIB diminuerait pour s'établir aux environs de 20 milliards de dollars.

9.76 De toute évidence, la réduction de l'excédent de fonctionnement nécessaire pour supporter un ratio moins élevé de la dette au PIB donnerait au gouvernement beaucoup plus de souplesse dans l'avenir. Cela voudrait dire que si les taux d'intérêt montaient ou que si les recettes diminuaient, le gouvernement disposerait d'une plus grande marge de manoeuvre. Cela voudrait aussi dire qu'à compter de 2006, le gouvernement serait en mesure de financer les demandes de programmes sans augmenter les impôts ou alourdir le fardeau de la dette des générations futures. C'est là une considération importante en regard des défis, sur le plan de la fiscalité, qui devraient découler de facteurs tels que le vieillissement de la population.

9.77 Mais cela comporte des coûts et ces coûts commenceraient à se manifester en 1996-1997, c'est-à-dire l'exercice au cours duquel le gouvernement s'est engagé à accroître l'excédent de fonctionnement de six milliards de dollars en vue de réduire le déficit et le ratio de la dette au PIB. En 2005, l'excédent de fonctionnement supplémentaire dont le gouvernement aurait besoin serait considérablement plus élevé.

9.78 Stabiliser le ratio de la dette au PIB à un niveau plus élevé coûterait moins cher à court terme, mais cela amoindrirait notre marge de manoeuvre dans l'avenir. Stabiliser le ratio sur une période plus longue réduirait les coûts de l'opération au cours de chacun des exercices qui nous mèneraient vers un nouveau ratio, mais le risque de ne pas y parvenir est plus élevé en raison de la possibilité que surviennent des événements imprévus, comme des taux d'intérêt plus élevés ou une croissance plus lente.

La nécessité d'un consensus

9.79 Il s'agit d'un choix que le gouvernement doit faire, de concert avec le Parlement et le public. Le fardeau de la dette devrait-il être réduit ou stabilisé? S'il doit être réduit, sur quelle période doit-il l'être? Chaque budget successif comporte des répercussions à long terme. Il est donc important de situer chacun d'eux dans le contexte d'une stratégie à long terme du fardeau de la dette que les Canadiens devraient supporter.

9.80 Même si les analogies ne sont pas toujours parfaites, il est possible de voir le fardeau de la dette un peu comme le plan d'amortissement d'une hypothèque. La plupart d'entre nous qui ont une hypothèque établissent une stratégie à long terme pour la réduire ou l'éliminer; la période d'amortissement la plus courante semble être de 25 ans. Mais nous organisons nos paiements en fonction d'intervalles plus courts, qui varient entre six mois et sept ans, selon les taux d'intérêt et nos revenus. A la fin de chacun de ces intervalles, nous examinons nos paiements pour le prochain intervalle en fonction encore une fois des taux d'intérêt et de nos revenus et nous décidons si nous voulons modifier la période d'amortissement à long terme.

9.81 Nous estimons que L'allégement du fardeau de la dette devrait être considéré comme une stratégie d'amortissement d'une hypothèque. Premièrement, nous devons déterminer ce que nous estimons pouvoir payer et préciser combien de temps nous voulons prendre pour arriver au but. Il ne s'agit pas d'une stratégie qui exige une série de plans annuels énonçant les dépenses, les recettes, les taux d'intérêt et la croissance économique pour chaque année; il s'agit d'un objectif que nous devrons atteindre à une date précise dans l'avenir. Toutefois, cela suppose que les prévisions budgétaires à court terme, dont le gouvernement est comptable, doivent être structurées à la lumière de la stratégie à long terme.

9.82 Le gouvernement actuel a donné aux Canadiens une idée de la stratégie à long terme en proposant la réduction du ratio de la dette au PIB. Toutefois, il n'a pas précisé ce qu'il estime être en mesure de payer à plus long terme.

Une tribune pour une discussion du plus long terme

9.83 L'automne dernier, le gouvernement a donné suite aux nombreuses demandes d'ouverture du processus budgétaire. En discutant avec le Parlement des préoccupations qu'il nourrissait au sujet de la dette et de la nécessité d'obtenir des avis sur les choix de dépenses, le gouvernement a été en mesure d'amener les intervenants à un consensus sur l'importance de la réduction du déficit.

9.84 Pour que la discussion soit encore plus franche et plus productive, nous croyons que le Parlement et le public doivent s'intéresser à la question de la dette, particulièrement au montant de la dette que nous avons accumulée. Selon le Budget en cours, le gouvernement devrait commencer à réduire le ratio de la dette au PIB en 1996-1997. Toutefois, le Budget ne comporte aucun plan d'allégement du fardeau de la dette passé cet exercice; il n'indique pas non plus à quel niveau ce fardeau devrait être stabilisé ni à quelle date environ cela devrait se produire. Et pourtant, chaque budget a des répercussions en ce sens.

9.85 Nous estimons qu'il s'agit de choix dont un gouvernement doit discuter avec le Parlement et le public avant d'établir les budgets annuels. Ce sont des choix importants parce qu'ils influent directement sur ceux et celles qui supportent les coûts de L'allégement du fardeau de la dette ainsi que sur ceux et celles qui en bénéficieront.

9.86 Nous sommes conscients qu'il est difficile d'avoir de telles discussions pendant les débats qui suivent le dépôt du Budget en raison du caractère politique du processus. Toutefois, elles peuvent avoir lieu à l'automne, durant le nouveau processus de consultation budgétaire. Nous encourageons le gouvernement à se servir de ce processus pour engager le Parlement dans une discussion sur notre capacité d'assumer la dette et sur les répercussions à long terme de celle-ci pour les prochaines législatures et les contribuables.

La nécessité d'avoir de l'information financière à l'échelle nationale

Pourquoi avons-nous besoin d'information à l'échelle nationale?

9.87 Dans notre chapitre de 1993, nous avons brièvement parlé de l'information concernant les déficits et la dette de toutes les administrations du pays. Jusqu'à maintenant, nous avons parlé du fardeau de la dette fédérale et de notre capacité de l'assumer. La difficulté pour les contribuables canadiens réside dans le fait que le gouvernement fédéral ne représente qu'un seul des trois paliers de gouvernement qui lèvent des impôts et qui empruntent en leur nom.

9.88 Il nous faut de l'information à l'échelle nationale pour nous donner une idée de la santé financière de tous les paliers de gouvernement au pays. En tant que contribuables, nous devrions être en mesure de déterminer si chaque palier de gouvernement réduit véritablement ses dettes, s'il évite la question en les refilant à un autre palier de gouvernement ou s'il les transfère à des comptes qui ne figurent pas dans les « livres ».

9.89 Les économistes, les décisionnaires et les autres analystes ont aussi besoin d'information à l'échelle nationale afin de pouvoir estimer l'incidence des diverses composantes économiques, y compris le

secteur public, sur le rendement de l'économie tout entière.

9.90 De plus, il nous faut ce genre d'information pour établir des points de repère et voir comment nous nous débrouillons par rapport à d'autres pays. A cet égard, il nous faut aussi de l'information qui nous permettrait de comparer le rendement des provinces.

Trois mesures de la dette

9.91 **Les Comptes publics.** Aux termes de l'obligation de rendre compte, le gouvernement fédéral et le gouvernement de chaque province sont tenus de soumettre à leur assemblée législative des états financiers sommaires vérifiés reflétant leur rendement financier annuel ainsi que leur endettement général. Ces états sont publiés dans ce qu'on appelle généralement les *Comptes publics*.

9.92 Pour obtenir de l'information au sujet des déficits et de la dette de l'ensemble du secteur public canadien, nous pourrions simplement combiner l'information pertinente de chaque état financier fédéral et provincial. Mais pour être sûr que l'information soit intégrale et qu'elle reflète toutes les activités de chaque administration, nous devrions nous assurer que ces états financiers sont préparés selon des méthodes comparables.

9.93 Le Conseil de la comptabilité et de la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a publié une série de recommandations sur la comptabilité dans le secteur public en vue de renforcer et de normaliser l'information financière des gouvernements, de sorte qu'elle soit le plus uniforme possible à l'échelle du pays. Même si les administrations ont amélioré considérablement leurs rapports financiers, elles n'en sont pas toutes au même degré de conformité avec les recommandations du CCVSP. Par exemple, quelques provinces n'incluent pas encore dans leur dette le plein montant de leurs emprunts sur les régimes de retraite de leurs employés.

9.94 Toutefois, même si toutes les provinces se conformaient entièrement à ces recommandations, il subsisterait tout de même de bonnes raisons pour que les états financiers provinciaux soient difficilement comparables entre eux. Par exemple, certaines provinces considèrent que le passif des entreprises de l'État, comme les commissions des accidents du travail et les régies de l'hydroélectricité, fait partie de la dette du gouvernement tandis que d'autres l'en excluent. Et pourtant, de telles organisations peuvent avoir et ont des passifs considérables.

9.95 En outre, comme la plupart des progrès réalisés l'ont été au cours des dernières années, il est souvent difficile d'obtenir des

données historiques comparables qui permettraient une évaluation à long terme de la question de la dette nationale.

9.96 Le système de gestion financière. Par ailleurs, nous pourrions obtenir une mesure de la dette publique du Canada et de chaque province à partir des données du *Système de gestion financière* (SGF) de Statistique Canada. Le SGF rassemble des données sur les trois paliers de gouvernement en utilisant un cadre commun. Ces données servent de base à la détermination des paiements de péréquation versés aux provinces en vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*.

9.97 Toutefois, l'information contenue dans le SGF, bien qu'uniforme d'une province à l'autre, ne reflète pas pleinement le passif des provinces. Par exemple, elle ne tient pas compte du passif des provinces au titre des régimes de retraite des employés, même si elle le fait pour le gouvernement fédéral. De plus, elle n'inclut pas le passif actuariel non provisionné des commissions provinciales des accidents du travail.

9.98 Système de comptabilité nationale. Le *Système de comptabilité nationale* (SCN), qui est aussi tenu par Statistique Canada, constitue une troisième source d'information sur la mesure de l'endettement du secteur public. Le SCN est une méthode qui permet d'enregistrer toute l'activité économique du Canada et qui est principalement utilisée par les économistes pour mesurer l'incidence d'une foule de facteurs sur cette activité économique. Même s'il renferme de l'information sur l'endettement du secteur public, cette information ne sert qu'à évaluer l'influence de ce secteur sur l'économie.

9.99 Ce système d'enregistrement de l'activité économique était en place bien avant que l'endettement du gouvernement pose problème. Il est utilisé partout dans le monde et accepté par d'autres pays ainsi que par des organisations internationales comme la Banque mondiale, l'OCDE et les Nations Unies. Comme tel, il est communément utilisé pour des fins de comparaisons à l'échelle internationale.

9.100 Il est toutefois possible que le SCN ne reflète pas tous les passifs fédéraux et provinciaux. Par exemple, d'après le SCN, le déficit fédéral de l'an dernier s'établissait à un peu moins de 33 milliards de dollars, alors que le déficit fédéral vérifié, dont les *Comptes publics* faisaient mention, s'établissait à près de 42 milliards de dollars. L'écart de neuf milliards de dollars s'explique en grande partie par le traitement différent des pensions de retraite des fonctionnaires. Les données vérifiées des *Comptes publics* traitent les contributions au régime de pensions, qui sont retenues directement à la source, comme s'il s'agissait d'un emprunt que le gouvernement doit rembourser. Le *Système de comptabilité nationale* les traite simplement comme s'il s'agissait de recettes.

Peut-il y avoir une seule série de données nationales?

9.101 Les trois systèmes abordés dans la section précédente présentent une mine de renseignements adaptés aux besoins de leurs auditoires cibles qui comprennent les limites des systèmes. Mais si les données sont utilisées à des fins imprévues ou si elles sont interchangées sans explication appropriée, ces limites peuvent mener à la confusion ou à des inexactitudes. Il se peut aussi que les données utilisées aient été tout simplement les plus faciles à obtenir, et non les plus pertinentes dans les circonstances.

9.102 Idéalement, il devrait exister une base intégrée de données financières complètes qui permettrait de fournir l'information en fonction des divers besoins des utilisateurs. Malheureusement, il n'en existe pas, et c'est pourquoi les responsables de ces trois bases de données ont le devoir de donner des explications utiles sur l'utilisation et les limites de leurs données. Il appartient aussi aux utilisateurs de se servir des données appropriées et de donner les explications adéquates.

9.103 Dans ce contexte, nous sommes d'avis qu'il faut créer un groupe d'étude; c'est là la première mesure en vue d'améliorer la compréhension de l'information financière sur le secteur public. Ce groupe d'étude pourrait être chargé d'examiner les concepts sur lesquels repose chaque système afin de faire mieux comprendre les utilisations des divers systèmes de compte rendu du gouvernement et d'en faciliter l'accès. Le groupe d'étude pourrait aussi se pencher sur la possibilité d'intégrer les trois systèmes. Dans ce groupe d'étude, il pourrait y avoir des représentants de Statistique Canada, de l'Institut Canadien des Comptables Agréés et d'autres associations comptables ainsi que des gouvernements fédéral et provinciaux, comme les responsables des finances et des fonctions de contrôleur. Pour faire démarrer le processus, nous sommes prêts à convoquer la première réunion.

Conclusions

9.104 Le présent chapitre a porté sur deux volets de l'information : l'information qui permet de comprendre certains éléments clés de la dette et l'information qui permet de faire des choix au sujet de ces éléments.

9.105 Pour le premier volet, il faut fournir au Parlement et à tous les Canadiens les outils qui les aideront à se rendre compte que plus la dette est élevée, plus elle est entraînée dans un engrenage qui en rend le contrôle coûteux et qu'elle devient alors plus difficile à freiner au moyen d'un ou de deux budgets. Sans une telle compréhension, le gouvernement fédéral sera en mauvaise posture pour faire les choix

difficiles qui l'attendent en matière de dépenses et de recettes.

9.106 Le premier volet de l'information devrait aussi aider les citoyens à reconnaître que la réduction du déficit et l'équilibre budgétaire ne sont pas des fins en soi. Il faut voir ces questions dans le contexte d'un but à long terme visant la dette que nous considérons pouvoir supporter par rapport à notre assiette fiscale et à nos vues au sujet du rôle et de la taille du gouvernement.

9.107 Le gouvernement et le Parlement doivent débattre et convenir d'une stratégie pour atteindre ce but. Sans stratégie, les gouvernements peuvent se fixer des objectifs budgétaires et arriver à les atteindre. Toutefois, ils ne peuvent déterminer s'ils nous mènent vraiment vers la destinée que nous voulons nôtre sur les plans financier, social et culturel.

9.108 A l'automne de 1994, le gouvernement actuel a amorcé un nouveau processus de consultation budgétaire. A notre avis, il pourrait s'agir d'une tribune efficace pour débattre de notre capacité de supporter la dette à long terme et nous encourageons le gouvernement à s'en servir à cette fin.

9.109 Un autre aspect de la dette qui exige compréhension et consensus est l'information à l'échelle nationale. Le Canada est un pays où il existe trois niveaux d'imposition, mais un seul contribuable. C'est aussi un pays avec trois mesures des déficits annuels et de la dette accumulée, qui servent chacune à des fins différentes. Nous craignons que les Canadiens ne comprennent pas bien les différences entre ces trois systèmes et leurs limites individuelles.

9.110 Il est clair dans l'esprit de tous que les trois paliers de gouvernement lèvent des impôts. Il est aussi clair pour tous que les gouvernements fédéral et provinciaux empruntent de l'argent. Alors, pourquoi devrait-il y avoir confusion sur les montants que nous devons, en tant que pays, et sur la dette que nous sommes capables de supporter? A notre avis, il est prioritaire que l'on aide les gens à utiliser l'information appropriée, et ce, aux bonnes fins.

9.111 Mais, quels que soient le palier de gouvernement qui emprunte ou la façon dont on mesure les emprunts, il ne faut pas oublier la raison pour laquelle une meilleure information est nécessaire. Les dépenses de programmes constamment supérieures aux recettes, combinées à des taux d'intérêt longtemps élevés et à une faible croissance économique, ont créé un fardeau de la dette qui nuit à la capacité du gouvernement d'offrir les programmes et les activités que les Canadiens tiennent maintenant pour acquis. Les Parlementaires et les Canadiens doivent comprendre que nous avons créé des problèmes de dette qui ne se résorberont pas tout seuls, ni au terme d'un ou de deux budgets, ni

simplement grâce à l'équilibre budgétaire.

9.112A notre avis, avant de régler nos problèmes de dette, il faut un consensus sur le niveau d'endettement acceptable que nos revenus nous permettent de supporter. Il n'existe pas de réponse unique à cette question et c'est pourquoi il est si important qu'elle soit débattue au Parlement. La difficulté, c'est que le Parlement ne dispose pas de l'information qui l'aidera à rendre ce débat utile. Nous encourageons le gouvernement à fournir cette information dans le cadre du processus de consultation budgétaire de l'automne et à demander au Parlement et aux Canadiens ce qu'ils estiment être un fardeau de la dette acceptable.

Équipe de vérification

Margaret Cross
David Willey
Basil Zafiriou
Paul Zind

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable de l'étude, M. Jeff Greenberg.

Chapitre 10

Sociétés d'État

S'acquitter des responsabilités en matière d'intendance

Table des matières

	Page
Points saillants	10-5
Introduction et objet	10-7
Historique et contexte	10-9
Environnement général	10-9
Responsabilisation et intendance	10-10
Questions soulevées précédemment	10-13
Résultats des examens spéciaux	10-13
Planification générale et stratégique	10-14
Clarifier l'orientation et les résultats escomptés	10-16
Mesure du rendement et communication des résultats	10-16
Résumés des plans d'entreprise et rapports annuels	10-17
Autres questions d'intendance	10-19
Clarifier les rôles et les responsabilités	10-19
Nomination des administrateurs	10-19
Formation des administrateurs	10-21
Améliorer les communications entre le conseil d'administration et le gouvernement	10-21
Évaluer le rendement de la direction	10-21
Établir des mécanismes de récompense et de sanction	10-21
Dette des sociétés d'État	10-22
Impôt sur le revenu des sociétés d'État	10-23
Exemption des sociétés d'État - Suivi	10-23
Comptabilisation des crédits parlementaires - Suivi	10-24
Conclusion	10-24
Pièces	
10.1 Diverses possibilités d'organisation pour le gouvernement (Pièce 10.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)	10-8
10.2 Actifs, dettes et crédits parlementaires des sociétés	

d'État 10-9
(Pièce 10.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
10.3 Principaux éléments du cadre de contrôle et de responsabilisation des sociétés d'État 10-12
10.4 Questions soulevées précédemment par le Bureau du vérificateur général 10-14
10.5 Solutions d'intendance aux problèmes cernés 10-15
10.6 Questionnaire sur l'intendance des sociétés d'État 10-20
10.7 Ratio d'endettement 10-22
(Pièce 10.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Annexe - Les examens spéciaux 10-26
Qu'est-ce qu'un examen spécial? 10-26
Quelle est leur nature? 10-27
A qui sont adressés les rapports d'examen? 10-28
Quelles sont les lacunes importantes qui ont été relevées? 10-29
Dans quelle mesure a-t-on utilisé les travaux de la vérification interne? 10-31
Quels ont été la durée, l'opportunité et le calendrier des examens spéciaux? 10-31
Combien ont-ils coûté? 10-33
Que valent-ils? 10-33
Qu'est-ce que tout cela veut dire pour le troisième cycle? 10-35

Pièces

10.8 Nombre de sociétés d'État soumises aux examens spéciaux 10-26
10.9 Types d'opinions formulées dans les rapports d'examens spéciaux 10-27
(Pièce 10.9 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
10.10 Destinataires des rapports sur les lacunes importantes 10-28
(Pièce 10.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
10.11 Secteurs les plus fréquemment sélectionnés pour des examens approfondis et lacunes importantes dans ces secteurs 10-29
(Pièce 10.11 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
10.12 Types de lacunes importantes 10-30
(Pièce 10.12 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
10.13 Utilisation des travaux de vérification interne 10-31
10.14 Durée des examens spéciaux 10-32
(Pièce 10.14 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
10.15 Calendrier des examens spéciaux 10-33
(Pièce 10.15 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
10.16 Questionnaire sur les examens spéciaux 10-34

Sociétés d'État

S'acquitter des responsabilités en matière d'intendance

Vérificateur général adjoint : Wm. F. Radburn
Vérificateur responsable : Grant Wilson

Points saillants

10.1 Les objectifs de la politique sont poursuivis et les activités du gouvernement sont exécutées grâce à divers types d'organisations. Bien que le nombre d'entités aille en décroissant, la société d'État reste le type d'entité le plus important en dehors des ministères et des organismes. Chaque type d'organisation exige un niveau approprié de contrôle et de responsabilisation; les sociétés d'État disposent d'un cadre établi à cette fin dans la Partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

10.2 Le cadre défini dans la Partie X accorde aux sociétés d'État une certaine latitude, accompagnée de contrôles appropriés, et établit clairement les mécanismes nécessaires pour rendre les fondés de pouvoir comptables de la manière dont ils s'acquittent de leur responsabilité. Le cadre de contrôle et de responsabilisation constitue une assise législative solide qui, à notre avis, a donné de très bons résultats depuis son instauration il y a 11 ans. La situation actuelle est bien meilleure que celle qui prévalait avant l'introduction du cadre en 1984. Selon nous, les Canadiens sont généralement bien servis par ce cadre qui régit les activités des sociétés d'État.

10.3 Cependant, au cours du deuxième cycle d'examens spéciaux (un genre de vérification de l'optimisation des ressources), le Bureau a signalé au conseil d'administration de 80 p. 100 des sociétés actives au moins une lacune importante, le plus fréquemment dans les secteurs liés : 1) à la planification générale et stratégique et 2) à la mesure du rendement et à la communication des résultats. En fait, chaque société qui présentait une lacune importante, en avait une dans l'un ou l'autre de ces deux secteurs.

10.4 Dans certaines sociétés, la façon dont le mandat général est interprété ne permet pas toujours l'établissement d'objectifs mesurables. Dans d'autres, les données sur le rendement recueillies et communiquées ne sont pas suffisamment axées sur les résultats des programmes et des activités de la société. Ce n'est que dans quelques-unes seulement des sociétés examinées que les résultats réels ont été comparés à des cibles significatives. Il arrive souvent que l'information sur ce que font les sociétés soit fournie, mais que celle sur les résultats soit insuffisante. En conséquence, le gouvernement et le Parlement ne peuvent tenir les sociétés responsables de l'atteinte des résultats escomptés.

10.5 Le processus et la structure, appelés *intendance*, dont on se sert pour orienter et gérer les affaires de la société afin de rehausser sa valeur pour les Canadiens pourraient aider à traiter ces questions. L'intendance de la société d'État n'incombe pas seulement au conseil d'administration; il y faut aussi la participation active du gouvernement et du Parlement. Nous décrivons un certain nombre de mesures que pourraient prendre toutes les personnes qui ont une

responsabilité d'intendance à l'égard de ces questions.

10.6 Lorsqu'ils ont répondu à notre sondage de février 1995, la majorité des présidents de conseil et des chefs de direction des sociétés d'État reconnaissaient que les examens spéciaux étaient à la fois nécessaires et utiles à la société, au gouvernement et au Parlement comme moyen d'évaluer l'information redditionnelle. En préparant le troisième cycle d'examens spéciaux, nous prévoyons être plus efficients et fournir une plus grande valeur à tous les responsables de l'intendance.

10.7 Voici quelques-unes des autres questions ayant trait au contrôle et à la responsabilisation des sociétés d'État et de leur gestion générale :

o la dette des sociétés d'État a considérablement augmenté;

ocertaines sociétés sont soumises au régime de l'impôt sur le revenu, d'autres ne le sont pas;

oles sociétés d'État exemptées devraient être réexaminées en vue d'établir un cadre approprié de contrôle et de responsabilisation, semblable à celui de la Partie X;

oil faudrait cesser de présenter les crédits comme des recettes.

Introduction et objet

10.8 Les sociétés d'État jouent un rôle important et historique dans la société canadienne. Avant la Confédération, déjà, on y avait recours pour la construction de canaux et le fonctionnement des ports. La création de la nation canadienne s'accompagnait de l'engagement de construire une voie ferrée intercontinentale pour relier le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse au centre du pays. Au fil des ans, les longues distances, la population dispersée, la présence d'un voisin puissant, des intérêts nationaux forts et distincts et l'existence de deux grands groupes culturels et linguistiques ont encouragé l'établissement des sociétés d'État.

10.9 Les sociétés d'État fédérales sont celles qui appartiennent à 100 p. 100 au gouvernement. Il existe d'autres sociétés qui appartiennent en totalité au gouvernement et qui ne sont pas appelées sociétés d'État; ce sont des établissements publics; de par leur nature et leurs objectifs, ces établissements se rapprochent davantage des ministères. Il y en a d'autres encore où la participation du gouvernement n'atteint pas 100 p. 100; ce sont des entreprises mixtes ou des coentreprises. De plus, d'autres types d'organisations institutionnelles (par exemple, les organismes de service spéciaux et les organisations non gouvernementales comme les administrations aéroportuaires locales) servent à la poursuite des objectifs

gouvernementaux.

10.10 La pièce 10.1 donne un aperçu des différentes structures d'activité du gouvernement, qui vont du contrôle plus centralisé et des activités protégées des ministères et des établissements publics à la délégation largement généralisée de la prise de décision dans les conditions plus concurrentielles que l'on trouve dans les sociétés d'État commerciales et dans le secteur privé réglementé.

Pièce 10.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

10.11 Les sociétés d'État constituent, et de loin, la plus vaste catégorie de ces autres types d'organisations institutionnelles. Il y a 48 sociétés d'État mères et 64 filiales en propriété exclusive. Elles participent à de nombreux secteurs de l'économie, notamment le transport, l'énergie et les ressources, l'agriculture et la pêche, le développement et la construction, les services gouvernementaux, la culture et les intermédiaires financiers. Les activités des sociétés d'État vont de la commercialisation du poisson à l'énergie nucléaire et de l'exploitation des ressources minières à la radiodiffusion publique.

10.12 Les actifs de l'ensemble des sociétés d'État en activité (en excluant la Banque du Canada) s'élevaient à 57 milliards de dollars en 1994. Cela représentait une augmentation de plus de 10 milliards de dollars sur les cinq dernières années, financée principalement par une croissance de l'endettement (voir la pièce 10.2). Au total, les prêts du gouvernement aux sociétés d'État s'élevaient à environ 14 milliards de dollars en 1994. Les sociétés d'État ont également d'autres dettes d'un montant de quelque 24 milliards de dollars, représentant des montants empruntés au secteur privé sur garantie, directe ou implicite, du gouvernement du Canada. En 1994, les crédits parlementaires pour les sociétés d'État s'élevaient à 4,6 milliards de dollars, destinés essentiellement à trois sociétés. Le nombre total d'employés dépassait 115 000, soit environ 23 p. 100 du nombre total des fonctionnaires fédéraux.

Pièce 10.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

10.13 Un certain nombre d'activités récentes ont affecté les sociétés d'État :

- Au cours des cinq dernières années, le nombre de sociétés d'État a diminué du fait de la privatisation, de la commercialisation, de la rationalisation et de la dissolution, passant de 53 sociétés d'État mères et 112 filiales en propriété exclusive, en 1989, à 48 sociétés mères et 64 filiales en propriété exclusive, en 1995.

- Le nombre des membres des conseils d'administration a été

réduit depuis l'adoption de la *Loi sur l'organisation du gouvernement (organismes fédéraux)* en 1995, passant de 530 en 1993 à environ 400 aujourd'hui.

- Certaines sociétés d'État ont comprimé leurs effectifs ou se sont restructurées, réduisant leurs coûts de fonctionnement afin de faire face à la diminution du financement et d'essayer d'être autosuffisantes.

- Les mandats législatifs de nombreuses sociétés ont fait l'objet d'examens et de modifications.

- La plupart des sociétés d'État ont été soumises à un deuxième cycle d'examens spéciaux (un type de vérification d'optimisation des ressources) et la plupart des rapports de vérification ont été remis aux conseils d'administration.

10.14 Pour gérer un ensemble d'activités aussi diverses et aussi changeantes, il faut une vaste gamme de talents aux niveaux de la haute direction, du conseil d'administration et de la direction. C'est en pensant aux personnes qui se trouvent à ces postes que nous abordons la direction des sociétés d'État dans le sens le plus large, puisque les sociétés s'efforcent d'appliquer les politiques gouvernementales d'une manière qui profite à tous les Canadiens. Dans le présent chapitre, nous :

- faisons rapport des questions largement répandues que soulèvent les examens spéciaux des sociétés;

- soulevons un certain nombre de questions distinctes en rapport avec les sociétés d'État, qui ne découlent pas des examens spéciaux mais qui représentent une mise à jour des opinions et des positions du Bureau;

- proposons des modes d'action pour résoudre ces questions.

10.15 Essentiellement, c'est de la question de l'**intendance** que traite ce chapitre. Nous définissons les responsabilités d'intendance en cernant les questions qui, de notre point de vue, pourraient être réglées par une participation accrue du Parlement, du gouvernement, du conseil d'administration et de la direction.

10.16 Bon nombre de ces questions ont été soulevées auparavant, la dernière fois en 1993, mais l'achèvement du deuxième cycle d'examens spéciaux offre la possibilité de consolider les résultats des vérifications et de réfléchir à ce que le Parlement, le gouvernement et les sociétés d'État elles-mêmes peuvent faire pour responsabiliser davantage ces sociétés; il s'agirait surtout d'améliorer l'intendance. Ceux qui souhaitent en savoir plus sur les examens spéciaux, leurs résultats et les résultats du sondage sur les examens spéciaux, mené auprès des présidents de conseil et des chefs de direction, n'ont qu'à

consulter l'annexe du chapitre. Nous avions présenté les résultats du premier cycle d'examens spéciaux dans le chapitre « Le régime de vérification s'appliquant aux sociétés d'État » de notre rapport de 1990.

Historique et contexte

Environnement général

10.17 Les sociétés d'État fonctionnent dans un milieu complexe et en évolution rapide. Les progrès technologiques, dans un contexte de mondialisation et de concurrence accrues, de préoccupation plus vive à l'égard de la protection de l'environnement, de compressions budgétaires et désir de plus grande transparence dans l'ensemble du gouvernement de la part du public continuent d'exercer des pressions sur les responsables de ces sociétés. Les sociétés d'État continuent de ressentir fortement le besoin d'une rigueur et d'une productivité plus grandes, ainsi que de solutions créatives pour régler les questions stratégiques. A tout cela s'ajoute la complexité de gérer des sociétés dans le secteur public.

10.18 Pour les entreprises du secteur privé, il est bien entendu que la priorité essentielle est de maximiser l'avoir des actionnaires. Cependant, pour les entités du secteur public, les objectifs premiers ne sont pas aussi clairs, car on exige de plusieurs sociétés d'État qu'elles soient autosuffisantes et qu'elles poursuivent en même temps des objectifs de la politique gouvernementale, comme la prestation de services publics même si ceux-ci peuvent ne pas être rentables sur le plan commercial. Des buts variés et même contradictoires modèlent des sociétés d'État complexes, qui peuvent se servir des recettes générées par leurs activités commerciales pour appuyer des entreprises non lucratives servant l'intérêt public.

Responsabilisation et intendance

10.19 Toutes les structures organisationnelles dont se sert le secteur public, qu'il s'agisse de ministères, d'administrations locales, de coentreprises, d'entreprises mixtes ou de sociétés d'État, ont au moins une chose en commun : elles sont toutes des instruments de la politique gouvernementale. Elles ont toutefois des structures différentes pour leur permettre d'appliquer cette politique. Elles diffèrent aussi notablement dans leurs cadres de contrôle et de responsabilisation. Par exemple, les ministères sont régis par des règles et des procédures administratives relativement détaillées, et la prise de décision tend à y être centralisée. Ce sont les ministres responsables qui doivent rendre compte de l'application de la politique gouvernementale. L'administration locale, un type d'organisation dont le gouvernement s'est servi récemment, est beaucoup plus autonome et beaucoup moins directement contrôlée par le gouvernement et le Parlement.

10.20 Les sociétés d'État sont moins autonomes et plus contrôlées que les administrations locales, mais plus autonomes et moins contrôlées que les ministères. A notre avis, puisque le gouvernement crée de nouvelles structures pour administrer sa politique, il est important d'établir un cadre de contrôle et de responsabilisation approprié avant la création de ces structures. Le contrôle étant décentralisé, le besoin d'une responsabilisation plus rigoureuse se fait sentir et cela doit se refléter dans le cadre établi pour ces entités.

10.21C'est à cette fin que la *Loi sur l'administration financière* (devenue depuis la *Loi sur la gestion des finances publiques* - LGFP) a été modifiée en 1984, de manière à fournir un cadre amélioré de contrôle et de responsabilisation pour les sociétés d'État, expliqué à la Partie X de la LGFP. Nous avons fortement appuyé le régime de contrôle et de responsabilisation établi par la LGFP pour les sociétés d'État, parce qu'il leur accorde suffisamment de liberté d'action, tout en faisant en sorte que le Parlement et le gouvernement exercent un contrôle et que des comptes leur soient rendus.

10.22 Le cadre fournit un certain nombre de caractéristiques clés, notamment :

- une description claire des liens redditionnels - qui est responsable de quoi? (Parlement, gouvernement, conseil d'administration et direction);
- de meilleures dispositions sur la planification et la présentation de rapports;
- un régime de vérification bien défini et rigoureux.

10.23A noter que c'est tout récemment, seulement, que le gouvernement a envisagé de demander aux ministères de fournir des plans d'entreprise et des rapports annuels au Parlement, une disposition clé de responsabilisation intégrée à la législation régissant les sociétés d'État depuis 1984.

10.24 La pièce 10.3 décrit d'une façon générale les rôles et les responsabilités des parties de la chaîne redditionnelle telle qu'établie dans la Partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques.* L'intendance a trait à la manière dont les responsables s'acquittent de leurs responsabilités.

Pièce 10.3

Principaux éléments du cadre de contrôle et de responsabilisation des sociétés d'État

	Parlement	Gouverneur en conseil	Conseil du Trésor	Ministre	Conseil d'administration	Direction
Plans et budgets						
Plan d'entreprise		Approuve	Examine	Recommande	Présente après approbation	Prépare
Budget de fonctionnement			Approuve	Recommande	Présente après approbation	Prépare
Budget d'investissement			Approuve	Recommande	Présente après approbation	Prépare
Rapports						
Résumés des plans et budgets	Reçoit			Approuve	Présente après approbation	Prépare
Rapport annuel de la société	Reçoit			Reçoit	Présente après approbation	Prépare
Rapport annuel global	Reçoit		Prépare			
Rapport annuel sur les dépôts	Reçoit		Prépare			
Directives	Reçoit	Approuve		Recommande	Conseille	
Création, acquisition, cession,						

dissolution

Sociétés mères	Approuve		Examine	Recommande
Filiales		Approuve	Examine	Recommande

Nominations

Administrateurs	Approuve		Nomme	
Administrateurs-dirigeants (chef de direction)	Nomme		Recommande	Conseille
Dirigeants (excluant le chef de direction)			Nomme	Recommande
Vérificateurs de la société mère	Nomme		Recommande	Conseille

Vérifications

Vérification interne				Reçoit	Reçoit
Vérification annuelle	Reçoit		Reçoit	Reçoit	Reçoit
Examen spécial	Peut recevoir		Peut recevoir	Reçoit	Reçoit

10.25 Le cadre de responsabilisation des sociétés d'État s'inspire de celui qui a été structuré pour le secteur privé. Par exemple, dans les deux secteurs, privé et public, le conseil d'administration est responsable de la gestion générale des affaires et des activités, commerciales ou non de la société. Il existe, cependant, des différences importantes. Alors que, dans le secteur privé, le conseil d'administration est seul à assumer la responsabilité et le pouvoir de gérer les affaires de la société au nom des actionnaires, dans les sociétés d'État, cette fonction est partagée. Les conseils d'administration des sociétés d'État ont les mêmes responsabilités que ceux des entreprises du secteur privé, mais ils n'ont pas les mêmes pouvoirs. Le gouvernement approuve les plans d'entreprise; les chefs de direction sont nommés par le gouvernement, non par le conseil d'administration. Cela signifie que le gouvernement, les conseils d'administration et la direction doivent avoir une compréhension commune de leurs rôles respectifs, posséder les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de ces rôles et être comptables de l'usage qu'ils font de ces pouvoirs.

10.26 Une quantité importante de travaux utiles ont été consacrés à la recherche de moyens qui permettraient aux conseils d'administration de mieux s'acquitter de leurs responsabilités. Des rapports produits par le secteur privé, comme *The Financial Aspects of Corporate Governance in the United Kingdom*, connu sous le nom de *Rapport Cadbury* (R.-U., 1992), et *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (É.-U., 1994), présentent divers points de vue sur la manière dont les conseils d'administration des sociétés du secteur privé devraient fonctionner. En 1994, la Bourse de Toronto a publié les *Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada*, qui encouragent les sociétés canadiennes ouvertes à décrire leurs méthodes d'intendance dans leurs rapports annuels. De plus, l'Institut Canadien des Comptables Agréés a publié, en 1995, un document intitulé *Recommandations à l'intention des administrateurs.*

10.27 Le rapport de Gérard Veilleux, *Une entreprise de longue haleine*, publié en 1993, les *Six caractéristiques d'une gouverne efficace* de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, et notre propre rapport de 1993 « Les sociétés d'État - L'obligation de rendre compte du rendement » (chapitre 4) soulèvent d'autres questions d'intendance visant plutôt les entreprises du secteur public. En octobre 1994, la Direction générale des sociétés d'État du Conseil du Trésor / ministère des Finances, de concert avec le Conference Board du Canada, a parrainé une conférence sous le thème *Régie des sociétés : Amélioration de l'efficacité des conseils d'administration des sociétés d'État.* En 1993, ces organismes avaient également collaboré avec le Centre canadien de gestion à la publication, à l'intention des administrateurs, d'un ouvrage intitulé *Guide d'introduction aux rôles et responsabilités des administrateurs de sociétés d'État*, et le Ministère a récemment établi un comité consultatif sur les questions d'intendance touchant les sociétés.

10.28 Le cadre de responsabilisation des sociétés d'État étant structuré différemment de celui des entreprises du secteur privé, l'intendance des sociétés d'État touche non seulement le conseil d'administration et la direction, mais aussi le gouvernement et le Parlement. Chaque partie a un rôle important à jouer dans l'intendance si l'on veut que les sociétés d'État soient gérées dans le meilleur intérêt du public.

Questions soulevées précédemment

10.29 Depuis que les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (alors *Loi sur l'administration financière*) qui régissent les sociétés d'État ont été modifiées en 1984, nous avons porté un certain nombre de questions à l'attention du Parlement. La pièce 10.4 fournit un résumé des principales questions et présente quelques observations sommaires.

Pièce 10.4

Questions soulevées précédemment par le Bureau du vérificateur général

Année	Questions
1989	oL'information au Parlement (résumés des plans d'entreprise et rapports annuels) comporte des lacunes.
	oLes sociétés ne font pas le lien entre leurs réalisations, exposées dans les rapports annuels, et les objectifs énoncés dans les résumés des plans d'entreprise.
	oLes nouveaux administrateurs ne sont pas adéquatement informés de leurs fonctions.
	oLa vérification de l'information quantitative sur le rendement n'a pas encore été mise en route.

Observations sommaires

Des progrès considérables ont été faits dans l'application du cadre de contrôle et de responsabilisation des sociétés d'État et la plupart des processus de base sont en place. Cependant, il y a lieu d'améliorer la mesure du rendement et la communication des résultats ainsi que le lien entre les objectifs énoncés et le rendement.

Année	Questions
1990	oLa première série d'examens spéciaux des sociétés d'État a révélé de nombreuses lacunes importantes liées à l'absence d'objectifs clairement définis et au défaut de mesurer le rendement et de communiquer adéquatement les résultats.

Observations sommaires

Le régime de vérification des sociétés d'État, notamment la disposition qui pourvoit aux examens spéciaux, est considéré comme un régime adéquat et valable dans le cadre du système de poids et de contrepoids, car il donne l'assurance que l'information communiquée aux sociétés, au gouvernement et au Parlement est, ou n'est pas, fiable.

Année	Questions
1991	oLes sociétés d'État ne communiquent pas adéquatement, dans leurs rapports annuels, la mesure dans laquelle elles ont atteint leurs objectifs.
	oLes montants reçus par la voie des crédits parlementaires ne sont pas déclarés d'une manière claire et uniforme.
	oLa vérification interne a besoin d'un appui solide de la part de la direction et des comités de vérification pour être en mesure de s'acquitter du rôle important qui lui est conféré par la loi.
	oLa loi n'exige pas des sociétés exemptées qu'elles respectent les dispositions clés visant la responsabilisation.

Observations sommaires

La disposition concernant l'information au Parlement est essentielle pour assurer et maintenir la responsabilisation. La communication d'une telle information permettrait de prendre des dispositions éclairées et fournirait une indication sur la réalisation des résultats escomptés.

Année	Questions
1993	oUn certain nombre de mécanismes pourraient améliorer les responsabilités d'intendance du conseil.
	oBien qu'elle ait été améliorée, l'information communiquée dans les rapports annuels reste inadéquate.
	oLe mode de présentation des crédits parlementaires continue de manquer d'uniformité d'une société à l'autre.

Observations sommaires

La communication des résultats serait améliorée si elle se faisait en regard de tous les objectifs, si les objectifs étaient établis en termes mesurables et si l'information sur le rendement était principalement axée sur les extrants et les produits.

Résultats des examens spéciaux

10.30 Il y a maintenant cinq ans que nous avons fait rapport du premier cycle d'examens spéciaux des sociétés d'État effectué par le Bureau.

Les travaux du deuxième cycle sont presque terminés. Bien qu'aucun rapport d'examen en particulier n'ait justifié l'exceptionnelle démarche de le porter à l'attention du Parlement, dans l'ensemble, les examens spéciaux du deuxième cycle soulèvent des préoccupations dans deux secteurs importants. Pour 80 p. 100 des sociétés d'État actives examinées au deuxième cycle, nous avons signalé au conseil d'administration au moins une lacune importante.

10.31 Chacune de ces sociétés avait au moins une lacune importante liée : 1) à la planification générale et stratégique ou 2) à la mesure du rendement et à la communication des résultats, ou aux deux. Nous pensons que ce fait est important pour le Parlement et pour le gouvernement, parce qu'il indique que ces sociétés :

- n'ont pas de vision, de valeurs ou de buts généraux clairement articulés;
- n'ont ni stratégies ni plans d'action clairement formulés pour réaliser leur mission et leur vision;
- ne savent pas dans quelle mesure elles atteignent leurs objectifs; ou
- ne rendent pas compte adéquatement au Parlement ou au gouvernement de leurs objectifs et de leurs stratégies.

10.32 Les paragraphes suivants portent sur ces problèmes et proposent des éléments de solution. La pièce 10.5 résume notre point de vue, à savoir qu'une rigueur accrue dans l'accomplissement des responsabilités d'intendance pourrait régler ces problèmes. Ces propositions reconnaissent que les rôles et les responsabilités sont définis par la LGFP, mais que chacune des parties responsables, de la direction des sociétés d'État jusqu'au Parlement, doit être consciente des lacunes relevées par les examens spéciaux et du besoin de travailler tous ensemble à les combler.

Pièce 10.5

Solutions d'intendance aux problèmes cernés

	Planification générale et stratégique
PARLEMENT (Comités)	Tenir compte du besoin de clarifier le mandat législatif des sociétés d'État lorsque la législation sera revue.
Mesure du rendement et communication des résultats	
	Recevoir, examiner et utiliser l'information sur le rendement des sociétés que renferment les rapports présentés au Parlement.

GOUVERNEMENT
(Cabinet, Conseil du Trésor, ministre responsable)

Établir des mesures du rendement (y compris les résultats escomptés) pour chaque société.

Lorsque c'est possible, faire la distinction entre les résultats de la politique gouvernementale et ceux des activités commerciales.

Fournir des orientations à l'égard de la gamme des activités des sociétés qui sont considérées comme acceptables.

Indiquer plus clairement la mesure dans laquelle les pouvoirs sont délégués au conseil.

Mesure du rendement et communication des résultats

Recueillir l'information nécessaire pour faire le suivi du rendement (repères, indicateurs du rendement).

Rendre compte au Parlement du rendement des sociétés d'État.

Mettre en question la qualité et l'intégralité de la mesure du rendement.

Encourager les sociétés à améliorer l'information redditionnelle communiquée.

Envisager l'exécution de vérifications des données quantitatives (rendement) communiquées au Parlement à l'égard de leurs objectifs.

Rejeter les plans d'entreprise dont les objectifs ne sont pas clairs, faciles à comprendre et exprimés en termes mesurables.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Chercher à clarifier et à interpréter le mandat des sociétés de manière à fournir une orientation stratégique efficace.

Fournir des plans d'entreprise qui permettent clairement d'évaluer le rendement (résultats et extrants) et de s'acquitter des responsabilités.

Mesure du rendement et communication des résultats

Rechercher des mesures du rendement qui fournissent une indication significative des résultats des politiques gouvernementales.

Recevoir, examiner et communiquer au Parlement, en plus des états

financiers vérifiés, l'information sur la mesure dans laquelle les sociétés atteignent leurs objectifs dans l'exercice faisant l'objet du rapport.

DIRECTION
Veiller à ce que les activités servent à la réalisation du mandat.

Dans les plans d'entreprise, établir des objectifs significatifs ainsi que des indicateurs du rendement permettant de mesurer si ceux-ci ont été atteints.

Mesure du rendement et communication des résultats

Dans les rapports annuels, comparer les résultats en regard des plans, des objectifs et des mesures.

Recueillir l'information nécessaire sur la réalisation des objectifs de la politique gouvernementale et la communiquer.

Recueillir l'information nécessaire pour surveiller le rendement de la société et la communiquer.

Planification générale et stratégique

10.33 Le régime de responsabilisation exige que, chaque année, toutes les sociétés d'État soumettent à l'approbation du gouverneur en conseil un plan d'entreprise comprenant une facette de planification stratégique. La planification générale et stratégique a trait principalement à la détermination de l'orientation des initiatives futures de la société. Clarifier le mandat et la mission de la société, en formulant sa vision et en définissant ses objectifs, ses valeurs et ses buts est le principal moyen d'en définir l'orientation. Une fois l'orientation stratégique générale acceptée, les possibilités et les priorités stratégiques sont étudiées de manière que les plans stratégiques puissent être convertis en résultats opérationnels.

10.34 D'après les examens spéciaux du deuxième cycle, nombre de sociétés n'ont pas de vision, de valeurs ou de buts clairement articulés. D'autres n'ont pas défini leurs priorités et les options possibles, ou encore, n'ont pas traduit leurs buts en objectifs clairs et mesurables. Ainsi se trouve réduite la capacité du gouvernement, ainsi que des conseils d'administration et de la haute direction des sociétés, d'offrir des orientations stratégiques claires et efficaces pour maximiser la vraisemblance d'un rendement approprié. De plus, le défaut d'un mandat, d'objectifs et d'une stratégie clairement formulés augmente le risque d'outrepasser le mandat conféré par le Parlement. Enfin, pour ces sociétés, il est difficile de déterminer si les opérations sont gérées au moindre coût, si les extrants généraux sont optimisés et si les résultats escomptés sont obtenus.

10.35 Dans certains cas, ayant de la difficulté à interpréter leur mandat légal, les sociétés ne sont pas en mesure d'articuler clairement leur vision et leurs buts. Dans d'autres, les mandats liés à la politique gouvernementale, conférés par les lois habilitantes, entrent en conflit avec les objectifs d'autosuffisance imposés par les contraintes budgétaires.

Clarifier l'orientation et les résultats escomptés

10.36 Nous croyons qu'une meilleure communication des attentes de la société permettrait de renforcer les plans généraux et stratégiques. Les mandats conférés par les lois habilitantes sont habituellement formulés de façon générale afin d'éviter d'avoir à les modifier souvent, et de laisser une certaine place à l'interprétation; cependant, le gouvernement devrait envisager de les clarifier davantage lorsque les dispositions législatives sont soumises à l'examen du Parlement. C'est ce qui s'est produit récemment pour plusieurs projets de loi, par exemple, ceux qui avaient trait à la Société canadienne d'hypothèques et de logement et à la Société pour l'expansion des exportations.

10.37 Cela peut se faire de façon moins formelle en améliorant la communication entre le ministre responsable, le conseil d'administration et le chef de la direction, et en exprimant, en résultats mesurables, les attentes convenues en matière de rendement. Lorsque le mandat n'est pas clair, et que plusieurs interprétations sont possibles, le gouvernement devrait définir l'orientation avec précision, et le conseil d'administration devrait chercher une interprétation dans le plan d'entreprise approuvé par le gouvernement.

10.38 Dans les cas où le conseil n'a pas énoncé adéquatement et de façon mesurable les attentes à long terme en regard desquelles les résultats peuvent être mesurés, le gouvernement devrait le faire et les communiquer au conseil. Cela est particulièrement important pour les sociétés d'État qui ne sont pas autosuffisantes, qui ont besoin de crédits parlementaires et qui doivent communiquer leurs résultats. De plus, les conseils d'administration et les chefs de direction des sociétés d'État pourraient recevoir une indication de la gamme des activités acceptables. Les activités qui ne seraient pas comprises dans cette gamme seraient considérées comme inacceptables.

Mesure du rendement et communication des résultats

10.39 Sans information adéquate sur le rendement, comment la direction, les conseils, le gouvernement et le Parlement peuvent-ils déterminer dans quelle mesure les résultats escomptés ont été obtenus? La mesure du rendement consiste en de l'information qui compare les résultats obtenus, ou les extrants et les produits, avec ceux qui étaient prévus. Cela peut être de l'information sur divers indicateurs du rendement qui montrent la mesure dans laquelle la société atteint ses objectifs au

coût le plus raisonnable.

10.40 Même si elles doivent communiquer leurs résultats au Parlement, nombre des sociétés que nous avons examinées ne recueillent pas d'information adéquate pour mesurer le rendement. Comme on peut s'y attendre, bon nombre de ces sociétés ont des lacunes importantes dans le secteur de la planification. Il est difficile, sinon impossible, d'élaborer des indicateurs du rendement qui montrent dans quelle mesure les objectifs sont atteints lorsque ceux-ci ne sont pas clairs et que l'on n'a pas grand chose en regard de quoi les mesurer. Quelques-unes seulement des sociétés que nous avons examinées comparent les résultats réels aux cibles décrites dans le plan d'entreprise et les communiquent. De plus, l'information sur le rendement, qui compare des activités semblables au sein de la société ou avec d'autres entités, est rare.

10.41 Dans de nombreuses sociétés, les données sur le rendement recueillies et communiquées ne sont pas suffisamment axées sur les résultats des programmes et des initiatives de la société. Bien que les sociétés fournissent généralement de l'information utile sur les activités, comme les dépenses et les recettes, cette information ne fournit pas à la direction, au conseil d'administration et au gouvernement de moyen adéquat pour évaluer dans quelle mesure la société s'acquitte de son mandat et prendre des décisions stratégiques éclairées. Elle ne fournit pas non plus d'indication sur la productivité ou le caractère satisfaisant des services de la société. L'information sur ce qui a été exécuté (les activités) est rarement la même que l'information sur ce qui a été réalisé (les résultats).

10.42 Nous reconnaissons qu'il est difficile de développer des données sur le rendement, mais nous incitons fortement les responsables à poursuivre les efforts à la fois dans la mesure et dans la communication des résultats, et même à utiliser de l'information comparative d'entités ou d'activités semblables, qui pourra servir de repère. A cet égard, il existe d'autres méthodes pour élaborer des mesures appropriées et communiquer les résultats, notamment que le gouvernement demande la vérification des données quantitatives (rendement) que les sociétés d'État doivent communiquer en rapport avec leurs objectifs. Cette disposition de la LGFP n'a pas encore été utilisée.

Résumés des plans d'entreprise et rapports annuels

10.43 Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les sociétés sont tenues de communiquer leurs résultats dans le résumé de leur plan d'entreprise et dans leur rapport annuel. Pour qu'un cadre de responsabilisation fonctionne bien, il faut que le Parlement et le gouvernement reçoivent de l'information utile, qui leur permettra vraiment de juger du rendement de la société. Le résumé du plan d'entreprise sert à informer le Parlement des objectifs de la société

qui ont été approuvés par le gouvernement, et des plans élaborés par la société pour atteindre ces objectifs. Le rapport annuel doit démontrer au gouvernement et au Parlement la mesure dans laquelle les plans ont réellement été exécutés et les objectifs, atteints.

10.44 Le deuxième cycle d'examens spéciaux a révélé que les résumés des plans d'entreprise d'un certain nombre de sociétés ne tenaient pas compte des questions et options stratégiques ou, si elles le faisaient, ne fournissaient pas de plans d'action à cet égard, ou ne fournissaient pas non plus de buts et d'objectifs de rendement qui soient complets et mesurables. A la suite d'un examen des rapports annuels, nous avons constaté que les sociétés ne rendaient pas adéquatement compte de la mesure dans laquelle elles atteignaient leurs objectifs, bien que la LGFP l'exige. Constatant que l'information n'est pas adéquatement communiquée par les sociétés d'État, nous estimons qu'en plus des instructions déjà fournies pour la préparation des plans d'entreprise et des rapports annuels, le gouvernement pourrait, par l'intermédiaire de la Direction générale des sociétés d'État, Conseil du Trésor / ministère des Finances, donner aux sociétés d'État d'autres instructions sur la communication des résultats et sur la manière de présenter cette information dans leurs plans d'entreprise et dans leurs rapports annuels.

10.45 Par exemple, un certain nombre de grandes sociétés d'État ne recueillent pas d'information sectorielle sur la rentabilité de chacun de leurs secteurs d'activités commerciales. La direction n'a pas besoin d'information adéquate seulement pour fournir des rapports au conseil d'administration, mais aussi pour diriger et surveiller les opérations quotidiennes de la société. Notre préoccupation vient de ce que, dans l'information communiquée, il est souvent impossible de faire la distinction entre les activités liées à l'application des politiques gouvernementales et celles qui pourraient être des activités commerciales non rentables. Par ailleurs, et c'est encore plus important, les sociétés n'établissent souvent pas de liens entre leur rendement et leurs buts et objectifs, lorsque ceux-ci ont été énoncés.

10.46 Dépôt des résumés des plans d'entreprise et des rapports annuels. Nous pensons que l'information communiquée par les sociétés d'État pourrait être grandement améliorée si tous les résumés des plans d'entreprise et rapports annuels déposés par les ministres responsables contenaient l'information nécessaire au Parlement pour évaluer le rendement des sociétés, à savoir des objectifs clairs et mesurables, les résultats escomptés et la mesure dans laquelle ils ont été atteints. Si le Parlement ne reçoit pas l'information pertinente ou que les comités parlementaires ne l'examinent ou ne l'utilisent pas, le cadre de responsabilisation s'en trouve affaibli.

10.47 Rapport du président du Conseil du Trésor. Nous reconnaissons que le rapport annuel du président du Conseil du Trésor au Parlement a été amélioré. A notre avis, on pourrait faire encore mieux en communiquant

au Parlement de l'information sur le rendement par portefeuille ou par secteur. Ce genre de rapport pourrait contenir de l'information sur les taux de rendement attendus pour cette catégorie d'investissements, ou sur les limites de l'endettement, s'il en est, prévues pour les sociétés, et ainsi de suite. Ce genre de rapport aiderait le Parlement à déterminer si les sociétés d'État, dans l'ensemble, génèrent le niveau souhaité d'avantages sociaux et économiques à un coût raisonnable. Le type d'organisation qu'est la société d'État permet ce genre d'analyse et d'orientation, et nous recommandons que l'on en tire profit.

Autres questions d'intendance

Clarifier les rôles et les responsabilités

10.48 Lorsqu'il s'acquitte des responsabilités que lui confère son mandat, l'un des principaux rôles du conseil d'administration est d'élaborer, avec la direction, des stratégies qui permettront d'atteindre les objectifs à long terme de la société. Une fois les plans mis en route, le conseil doit s'assurer qu'il dispose de moyens fiables pour mesurer le rendement continu de la société, tout en surveillant les conditions externes qui pourraient favoriser sa réussite ou lui nuire. Cela ne signifie pas que le conseil doive participer au fonctionnement quotidien de la société, ce qui, de toute évidence, est du domaine de la direction. Cela signifie que le conseil doit élaborer des mesures du rendement qui donnent une indication utile sur les résultats de la société. Lorsque les résultats ne concordent pas avec les plans, c'est au conseil de poser des questions et d'exiger des explications. Pour aider à régler certains de ces problèmes, le conseil pourrait créer un comité de planification stratégique qui serait chargé d'examiner les plans et les stratégies de gestion et d'en recommander l'approbation à l'ensemble du conseil.

Nomination des administrateurs

10.49 En février 1995, nous avons fait un sondage auprès des présidents de conseil et des chefs de direction des sociétés d'État sur les questions d'intendance. D'après les résultats, les conseils participent rarement aux décisions concernant la nomination de leurs membres, bien que la LGFP exige qu'ils soient consultés pour la nomination de leurs présidents et des chefs de direction. Les présidents ont confirmé que le gouvernement nommait des membres au conseil et renouvelait des nominations sans guère consulter le conseil d'administration visé, même si une telle consultation aurait pu l'aider dans ce processus.

10.50 Les résultats du sondage sur l'intendance se trouvent à la pièce 10.6. On remarquera que ces résultats ne font que présenter les opinions des présidents de conseil et des chefs de direction; aucune autre étude n'a été faite pour les confirmer.

10.51 Dans notre rapport de 1993, nous avons recommandé que les conseils établissent un profil de l'administrateur afin de cerner les aptitudes et les qualités que doivent présenter les membres d'un conseil d'administration solide. D'après notre sondage, bien peu de conseils ont donné suite à cette recommandation. Nous incitons les ministres à encourager les conseils à établir ces profils, dans le but de définir les critères qui assureront la nomination des administrateurs les plus qualifiés pour chaque conseil.

10.52 La majorité (74 p. 100) des sociétés d'État que nous avons étudiées sont d'avis qu'il faudrait que le gouvernement accélère le processus de nomination des administrateurs aux postes vacants des conseils (c.-à-d. nominations ou renouvellement des nominations). Nous avons déjà encouragé le prompt remplacement des administrateurs qui quittent leur poste afin d'assurer la continuité, la solidité et la stabilité des conseils. Nous reconnaissons l'incertitude qu'entraînent les vacances de postes d'administrateurs, et nous encourageons le gouvernement à rationaliser le processus de nomination aux conseils et d'annonce des nominations.

Formation des administrateurs

10.53 Dans notre rapport de 1993, nous avons proposé l'organisation, à l'intention des membres des conseils d'administration des sociétés d'État, de séances d'information sur leurs rôles et leurs responsabilités. D'après certains présidents de conseil et chefs de direction qui ont assisté à la conférence sur l'intendance parrainée par la Direction générale des sociétés d'État et le Conference Board du Canada, en octobre 1994, il arrive souvent que de nouveaux administrateurs entrent au conseil sans bien comprendre ce que l'actionnaire attend d'eux ou même sans bien connaître l'organisation dans son ensemble. Nombre de sociétés d'État tiennent pour leurs nouveaux administrateurs des séances d'information afin de les aider à comprendre les activités de la société. Étant donné les nombreuses nouvelles nominations qui se font aux conseils d'administration, nous incitons fortement ceux-ci à améliorer l'orientation et la formation de leurs nouveaux membres. Pour ces séances, on pourrait faire appel à une grande variété de personnes ressources qualifiées, comme des administrateurs de sociétés d'État expérimentés, des représentants du gouvernement et des conseillers en intendance.

Pièce 10.6

Questionnaire sur l'intendance des sociétés d'État

Soixante-seize pour cent des sociétés d'État visées par le sondage ont répondu au questionnaire, soit 31 sur 41

		D'accord (pour-centage)	Neutre (pour-centage)	Pas d'accord (pour-centage)	Ne sait pas (pour-centage)
1.	a) Les nominations du gouverneur en conseil visant à combler les postes vacants au conseil d'administration se font rapidement.	23	3	74	
	b) Au cours du dernier exercice, les nominations du gouverneur en conseil se sont faites plus rapidement.	16	23	54	7
	c) Les membres du conseil d'administration comprennent leurs rôles et leurs responsabilités.	68	13	19	
	d) Au cours du dernier exercice, les membres du conseil d'administration ont semblé mieux comprendre leurs rôles et leurs responsabilités.	65	29	6	
	e) La direction fournit au conseil d'administration l'information dont il a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités.	87	13		
2.	a) Le conseil d'administration participe à la planification stratégique et à la prise de décisions dans la mesure où il le juge nécessaire.	90	7	3	

	b) Le conseil d'administration joue un rôle important dans la surveillance du rendement de la direction.		87	3	10	
3.	a) La communication entre le conseil d'administration et le ministre est appropriée.		52	32	16	
	b) La communication entre le conseil d'administration et la direction est appropriée.		91	3	6	
	c) La présence des membres du conseil d'administration aux réunions est adéquate.	91	3	6		
	d) La fréquence des réunions du conseil d'administration est satisfaisante.		91	3	6	
4.	a) La composition du conseil d'administration est appropriée.		45	23	29	3
	b) Le conseil d'administration évalue le rendement de ses membres.		13	19	65	3
	c) Le conseil d'administration participe (au moyen de profils des membres du conseil d'administration ou de recommandations) à la nomination des nouveaux membres.		13	10	64	13
	d) Le conseil d'administration sait quelle devrait être sa composition.		35	29	33	3

	e) Le conseil d'administration compte un nombre approprié de membres.	65	16	16	3
5.	Je suis satisfait de la qualité et de l'étendue des rapports financiers et des rapports de rendement (p. ex., rapport annuel et plan sommaire d'entreprise) soumis au Parlement.	90	3	7	

Améliorer les communications entre le conseil d'administration et le gouvernement

10.54 Après présentation par le conseil du plan d'entreprise au ministre, ce plan est remis au Conseil du Trésor pour approbation gouvernementale. Lorsque le gouvernement (Secrétariat du Conseil du Trésor ou cabinets de ministres) demande des éclaircissements ou demande à la société d'adopter une autre ligne d'action, c'est généralement avec la direction de la société qu'il communique. Si le conseil participait davantage à ce processus, particulièrement pour des questions ayant trait à la planification et à la communication de l'information, il serait peut-être plus conscient de ses responsabilités dans ces secteurs. Par ailleurs, le conseil se sentirait plus en mesure de s'acquitter du rôle important que les lois habilitantes lui attribuent.

Évaluer le rendement de la direction

10.55 Bien que ce ne soit pas le conseil d'administration qui nomme ou qui renvoie le chef de direction, s'il veut conserver son rôle de surveillance sur la direction de la société, il devrait fournir au gouvernement une évaluation périodique du rendement du chef de direction. Si le conseil estime qu'il ne reçoit pas l'information dont il a besoin pour s'acquitter de ses tâches, par exemple, de l'information sur le rendement, il doit en tenir compte dans l'évaluation. En vertu de la LGFP, il lui incombe de faire ce qu'il faut pour être en mesure de remplir ses responsabilités générales.

Établir des mécanismes de récompense et de sanction

10.56 En 1993, nous avons remarqué un certain nombre de facteurs qui entravent la communication des résultats, notamment le fait que la conformité aux exigences de base de l'obligation redditionnelle n'est guère récompensée, et la non-conformité, guère punie. La situation n'a pas beaucoup changé. Cependant, nous avons remarqué une amélioration croissante de l'information communiquée par les sociétés depuis, entre autres facteurs, l'introduction, l'année dernière, du *Prix d'excellence des Rapports annuels des sociétés d'État*. Nous continuerons d'attribuer ce prix pendant au moins quatre ans, mais nous encourageons le gouvernement à créer un régime de récompenses et de sanctions lié à la mesure du rendement et à la communication des résultats des sociétés d'État, car c'est dans l'intérêt des sociétés, du gouvernement et du Parlement d'avoir l'information nécessaire pour déterminer si les sociétés d'État s'acquittent des rôles de politique gouvernementale établis pour elles.

10.57 Les paragraphes précédents se concentraient sur les questions découlant des examens spéciaux; les paragraphes suivants porteront sur un certain nombre de questions distinctes, qui intéressent les sociétés d'État et qui représentent une mise à jour des points de vue et des positions du Bureau.

Dette des sociétés d'État

10.58 Ces cinq dernières années, les sociétés d'État se sont endettées encore plus vis-à-vis des prêteurs du secteur privé pour financer la croissance de leur actif. Même si le gouvernement du Canada ne garantit pas explicitement toutes les dettes des sociétés d'État, étant l'unique actionnaire de celles-ci, il est perçu en fin de compte comme en étant responsable.

10.59 Les prêteurs imposent aux emprunteurs une certaine forme de discipline au moyen des taux d'intérêt : les intérêts croissent proportionnellement au risque. Les gouvernements sont aussi soumis à cette règle mais, une fois les taux privilégiés établis pour le gouvernement, les sociétés d'État peuvent généralement en bénéficier.

10.60 La croissance de l'endettement des sociétés d'État exerce des pressions considérables sur la capacité du portefeuille des sociétés d'État d'assurer le service de la dette (voir la pièce 10.7), et les gains n'ont pas suivi la courbe de l'endettement.

Pièce 10.7 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

10.61A mesure que la dette d'une société augmente, les fonctions de trésorerie de la société occupent une place de plus en plus importante dans la gestion de cette dette. Le marché de l'emprunt devient de plus en plus complexe du fait, par exemple, qu'un nombre croissant de services de trésorerie se servent d'instruments dérivés. Étant donné les nombreux cas récents, dans les secteurs privé et public, où les transactions sur instruments dérivés ont entraîné des faillites d'organisations, les conseils et le gouvernement ont besoin de savoir comment faire la distinction entre la spéculation sur les instruments dérivés et les bonnes pratiques de gestion du risque, et de s'assurer que ces pratiques minimisent le risque.

Impôt sur le revenu des sociétés d'État

10.62 Certaines sociétés d'État sont soumises à l'impôt sur le revenu, d'autres non. Dans le chapitre du rapport de 1986 sur les dépenses fiscales, nous disions que certaines sociétés d'État, qui étaient imposées, pouvaient passer outre au processus budgétaire normal du Parlement et obtenir des fonds supplémentaires par l'intermédiaire du régime fiscal. De plus, à cause des dispositions de confidentialité de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le Parlement n'avait pas accès à l'information fiscale de Revenu Canada pour examiner les activités des sociétés d'État.

10.63 Nous avons donc soulevé ces préoccupations parce qu'elles représentaient des anomalies dans un système prévu pour essayer de placer les sociétés d'État au même niveau que les entreprises du secteur privé. Nous mettons encore en question la raison pour laquelle l'impôt sur le revenu s'applique aux sociétés d'État. Par exemple, maintenant, bien qu'il soit peu probable qu'elles aient jamais à le faire, les sociétés financées par crédits parlementaires pourraient avoir à payer un impôt sur le revenu pour ces crédits; elles doivent donc remplir une déclaration de revenu.

10.64 Il est peut-être temps que le gouvernement évalue s'il n'y aurait pas d'autres moyens que l'impôt sur le revenu pour obtenir une part des profits des sociétés d'État. Les coûts administratifs qu'entraînent, pour les sociétés et pour Revenu Canada, la préparation et l'évaluation des déclarations complexes du revenu des sociétés, pourraient être éliminés si le gouvernement décidait simplement de retenir des sommes équivalentes sous forme de dividendes.

Exemption des sociétés d'État - Suivi

10.65 En 1991, nous avons souligné qu'il serait avantageux qu'un bon nombre des dispositions de la Partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, particulièrement celles ayant trait à la responsabilité de gestion, à la responsabilisation et à la vérification, soient appliquées aux responsables de la gestion et de la surveillance des sociétés d'État qui en sont exemptées. Nous avons recommandé de clarifier la situation des sociétés d'État exemptées et, dans la mesure du possible et compte tenu de leurs besoins particuliers, de les soumettre désormais au même régime que les autres sociétés d'État.

10.66 Récemment, un certain nombre de projets de loi d'initiative parlementaire ont essayé de régler la question, car exempter des sociétés de l'obligation redditionnelle de base à l'égard du gouvernement reste une pratique discutable, d'autant plus que ces sociétés sont financées par crédits parlementaires. Dans les cinq dernières années seulement, ces sociétés ont reçu plus de 2,9 milliards de dollars (sauf la Société Radio-Canada, pour laquelle la plupart des dispositions redditionnelles applicables aux autres sociétés d'État sont directement intégrées dans la *Loi sur la radiodiffusion*).

10.67 Pour autant que nous sachions, ces sociétés n'ont pas eu de problème qui aurait pu être évité si elles avaient été soumises aux dispositions de la Partie X de la LGFP, mais elles exercent des fonctions commerciales et poursuivent des objectifs de politique gouvernementale importants sans passer par le processus d'approbation du plan d'entreprise et sans avoir à rendre compte des résultats ni à se soumettre aux exigences des examens spéciaux; en outre, le Bureau ne peut être nommé vérificateur ou covérificateur, s'il ne l'était pas déjà auparavant, comme ce serait le cas si ces sociétés figuraient à

l'annexe III-I.

Comptabilisation des crédits parlementaires - Suivi

10.68 Dans chacun de nos rapports de 1989 et de 1991, nous avons signalé le manque d'uniformité dans la manière dont un certain nombre de sociétés d'État comptabilisaient leurs crédits parlementaires. Nous nous préoccupions de ce qu'un des principes comptables de base, à savoir que les choses semblables doivent être comptabilisées de façon semblable, n'était pas suivi. Par conséquent, les états financiers annuels n'étaient pas aussi utiles qu'ils auraient dû l'être pour évaluer l'intendance et le rendement opérationnel financier, et les comparaisons entre les sociétés d'État étaient d'autant moins valides.

10.69 Bien que ces dernières années aient vu un certain nombre d'améliorations, plusieurs sociétés d'État continuent de déclarer des crédits parlementaires d'exploitation comme recettes dans leur état des résultats au lieu de les classer à part. Cette manière de faire n'est pas celle de la majorité des sociétés et, à notre avis, elle est inappropriée.

10.70 Les recettes sont généralement définies comme le montant gagné au cours d'un exercice et provenant de la vente de produits ou de services rendus à des tiers. Les montants reçus de l'actionnaire pour financer une opération ne correspondent pas à cette définition largement acceptée et, par conséquent, ne devraient pas, à notre avis, être considérés comme des recettes. En traitant les crédits parlementaires comme des recettes, on fausse les résultats nets d'exploitation pour l'exercice, puisqu'on y inclut non seulement les résultats des opérations, mais aussi l'apport de l'actionnaire. Il est donc plus difficile d'évaluer le rendement des opérations, particulièrement lorsqu'on le compare à d'autres sociétés.

10.71 Nous encourageons ces sociétés à se pencher sur cette question de communication de l'information afin de rendre l'information contenue dans les états financiers plus utile.

Conclusion

10.72 Nos examens spéciaux des sociétés d'État indiquent que, dans de nombreux cas, les mandats et les objectifs de celles-ci ne sont pas clairement définis et communiqués. Faute d'une orientation plus claire, il devient difficile de faire le lien entre les activités et les objectifs des sociétés. Dans ces conditions, le gouvernement risque de ne pas être en mesure de fournir les services et les produits que ces sociétés étaient à l'origine censées fournir. En outre, il devient également plus difficile de rendre compte de la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints. Même lorsque ceux-ci sont significatifs et clairement énoncés, la communication des résultats en regard des

objectifs laisse souvent à désirer. En particulier, maintenant que de nombreuses sociétés d'État doivent faire face à un financement réduit, elles doivent faire en sorte de maintenir les services requis à un coût raisonnable, et d'une manière vérifiable par le Parlement et le gouvernement.

10.73 Les sociétés d'État continuent de jouer un rôle public important, qui touche habituellement la plupart des Canadiens et Canadiennes, sinon tous. A notre avis, les Canadiens et Canadiennes sont généralement bien servis par le cadre qui régit les activités de ces sociétés. Comme nous l'avons déjà dit, le cadre de contrôle et de responsabilisation établi dans la Partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* constitue une assise législative solide, qui a donné de très bons résultats depuis son instauration il y a 11 ans. La situation actuelle est bien meilleure que celle qui existait avant qu'il ne soit introduit en 1984.

10.74 Toutefois, nous aurions tort de nous reposer sur nos lauriers; nous devons viser à ce que les objectifs soient plus clairs et à ce que la communication des résultats en regard de ces objectifs soit meilleure. **En dépit des complexités avec lesquelles les sociétés d'État doivent composer, nous pensons que cela peut et doit être fait grâce à une meilleure intendance mettant à contribution toutes les parties, à savoir le Parlement, le gouvernement, les conseils d'administration et la direction.**

Équipe de vérification

Denis Scott
Norah Roberts
Olga Dupuis

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Grant Wilson.

Annexe - Les examens spéciaux

Qu'est-ce qu'un examen spécial?

10.75 Le mandat qui régit les examens spéciaux est énoncé dans la Partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Toutes les sociétés d'État mères nommées dans l'annexe III de la Loi, ainsi que leurs filiales en propriété exclusive, sont soumises au régime des examens spéciaux. Le premier cycle de cinq ans a commencé le 1er septembre 1984; les résultats ont été présentés dans le chapitre 6 de notre rapport de 1990. Un examen spécial doit être fait dans les cinq ans qui suivent la date d'achèvement du précédent.

10.76 L'examen spécial, un genre de vérification de l'optimisation des ressources, sert à fournir, au conseil d'administration, une opinion impartiale sur la question de savoir si les systèmes de contrôle et d'information financiers, de contrôle et d'information de gestion ainsi que les méthodes de gestion de la société sont maintenus de manière à donner la certitude raisonnable que :

- les éléments d'actif de la société sont protégés et contrôlés ;
- la gestion des ressources financières, humaines et matérielles de la société est économique et efficiente;
- le déroulement des opérations de la société est efficace.

10.77 Nombre de sociétés d'État soumises au régime des examens spéciaux. Le deuxième cycle d'examens spéciaux visait 43 sociétés d'État (voir la pièce 10.8), c'est-à-dire 42 des 48 sociétés d'État mères figurant à l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et leurs filiales en propriété exclusive, et une filiale en propriété exclusive tenue aux mêmes obligations d'information qu'une société d'État mère. Parmi les six autres sociétés d'État, l'une a été dissoute en 1995 et cinq sont exemptées des dispositions de la Partie X de la LGFP et ne sont donc pas visées. Trente-quatre de ces examens ont été effectués par notre Bureau, seul ou en collaboration avec d'autres examinateurs (au moment de mettre sous presse, 31 étaient terminés) et neuf ont été exécutés par des praticiens du secteur privé.

10.78 Seulement 17 des 31 examens terminés ont été exécutés uniquement par le Bureau dans les deux cycles. Pour les autres, il s'agissait de sociétés dont l'examen du premier cycle avait été fait par des praticiens du secteur privé ou bien de sociétés dont l'examen du deuxième cycle était le premier. Dans un cas, le Bureau a été le seul examinateur pour le premier cycle et un examinateur conjoint pour le deuxième. Donc, il vaudrait peut-être mieux ne pas faire de comparaison directe entre les deux cycles sans bien en comprendre les différences.

10.79 Les résultats dont il est question dans le chapitre se fondent uniquement sur les examens effectués par notre Bureau. Toutefois, comme nous avons échangé de l'information avec les praticiens du secteur privé pendant de nombreuses années, les méthodes générales et le genre de rapports adoptés par le secteur privé présentent une grande uniformité avec les nôtres.

Pièce 10.8

Nombre de sociétés d'État soumises aux examens spéciaux

	BVG conjointement

	BVG	avec le secteur privé	Secteur privé	Total
Premier cycle	29		17	46
Sociétés dissoutes/cédées	(9)		(2)	(11)
Changement d'examinateur (LGFP)	3	3	(6)	0
Nouvelles sociétés d'État et examens spéciaux	8			8
Deuxième cycle				
Soumis à examen	31	3	9	43
Pas encore terminé	(3)			(3)
Terminé - rapport remis	28*	3*	9	40

*** Résultats discutés dans le chapitre**

Quelle est leur nature?

10.80 La pièce 10.9 expose les types d'opinions présentées dans le cadre des deux cycles d'examens spéciaux. Dans six cas du deuxième cycle, l'opinion était sans réserve, c'est-à-dire qu'aucune lacune importante n'a été signalée; dans un cas, il n'y avait pas d'opinion, car la société ne fonctionnait pratiquement pas. Les rapports des examens spéciaux de 24 sociétés faisaient état d'au moins une lacune considérée comme importante par l'examinateur.

Pièce 10.9 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

A qui sont adressés les rapports d'examen?

10.81 Lorsque le rapport d'examen spécial contient des informations qui, de l'avis de l'examinateur, devraient être portées à l'attention du ministre compétent ou du Parlement, l'examinateur ne peut le faire que si la société figure à la partie I de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. A l'issue des examens spéciaux du deuxième cycle, on a relevé une augmentation considérable du pourcentage de rapports communiqués à des ministres (pièce 10.10).

Pièce 10.10 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

10.82 Les raisons de cette augmentation sont diverses. Les sociétés examinées dans le deuxième cycle étant plus importantes et plus complexes, il était plus justifié de porter les questions qui les

touchaient à l'attention du ministre. De plus, certains rapports ont été transmis à des ministres parce qu'ils traitaient de questions qui outrepassaient les capacités de la société (p. ex., interprétation du mandat), alors que d'autres révélaient d'importantes lacunes qui n'avaient pas été corrigées adéquatement depuis la fin du premier cycle.

Quelles sont les lacunes importantes qui ont été relevées?

10.83 Un examen en détail de tous les systèmes et pratiques coûterait très cher et serait difficile à faire. Par conséquent, en se fondant sur une connaissance approfondie de la société et de son environnement, l'examen se concentre sur les secteurs de la société où toute lacune pourrait être importante. La pièce 10.11 présente les secteurs que le Bureau a sélectionnés le plus souvent pour son examen approfondi de deuxième cycle. Cette pièce indique aussi le nombre de sociétés qui présentaient des lacunes importantes dans ces secteurs.

Pièce 10.11 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

10.84 Par « planification générale et stratégique », on entend l'interprétation faite par la direction de la mission et du mandat de la société et la hiérarchisation des activités de la société. En plus des lacunes dans la planification ainsi que la mesure du rendement et la communication des résultats dont on a discuté dans le chapitre, on a trouvé des lacunes dans les secteurs des opérations, de la gestion des ressources humaines et de la gestion de l'actif. Les opérations comprennent tous les processus opérationnels qui ont trait aux activités de base de la société, comme la planification opérationnelle, la production, la livraison des produits ou la prestation des services. La gestion des ressources humaines a trait aux activités comme le recrutement, la formation, la planification de la relève et les modes de négociation collective. La gestion de l'actif comprend la gestion des installations, l'entretien et la sécurité de la propriété intellectuelle et des biens matériels.

10.85 Parmi les lacunes importantes dans ces secteurs, citons les plans opérationnels et les activités actuelles qui ne sont pas liés au plan stratégique, les conventions collectives qui ne correspondent pas à la réalité opérationnelle, et les systèmes et pratiques qui ne suffisent pas pour protéger et contrôler les actifs immobiliers. Quelques sociétés seulement avaient des lacunes importantes dans des secteurs comme la commercialisation et l'établissement des prix, les systèmes d'information de gestion, la gestion financière et la gestion environnementale.

10.86 La pièce 10.12 classe les lacunes importantes sous les catégories efficacité des opérations, gestion économique et efficiente des ressources et protection de l'actif. Il s'agit des objectifs que les

sociétés sont tenues d'atteindre et en regard desquels elles sont évaluées dans le cadre des examens spéciaux. La rubrique « protection et contrôle des éléments d'actif insuffisants » couvre des lacunes importantes comme l'entretien inadéquat des biens matériels, et une gestion et une protection de la propriété intellectuelle qui laissent à désirer. La rubrique « gestion non économique et inefficiente des ressources » couvre des lacunes importantes comme une mauvaise gestion de l'inventaire des matières premières, des risques environnementaux non résolus et le manque de systèmes de mesure, de surveillance et de rétroaction sur le rendement opérationnel (p. ex., la productivité et l'utilisation des ressources) et la rentabilité.

Pièce 10.12 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

10.87 La rubrique « déroulement peu efficace des opérations » porte sur des questions comme le manque de clarté des objectifs et des stratégies, l'insuffisance de l'évaluation et de l'établissement des rapports sur la mesure dans laquelle les objectifs et les buts sont atteints, l'insuffisance de l'information sur les coûts et les résultats qui permettrait de mettre en oeuvre les stratégies clés efficacement.

10.88 La correction des lacunes dans le secteur de l'efficacité des opérations exige souvent la contribution d'un certain nombre de parties, dont certaines n'appartiennent pas à la société. Nous avons déjà signalé ces lacunes dans le chapitre. Cependant, nous croyons que la société peut elle-même corriger certaines lacunes importantes ayant trait à l'efficacité des opérations ainsi que toutes les questions touchant la protection et le contrôle des éléments d'actif et la gestion des ressources.

Dans quelle mesure a-t-on utilisé les travaux de la vérification interne?

10.89 Dans la mesure où c'est possible, lorsqu'il effectue un examen spécial, le vérificateur est tenu d'utiliser les travaux de vérification interne de la société. Cela signifie que l'examinateur se sert de certains travaux de vérification interne au lieu de rechercher lui-même les éléments probants nécessaires pour étayer l'opinion exprimée. La pièce 10.13 indique les exemptions ainsi que l'utilisation faite des travaux de vérification interne. Dans le deuxième cycle d'examens spéciaux, le pourcentage global d'utilisation de ces travaux a augmenté, mais l'étendue de l'utilisation a été plus limitée.

10.90 Nous n'avons pas pu tirer parti autant que nous l'espérions des travaux des vérificateurs internes. Dans notre Rapport de 1990, nous prévoyions que les examens du deuxième cycle se feraient en étroite collaboration avec les vérificateurs internes des sociétés et nous pensions utiliser exhaustivement leurs travaux. Cependant, depuis le

premier cycle, les fonctions de vérification interne de nombreuses sociétés ont été réduites du fait de la restructuration et de la réduction des effectifs; cela limite déjà l'utilisation que nous pouvons faire de ces travaux; à cela s'ajoutent les délais plus courts des examens spéciaux et notre orientation davantage axée sur les résultats.

Pièce 10.13

Utilisation des travaux de vérification interne

	Premier cycle		**Deuxième cycle**	
	Nombre d'examens spéciaux	**Pour-centage du total**	**Nombre d'examens spéciaux**	**Pour-centage du total**
Utilisation considérable de la vérification interne	7	24	2	6
Utilisation limitée de la vérification interne	4	14	17	55
Aucune utilisation	9	31	5	16
Sociétés exemptées ou inactives	9	31	7	23
Total	**29**	**100**	**31**	**100**

10.91 Dans cinq cas, nous n'avons pas utilisé les vérifications internes, soit parce que leur étendue ne correspondait pas à celle des examens spéciaux, soit parce que les sociétés n'avaient pas effectué de vérification qui soit comparable à notre examen spécial. Une corporation était inactive et ses activités progressivement réduites, six autres avaient été exemptées de l'obligation de faire des vérifications internes. Le gouverneur en conseil accorde des exemptions lorsqu'il estime, souvent à cause de la taille de la société ou de la nature de ses activités, que le coût de ces vérifications en dépasserait les avantages.

Quels ont été la durée, l'opportunité et le calendrier des examens spéciaux?

10.92 Au premier cycle, la durée moyenne d'un examen spécial était de 19 mois. Cinq examens, dont les projets ont été menés de façon successive, ont duré plus de deux ans et demi. Pour le deuxième cycle, un certain nombre de sociétés d'État subissaient leur premier examen spécial, ou tout au moins leur premier par le Bureau. Les examens du deuxième cycle ont duré en moyenne 14 mois et, à l'exception de l'un d'entre eux, tous

ont été terminés en moins de deux ans (voir la pièce 10.14). Cette amélioration découle directement de ce que, dans des examens spéciaux, on a entrepris plusieurs projets à la fois au lieu de les exécuter les uns après les autres, comme on l'avait souvent fait au premier cycle. Cette durée plus courte a entraîné, pour les sociétés, une diminution des coûts de leur participation à la vérification, et a permis d'améliorer la gestion des ressources au Bureau.

Pièce 10.14 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

10.93 Comme pour le premier cycle, les questions de délais et de calendrier posent encore problème. Plus d'un tiers des rapports définitifs des examens ont été présentés aux conseils d'administration juste après la date limite fixée par la *Loi sur la gestion des finances publiques.* Cela s'explique surtout par le fait que les examens spéciaux sont souvent prévus pour la fin du cycle de cinq ans et que les dates des réunions des conseils d'administration ne concordent pas toujours avec celle de la fin du rapport.

10.94 Le deuxième cycle se sera étalé sur plus de sept ans (septembre 1989 à décembre 1996), mais 91 p. 100 des sociétés actives auront été examinées durant la période de deux ans se terminant en novembre 1994. Voir, à la pièce 10.15, le calendrier des examens des deux cycles. Il s'agit là d'un problème administratif pour le Bureau; pendant la période de pointe, nous avons dû faire appel à des experts-conseils de l'extérieur pour aider notre personnel.

Pièce 10.15 n'est pas disponible, voir le rapport annuel.

10.95 Jusqu'à présent, ce sont les sociétés qui ont mis en route le processus d'établissement du calendrier des examens spéciaux et, c'est compréhensible, elles attendent souvent jusqu'à ce que les lacunes importantes passées soient corrigées ou jusqu'à ce que les réorganisations ou autres initiatives internes soient terminées. Cependant, nous espérons qu'avec l'appui et la collaboration des sociétés d'État, et en réduisant davantage encore la durée moyenne des examens spéciaux, nous pourrons optimiser le calendrier des examens spéciaux du troisième cycle afin de respecter les délais prévus par la loi et de continuer à réduire les coûts. D'ici peu, nous communiquerons avec certaines sociétés d'État pour discuter du calendrier des examens spéciaux du troisième cycle.

Combien ont-ils coûté?

10.96 Les coûts des examens spéciaux effectués par le Bureau sont inclus dans le rapport annuel de l'année où ces examens se terminent et ceux des examens effectués par des praticiens du secteur privé sont communiqués au président du Conseil du Trésor. Comme pour le premier

cycle, les coûts des examens spéciaux ont varié considérablement, allant de moins de 100 000 $ pour les petites sociétés à plus de un million de dollars pour les sociétés importantes et complexes. Le coût moyen des 17 examens exécutés par notre Bureau dans les deux cycles est resté constant - 429 000 $ - mais le coût moyen des examens du deuxième cycle est passé de 435 000 $ à 585 000 $ pour les raisons suivantes :

- neuf sociétés petites ou moyennes (coût moyen de l'examen spécial de premier cycle : 231 000 $) ont été privatisées ou dissoutes et, par conséquent, n'étaient plus visées par le deuxième cycle d'examens;

- pour quatorze sociétés, moyennes ou grandes, cet examen du deuxième cycle (coût moyen : 805 000 $) était le premier effectué par le Bureau.

Que valent-ils?

10.97 Au cours du deuxième cycle, nous avons cherché à tirer parti de l'expérience acquise pendant le premier cycle afin d'augmenter l'efficience des examens spéciaux et leur « valeur ajoutée » pour les sociétés. Une des grandes améliorations a été que, désormais, nous cherchions à déterminer s'il y avait une certitude raisonnable que les résultats escomptés avaient été atteints (en fait, si les éléments d'actif étaient protégés, si les ressources étaient gérées économiquement et avec efficience, et si les opérations se déroulaient efficacement) plutôt qu'à savoir si les systèmes et les méthodes des sociétés étaient appliqués selon des processus idéaux.

10.98 Cela signifie que, dans nos vérifications, nous sommes passés d'une méthode axée sur les processus ou les systèmes à une méthode davantage axée sur les résultats, qui concorde mieux avec les intérêts des gestionnaires et des administrateurs. Cela signifie également que, lorsque nous relevons une lacune importante, il faut se demander *Quelles en sont les répercussions*? et aussi *Quelle en est l'importance*? Pour qu'une lacune soit considérée comme importante et soit consignée dans le rapport d'examen spécial, il faut que ses répercussions soient graves.

Pièce 10.16

Questionnaire sur les examens spéciaux

Réponses de 24 des 32 sociétés d'État visées par le sondage

		D'accord (pour-centage)	**Neutre (pour-centage)**	**Pas d'accord (pour-centage)**
1.	a) La certitude donnée par	83	4	13

	l'opinion du vérificateur dans le rapport d'examen est un atout pour le conseil d'administration.			
	b) Dans l'ensemble, l'examen spécial a été utile (compte tenu de la valeur ajoutée pour la société, y compris la certitude donnée par l'opinion de l'examinateur, les lettres à la direction, le temps que vos employés ont consacré au processus et le coût pour le BVG).	71	12	17
2.	a) J'ai moi-même jugé importantes les lacunes qui ont été signalées.	61	22	17
	b) L'examinateur a bien fait de transmettre au ministre un exemplaire du rapport d'examen.	81	6	13
	c) Le conseil d'administration était d'avis que d'autres lacunes importantes existaient.	5	5	90
	d) Le rapport d'examen spécial a révélé des éléments que le conseil ne connaissait pas déjà (c.-à-d. des lacunes importantes).	19	19	62
3.	La durée de l'examen spécial du début à la fin a été raisonnable.	50	4	46
4.	a) J'estime que le coût de l'examen pour la société (le temps qu'y a consacré le personnel) a été raisonnable.	46	21	33
	b) Le dernier examen spécial a coûté moins cher à la société que le premier.	59	23	18
	c) L'équipe de vérification chargée de l'examen possédait les compétences et les connaissances nécessaires.	87		13
5.	Les examens spéciaux se font à une fréquence suffisante	58	13	29

(une fois tous les cinq ans).

10.99 En février 1995, on a demandé par sondage aux présidents de conseil et aux chefs de direction des sociétés d'État leurs points de vue sur les examens spéciaux (voir les autres résultats du sondage à la pièce 10.16). Les réponses provenaient de 24 des 32 sociétés; la majorité étaient fortement en faveur des examens spéciaux. En fait, 83 p. 100 des répondants estimaient que la certitude donnée par l'opinion du vérificateur dans le rapport d'examen spécial était un atout pour les conseils d'administration; 71 p. 100 étaient d'avis que, dans l'ensemble, compte tenu des avantages et des coûts pour les sociétés et des coûts pour le Bureau, ces examens avaient été utiles. Douze pour cent n'avaient pas d'opinion et 17 p. 100 estimaient que les examens spéciaux n'étaient pas utiles.

10.100 Certains répondants ont dit que les examens leur avaient été utiles parce qu'ils leur donnaient un point de vue impartial sur les activités des sociétés et, à l'occasion, les avaient amenés à repenser leur façon de faire des affaires. Pour de nombreux présidents de conseil, le processus était important parce qu'il contribuait à renforcer l'obligation redditionnelle de la direction devant le conseil d'administration. Les réponses neutres et négatives avaient trait à la durée des examens spéciaux, à leurs coûts en temps et en argent pour la société et aux frais qu'ils entraînent pour le Bureau et donc, pour les contribuables.

Qu'est-ce que tout cela veut dire pour le troisième cycle?

10.101 D'après l'expérience des deux premiers cycles, nous estimons que les examens spéciaux contribuent également à faire une différence pour l'ensemble du contrôle et de la reddition des comptes des sociétés d'État. D'autre part, nous nous attendons que le troisième cycle d'examens spéciaux soit d'une plus grande valeur encore pour les sociétés d'État.

10.102 Le troisième cycle d'examens spéciaux commencera au début de 1997. Les deux premiers cycles ainsi que le sondage auprès des sociétés d'État nous ont beaucoup appris. Nous prévoyons être encore plus efficients dans le troisième cycle et être encore plus utiles aux sociétés d'État en concentrant nos efforts comme suit :

- mettre l'accent sur la mesure du rendement et la communication des résultats;
- améliorer l'analyse du risque, ce qui aide à déterminer les secteurs à examiner en profondeur;
- améliorer le calendrier des examens spéciaux de manière à éviter les périodes de pointe et les coûts qui en découlent;

- réduire la durée moyenne des examens spéciaux, ce qui entraînera une réduction des coûts en temps et en argent pour les sociétés;

- réduire le coût des examens spéciaux tout en considérant des moyens d'en augmenter la valeur pour les sociétés d'État.

10.103 Le Bureau continuera de tirer parti des leçons apprises au cours des deux premiers cycles et d'améliorer la manière dont les examens spéciaux sont effectués afin d'en augmenter, au troisième cycle, la valeur pour les sociétés, le gouvernement et le Parlement.

Chapitre 11

Les systèmes de gestion de l'environnement

Une approche fondée sur des principes

Table des matières

	Page
Points saillants	11-5
Introduction et contexte	11-7
L'importance des systèmes de gestion de l'environnement (SGE)	11-7
Objectifs de l'étude	11-7
Étendue de l'étude et méthodologie	11-8
Responsabilités et activités du gouvernement fédéral	11-9
Les éléments et pratiques liés aux principes de gestion de l'environnement	11-11
Modèles fondés sur des principes	11-11
Principes de gestion de l'environnement énoncés dans l'ISO 14004	11-12
Point de départ : engagement et politique	11-12
Participation et leadership de la haute direction	11-13
Examen environnemental initial	11-14
Politique environnementale	11-14
Planification	11-15
Détermination des aspects environnementaux et évaluation des impacts environnementaux associés	11-15
Exigences légales et autres	11-16
Critères internes de rendement	11-16
Objectifs et buts environnementaux	11-16
Programme de gestion de l'environnement	11-17
Mise en oeuvre	11-18
Ressources - humaines, matérielles et financières	11-19
Harmonisation et intégration du SGE	11-20
Responsabilisation et responsabilité	11-20
Sensibilisation aux questions environnementales et motivation	11-21
Connaissances, compétences et formation	11-21
Communication et rapports	11-22
Documents relatifs au SGE	11-22

Contrôle opérationnel 11-23
Préparation en cas d'urgence et intervention 11-23

Mesure et évaluation 11-23
Mesure et surveillance 11-24
Mesures correctives et préventives 11-24
Dossiers du SGE et gestion des données 11-25
Vérification du SGE 11-25

Examen et amélioration 11-26
Examen du SGE 11-26
Amélioration continue 11-26

Récapitulation et conclusions 11-26

Toutes les organisations ont encore des progrès à accomplir 11-26

Le modèle de l'ISO, un guide utile 11-27

Certains aspects méritent une attention particulière 11-27

L'amélioration continue du rendement environnemental est l'objectif à atteindre 11-28

Pièces

11.1 Rôles du gouvernement fédéral associés à la gestion de ses opérations environnementales 11-11
11.2 Soutien de la haute direction 11-13
11.3 Politique de développement durable d'une grande entreprise internationale 11-15
11.4 Critères internes de rendement applicables à l'utilisation des ressources 11-17
11.5 Exemple : Sommaire des progrès accomplis par rapport au plan de 1993 11-18
11.6 Les solutions écologiques apportent souvent des économies directes 11-20
11.7 Un guide de protection de l'environnement 11-21
11.8 Surveillance des émissions atmosphériques 11-24
11.9 Amélioration continue 11-26
11.10 Thèmes de gestion de l'environnement 11-27

Annexes

I Exemples d'organisations en train d'élaborer des approches de gestion de l'environnement 11-29
II Organisations consultées 11-30
III Le Code de gérance de l'environnement du gouvernement canadien 11-31

Nota : *Au moment de la publication de ce document, la version française officielle de l'ISO 14004 n'était pas encore disponible. Certaines*

expressions utilisées ou renvois à ces lignes directrices figurant dans ce rapport pourraient donc ne pas correspondre exactement à la version finale de l'ISO 14004.

Les systèmes de gestion de l'environnement

Une approche fondée sur des principes

Vérificateur général adjoint : Robert R. Lalonde
Vérificateur responsable : Wayne Cluskey

Points saillants

11.1 L'objet de ce rapport est de déterminer les éléments d'un bon système de gestion de l'environnement (SGE); de mettre en évidence les pratiques essentielles d'une saine gestion de l'environnement; et de décrire les rôles et les responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'Environnement Canada ainsi que les résultats des activités entreprises par ces derniers en vue de caractériser et de faire connaître les bonnes pratiques favorisant la mise en place des SGE.

11.2 L'Organisation internationale de normalisation (ISO) définit un SGE comme suit : la partie du système de gestion global qui comprend la structure, les activités de planification, les responsabilités, les pratiques, les procédures, les mécanismes et les ressources qu'une organisation doit avoir pour assurer l'élaboration, la mise en oeuvre, la réalisation, l'examen et le maintien de la politique environnementale. Un SGE bien conçu fournit à une organisation un cadre de pratiques nécessaire pour assumer ses engagements liés à l'environnement et évaluer son rendement dans ce domaine et en rendre compte. Les organisations qui entreprennent de mettre en place un SGE peuvent tirer profit des pratiques et des expériences des autres organisations qui ont déjà adopté un tel système. Nous examinerons les points saillants de certaines de ces pratiques dans le présent rapport.

11.3 Le Bureau du vérificateur général peut aussi tirer profit des pratiques des autres organisations. Nous avons l'intention d'utiliser les connaissances acquises au sujet des SGE dans nos travaux futurs sur les questions liées à l'environnement et au développement durable.

11.4 Les ministères et les organismes fédéraux sont chargés de la gestion de leurs propres risques et responsabilités liés à l'environnement. Afin de les aider et de les conseiller, le Secrétariat du Conseil du Trésor diffuse des documents d'orientation présentant des politiques, des directives et des lignes directrices. Les ministères et les organismes peuvent alors appliquer ces conseils. Environnement Canada est responsable de l'administration des lois sur l'environnement. Il fournit également aux ministères et aux organismes une aide technique concernant des questions liées à l'environnement.

11.5 Pour orienter ses pratiques de gestion de l'environnement, une organisation peut décider de prendre pour modèle l'un des nombreux systèmes existants de gestion de l'environnement. Les principes judicieux de gestion de l'environnement ne diffèrent pas des bons principes de gestion. Le contenu exact d'un modèle de gestion donné importe moins que les principes qui le gouvernent. L'Organisation internationale de normalisation est en train d'élaborer, sous le titre ISO 14004, un modèle de SGE fondé sur des principes et reconnu par un nombre sans cesse croissant de pays.

11.6 De façon générale, les entreprises privées que nous avons consultées ont été retenues parce qu'elles appliquaient de bonnes pratiques environnementales ou étaient susceptibles de le faire. Ces entreprises étaient, en général, plus avancées que les ministères et les organismes du gouvernement fédéral dans la mise en application d'un système intégré de gestion de l'environnement. Toutefois, seul un très faible nombre des organisations consultées, tant du secteur privé que du secteur public, avaient achevé l'élaboration de tous les éléments de leur SGE. Le gouvernement fédéral a pris les mesures voulues, dans le cadre d'initiatives telles que le Partenariat en matière de responsabilisation environnementale, pour améliorer ses pratiques de gestion de l'environnement.

11.7 Un modèle de SGE ne fournit qu'un point de départ pour l'élaboration d'un système efficace de gestion de l'environnement. En définitive, ce qui compte avant tout, c'est l'amélioration continue du rendement environnemental de l'organisation.

Introduction et contexte

L'importance des systèmes de gestion de l'environnement

11.8 L'Organisation internationale de normalisation (ISO) définit un système de gestion de l'environnement comme suit :

Système de gestion de l'environnement (SGE) - la partie du système de gestion global qui comprend la structure, les activités de planification, les responsabilités, les pratiques, les procédures, les mécanismes et les ressources qu'une organisation doit avoir pour assurer l'élaboration, la mise en oeuvre, la réalisation, l'examen et le maintien de la politique environnementale.

11.9 Un SGE bien conçu constitue un cadre des pratiques dont un ministère ou un organisme a besoin pour assumer ses engagements environnementaux et évaluer et rendre compte de son rendement dans ce domaine. Un SGE permet aux organisations de cerner correctement les principaux risques et passifs environnementaux, de les réduire au

minimum et de les gérer. A tout le moins, un SGE doit aider un ministère ou un organisme à veiller à ce que le déroulement de ses opérations s'effectue conformément aux lois sur l'environnement.

11.10 Le 25 avril 1995, le ministre de l'Environnement a déposé devant la Chambre des communes un projet de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* prévoyant la création d'un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. Ces modifications exigent des ministres qu'ils déposent devant le Parlement, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur des modifications à la *Loi sur le vérificateur général*, des stratégies de développement durable de leurs ministères et des plans d'action de mise en oeuvre de celles-ci. Le gouvernement a demandé aux ministères de lui faire rapport dans la Partie III de leur *Budget des dépenses*, des progrès accomplis en ce qui a trait aux objectifs et à la mise en oeuvre des plans annoncés dans les stratégies.

11.11 Le *Guide de l'écogouvernement* du gouvernement fédéral, publié en juin 1995, présente à l'intention des ministères des lignes directrices sur la façon d'élaborer leurs stratégies de développement durable, y compris le volet opérationnel. Le Guide fait référence à l'initiative d'écologisation des opérations gouvernementales, qui préconise notamment la mise en place de systèmes de gestion de l'environnement.

11.12A l'instar des vérificateurs des comptes qui se fondent, du moins dans une certaine mesure, sur des systèmes de gestion financière pour émettre une opinion sur les états financiers, le Bureau entend faire appel à des SGE pour mener à bien ses examens des stratégies de développement durable ainsi que des questions environnementales précises.

Objectifs de l'étude

11.13 La présente étude comporte les cinq objectifs suivants :

- déterminer les éléments clés d'un bon système de gestion de l'environnement;

- mettre en évidence les pratiques essentielles d'un saine gestion de l'environnement, d'après les résultats de notre étude documentaire et les entrevues que nous avons réalisées auprès d'intervenants et de gestionnaires des secteurs privé et public;

- décrire les rôles et les responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'Environnement Canada ainsi que les résultats des activités entreprises par ces derniers en vue de recenser et de faire connaître les bonnes pratiques favorisant la mise en place des SGE;

- répertorier les méthodes et instruments existants permettant d'évaluer les SGE et déterminer leur utilité;

- élaborer ou modifier un questionnaire à la lumière des résultats obtenus précédemment aux fins de l'évaluation des SGE et en faire l'essai dans quelques ministères fédéraux en vue d'en évaluer l'utilité et d'apporter les améliorations qui s'imposent.

Étendue de l'étude et méthodologie

11.14 En septembre 1994, nous avons amorcé notre étude en passant en revue les normes de SGE proposées par diverses organisations comme l'Association canadienne de normalisation (ACN), l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et la British Standards Institute (BSI). Dans le cadre de cet examen, nous avons consulté des publications signées par des universitaires, des associations professionnelles et des sociétés de conseil en gestion. Nous avons également examiné plusieurs autres approches de gestion de l'environnement qui sont appliquées actuellement par des organisations des secteurs public et privé (voir l'Annexe I).

11.15 Dès le début, nous avons décidé de ne pas nous restreindre à un modèle de SGE en particulier. Ce sont les principes qui importent, et la majorité des modèles de SGE que nous avons étudiés reposent sur des principes semblables. Toutefois, nous avons choisi comme cadre pour nos entrevues et analyses les lignes directrices ISO 14004, document d'orientation sur les systèmes de gestion de l'environnement élaboré par l'Organisation internationale de normalisation. Bien qu'elles n'aient pas encore été approuvées officiellement, ces lignes directrices sont de plus en plus adoptées à l'échelle internationale. D'autres lignes directrices, énoncées sous le titre ISO 14001 dans un document parallèle de spécification normatif, portent uniquement sur les éléments d'un SGE qui peuvent faire l'objet d'une vérification objective à des fins de certification.

11.16 Dans le cadre de notre examen, nous avons accordé une attention particulière aux bonnes pratiques de gestion de l'environnement utilisées dans les secteurs public et privé du Canada, des États-Unis et d'Europe, ainsi qu'aux facteurs qui font entrave à leur application. Nous avons consulté des experts-conseils, des spécialistes et des membres d'organismes de normalisation des secteurs privé et public afin de déterminer les bonnes pratiques associées aux SGE et de cerner le rôle et l'importance des divers éléments des SGE mis en place dans ces organisations. Dans le choix des organisations, nous avons tenu compte des responsabilités environnementales de chacune, de la nature de leurs activités et de leur consentement à participer à ce processus de consultation. Les 36 organisations consultées sont énumérées à l'Annexe II.

11.17 Notre étude avait pour objectif de déterminer les éléments clés et les pratiques essentielles d'une saine gestion de l'environnement, et non pas de porter un jugement sur la qualité générale de la gestion de

l'environnement. Aussi avons-nous retenu, aux fins de la consultation du secteur privé, des organisations reconnues, tant par leurs pairs que par des organismes de normalisation et des sociétés professionnelles, pour avoir appliqué de bonnes pratiques environnementales ou être susceptibles de le faire. Trois sociétés d'État provinciales renommées pour leurs talents de gestionnaires en environnement ont été considérées dans le cadre de notre analyse du secteur privé en raison de leurs opérations commerciales. Au sein de chaque organisation, les responsables de la gestion de l'environnement nous ont exposé les principales difficultés pratiques auxquelles ils ont été confrontés lors de l'élaboration et la mise en place d'un SGE.

11.18 En ce qui concerne le secteur public, nous avons consulté des ministères et des organismes des gouvernements canadiens et américain qui ont commencé à appliquer le concept de SGE en adoptant des pratiques de gestion de l'environnement. Nous avons réalisé des entrevues exhaustives auprès de fonctionnaires de sept ministères fédéraux canadiens, dont le Secrétariat du Conseil du Trésor et Environnement Canada.

11.19 Nous avons également consulté deux ministères provinciaux et cinq départements et organismes du gouvernement fédéral américain. Dans ce cas, les entrevues ne visaient qu'à recueillir des données de base. C'est pourquoi nous n'avons pas inclus ces organisations dans nos analyses détaillées.

11.20 Nous avons également examiné les instruments et les méthodes existants permettant d'évaluer les SGE et élaboré, en collaboration avec le Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement, un questionnaire pour l'évaluation des SGE. Ce questionnaire est essentiellement fondé sur le document d'orientation ISO 14004, mais tient compte également d'autres pratiques de gestion de l'environnement reconnues et des conclusions de notre étude.

11.21 Une première version de ce questionnaire a été mise à l'essai dans un ministère fédéral et analysée par quatre autres. Après avoir révisé le questionnaire à la lumière des commentaires formulés par ces ministères, nous l'avons soumis au Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement qui, à son tour, s'est engagé à le réviser davantage avant de le distribuer à tous les ministères fédéraux.

11.22 Ce questionnaire est un instrument qui devrait aider les organisations à mettre en place un SGE. Il fournit des conseils aux ministères fédéraux et aux organisations qui souhaitent perfectionner leurs pratiques de gestion de l'environnement et, en fin de compte, améliorer leur rendement environnemental.

11.23 Nous sommes reconnaissants envers les organisations des secteurs

privé et public qui ont si gracieusement accepté de participer à ce processus de consultation et fourni temps, conseils et renseignements fort utiles. Cette étude n'aurait pu être menée à bien sans leur précieuse collaboration.

Responsabilités et activités du gouvernement fédéral

11.24 Les rôles et les responsabilités liés aux SGE sont partagés au sein du gouvernement fédéral. Chaque ministère ou organisme est chargé de la gestion de ses propres risques et responsabilités liés à l'environnement. En vertu de l'Initiative fédérale de gérance de l'environnement mise en oeuvre en 1992, les ministères et les organismes fédéraux sont tenus d'élaborer des plans d'action indiquant comment ils entendent respecter leurs engagements pris dans le cadre du Code de gérance de l'environnement (voir l'Annexe III). Le Bureau de gérance fédérale de l'environnement d'Environnement Canada a précisé que ces plans d'action pourraient constituer le fondement d'une intervention plus globale prévue dans le cadre d'un SGE.

11.25C'est le Secrétariat du Conseil du Trésor qui, dans le cadre de ses responsabilités à l'égard du système de gestion des dépenses du gouvernement, est chargé de fournir des conseils et des directives de portée générale en matière de gestion. Il a participé à de nombreuses activités liées à la gestion de l'environnement, faisant la promotion, au sein du gouvernement fédéral, de la vérification environnementale et de la gérance environnementale.

11.26 Environnement Canada est responsable de l'administration des lois sur l'environnement. De plus, il fournit une expertise technique concernant des questions environnementales au sein du gouvernement fédéral. Le Ministère a donné des conseils aux autres ministères afin de les aider à améliorer leur rendement environnemental par le biais de diverses initiatives. Celles-ci ont varié au fil des ans, allant de l'Initiative fédérale de gérance de l'environnement à des projets récents tels que l'écologisation des opérations gouvernementales.

11.27 Le Bureau de gérance fédérale de l'environnement d'Environnement Canada encourage les ministères à donner une dimension écologique à leurs opérations en leur fournissant les outils et les renseignements nécessaires. Le Bureau organise des ateliers sur des sujets allant de l'évaluation environnementale et de la réduction des déchets aux programmes de reconnaissance environnementale et d'adoption de techniques d'impression respectueuses de l'environnement. Le Bureau accorde également son soutien à des projets environnementaux et à des programmes de formation et fait la promotion d'initiatives exemplaires en matière de gérance de l'environnement.

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

l'Agence canadienne de développement international et le Bureau du vérificateur général du Canada ont tous contribué à l'élaboration de normes environnementales en participant aux activités d'organismes tels que le Conseil canadien de l'environnement, l'Association canadienne de normalisation (ACN) et l'Institut Canadien des Comptables Agréés. En particulier, Environnement Canada a participé activement aux travaux du comité technique de l'ACN qui a élaboré des lignes directrices discrétionnaires sur les systèmes de gestion de l'environnement. Ce ministère a aussi contribué à l'élaboration d'une politique de comptabilité publiée par la Société des comptables en management du Canada et intitulée *Mise en application d'une stratégie environnementale.*

11.29 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Environnement Canada ont créé le Partenariat en matière de responsabilisation environnementale (PRE). Le comité de direction du PRE est coprésidé par des cadres supérieurs du Secrétariat du Conseil du Trésor et d'Environnement Canada et comprend des membres de six autres ministères fédéraux. Le comité de direction peut mettre sur pied des groupes de travail chargés d'étudier des questions environnementales, au besoin. A l'heure actuelle, le PRE compte sept groupes de travail. Les rôles du gouvernement fédéral associés à la gestion de ses opérations environnementales sont résumés à la pièce 11.1.

Pièce 11.1

Rôles du gouvernement fédéral associés à la gestion de ses opérations environnementales

Ministères et organismes	**Secrétariat du Conseil du Trésor Canada**	**Environnement Canada**
Responsabilités : chaque ministère ou organisme est tenu de gérer ses propres risques et responsabilités liés à l'environnement.	Responsabilités : fournir des conseils et des directives concernant les pratiques de gestion, y compris la gestion de l'environnement.	Responsabilités : administrer les lois environnementales ainsi que promouvoir le Code de gérance de l'environnement et fournir aux ministères des conseils concernant des questions environnementales.

Comité de direction du Partenariat en matière de responsabilisation environnementale (PRE)

Objectifs :

1. Jouer le rôle de catalyseur afin d'accroître l'efficience des opérations gouvernementales en faisant la promotion des pratiques environnementales judicieuses.

2. Démontrer que le rôle de chef de file joué par le gouvernement dans le domaine de l'environnement est compatible avec les objectifs à long terme de développement durable.

3. Améliorer les mécanismes de coordination existants et les partenariats entre les ministères du gouvernement et favoriser l'atteinte d'un consensus sur les questions de responsabilisation environnementale.

Groupes de travail du Partenariat en matière de responsabilisation environnementale (PRE)

Comité fédérale sur les systèmes de gestion de l'environnement

Initiative fédérale dans le secteur du bâtiment - Conservation des immeubles et de l'énergie

Économie d'eau dans les établissements fédéraux

Réduction des émissions du parc automobile

Approvisionnement écologique

Réduction des déchets

Vérification interne

11.30 Le Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement s'emploie à cerner et à éliminer les obstacles communs et à faire connaître les réussites et les meilleures pratiques dans la mise en oeuvre des SGE. Il insiste également sur le rôle important des SGE dans la gestion efficace des risques. Le Comité fédéral et les ministères participants ont travaillé en étroite collaboration avec l'équipe de l'étude des SGE du Bureau du vérificateur général. Leur collaboration et leur soutien ont été grandement appréciés.

Les éléments et pratiques liés aux principes de gestion de l'environnement

Modèles fondés sur des principes

11.31 De nombreuses organisations ont vécu ou vivent des changements culturels importants. Pour certaines, il s'agit d'une réduction des effectifs ou d'une réorganisation; pour d'autres, d'une transition vers une nouvelle philosophie de gestion. Plusieurs, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, ont adopté des philosophies de gestion fondées sur des principes tels que le leadership axé sur des principes et la gestion de la qualité totale.

11.32 Les modèles de gestion axée sur des principes ne se limitent pas à

des pratiques ou à des activités bien précises. Selon Stephen Covey, conférencier de réputation internationale et auteur de nombreux écrits sur le leadership, une pratique efficace dans une situation donnée ne donnera pas nécessairement de bons résultats dans d'autres circonstances. Alors que les pratiques sont spécifiques, les principes sont de grandes vérités fondamentales d'application universelle.

11.33 Les principes de gestion de l'environnement constituent le cadre à l'intérieur duquel une organisation peut adapter ses pratiques de gestion de l'environnement. Plusieurs modèles de gestion de l'environnement peuvent être utilisés. Le contenu exact d'un modèle particulier de SGE importe moins que les principes qui le sous-tendent. Les systèmes de gestion axée sur les principes ont la souplesse nécessaire pour permettre de s'adapter aux changements. Cependant, les difficultés associées à la mise en oeuvre de tels systèmes dans ces circonstances ne doivent pas être sous-estimées.

11.34 Les principes judicieux de gestion de l'environnement ne diffèrent pas des bons principes de gestion. Comme toute approche de gestion fondée sur des principes, une approche de gestion de *l'environnement* reposant sur des principes doit favoriser le travail d'équipe et être axée sur l'amélioration du rendement environnemental. Un SGE doit être complémentaire au cadre général de gestion d'une organisation et, dans la mesure du possible, s'intégrer et s'harmoniser avec les structures de gestion existantes.

Principes de gestion de l'environnement énoncés dans l'ISO 14004

11.35 Cette section porte sur les résultats de l'analyse réalisée à l'aide de la méthodologie décrite aux paragraphes 11.14 à 11.19. **Le but de cette analyse était de présenter les meilleures pratiques appliquées par diverses sources comme un but à atteindre, et non pas comme un point de comparaison pour évaluer les pratiques existantes au sein du secteur public.** Comme les entreprises privées que nous avons consultées étaient reconnues comme des chefs de file dans l'élaboration des SGE, on ne peut supposer que nos observations sont représentatives de la situation de l'ensemble du secteur privé.

11.36 Les principes de gestion de l'environnement énoncés dans l'ISO 14004 sont les suivants :

- Point de départ : engagement et politique
- Planification
- Mise en oeuvre
- Mesure et évaluation

- Examen et amélioration

Point de départ : engagement et politique

11.37 Selon l'ISO, une organisation doit d'abord s'appliquer à déterminer les tâches à accomplir. Elle doit s'engager à mettre en place un SGE et définir sa politique. Le principe « engagement et politique » constitue le point de départ pour l'élaboration d'un SGE et comprend les éléments suivants :

- Participation et leadership de la haute direction
- Examen environnemental initial
- Politique environnementale

Participation et leadership de la haute direction

11.38 Les lignes directrices préliminaires de l'ISO 14004 stipulent que :

> pour que l'initiative soit couronnée de succès, la première étape dans l'élaboration ou l'amélioration d'un SGE consiste à obtenir de la haute direction qu'elle s'engage à promouvoir l'amélioration de la gestion environnementale des activités, produits et services de l'organisation. La participation soutenue et le leadership de la haute direction sont indispensables.

11.39 Il est crucial que la haute direction concrétise ses engagements en participant à des activités environnementales, en précisant ses responsabilités et en établissant les mécanismes de responsabilisation voulus en ce qui concerne le rendement environnemental de l'organisation.

11.40 Dans la conjoncture économique actuelle de restrictions budgétaires et de raréfaction des ressources, la haute direction doit être fermement convaincue de l'utilité d'un SGE et être en mesure de faire valoir les avantages d'un tel système (sur les plans financier et autres). Chez les organisations que nous avons consultées, chaque fois que la mise en place d'un SGE s'est déroulée selon une approche ascendante, en l'absence d'un engagement ferme de la part de la haute direction, l'initiative s'est soldée par un échec.

Pièce 11.2

Soutien de la haute direction

La présence d'une personne entièrement dédiée à la cause est absolument essentielle. La haute direction doit non seulement offrir son soutien,

mais aussi créer un climat où les employés se sentiront à l'aise de présenter leurs idées, même si celles-ci sont encore à l'état brut et demandent à être raffinées. La direction doit encourager fortement la mise en application de nouvelles idées et demeurer bien consciente que le succès n'est jamais total.

Spécialiste de premier plan dans le domaine de l'environnement, une grande entreprise internationale

11.41 Cet engagement doit s'étendre au-delà de la haute direction et être partagé par l'ensemble des membres de l'organisation (voir la pièce 11.2). Selon l'Association canadienne de normalisation, c'est l'engagement de tous les membres de l'organisation qui transforme un SGE d'un simple projet sur papier en un processus efficace.

11.42 D'après nos entrevues, il nous a semblé que les cadres supérieurs des entreprises privées étaient davantage sensibilisés à l'environnement et plus favorables à la mise en place d'un SGE que leurs homologues du gouvernement fédéral canadien. Cette différence pourrait s'expliquer par le fait que dans le secteur privé, les opérations comportent des risques plus élevés et une possibilité de litiges plus grande.

11.43 En outre, plusieurs des entreprises privées que nous avons consultées reconnaissent qu'une saine gestion de l'environnement peut se traduire par une hausse des profits pour l'organisation. Bien que les organisations du gouvernement fédéral canadien puissent avoir des objectifs et des mandats passablement différents et utiliser d'autres véhicules pour obtenir un budget de fonctionnement, elles doivent rechercher les occasions de réaliser des économies en améliorant leur rendement environnemental. Pouvoir démontrer que des investissements dans le domaine de l'environnement donneront un rendement positif semble être l'une des clés du succès.

Examen environnemental initial

11.44 Avant d'établir le contenu détaillé de sa politique environnementale et les modalités de sa mise en oeuvre, une organisation devrait effectuer un examen environnemental initial afin de déterminer sa situation actuelle dans le domaine de l'environnement. Cet examen doit couvrir tous les aspects de l'organisation, faire ressortir ses points forts et ses faiblesses et mettre en évidence les risques et les occasions favorables. Les résultats de cet examen serviront de fondement à l'élaboration de la politique et à la détermination des priorités. Les risques mis en évidence dans le cadre de cet examen seront pris en considération dans le principe suivant, lorsque l'organisation examinera en détail l'étendue des impacts de ses activités sur l'environnement.

Politique environnementale

11.45L'étude que nous avons réalisée auprès des entreprises privées indique qu'une politique environnementale globale est l'un des éléments les plus importants du modèle de SGE. La politique environnementale détermine l'orientation globale et sert de point de référence commun pour l'élaboration des éléments subséquents du SGE. Elle permet d'orienter les efforts de la haute direction et de l'ensemble du personnel vers des principes de fonctionnement communs.

11.46 De façon générale, l'engagement de la haute direction est énoncé clairement dans la politique environnementale. Bien que de nombreuses grandes entreprises se soient donné une politique environnementale, le contenu de chaque politique varie considérablement d'une organisation à l'autre.

11.47 Nous avons constaté que certaines politiques contenaient seulement de vagues indications au sujet d'un comportement écologique rationnel. Ces politiques ne fournissaient pas d'orientation claire aux organisations qui les avaient adoptées. D'autres politiques étaient en revanche trop détaillées pour être pratiques, le moindre changement de situation commandant une modification de ces politiques. L'énoncé de la politique doit indiquer clairement l'orientation à suivre, mais sans tomber dans les détails qui relèvent de l'étape de la planification.

11.48 Les organisations devraient envisager d'indiquer dans leur politique environnementale qu'elles s'engagent à promouvoir l'amélioration continue de leur SGE et de leur rendement environnemental et y inclure une clause concernant la détermination et la diffusion des objectifs d'ordre environnemental. Une politique peut énumérer les activités de l'organisation qui sont visées par le SGE et préciser les mécanismes qui seront utilisés pour rendre compte des progrès accomplis.

11.49 Certaines organisations du secteur privé ont établi d'autres bonnes pratiques, telles la consultation des intervenants et leur participation à l'élaboration de la politique; la communication de la politique à tous les intervenants; la mise en évidence des avantages et des coûts; l'évaluation périodique de la pertinence et du caractère approprié de la politique.

11.50 Deux des ministères fédéraux que nous avons consultés avaient des politiques environnementales. Ces politiques présentaient les caractéristiques positives des bonnes politiques relevées chez les entreprises privées.

11.51 Les politiques environnementales doivent également couvrir un grand nombre de questions. La majorité d'entre elles abordent les

questions de conformité, notamment à la législation et à la réglementation touchant l'environnement, la santé et la sécurité. D'autres politiques plus progressistes traitent de diligence raisonnable, de gérance et de gestion du cycle de vie des produits. Les plus progressistes s'intéressent aux questions associées au développement durable. Pour qu'une organisation appuie l'adoption d'une politique favorisant le développement durable ou de toute autre politique de gestion environnementale progressiste, elle doit posséder une culture organisationnelle appropriée. La pièce 11.3 donne un exemple de politique de développement durable.

Planification

11.52 Une organisation devrait élaborer un plan indiquant comment elle entend appliquer sa politique environnementale. Selon l'ISO, les éléments à considérer dans la planification d'un SGE sont les suivants :

- Détermination des aspects environnementaux et évaluation des impacts environnementaux associés
- Exigences légales et autres
- Critères internes de rendement
- Objectifs et buts environnementaux
- Programme de gestion de l'environnement

Détermination des aspects environnementaux et évaluation des impacts environnementaux associés

11.53 Après s'être donné une politique environnementale (qui incorpore les observations d'un examen initial et est approuvée par la haute direction), l'organisation peut compléter la détermination des aspects environnementaux spécifiques de ses activités, de ses produits et services et évaluer leurs impacts sur l'environnement. La majorité des entreprises privées que nous avons consultées ont eu recours à ce mécanisme pour établir des objectifs, des buts et des priorités liés à l'environnement qui soient compatibles avec leur politique environnementale.

11.54 Nous avons noté que certains ministères fédéraux avaient élaboré des critères d'évaluation des risques afin d'établir l'ordre de priorité de leurs activités liées à l'environnement. Un ministère a adopté une stratégie de gestion des risques et entrepris de rassembler de l'information en vue de réaliser une analyse par site. Les mesures qui seront prises ultérieurement dépendront des résultats de cette analyse. Toutefois, aucun des ministères fédéraux que nous avons consultés n'avait réalisé une analyse exhaustive des risques, laquelle permet à une organisation de passer en revue l'ensemble de ses

activités et de déterminer et d'évaluer les impacts environnementaux éventuels qu'elles comportent.

Exigences légales et autres

11.55 Dans le cadre de son examen initial, une organisation doit passer en revue l'ensemble des exigences juridiques et réglementaires sur l'environnement qui s'appliquent à ses activités. Après avoir dressé la liste et déterminé l'ordre de priorités des aspects environnementaux et des principaux impacts sur l'environnement, elle pourrait devoir revenir aux conclusions de son examen initial pour élaborer et constituer une base de données officielles qui lui permettra de se tenir au courant de l'évolution continue des règlements et des lois. La conformité à la réglementation est de loin le principal facteur qui motive les organisations canadiennes, tant du secteur privé que du secteur public, à écologiser leurs opérations.

11.56 Comme on le mentionnait dans la récente initiative d'écologisation des opérations gouvernementales, le gouvernement fédéral canadien s'est engagé à atteindre, voire à dépasser, les normes environnementales et les exigences réglementaires fédérales en matière d'environnement dans le cadre de ses propres activités. Parallèlement, les ministères fédéraux, même s'ils ne sont pas tenus légalement de le faire, devraient se conformer aux règlements provinciaux afin de favoriser un climat d'harmonie entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Critères internes de rendement

11.57 Une organisation peut élaborer et appliquer des critères internes de rendement lorsqu'il n'y a pas de normes externes qui satisfont à ses besoins. Plus de la moitié des bons gestionnaires du secteur privé que nous avons consultés s'étaient donné des critères internes pour évaluer leur rendement dans divers domaines, en particulier la gestion des déchets, la gérance des produits, la conformité à la réglementation et la diligence raisonnable.

Pièce 11.3

Politique de développement durable d'une grande entreprise internationale

Notre organisation s'est engagée à promouvoir le développement durable en intégrant les considérations économiques et environnementales à la poursuite de nos activités. En plus de nous conformer à la législation et de faire preuve de diligence raisonnable en matière d'environnement, nous nous appliquerons à améliorer constamment le rendement environnemental de nos opérations et de nos produits tout en visant le succès commercial à court et à long terme. Nous nous fixerons des objectifs mesurables et rendrons compte régulièrement des progrès accomplis.

Tous les employés et entrepreneurs sont en faveur du développement durable et sont responsables, au sein de notre organisation, du rendement à cet égard.

_____

Président et directeur général

DÉVELOPPEMENT DURABLE : Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

- Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies.

11.58 Chez les ministères fédéraux que nous avons consultés, les critères internes de rendement consistaient principalement en des normes d'approvisionnement. Le manque apparent de critères internes additionnels pourrait être imputable à l'absence d'analyse rigoureuse des risques. Toutefois, le gouvernement fédéral est en bonne voie d'élaborer, à l'intention de l'ensemble des ministères, des normes relatives à la gestion des déchets, de l'énergie et de l'eau, et de promouvoir des bonnes pratiques dans ces domaines. Un exemple est présenté à la pièce 11.4.

Pièce 11.4

Critères internes de rendement applicables à l'utilisation des ressources

Une organisation gouvernementale a procédé à des vérifications de l'utilisation de l'eau et de l'énergie dans plusieurs de ses établissements. A la suite de ces vérifications, des mesures correctives et des programmes d'économie visant à réduire la consommation globale des ressources dans ces établissements ont été mis en oeuvre. L'organisation a adopté ces nouveaux seuils de consommation des ressources comme critères internes et points de repère pour pouvoir évaluer rapidement le rendement environnemental d'autres établissements.

Un ministère du gouvernement fédéral canadien.

Objectifs et buts environnementaux

11.59 Selon l'ISO, les objectifs et les buts environnementaux sont établis aux fins d'application de la politique environnementale de l'organisation. Les objectifs doivent normalement être incorporés dans la politique environnementale et être présentés sous forme d'énoncés de principe généraux concernant le rendement environnemental. Cependant, les buts doivent être précis, mesurables et réalisables dans un délai

fixe.

11.60 Plus de la moitié des entreprises privées que nous avons consultées s'étaient fixé des objectifs et des buts précis. De la même façon, deux des six ministères fédéraux que nous avons consultés avaient établi des objectifs. Toutefois, un seul de ces deux ministères s'était fixé des buts précis. Enfin, un autre ministère, qui n'avait pas d'objectifs, s'était donné des buts précis.

11.61 Nous réalisons qu'il peut être difficile pour les membres de la haute direction de parvenir à un accord sur les objectifs réalisables en matière de ressources, de coûts et d'applicabilité des normes de l'industrie. Une approche susceptible de favoriser un tel consensus consiste à faire participer au processus de détermination des objectifs les personnes qui devront rendre compte des résultats. Au nombre des autres bonnes pratiques que nous avons observées, mentionnons la diffusion des objectifs à l'ensemble de l'organisation, la mise en évidence des avantages et des coûts, l'élaboration de buts permettant de saisir les possibilités d'affaires et de prendre des mesures à l'égard des risques, l'établissement d'objectifs à court et à long terme et la mise en place d'un mécanisme d'examen.

11.62 Une fois les objectifs établis, l'organisation peut déterminer les buts précis qui permettront d'atteindre ces objectifs à l'intérieur d'un échéancier bien précis (voir la pièce 11.5). La détermination des buts est souvent compliquée par le manque de données de base. Dans la mesure du possible, l'organisation devrait établir, à l'intention de tous les employés, un programme de récompenses lié à l'atteinte des buts.

Pièce 11.5

Exemple : Sommaire des progrès accomplis par rapport au plan de 1993

Objectifs visés en 1993	**État de la situation**
o Mise à jour de tous les plans de développement durable pour tous les complexes et départements.	o Achevée.
o Élaboration des cours de formation à l'intention des employés et des cadres.	o Formation des employés achevée; élaboration du programme de formation des cadres terminée, deux essais-pilotes réalisés.
o Réduction, d'ici 1997, de 10 p.100 de la consommation d'énergie par rapport à 1992.	o Réduction de 5 p.100.

o Réduction, d'ici l'an 2000, de 50 p.100 des déchets solides par rapport à 1992.	o Réduction de 24 p.100.
o Tenue de six vérifications en amont.	o Trois vérifications réalisées, les trois autres reportées.
o Tenue de huit vérifications en aval.	o Neuf vérifications effectuées.

Rapport d'étape décrivant les mesures prises pour favoriser le développement durable
Une grande entreprise internationale

Programme de gestion de l'environnement

11.63 Une organisation doit établir un programme de gestion de l'environnement qui tienne compte de tous ses objectifs et buts environnementaux. Selon l'ISO, le programme de gestion de l'environnement sert de cadre de mise en oeuvre du SGE et d'outil d'évaluation pour mesurer et améliorer son rendement environnemental. Il permet également de faire le lien avec le principe suivant, la mise en oeuvre. Un tel programme peut être autonome, mais il sera probablement plus efficace s'il est intégré au plan stratégique de l'organisation. Le programme de gestion de l'environnement doit être dynamique et révisé selon les besoins, de façon à ce qu'il reflète l'évolution des objectifs et des buts de organisation.

11.64 Dans une récente enquête sur la gestion environnementale au Canada, réalisée par KPMG Environmental Services Inc., 63 p. 100 des répondants ont affirmé ne pas avoir de SGE en place parce qu'ils s'occupaient des problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentaient. Cette approche ne permet pas toujours de trouver des solutions adéquates aux problèmes et place les intervenants devant le fait accompli. Un programme global de gestion de l'environnement, qui détermine les actions précises à prendre selon les priorités de l'organisation, fournit de meilleures garanties selon lesquelles toutes les dimensions environnementales importantes d'un problème seront portées à l'attention des gestionnaires supérieurs responsables et examinées de façon appropriée.

11.65 Malgré l'importance du programme global de gestion de l'environnement, seulement la moitié des organisations du secteur privé et un seul ministère fédéral en avaient élaboré un. La majorité des organisations consultées ont indiqué que le manque de ressources et de soutien de la part du personnel et de la direction était le principal obstacle. L'obtention du soutien nécessaire à l'application d'un programme de gestion environnementale peut nécessiter un changement de la culture de l'entreprise. Il convient toutefois de noter que la majorité des ministères fédéraux consultés avaient des plans d'action environnementaux à court terme pour traiter de questions particulières.

11.66 Selon les organisations dotées d'un programme de gestion de l'environnement à long terme, un tel outil favorise la participation de tous les membres de l'organisation, surtout si ce programme bien conçu a été intégré au plan global de l'entreprise et approuvé par la haute direction.

Mise en oeuvre

11.67 Selon l'ISO, la mise en oeuvre efficace d'un SGE exige de l'organisation qu'elle se donne les capacités et les mécanismes de soutien nécessaires pour appliquer ses politiques environnementales et atteindre les objectifs et buts qu'elle s'est fixés à cet égard.

11.68 En pratique, l'application de politiques et d'objectifs en matière d'environnement et de développement durable constitue une entreprise d'envergure touchant tous les secteurs de l'organisation. Selon l'Institut international du développement durable,

> [ce processus] suppose un changement dans la culture de l'entreprise et dans l'attitude de la direction et du personnel, une définition des responsabilités et de l'obligation de rendre compte et la mise sur pied de structures organisationnelles, de systèmes d'information et de diverses pratiques opérationnelles.

11.69 Il n'est pas réaliste de supposer qu'une organisation puisse ainsi se transformer du jour au lendemain. Pour la plupart des organisations, il s'agit de changements substantiels qui exigent un plan de mise en oeuvre portant sur trois à cinq années.

11.70 Cela ne veut pas dire qu'il faille créer une nouvelle bureaucratie entraînant des coûts supplémentaires. L'organisation doit plutôt adopter un programme stratégique et pratique de gestion de l'environnement, de manière à pouvoir fixer ses priorités et entreprendre la mise en oeuvre de manière logique et rationnelle. Le SGE doit s'insérer dans la structure de gestion déjà en place. Selon l'ISO, pour qu'une organisation puisse atteindre ses objectifs environnementaux, elle doit coordonner et orienter de manière précise son personnel, ses systèmes, sa stratégie, ses ressources et sa structure.

11.71 Dans les lignes directrices ISO 14004, on distingue deux composantes de la ***mise en oeuvre*** : le ***développement des capacités*** et le ***soutien des mesures***, et la première de ces composantes comprend les éléments suivants :

- Ressources - humaines, matérielles et financières

- Harmonisation et intégration du SGE
- Responsabilisation et responsabilité
- Sensibilisation aux questions environnementales et motivation
- Connaissances, compétences et formation

Ressources - humaines, matérielles et financières

11.72 On ne saurait trop insister sur l'importance de consacrer les ressources voulues au projet. Dans le modèle SGE de l'ISO, l'affectation de ces ressources constitue un élément essentiel de la mise en oeuvre de la politique environnementale. Nous avons d'ailleurs constaté que cet élément conserve son importance pendant tout le cycle de vie du SGE, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Comme nous le précisions dans une section précédente, bien des entreprises privées soumettent à un contrôle autant les profits découlant des mesures environnementales que leurs coûts. En démontrant ainsi la valeur de ces investissements, on favorise l'affectation des ressources nécessaires (voir la pièce 11.6).

11.73L'obtention des ressources constitue un défi de taille pour les organisations fédérales. En effet, à cause des compressions importantes effectuées dans ces organisations, ces dernières ont souvent de la difficulté à trouver les ressources dont elles ont besoin pour réaliser leur propre mandat. De plus, les avantages découlant d'un meilleur rendement environnemental ne reviennent pas toujours au ministère ou à l'organisme qui a consacré des ressources à cet objectif. Dans les circonstances, un gestionnaire doit être particulièrement sensible à la cause environnementale pour y affecter volontairement des ressources importantes.

11.74L'organisation doit pourtant être disposée à affecter à l'environnement les ressources dont elle a besoin pour s'acquitter de ses obligations à cet égard et se prémunir contre d'éventuelles pertes. Par ailleurs, certaines mesures peu coûteuses, comme la réduction de la consommation de papier et de la quantité de déchets produits, peuvent apporter des avantages importants sur les plans écologique et économique.

Harmonisation et intégration du SGE

11.75 Les éléments du système de gestion de l'environnement doivent également être harmonisés avec les autres systèmes de gestion, de manière à former avec eux un ensemble intégré. Les éléments du SGE qui exigent habituellement une telle intégration sont les politiques environnementales, le programme de gestion, la gestion de l'information, la formation, la responsabilisation et la responsabilité, les systèmes de mesure et de surveillance ainsi que les

communications et les rapports. La plupart des entreprises privées que nous avons consultées ont créé des équipes chargées des questions environnementales et intégré ces équipes au reste de l'organisation. De plus, elles ont commencé à harmoniser leurs projets environnementaux avec les orientations commerciales qu'elles se sont données. Les entreprises les plus avancées rendent compte de leur rendement environnemental de la même manière que pour leurs résultats financiers et opérationnels.

Pièce 11.6

Les solutions écologiques apportent souvent des économies directes

La décision de cesser complètement d'employer le solvant CFC-113 dans un délai de trois ans a été prise neuf ans avant l'échéance fixée par le Protocole de Montréal. Nous avons en effet réalisé que l'élimination de ce produit se justifiait tout à fait sur le plan économique. Au cours des trois années du projet, nous avons dépensé un million de dollars en recherche et développement, mais nous avons économisé environ quatre millions en achats de solvant, en coûts de fonctionnement et d'entretien reliés à l'élimination des produits nettoyants et en frais d'élimination des solvants usés.

Le vice-président principal d'une grande entreprise internationale

11.76 Tous les ministères fédéraux que nous avons consultés ont commencé à intégrer leurs activités « écologiques » à leurs opérations. Ils reconnaissent cependant qu'il leur reste beaucoup de travail à faire en vue d'intégrer parfaitement leurs systèmes de gestion de l'environnement à l'ensemble de leurs procédés de gestion.

Responsabilisation et responsabilité

11.77 Il convient de confier à un cadre supérieur la responsabilité globale du SGE de l'organisation. Dans environ la moitié des entreprises privées que nous avons consultées, un vice-président doit rendre compte des progrès réalisés en matière d'environnement. Les responsabilités environnementales doivent être réparties selon un cadre hiérarchisé allant de la haute direction aux cadres intermédiaires et au personnel d'exécution, et tous les employés doivent rendre compte à cet égard. L'établissement des responsabilités est donc la première étape du processus de responsabilisation (voir la pièce 11.7).

Pièce 11.7

Un guide de protection de l'environnement

Le ministère de la Défense nationale a publié un guide court, mais complet, intitulé *Le guide du commandant sur la protection de l'environnement*. Ce guide énonce la politique environnementale du

Ministère ainsi que les rôles et responsabilités des divers fonctionnaires et comités environnementaux. Une série de questions aide les commandants à comprendre leurs responsabilités environnementales dans plusieurs domaines, comme l'évaluation environnementale, les économies d'eau et d'énergie, la manutention des substances dangereuses, la sensibilisation des employés et la reconnaissance de leur mérite. Le guide souligne en outre la responsabilité personnelle du commandant quant au respect des lois et règlements sur l'environnement, à la diligence raisonnable que commande cette question et à l'atteinte d'autres objectifs environnementaux.

11.78 Dans certaines organisations tant privées que publiques, les responsabilités environnementales ne sont pas clairement réparties : dans certains cas il y a des chevauchements, dans d'autres, des lacunes. De plus, certains fonctionnaires fédéraux se sont dits préoccupés par le manque actuel de mécanismes et de contrôles obligeant les cadres et les employés à rendre compte de leur rendement environnemental.

Sensibilisation aux questions environnementales et motivation

11.79 Il est important que l'organisation précise les valeurs environnementales qu'elle entend promouvoir. La haute direction a un rôle important à jouer quant à la sensibilisation du personnel à ces valeurs et quant à sa motivation. Les entreprises privées que nous avons consultées utilisent à cette fin une variété de moyens : rapports d'entreprise, politique environnementale, bulletins, programmes de formation, programmes de récompenses, normes d'approvisionnement, journées de l'environnement, etc. Dans l'ensemble, la motivation du personnel paraît renforcée par les contrôles et les récompenses. Un des ministères fédéraux que nous avons consultés utilise toute une gamme de moyens pour communiquer ces valeurs et encourager son personnel.

11.80 Plusieurs des personnes que nous avons consultées ont fait remarquer que la motivation du personnel constituait un défi particulièrement ardu pour les organisations qui viennent de traverser une période de compressions ou ont récemment fait l'objet de conflits syndicaux-patronaux. Les fonctionnaires fédéraux peuvent avoir de la difficulté à accepter que des ressources soient affectées à des projets environnementaux alors que des programmes, des services et des emplois sont éliminés.

Connaissances, compétences et formation

11.81 Les connaissances, les compétences et la formation en matière d'environnement constituent le dernier facteur contribuant au renforcement des capacités de mise en oeuvre. Encore une fois, le rôle de la haute direction est très important. Les programmes de formation touchent une vaste gamme de sujets et de destinataires, et la nature de chaque programme dépend du domaine d'activité et des exigences

particulières de l'organisation. Les entreprises privées qui disposent de programmes élaborés de formation environnementale en ont confié la responsabilité à la haute direction. Les cadres supérieurs ont eux-mêmes suivi une formation.

11.82 Aucun des ministères fédéraux consultés n'avait établi un programme complet de formation sur les risques environnementaux que comportent ses produits, services et activités. Cependant, quatre d'entre eux avaient fourni une formation à leurs employés sur certaines questions environnementales. Un des ministères est en train d'effectuer une analyse de ses besoins en formation. Un autre a terminé une telle analyse et commencé à élaborer un programme complet de formation.

11.83 Dans le modèle de l'ISO, le ***soutien des mesures*** comprend les éléments suivants :

- Communication et rapports
- Documents relatifs au SGE
- Contrôle opérationnel
- Préparation en cas d'urgence et intervention

Communication et rapports

11.84 La communication environnementale englobe la production de rapports internes et externes sur les questions environnementales et sur le rendement de l'organisation en matière d'environnement. La majorité des organisations publiques et privées que nous avons consultées se sont donné des systèmes de communication et de rapports en matière d'environnement. Nous avons constaté que les entreprises privées étaient en général plus avancées que le gouvernement fédéral quant à la production de rapports internes sur l'environnement. Elles assurent beaucoup de visibilité aux questions environnementales par un large recours aux rapports des comités environnementaux, aux communiqués internes et aux bulletins d'entreprise. Ces outils jouent également un rôle très important pour accroître la sensibilisation du personnel aux questions et aux valeurs environnementales et le motiver davantage.

11.85 La plupart des entreprises privées en sont venues à comprendre l'importance des rapports sur le rendement environnemental, et la production de ceux-ci tend à se généraliser rapidement. L'ouvrage intitulé *L'information sur la performance environnementale,* publié par l'ICCA en octobre 1994, passe en revue les principaux sujets dont peuvent traiter les rapports sur le rendement environnemental. L'information à présenter dépend de la nature des activités de l'organisation et du public visé. L'étude de l'ICCA énonce ceci : « une entité doit présenter certains informations générales sur la façon dont

elle est touchée par les questions environnementales et sur l'impact de ses activités et produits sur l'environnement ».

11.86 Les données et renseignements que renferme le SGE servent à préparer l'analyse des données sur le rendement environnemental et à étayer le traitement et l'analyse du rendement réel et des mesures correctives appliquées. Les rapports sur l'environnement doivent enfin traiter de tout plan visant à améliorer le rendement environnemental futur de l'organisation.

11.87 Parmi les bonnes pratiques que nous avons relevées dans le gouvernement fédéral en matière de rapports externes, mentionnons la diffusion de l'information environnementale par divers moyens, dont l'autoroute de l'information et le *Budget des dépenses*. Cependant, le rendement environnemental ne donne pas encore lieu à tous les rapports voulus.

Documents relatifs au SGE

11.88 La notion de système de gestion de l'environnement est relativement nouvelle. Il existe encore peu de documents appuyant les divers éléments du SGE d'une organisation, c'est-à-dire l'évaluation des risques, l'établissement des objectifs et buts, la répartition des responsabilités et la définition des procédés et contrôles opérationnels. Chez les entreprises privées que nous avons consultées, le processus d'élaboration de ces documents est encore en évolution. Les ministères fédéraux n'ont pas encore commencé à en produire.

11.89 Quelques organisations craignent qu'on attache trop d'importance à ces documents car leur production risque d'être coûteuse en temps et en argent et ne doit être entreprise que dans la mesure où elle contribue à l'efficacité du SGE.

11.90 Selon les entreprises privées que nous avons consultées, les documents relatifs au SGE seraient particulièrement utiles pour effectuer des vérifications environnementales et des examens de conformité, et pour faire la preuve qu'il y a eu diligence raisonnable.

11.91 Les organisations souhaitant obtenir une certification aux termes de l'ISO 14001 devront satisfaire à certaines exigences en matière de documents. De même, les ministères et organismes fédéraux jugeront sans doute utile de produire des documents sur leur SGE comme preuves de leur rendement environnemental.

Contrôle opérationnel

11.92 L'ISO énonce que la mise en oeuvre est réalisée grâce à

l'établissement et au maintien de contrôles et de procédés opérationnels servant à assurer l'atteinte des politiques, objectifs et buts environnementaux de l'organisation. Ces contrôles peuvent s'appliquer à trois grands types d'activités : la prévention de la pollution, la gestion courante et la gestion stratégique. De plus, les contrôles environnementaux doivent être intégrés au cadre général du contrôle de la gestion.

11.93 Autant dans le secteur privé que dans le secteur public, environ le tiers des organisations consultées ont fait état de contrôles opérationnels environnementaux précis. Les entreprises privées dotées de ces mécanismes prétendent que ces derniers, conjugués à une sensibilisation des employés, permettent de réduire de manière appréciable les risques et les obligations en matière d'environnement.

Préparation en cas d'urgence et intervention

11.94 Toute organisation doit planifier ses interventions d'urgence, même si elle ne possède aucun système de gestion de l'environnement. Plus l'organisation est exposée à des risques environnementaux élevés, comme des menaces à la santé ou à la sécurité, plus la préparation de plans d'intervention s'impose. Chez les organisations privées et publiques que nous avons consultées, ces plans varient grandement quant à leur portée et à leur niveau de détail.

11.95 Nous reconnaissons que la planification des interventions d'urgence n'est pas définitive et que les mises à jour peuvent coûter cher et exiger beaucoup de formation et de recyclage. Malgré ces contraintes, toute organisation doit au moins dresser une liste documentée de tous les risques environnementaux importants et disposer de plans d'intervention adéquats faisant l'objet d'examens, d'essais et de révisions éventuelles.

Mesure et évaluation

11.96 Selon l'ISO, toute organisation doit mesurer, surveiller et évaluer son rendement environnemental, et cette activité comporte les éléments suivants :

- Mesure et surveillance
- Mesures correctives et préventives
- Dossiers du SGE et gestion des données
- Vérification du SGE

Mesure et surveillance

11.97 Les organisations doivent mesurer et surveiller l'atteinte des objectifs et buts qu'elles se sont fixés en matière d'environnement ainsi que l'efficacité globale de leur fonctionnement. Or, la surveillance est une pratique de gestion bien établie, liée dans bien des cas à la production de rapports. En effet, les activités de surveillance ont souvent pour objet principal les divers rapports internes et externes. Selon l'Institut international du développement durable, « l'efficacité de tout système exige généralement que la direction de l'organisation surveille activement et régulièrement le fonctionnement et les produits du système. »

11.98 Environ la moitié des entreprises privées que nous avons consultées s'étaient dotées d'un système complet de mesure et de surveillance environnementales. Certains de ces systèmes peuvent préciser les principaux indicateurs de rendement utilisés. Les principaux facteurs qui les ont poussées à élaborer ces indicateurs sont les exigences en matière de rapports externes et les attentes du public. La portée et la nature de chaque système sont généralement décrites dans un programme de gestion de l'environnement à long terme de l'entreprise.

11.99 Les ministères fédéraux que nous avons consultés ne possédaient pas encore de systèmes de mesure et de surveillance environnementales s'appliquant aux produits et services de chacun de leurs domaines d'activité. Cependant, dans un des ministères, on mesure et surveille les activités de gestion des déchets, tandis que dans un autre, on en fait autant pour l'élimination des déchets dangereux.

11.100 La collecte de données environnementales fiables peut exiger des compétences, des instruments et des techniques spécialisés (voir la pièce 11.8). Par ailleurs, il faut analyser ces données pour déterminer si des améliorations ou des correctifs s'imposent. L'établissement d'un système complet de mesure et de surveillance est une entreprise complexe comportant bien des difficultés. Pourtant, plusieurs entreprises privées ont fait valoir qu'il vaut mieux établir un système de mesure le plus tôt possible, sans attendre qu'il soit parfait. On pourra par la suite améliorer constamment le système, de manière à favoriser les changements permettant d'accroître le rendement et le niveau de responsabilisation en matière d'environnement.

Pièce 11.8

Surveillance des émissions atmosphériques

Depuis 1989, nous traitons les rejets atmosphériques de notre fonderie de cuivre dans une usine d'acide sulfurique, pour éliminer le SO_2 de ces rejets. Cependant, une certaine quantité de ce composé continue d'être émise dans l'atmosphère. Pour éviter l'accumulation de gaz de SO_2, dans des conditions météorologiques inhabituelles, nous avons muni la fonderie d'un système unique de contrôle environnemental : grâce à des

instruments perfectionnés, notre équipe de météorologues très spécialisés peut prédire les conditions météorologiques locales jusqu'à cinq jours à l'avance. Il suffit ensuite de quelques minutes pour rajuster la production de cuivre de manière à préserver la qualité de l'air.

Une grande société internationale

Mesures correctives et préventives

11.101 Qu'il s'agisse de surveillance, d'une vérification ou d'un examen du SGE, les constatations, conclusions et recommandations qui en découlent doivent donner lieu à des rapports proposant notamment des mesures correctives et préventives. Les entreprises privées qui ont effectué un examen de leur SGE et déterminé les mesures à prendre ont aussi mis au point plusieurs outils et procédés permettant d'améliorer le système. Ces pratiques comprennent notamment la planification des mesures correctives répondant aux préoccupations de la direction, l'élaboration de procédés servant à consigner les cas de non-conformité et les mesures correctives ainsi que la désignation de responsables pour ces mesures.

Dossiers du SGE et gestion des données

11.102 L'établissement de dossiers du SGE et la gestion des données sont encore à l'état embryonnaire. Quelques organisations des secteurs public et privé se sont dotées de systèmes en ligne de gestion de l'information environnementale permettant de saisir les données pertinentes et de faire un suivi du rendement. Ces systèmes servent à enregistrer des renseignements précis telles les émissions atmosphériques, la qualité de l'eau, etc. Les entreprises privées les plus avancées ont intégré ces données à leurs systèmes d'information servant à la gestion des immobilisations et ont rassemblé des dossiers leur permettant de montrer jusqu'à quel point elles se conforment aux politiques, atteignent les objectifs fixés et respectent les critères de rendement. Le plus difficile est de tenir ces renseignements à jour.

11.103 Le gouvernement a demandé aux ministères fédéraux de rendre compte, dans leur *Budget des dépenses*, des progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs de développement durable. Il est donc évident qu'ils auront besoin d'un bon système de gestion des données et de bons dossiers du SGE.

Vérification du SGE

11.104 La vérification du SGE est une manière pratique de surveiller la mise en oeuvre des politiques de gestion de l'environnement. Les vérifications périodiques doivent permettre de déterminer si le système fonctionne conformément aux dispositions approuvées et s'il a fait l'objet d'une mise en oeuvre et d'une application adéquates.

11.105 Environ la moitié des entreprises privées que nous avons consultées soumettent déjà leur SGE à des vérifications. La plupart de ces organisations le font régulièrement et produisent, dans la mesure du possible, un état des avantages tirés du SGE, y compris les économies réalisées et les amendes évitées.

11.106 Au gouvernement fédéral, les systèmes de gestion de l'environnement des divers ministères ne font pas encore l'objet de vérifications à titre de systèmes distincts. Deux ministères ont chargé des consultants d'examiner leur processus de gestion de l'environnement et de formuler des recommandations en vue de l'élaboration d'un SGE. Un autre a soumis à une vérification les divers aspects de ce processus et est en train d'intégrer les questions environnementales à la vérification de plusieurs de ses programmes.

11.107 Il ne faut pas confondre « vérification du SGE » et « vérification environnementale », ce dernier terme désignant généralement les examens de conformité et les évaluations environnementales de lieux particuliers. La vérification environnementale est néanmoins fort utile, particulièrement lorsqu'une organisation vient de commencer à élaborer ou à mettre en oeuvre son SGE. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) est en train d'élaborer pour la vérification environnementale des définitions reconnues à l'échelle internationale, en vue d'établir les paramètres servant à la vérification des SGE. L'ébauche de cette norme internationale doit être publiée avant la fin de 1995.

Examen et amélioration

11.108 Selon l'ISO, tout organisme doit examiner et perfectionner constamment son système de gestion de l'environnement, afin d'améliorer l'ensemble de son rendement environnemental. Parmi les organisations auprès desquelles nous avons mené des entrevues, le principe « examen et amélioration » est celui qui est le plus au stade embryonnaire parmi les principes sur lesquels est fondé le modèle de SGE. Pourtant, quelques organisations se sont empressées de faire remarquer qu'il s'agit du domaine qui offre le plus de possibilités de profits et d'autres avantages. Dans le modèle de l'ISO, ce principe comprend les éléments suivants :

- Examen du SGE
- Amélioration continue

Examen du SGE

11.109 Alors que la vérification du système de gestion de l'environnement vise à déterminer s'il est conforme aux dispositions

approuvées, l'examen du SGE est une évaluation globale de haut niveau visant à garantir que le système demeure adéquat et efficace. L'examen doit se faire à intervalles réguliers, selon la taille et le domaine d'activité de l'organisation. Il n'est pas nécessaire d'examiner en même temps toutes les composantes du système.

11.110 Certaines organisations estiment qu'il est préférable de recourir à leur propre personnel, plutôt qu'à des consultants, particulièrement pour l'examen des politiques, des objectifs et des procédés.

11.111 Comme nous l'avons mentionné plus haut, la plupart des SGE du gouvernement fédéral en sont encore aux premières étapes de leur élaboration. Bien qu'aucun des ministères consultés n'ait encore effectué un véritable examen de son SGE, certains sont en train d'examiner leurs activités environnementales, d'élaborer leurs plans d'action et de désigner les responsables.

Amélioration continue

11.112 L'amélioration continue a pour point de départ les éléments du principe précédent, « mesure et évaluation », et s'étend en outre aux examens complets du SGE. Le rendement du système doit faire l'objet d'une évaluation continue permettant de relever les occasions d'améliorer globalement le rendement et le degré de responsabilisation de l'organisation en matière d'environnement (voir la pièce 11.9).

Pièce 11.9

Amélioration continue

Depuis 1990, nous avons réduit de 11 p.100 nos rejets de sous-produits non toxiques, tout en augmentant notre production dans la même proportion. De plus, d'ici 1996, nous comptons éliminer 60 p.100 des rejets actuels. Nous pouvons donc espérer dépasser nos objectifs et réduire de 80 p.100 nos émissions non toxiques avant la fin de la décennie.

Fiche de rendement environnemental publiée par une grande société internationale

Récapitulation et conclusions

Toutes les organisations ont encore des progrès à accomplir

11.113 Nous avons noté les progrès réalisés dans le secteur privé et dans le gouvernement fédéral à l'égard de l'application de chaque principe du modèle ISO et des éléments que chacun comporte. Comme il ne s'agissait pas d'une vérification, nos observations sont empreintes

d'une certaine subjectivité et fondées en grande partie sur les données que nous ont fournies les organisations consultées.

11.114 L'impression générale qui se dégage de nos entretiens est que les entreprises privées consultées sont plus avancées que les ministères et autres organismes fédéraux quant à la mise en oeuvre d'un système intégré de gestion de l'environnement. Cependant, l'élaboration n'est terminée que pour très peu d'éléments, tant chez les organismes publics que chez les entreprises privées.

11.115 Dans le cadre de projets comme le Partenariat en matière de responsabilisation environnementale, le gouvernement fédéral a pris certaines mesures visant à améliorer ses méthodes de gestion des questions environnementales.

Le modèle de l'ISO, un guide utile

11.116 A la veille du XXI^{e} siècle, toutes les organisations se doivent de reconnaître qu'il existe un lien entre un environnement sain et une croissance économique soutenue. Il ne s'agit pas tant de savoir si telle ou telle organisation s'est munie d'un SGE répondant à toutes les exigences d'un modèle donné, mais plutôt d'établir si elle gère ses risques et ses objectifs environnementaux dans le cadre de son système global de gestion. En effet, plusieurs modèles autres qu'ISO 14004 fournissent également un cadre général permettant de regrouper en un système intégré les diverses activités environnementales.

11.117 Les publications que nous avons consultées et l'avis des personnes que nous avons interrogées confirment l'importance et la pertinence de tous les éléments du modèle ISO 14004. Ce modèle d'application universelle simplifie la conformité, augmente la compétitivité et réduit au minimum les coûts administratifs et les risques d'omission. Cependant, certains éléments du modèle peuvent prendre une importance particulière selon le domaine d'activité de l'organisation.

Certains aspects méritent une attention particulière

11.118 Notre analyse a fait ressortir un certain nombre de « thèmes ». Chaque thème est une observation formulée par plusieurs organisations à l'égard de plusieurs éléments du modèle ISO 14004. Comme le montre la pièce , certains des thèmes constituent en soi des éléments, comme la communication efficace à tous les intervenants, et peuvent être considérés comme des facteurs importants de succès. D'autres thèmes correspondent à de bonnes pratiques qui sont déjà reconnues et adoptées par plusieurs des organisations consultées.

Pièce 11.10

Thèmes de gestion de l'environnement

Thèmes dégagés constituant en soi des éléments du modèle ISO

Engagement et soutien de la part de la haute direction

Affectation de ressources suffisantes

Communication efficace à tous les intervenants

Répartition des responsabilités comme base pour la responsabilisation, la reconnaissance du mérite et l'attribution de récompenses

Intégration à la structure de gestion déjà en place

Évaluation et examen

Thèmes mentionnés à titre de bonnes pratiques et conformes au modèle ISO

Participation de la haute direction et du personnel

Cohérence des autres éléments du SGE avec les politiques environnementales

Repérage et reconnaissance des avantages réels et potentiels

Ordonnancement de l'élaboration et de la mise en oeuvre du SGE

Mise à jour des données

11.119 En général, le succès de la mise en oeuvre du SGE exige que les divers principes soient appliqués dans un ordre précis. Par exemple, le système doit faire l'objet d'un soutien et d'un engagement de la part de la haute direction avant le début de la planification; la capacité de soutien doit être assurée avant la mise en oeuvre du système; les mesures et les évaluations doivent précéder l'examen et l'amélioration du système. De même, à l'intérieur de chaque principe, il arrive qu'un élément doive en précéder un autre.

L'amélioration continue du rendement environnemental est l'objectif à atteindre

11.120 Il est important de reconnaître que chaque organisation possède des besoins qui lui sont propres en matière de gestion de l'environnement. Ce n'est pas la somme des divers éléments qui constitue nécessairement un bon SGE. Ainsi, tout modèle de SGE ne fournit qu'un cadre, un point de départ, pour l'élaboration d'un système qui soit efficace et entièrement intégré au système global de gestion de l'organisation. En effet, l'adoption d'une structure trop

rigide risque de tuer dans l'oeuf les occasions d'innovation et d'entraver la recherche de solutions utiles aux problèmes environnementaux. En définitive, ce qui compte avant tout, c'est l'amélioration continue du rendement environnemental de l'organisation.

Équipe de vérification

John Affleck
Gary Barber
Pablo Fonte
Jacques Leduc
Lucie Talbot

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable de l'étude, M. Wayne Cluskey.

ANNEXE I

Exemples d'organisations en train d'élaborer des approches de gestion de l'environnement

British Standards Institute. BS7750. Implementing the Environment Management Standard and the EC Eco-Management Scheme.

Association canadienne des fabricants de produits chimiques. Gestion responsable. Programme comportant des codes de pratique environnementale obligatoires pour les membres de l'organisation.

Association canadienne de normalisation (ACN). CSAZ750. Guideline for a Voluntary Environmental Management System. Ébauche 8.0, novembre 1993.

Communauté européenne. Un système communautaire de management environnemental et d'audit.

Global Environmental Management Initiative (GEMI). Environmental Self-Assessment Program. Première édition, 1992 (document fondé sur la *Charte des entreprises pour le développement durable* de la CCI).

Chambre de commerce internationale (CCI). A Guideline for Corporate Environmental Reporting. Toronto, 1992.

Institut international du développement durable (IIDD). Business Strategy for Sustainable Development - Leadership and Accountability for the 90's.

Organisation internationale de normalisation (ISO). ISO 14004. Systèmes de management environnemental - Lignes directrices générales concernant les principes, systèmes et techniques à l'appui. ISO/DIS 1400X ISO/TC 207 SCI N83, juin 1995.

U.S. Environmental Protection Agency, Office of Federal Facilities Enforcement. Draft Code of Environmental Management Principles (CEMP) for Federal Agencies.

ANNEXE II

Organisations consultées

Nous remercions les organisations suivantes, qui ont pris le temps de participer à l'étude et ont fourni des renseignements très utiles.

Sociétés privées et sociétés d'État visées par notre examen des bonnes pratiques :

- 3M Canada Inc.
- Société d'électrolyse et de chimie Alcan Inc.
- Bell Canada
- BC Hydro
- Chevron Canada Resources Ltd.
- Réseau CP Rail
- Domtar Inc.
- Dow Chemical Canada Inc.
- DuPont Canada Inc.
- Hercules Canada Ltd.
- Hydro-Québec
- Kodak Canada Inc.
- Noranda Inc.
- Northern Telecom Canada Limitée
- Ontario Hydro
- Petro-Canada
- Shell Canada Limitée
- TransAlta Utilities Corporation
- WestCoast Energy Inc.

Ministères et organismes fédéraux visés par notre examen des pratiques du gouvernement canadien :

- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Service correctionnel du Canada
- Environnement Canada
- Défense nationale
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
- Transports Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor

Autres organisations consultées :

- Ministère des Transports et de la Voirie de la Colombie-Britannique
- Association canadienne de normalisation

Horner Frank W. Ltd.
Ministère des Transports de l'Ontario
Department of Energy (États-Unis)
Department of Defense (États-Unis)
Environmental Protection Agency - Office of Federal Facilities Enforcement (États-Unis)
Federal Aviation Agency (États-Unis)
General Accounting Office (États-Unis)
Wyeth Ayerst Canada

ANNEXE III

Le Code de gérance de l'environnement du gouvernement canadien

Le gouvernement fédéral a adopté un Code de gérance de l'environnement qui vise tous ses domaines d'activité. Cet énoncé de principes doit servir de guide pour toute décision du gouvernement. Ce dernier s'engage ainsi à appliquer le principe du développement durable à tous les aspects de son fonctionnement, qu'il s'agisse de la gestion des installations et des biens immobiliers, de l'approvisionnement ou de la gestion des déchets.

Le gouvernement du Canada souscrit pleinement au principe du développement durable. Pour traduire concrètement cet engagement dans toutes les sphères de son activité, depuis la gestion immobilière jusqu'à la gestion des déchets en passant par les pratiques d'approvisionnement, le gouvernement prend les engagements suivants :

oIntégrer les facteurs environnementaux aux autres considérations (opérations, finances, sécurité, santé, développement économique, etc.) qui entrent en ligne de compte dans la prise de décisions.

oRespecter sinon dépasser la lettre et l'esprit de la législation fédérale sur l'environnement et, dans la mesure du possible, se conformer aux normes provinciales et internationales pertinentes.

oMieux faire connaître, dans l'ensemble de la fonction publique, les avantages et les risques des décisions fonctionnelles pour l'environnement et la santé, et encourager et reconnaître l'initiative des employés.

oAssujettir les substances dangereuses, y compris les produits biologiques, à des pratiques de gestion écologiquement judicieuses, spécialement en ce qui concerne l'acquisition, la manutention, l'entreposage, l'utilisation, le transport et l'élimination de ces substances.

oAssurer l'intégration des considérations environnementales dans les politiques et pratiques d'achats gouvernementales.

oChercher des moyens économiques de réduire la consommation de matières

premières, de substances toxiques, d'énergie, d'eau et d'autres ressources, et de diminuer le volume de déchets et le bruit associés aux activités courantes.

- Acquérir, gérer et aliéner les terres d'une façon sûre pour l'environnement, notamment en protégeant les aires écologiquement importantes.

Chapitre 12

Les systèmes en développement

Gérer les risques

Table des matières

	Page
Points saillants	12-5
Contexte	12-7
Étendue de la vérification	12-7
Méthode de vérification	12-9
Observations	12-11
État des systèmes et gestion des risques	12-11
Gestion et surveillance des projets	12-13
Analyse inadéquate des questions opérationnelles sous-jacentes	12-13
Incohérence du soutien de la direction et du parrainage des projets	12-15
Manque d'expérience des équipes de projet	12-17
Participation et acceptation inégales de la part des utilisateurs	12-17
Manque de surveillance efficace et assidue des systèmes en développement	12-19
La nature des grands projets axés sur les technologies de l'information	12-21
Ampleur des projets	12-22
Complexité technique	12-22
Risques liés à l'incertitude concernant les exigences fonctionnelles	12-23
Facteurs contextuels	12-25
L'environnement opérationnel en évolution	12-25
Les progrès rapides de la technologie	12-26
Conclusions et recommandations	12-27

Pièces

12.1 Responsabilités des organismes pour les systèmes en développement	12-8
12.2 Principales étapes de développement de systèmes	12-9
12.3 Brève description de quatre grands projets pluriannuels de systèmes informatisés	12-10

Les systèmes en développement

Gérer les risques

Vérificateur général adjoint : David H. Roth
Vérificateur responsable : Eric Anttila

Points saillants

12.1 Les organisations modernes considèrent que l'introduction fructueuse de technologies est cruciale pour leur succès. Elles s'intéressent à l'immense potentiel qu'offrent les technologies de l'information afin de réduire les coûts et d'améliorer les services. Le gouvernement fédéral du Canada ne fait pas exception à la règle.

12.2 La réalisation de projets de développement de systèmes, que ce soit dans les secteurs privé ou public, s'accompagne de risques et d'incertitude. En conséquence, il faut absolument relever les risques, les évaluer et bien les gérer.

12.3 Nous avons constaté que seulement un des quatre systèmes en développement que nous avons examinés, soit le Système ministériel intégré de gestion des finances et du matériel (SFIM) de Transports Canada (TC), est actuellement géré d'une façon qui tient bien compte des risques. Des trois autres, le Système de rémunération de la fonction publique (SRFP) a été abandonné par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), le Système financier ministériel commun (SFMC), développé actuellement par TPSGC, ne compte qu'un petit nombre d'utilisateurs fermes et le projet de Remaniement des programmes de la sécurité du revenu (RPSR) exige que la direction de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) ne cesse de prendre des mesures correctives en vue d'en réduire les risques.

12.4 TPSGC a consacré environ 61 millions de dollars au développement du SRFP dont les avantages prévus ne seront pas réalisés. Le coût total du projet devait s'établir à 119,5 millions de dollars.

12.5 A l'instar de notre propre évaluation des risques, des études du secteur privé concluent qu'il est fort peu probable que les grands projets pluriannuels de développement de systèmes soient terminés dans les délais et le budget prévus et qu'ils aboutissent à la fonctionnalité souhaitée, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

12.6 Pour accroître les chances d'introduire avec succès les technologies de l'information, le gouvernement devra viser à mettre en

oeuvre ses stratégies à long terme dans ce domaine par composantes plus petites et plus faciles à gérer, dont chacune accroîtra la capacité (l'efficience ou l'efficacité) de l'organisation.

12.7 Les facteurs importants pour la gestion des risques liés à l'introduction fructueuse de technologies de l'information sont notamment :

o le parrainage efficace du projet, par une personne pouvant voir à ce que l'organisation comprenne et concrétise les avantages anticipés d'un projet de développement de systèmes;

o une définition claire des exigences des fonctions et du système;

o la participation et l'engagement réels des utilisateurs éventuels;

o les compétences et l'expérience des ressources affectées au projet.

12.8 Les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ont reconnu les difficultés et les risques liés aux grands projets d'introduction de technologies de l'information. De plus, le Secrétariat a entrepris un examen en profondeur des facteurs qui les sous-tendent. Le SCT apporte actuellement, en collaboration avec les ministères, divers changements aux processus de lancement, de gestion et de surveillance des projets.

Contexte

12.9 L'administration fédérale canadienne, comme de nombreuses organisations, investit considérablement dans le développement de systèmes de technologie de l'information, afin de réduire les coûts et de réaliser les programmes de façon plus efficiente et efficace. En publiant un *Plan directeur pour le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information*, le gouvernement a hissé l'introduction fructueuse de ces technologies au rang de priorité. Actuellement, le Conseil du Trésor a recensé vingt-cinq grands projets de développement de systèmes, qui ont été lancés en vue de réaliser les avantages qu'offre l'introduction fructueuse de technologies. Les budgets réunis de ces projets atteignent plus de 2,1 milliards de dollars.

12.10 Les sommes consacrées au développement de grands systèmes informatiques, dans les secteurs privé et public, ont augmenté énormément ces dernières années. Or, nous savons que jusqu'à maintenant, beaucoup de ces systèmes n'ont pas répondu aux besoins des utilisateurs éventuels ou ne permettaient pas d'exercer le contrôle financier et le contrôle de gestion nécessaires.

12.11 Dans l'administration publique fédérale, le Comité des comptes publics, notre Bureau et quelques sous-ministres ont exprimé, par l'entremise du Comité des systèmes de gestion de l'information établi par le Secrétariat du Conseil du Trésor, leur inquiétude au sujet des difficultés éprouvées au chapitre de l'exécution des projets de développement de systèmes.

12.12 Selon une récente étude américaine réalisée par The Standish Group, qui a porté sur des organisations privées et publiques, « une proportion renversante, soit 31,1 p. 100 des projets, seront annulés avant d'être menés à terme » et « le coût de 52,7 p. 100 des projets atteindra 189 p. 100 du budget estimatif initialement prévu ». Les auteurs de l'étude ajoutent que « du côté des réussites, une moyenne de seulement 16,2 p. 100 des projets de conception de logiciels sont menés à terme sans dépassement des échéances et du budget ». Dans les plus grandes entreprises, « seulement neuf pour cent des projets sont terminés sans dépassement d'échéance et de budget ».

12.13 Néanmoins, la plupart des organisations sont devenues soit largement, soit totalement dépendantes de leurs systèmes informatiques. Avec les technologies existantes, les systèmes deviennent beaucoup plus intégrés et complexes. D'ici la fin de la décennie, les nouvelles technologies exigeront encore davantage une implantation prudente et bien gérée et ce, de la part de toutes les organisations, y compris de l'administration fédérale.

12.14 Au sein de l'administration fédérale, divers organismes ont une responsabilité précise à l'égard de parties du cycle de développement de systèmes. La pièce 12.1 énumère trois organismes et leurs responsabilités respectives. La pièce 12.2 donne un aperçu des principales étapes du processus de développement de systèmes.

Pièce 12.1

Responsabilités des organismes pour les systèmes en développement

Organisme	**Responsabilités**
Conseil du Trésor	Approuve les initiatives de développement de systèmes et les crédits à cette fin.
Secrétariat du Conseil du Trésor	Présente ses recommandations et ses conseils au Conseil du Trésor quant à l'approbation d'un projet après avoir analysé l'étude de rentabilisation, les risques liés au projet et le potentiel de réussite.
o	Élabore des politiques, des orientations et des objectifs sur l'implantation de systèmes informatisés

au gouvernement fédéral.

oSurveille les progrès en regard des orientations et des objectifs.

oÉtablit un cadre qui étaye le remaniement des procédés administratifs au gouvernement.

MinistèresoÉlaborent une étude de rentabilisation rigoureuse et viable sur l'initiative de développement du système.

oGèrent le développement et l'implantation du système.

oAssurent la maintenance et l'exploitation du système après l'implantation.

Pièce 12.2

Principales étapes de développement de systèmes

Définition

- Étendue et besoins
- Choix de la méthode de développement
- Étude du système en place
- Normes de conception
- Examen des logiciels et progiciels
- Remaniement des procédés administratifs
- Validation du concept
- Objectifs et avantages opérationnels
- Appui des cadres, des utilisateurs et des techniciens
- Gestion du changement

Conception

- Normes de développement
- Remaniement des procédés administratifs hors systèmes
- Mise à jour des objectifs et des avantages opérationnels
- Validation et acceptation de la conception
- Conception externe
- Conception interne
- Conception de l'interface
- Stratégie de conversion
- Stratégie de sortie
- Définition du contexte cible
- Établissement du contexte de construction

Construction

- Développement technique
- Procédures des utilisateurs et techniques
- Documents de formation

- Conversion
- Revue par les pairs et assurance de la qualité
- Tests unitaires
- Tests en série
- Établissement du contexte de la production

Test

- Tests d'intégration
- Tests de réception
- Tests du prototype
- Établissement des procédures de transition

Sortie

- Formation des utilisateurs
- Conversion finale
- Achèvement du contexte de production
- Mise en place de la sécurité de la production
- Gestion du changement

Notes : 1. Toutes les démarches pour le développement de systèmes comprennent les étapes ci-dessus.
2. L'ordre des sujets cités pour chaque étape varie selon les méthodes de développement.

Étendue de la vérification

12.15 La vérification a porté sur quatre grands systèmes en développement :

- le Système de rémunération de la fonction publique (SRFP) développé par TPSGC;
- le projet de Remaniement des programmes de la sécurité du revenu (RPSR) développé par DRHC;
- le Système financier ministériel commun (SFMC) développé par TPSGC;
- le Système ministériel intégré de gestion des finances et du matériel (SFIM) développé par Transports Canada.

12.16 On trouvera une brève description des quatre systèmes à la pièce 12.3.

12.17 Nous avons choisi ces systèmes particuliers pour les raisons suivantes :

- il s'agit de systèmes complexes dont le développement et la mise en oeuvre s'échelonneront sur plusieurs années et qui toucheront

un nombre important de Canadiens;

- ils influent sur l'infrastructure du gouvernement ou ont une incidence importante sur les capacités opérationnelles d'un ministère;

- ils exigent un important investissement de la part de l'État, particulièrement pendant une période de compressions budgétaires.

12.18 Nous reconnaissons que ces quatre systèmes peuvent ne pas être représentatifs de toutes les initiatives gouvernementales en matière de développement de systèmes. Par ailleurs, compte tenu de leur valeur globale d'environ 500 millions de dollars, ce qui représente près de 24 p. 100 des sommes que consacrent actuellement le gouvernement aux plus grands projets de technologie de l'information, ce sont des systèmes importants. Toutefois, les conclusions de la présente vérification devraient intéresser tous les ministères engagés dans des projets de développement de systèmes.

12.19 La vérification a également porté sur l'incidence de facteurs contextuels, tels l'évolution des priorités et des objectifs du gouvernement, les nouvelles technologies et les changements dans la structure organisationnelle qui influent sur la mise en oeuvre de tels systèmes.

12.20 En outre, nous avons examiné le rôle des organismes centraux dans l'approbation et le financement de ces projets, parce que l'examen et l'analyse indépendantes des données fournies par les ministères à l'appui d'une demande d'approbation et de financement d'un projet constituent un contrôle clé au sein du système de gestion des dépenses du gouvernement.

12.21 La vérification ne s'étendait pas à l'examen de l'acquisition de technologies de l'information, car cela fait l'objet d'une vérification distincte dont il sera fait rapport en 1996. De plus, nous n'avons pas vérifié le rôle des entrepreneurs dans ces projets, car il incombe à la direction des ministères de surveiller la performance de l'entrepreneur et de prendre, au besoin, les mesures qui s'imposent.

Méthode de vérification

12.22 Comme nous l'avons déjà mentionné dans un précédent rapport, notre Bureau s'intéresse à l'investissement judicieux dans le domaine des technologies, afin que l'on en retire les avantages prévus. La présente vérification s'inscrit dans une série de chapitres qui examinent les projets de développement de grands systèmes. La démarche du Bureau se voulait proactive et constructive et consistait à examiner les systèmes pendant leur développement au lieu d'attendre qu'ils aient été mis en oeuvre. Cette démarche permet d'avertir à la fois la direction et le Parlement de la nécessité de prendre des mesures correctives, dès les

premières étapes du processus de développement de systèmes.

12.23 Comme base de notre vérification, nous avons effectué une évaluation des risques, processus qui fait appel au jugement professionnel relativement à certaines questions fondamentales applicables à pratiquement tout projet, y compris ceux de développement de systèmes. Ces questions sont les suivantes :

- Qu'est-ce qui peut mal aller?
- Quelle est la probabilité que cela arrive?
- Quelles sont les conséquences possibles de cette éventualité?
- Qui sera touché?
- Quelles mesures la direction a-t-elle prises pour contrôler les risques et en atténuer les conséquences possibles?

12.24 Au cours de notre vérification, nous nous sommes attachés à répondre à ces questions en évaluant les risques liés à la mise en oeuvre de projets de développement de systèmes au moyen d'un cadre qui tenait compte des processus et des pratiques établis par la direction pour relever :

- les risques qui pourraient entraver ou empêcher la mise en oeuvre fructueuse d'un système, et pour gérer ces risques;
- la complexité des solutions techniques et opérationnelles en voie de mise en oeuvre;
- le lien entre les objectifs des projets, les secteurs d'activité et les priorités du ministère.

12.25 Afin de pouvoir comparer les résultats de cette vérification avec l'expérience du secteur privé, nous avons également analysé des études récentes portant sur les raisons de l'échec de projets de développement de systèmes.

Pièce 12.3

Brève description de quatre grands projets pluriannuels de systèmes informatisés

Système de rémunération de la fonction publique	Le SRFP a démarré en 1988; on expérait ainsi améliorer les processus de rémunération et d'administration des pensions et ce, grâce à une meilleure utilisation de la technologie, et réduire les coûts

liés à l'administration de la rémunération au gouvernement fédéral. Le financement du projet approuvé par le Conseil du Trésor est passé de 55,1 millions de dollars en 1988 à 119,5 millions, montant qu'il avait atteint au moment de son annulation en 1995.

Remaniement des programmes de la sécurité du revenu Le projet RPSR a été lancé afin d'intégrer la prestation des programmes des allocations familiales, de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada et, ainsi, d'améliorer le service à la population et d'en réduire les frais d'administration. Le projet de 283 millions de dollars, qui a débuté en 1987, devrait être terminé d'ici l'an 2000. On espère réduire les délais de traitement, abaisser les frais d'exploitation annuels de 30 millions de dollars à partir de 1997 et réaliser une économie supplémentaire de 200 millions de dollars en versements excédentaires. On évalue à 471 millions de dollars les économies totales pour toute la durée du projet.

Système financier ministériel commun Le SFMC a été mis de l'avant dans le cadre de la Stratégie d'information financière (SIF) du Secrétariat du Conseil du Trésor et ce, afin de permettre au gouvernement de renouveler l'infrastructure de ses systèmes financiers et d'élaborer de nouveaux principes directeurs pour ses systèmes et sa gestion des finances. Le SFMC était censé répondre aux besoins des utilisateurs des ministères en matière d'information et de rapports financiers et aux exigences des organismes centraux. Le projet, lancé en 1988, a coûté jusqu'à maintenant 25 millions de dollars.

Système ministériel intégré de gestion des finances et du matériel Le SFIM a été lancé par Transports Canada qui désirait se doter d'un système d'information intégré de gestion des finances et du matériel. L'initiative de 63

millions de dollars a été entreprise en vue de la rationalisation et du remaniement des fonctions et procédés administratifs relatifs aux finances et au matériel, ainsi que d'une intégration accrue. On désirait aussi pouvoir fournir à la direction du Ministère de l'information actuelle, remplacer les systèmes désuets et assurer la conformité à la stratégie SIF.

Observations

État des systèmes et gestion des risques

12.26 La mise en oeuvre de projets de développement de systèmes, que ce soit dans le secteur privé ou public, s'accompagne de risques et d'incertitude. En conséquence, il faut absolument relever les risques, les évaluer et bien les gérer.

12.27 Notre vérification a révélé que seulement un des quatre systèmes examinés, soit le Système ministériel intégré de gestion des finances et du matériel, est actuellement géré d'une façon qui tient bien compte des risques. Des trois autres :

- le Système de rémunération de la fonction publique (SRFP) a depuis été abandonné par TPSGC;

- le Système financier ministériel commun (SFMC), après six années de développement, n'a obtenu le soutien que d'un petit nombre d'utilisateurs. Au moment de la vérification, seul un ministère, TPSGC, et trois petits organismes s'étaient engagés à adopter le SFMC, qui devait remplacer le système financier existant;

- le projet de Remaniement des programmes de la sécurité du revenu (RPSR) exige que la direction du Ministère ne cesse de prendre des mesures correctives en vue d'en réduire les risques.

12.28 En ce qui concerne le projet de RPSR en particulier, nous avons relevé des facteurs qui exigent l'attention immédiate de la direction du Ministère en vue d'en réduire les risques qui sont actuellement élevés :

- En juin 1995, le projet en était au quinzième mois d'un marché de 35 mois. Même s'il restait 20 mois avant l'échéance, le projet avait déjà épuisé tout l'argent du fonds pour éventualités prévu en cas de retard sur l'échéancier.

- Afin de rattraper les retards sur l'échéancier original, on a

décidé d'effectuer simultanément un certain nombre de tâches qui, à l'origine, devaient se succéder. Même si elle atténue les risques actuels liés aux technologies de l'information, cette mesure reporte par contre l'achèvement de certaines tâches à des dates beaucoup plus lointaines de la période contractuelle, ce qui accroît les risques liés au projet dans les phases ultérieures.

o A l'heure actuelle, le bureau du projet reçoit de l'entrepreneur des données touchant le pourcentage des tâches terminées. Toutefois, il ne reçoit pas de données sur le travail réel, par rapport au travail prévu, effectué par l'entrepreneur pour accomplir ces tâches, ni d'estimation des niveaux d'effort requis pour les accomplir. A notre avis, cette information est importante pour bien gérer le projet, puisqu'elle permet de prévoir de façon plus exacte les niveaux d'effort requis pour le mener à terme.

12.29 Il faudra un engagement ferme et un effort soutenu de la part de la direction pour réduire ces risques à un niveau permettant de les gérer.

12.30 Nos évaluations des risques pour tous les projets constituent un cliché de l'état d'avancement d'un projet donné à une période précise et des risques auxquels faisaient alors face la direction.

12.31 Les constatations faites au cours de notre vérification ne sont pas nouvelles. Même si nous avons formulé des observations semblables à l'occasion de vérifications antérieures, les situations les justifiant subsistent et nuisent toujours au gouvernement dans ses efforts pour introduire avec succès les technologies de l'information. Même si la direction a généralement relevé les facteurs de risque qui continuent de créer des difficultés au chapitre de la mise en oeuvre de systèmes, cela n'a pu réduire efficacement les risques liés aux grands projets pluriannuels.

12.32 La comparaison des résultats de la présente vérification et de vérifications antérieures avec ceux d'études du secteur privé révèle que les facteurs qui influent sur les risques liés aux projets de développement de systèmes dans l'administration fédérale canadienne sont semblables à ceux que l'on relève dans le secteur privé.

12.33 Les méthodes actuelles d'élaboration et de gestion de projets de développement de systèmes doivent changer. Si les pratiques actuelles sont maintenues, et si l'on en juge par les résultats obtenus dans le secteur privé, un grand nombre des 25 grands systèmes, dont le coût total prévu est de 2,1 milliards de dollars, connaîtront de graves difficultés, qui entraîneront des annulations et d'importants dépassements des coûts.

12.34 Nous reconnaissons que, même s'il y a des ressemblances entre les facteurs qui influent sur les risques des systèmes en développement, il y a également des différences dans les façons dont le secteur privé et l'administration fédérale s'attaquent aux difficultés que connaissent les projets. Traditionnellement, dans l'administration fédérale, on tend à réorganiser et à restructurer les projets et à y affecter d'autres ressources au lieu de les annuler.

12.35 Que les projets soient annulés ou restructurés, les conséquences des annulations ou des dépassements des coûts sont grandes. Dans le cas du projet SRFP, TPSGC avait dépensé environ 61 millions de dollars, sur un coût estimatif total de 119,5 millions de dollars, au moment où il a mis fin au projet. Ces chiffres ne reflètent que les dépenses ministérielles pour l'acquisition de services et ne tiennent pas compte du coût des ressources internes affectées au projet ou d'éléments comme le coût de l'argent.

12.36 Il fait peu de doute que TPSGC a amélioré son infrastructure ministérielle par suite du travail de développement qui a été fait. Toutefois, on a dépensé une somme importante sans que soient réalisées les économies que le système devait permettre de faire une fois mis en oeuvre. Le SCT a noté que le gouvernement bénéficiait tout de même d'un rendement sur son investissement dans le SRFP, puisque les niveaux de financement de TPSGC ont déjà été réduits en permanence en raison des économies que l'on comptait réaliser grâce à la mise en oeuvre du système.

12.37 Nous visons, par notre rapport, à cerner les variables qui influent sur les risques liés aux systèmes en développement. Nos observations et nos constatations sont présentées dans les pages qui suivent sous les rubriques suivantes :

- Gestion et surveillance des projets;
- Nature des grands projets axés sur les technologies de l'information;
- Facteurs contextuels.

Gestion et surveillance des projets

12.38 Les pressions exercées par les déficits et la dette ont incité le gouvernement à s'engager dans un certain nombre d'initiatives visant à améliorer le service au public et à réduire les coûts de réalisation des programmes et les frais généraux. Une initiative clé a été l'introduction de systèmes axés sur les nouvelles technologies de l'information.

12.39 Nous avons relevé un certain nombre de faiblesses au chapitre de

la gestion liées à l'introduction de ces systèmes, que nous exposons dans les pages qui suivent. Ce sont :

- l'analyse inadéquate des questions opérationnelles sous-jacentes;
- l'inconsistance du soutien de la direction et du parrainage des projets;
- le manque d'expérience des équipes de projet;
- une participation et une acceptation inégales de la part des utilisateurs;
- le manque de surveillance efficace et assidue des systèmes en développement.

Analyse inadéquate des questions opérationnelles sous-jacentes

12.40 Pour que les technologies de l'information soient introduites avec succès dans un ministère ou dans l'ensemble de l'administration fédérale et contribuent à la modernisation des processus opérationnels, il faut que les besoins opérationnels dictent le type de technologies à utiliser. Pour cela, il est crucial que les ministères qui ont la première responsabilité d'établir les études de rentabilisation justificatives analysent avec soin les processus ou les procédés qui doivent être modernisés. Dans le cas des systèmes centraux et des systèmes communs ou partagés, le Secrétariat du Conseil du Trésor serait au nombre des intervenants. L'analyse engloberait :

- le recensement des solutions de rechange aux processus existants, qui répondraient aux besoins opérationnels non seulement du ministère mais du gouvernement dans son ensemble;
- la définition des rôles, des responsabilités et des obligations redditionnelles respectifs des ministères et des organismes centraux quant aux processus opérationnels;
- la détermination des raisons exactes pour lesquelles les processus existants ne fonctionnent pas aussi bien qu'ils le devraient;
- l'établissement d'attentes claires relativement au rendement des processus améliorés.

12.41 Notre vérification de 1987 de ce qui était alors le ministère des Approvisionnements et Services a révélé que l'administration de la rémunération coûtait alors au gouvernement fédéral à peu près le double de ce qu'il en coûtait à des organisations comparables. En réponse à cette observation, le Ministère a lancé le projet SRFP en vue de réduire le coût de l'administration de la rémunération au gouvernement fédéral en automatisant les processus existants.

12.42 Le SRFP était destiné à améliorer et à moderniser les systèmes existants de rémunération de la fonction publique à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en vue de hausser la qualité du service et de réduire le coût de l'administration de la rémunération au sein du Ministère.

12.43 Certaines organisations jouent un rôle important dans les processus opérationnels de l'administration de la rémunération. Ce sont entre autres, le Secrétariat du Conseil du Trésor qui, au nom du Conseil du Trésor, est chargé d'élaborer et de surveiller la politique en matière de ressources humaines régissant la rémunération des fonctionnaires, et TPSGC, qui administre la rémunération au sein de l'administration fédérale.

12.44 Dans le cadre de notre vérification, nous avons cherché à établir si cette façon de moderniser l'administration de la rémunération des fonctionnaires fédéraux reposait sur des analyses suffisantes des questions opérationnelles sous-jacentes influant sur le coût de cette administration. Nous nous attendions à trouver une analyse approfondie de ces questions réalisée tant par TPSGC que par le SCT.

12.45 Il a été reconnu dès le début que le domaine de la rémunération était complexe. Le Secrétariat savait également qu'il faudrait des années pour apporter aux lois et aux conventions collectives les modifications nécessaires pour le simplifier. Selon le Secrétariat, la nécessité d'un système de rémunération entièrement intégré était trop pressante et les économies que TPSGC s'était engagé à réaliser étaient trop attrayantes pour que le projet n'aille pas de l'avant. Cependant, il semble que les deux organismes n'aient pas apprécié pleinement, dès le début, toute la complexité du domaine de la rémunération.

12.46 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a entrepris de développer le SRFP sans avoir révisé tous les éléments des procédures ou processus opérationnels existants. Dans ce cas, la complexité du cadre de la politique en matière de rémunération a contribué de façon importante aux difficultés que l'on a éprouvées en tentant de développer ce système.

12.47 Le gouvernement prévoyait que le coût de l'administration de la rémunération diminuerait si le projet SRFP réussissait. Toutefois, le système n'aurait pas permis de réaliser le plein potentiel quant à la réduction des coûts, parce que l'on n'a ni analysé ni réglé les questions opérationnelles qui étaient à l'origine du coût élevé de l'administration de la rémunération.

12.48 Si le gouvernement veut s'attaquer de façon efficace à la réduction de ses coûts administratifs, il doit saisir les occasions de

remanier ses processus opérationnels et de tenir compte des frais d'administration de son cadre de politique.

12.49 Nous n'avons trouvé aucun indice montrant que le Secrétariat du Conseil du Trésor avait prévu, quant au coût de l'administration de la rémunération pour l'ensemble du gouvernement, des niveaux globaux de rendement.

12.50 Nous avons constaté que le Secrétariat a récemment lancé un projet de remaniement de la rémunération et des avantages en vue de régler certaines de ces questions.

Incohérence du soutien de la direction et du parrainage des projets

12.51 L'introduction fructueuse de projets de technologie de l'information exige l'engagement et le soutien d'un parrain de projet, qui fasse partie de la haute direction. Nous constatons que l'expression « parrain de projet » n'est pas actuellement définie ni utilisée dans le cadre de la politique régissant la gestion des projets et les technologies de l'information. A l'heure actuelle, on emploie plutôt l'expression « chef de projet », qui désigne la personne chargée de gérer et de mettre en oeuvre un projet conformément à ses objectifs établis. Même si cette responsabilité est d'une importance cruciale, elle n'est pas, à notre avis, suffisante. Le concept de parrainage de projet va beaucoup plus loin. Un parrain de projet efficace doit s'assurer que l'organisation comprend la valeur et l'importance du projet quand à l'atteinte de ses objectifs et il doit voir à ce que le projet, une fois mené à terme, apporte les avantages prévus.

12.52 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que l'efficacité du parrainage variait d'un projet à l'autre.

12.53 Le projet du Système ministériel intégré de gestion des finances et du matériel (SFIM) offre l'exemple d'un parrainage et d'un engagement efficaces de la part de la haute direction. A Transports Canada, le parrain du projet a joué un rôle important et dynamique. Grâce à son concours, on a pu surmonter d'importantes difficultés auxquelles on s'est heurté peu de temps après le lancement du projet.

12.54 Peu après la signature du marché par Transports Canada, on s'est rendu compte que le projet faisait face à de graves difficultés. Le contrat ne reflétait pas exactement les exigences du projet. En outre, le projet était en retard sur l'échéancier et l'on s'attendait à ce que les coûts augmentent. Le parrain du projet s'est attaqué à ces problèmes comme suit :

- il a fixé des limites aux coûts du projet ainsi que des délais fermes et il a défini le cheminement critique et les critères de

rendement du système;

- il a restructuré l'équipe de gestion du projet et a eu recours à des gestionnaires chevronnés, compétents en administration de marchés et en gestion de projets;

- il a établi un cadre de responsabilisation qui précisait clairement les responsabilités et les obligations redditionnelles relatives à la gestion du projet.

12.55 La réussite du parrain est principalement attribuable au véritable esprit d'équipe qu'il a su maintenir entre ses gestionnaires et l'entrepreneur. Ainsi, ils ont adopté une attitude professionnelle et axée sur les résultats à l'égard de la gestion du projet.

12.56 Le projet de Système financier ministériel commun (SFMC) illustre les conséquences d'une définition peu claire des rôles et des responsabilités des parties engagées dans un projet.

12.57 En 1989, on a lancé le projet du SFMC en vue de remplacer le Système de contrôle financier gouvernemental (FINCON). Le SFMC était destiné à répondre aux besoins fonctionnels d'un groupe d'utilisateurs, dont la plupart étaient des ministères de petite et moyenne taille, tout en satisfaisant aux exigences des organismes centraux. En même temps, le Secrétariat du Conseil du Trésor lançait sa Stratégie d'information financière, projet qui devait permettre à l'administration fédérale de renouveler son infrastructure de systèmes financiers et d'élaborer un nouvel ensemble de principes directeurs touchant les systèmes financiers et la gestion financière.

12.58 En vue de réduire le nombre de systèmes financiers dans l'administration fédérale, il avait été convenu que le SFMC serait un système facultatif préféré dans le cadre de l'initiative de la Stratégie d'information financière du Secrétariat.

12.59 L'accord signé par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et l'ex-Bureau du contrôleur général (maintenant intégré au Secrétariat du Conseil du Trésor), à titre de maîtres d'oeuvre conjoints du SFMC, précisait certains rôles et responsabilités de chaque organisme. Toutefois, il ne nommait précisément aucun parrain de projet. Le Bureau du contrôleur général était chargé, de concert avec les utilisateurs du système, de définir les exigences fonctionnelles (ce qu'un système doit faire pour répondre aux besoins des utilisateurs), d'établir les priorités, d'approuver les plans et de surveiller la livraison et le rendement du système. TPSGC, à titre de gestionnaire du produit, était chargé du développement, de la mise en oeuvre et de la maintenance du SFMC.

12.60 Dans ce cas, comme les rôles et les responsabilités n'avaient pas été clairement établis, chacun des deux ministères ou maîtres d'oeuvre comptait sur l'autre pour l'introduction et l'acceptation fructueuses du projet.

12.61 Le Bureau du contrôleur général (BCG) était, pour beaucoup, le responsable du SFMC, parce que le projet avait été lancé dans la foulée de sa Stratégie d'information financière. Ce point de vue a été renforcé par le BCG qui, au début, a commandé et financé un examen indépendant pour évaluer l'état d'avancement et les risques du projet. En outre, le BCG avait établi et coprésidait le Conseil de gestion du SFMC, qui était destiné à servir de forum pour conseiller et guider TPSGC et communiquer les observations des utilisateurs.

12.62 A la fin de 1992, le projet SFMC accusait beaucoup de retard sur l'échéancier et on ne s'était pas encore entendu sur les exigences fonctionnelles. En outre, la Stratégie d'information financière du gouvernement, que sous-tendait le SFMC, n'était pas encore au point. (Il nous faut signaler qu'au moment de notre vérification, le Secrétariat avait tenté de nouveaux efforts pour élaborer cette stratégie.)

12.63 Vu les difficultés et les retards auxquels se heurtait le projet, le Bureau du contrôleur général, l'un des maîtres d'oeuvre, a discrètement réduit son soutien au SFMC à la fin de 1992 et n'a pas par la suite encouragé activement les ministères à l'adopter. Toutefois, il a agi ainsi sans informer ni TPSGC ni le milieu financier du gouvernement fédéral de sa décision.

12.64 Dans ce cas, il fallait prendre une décision ferme, soit de continuer à soutenir le développement du SFMC, soit d'annuler le projet. En conséquence, faute d'avoir établi clairement les rôles et les responsabilités de la mise en oeuvre du système, les coûts se sont élevés à environ 10 millions de dollars depuis la fin de 1992 pour le développement d'un système dont les principaux éléments de parrainage font défaut. De plus, la confiance des utilisateurs s'est émoussée.

Manque d'expérience des équipes de projet

12.65 Les chances de succès d'un projet de technologie de l'information sont plus grandes si l'équipe de projet est expérimentée. Les membres de l'équipe de gestion doivent avoir de l'expérience, des connaissances et des compétences à la mesure de la taille et de la complexité du projet. Ils doivent aussi posséder de solides compétences en leadership et en gestion de projet, une connaissance approfondie des activités de l'organisation et l'expérience des technologies à mettre en oeuvre.

12.66 Le problème du manque d'expérience en gestion de projets n'est pas

particulier au gouvernement. Des études effectuées dans le secteur privé sur les causes de l'échec du développement de systèmes révèlent que le manque d'expérience en gestion de projets est un important facteur d'accroissement des risques.

12.67 Dans les cas des quatre projets examinés au cours de notre vérification, les équipes de projet n'avaient pas, au début, l'expérience soit de projets de même taille et de même complexité, soit des technologies liées aux projets. Même si les équipes ont acquis de l'expérience à mesure qu'avançaient les projets, leur inexpérience du début en a accru les risques.

12.68 Dans le cas de deux des quatre projets, le Système ministériel intégré de gestion des finances et du matériel (SFIM) et le Système financier ministériel commun (SFMC), le personnel clé a été remplacé à des étapes clés. Les deux projets accusaient alors un important retard sur l'échéancier. Toutefois, dans le cas du SFIM, ces changements ont aidé à transformer un projet qui était en difficulté en un projet qui est maintenant bien géré.

12.69 Même s'ils permettent de livrer le produit final, les changements au sein du personnel affecté au projet SFMC n'ont pas compensé les retards accumulés. En raison de ces retards, de l'évolution rapide des activités opérationnelles et des technologies de même qu'en l'absence de rôles, de responsabilités et d'obligations redditionnelles clairement définis, les maîtres d'oeuvre ne peuvent construire le système assez promptement pour rattraper les attentes changeantes des éventuels utilisateurs.

Participation et acceptation inégales de la part des utilisateurs

12.70 Les futurs utilisateurs d'un système doivent l'accepter; c'est là une condition préalable à sa mise en oeuvre et à son utilisation fructueuses. On peut faire accepter le système en veillant à favoriser activement la participation des utilisateurs au processus de développement. Par exemple, ils devraient prendre part aux activités suivantes; définition des besoins et revue, approbation des travaux accomplis aux étapes clés. On s'assurera ainsi de leur engagement à l'égard de la mise en oeuvre fructueuse du système. En outre, surtout dans les cas de projets pluriannuels, il faut régulièrement renforcer l'attitude des utilisateurs qui font preuve d'engagement pour s'assurer de leur soutien continu et compenser le roulement de personnel.

12.71 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que la participation des utilisateurs variait d'un projet à l'autre.

12.72 Le projet de Remaniement des programmes de la sécurité du revenu (RPSR) est un exemple de participation efficace de la part des

utilisateurs. La direction du projet RPSR a pris au sérieux la question de la participation des utilisateurs et s'est employée à obtenir leur adhésion et à les faire participer à la prise de décisions. Se rendant compte que le projet ne réussirait pas sans une gestion minutieuse du changement organisationnel, elle a prévu des consultations poussées auprès des utilisateurs. Par exemple, pour faire participer ces derniers dès le début, la direction a pris, entre autres, les mesures suivantes :

- établir des échanges continus entre l'administration centrale, les gestionnaires régionaux de la mise en oeuvre et les utilisateurs, pour s'occuper des préoccupations à mesure qu'elles étaient soulevées;

- créer un mécanisme pour assurer la formation des employés et les aider à gérer les effets du changement organisationnel;

- dans chaque bureau régional, faire la démonstration, au début du projet, d'un prototype pour permettre aux employés de voir le nouveau système et de poser des questions à l'entrepreneur et aux membres de l'équipe de projet qui l'accompagnaient. (Les employés ont ainsi pu voir le type de système que donnerait éventuellement le RPSR).

12.73 Par suite de ces efforts, le projet jouit dorénavant d'un vaste soutien de la part des utilisateurs à tous les niveaux.

12.74 Dans le cas du Système financier ministériel commun (SFMC), la nature et le degré de participation des utilisateurs ont fluctué. Au début, le SFMC avait deux objectifs. L'un était de remplacer le système de gestion financière existant. L'autre était de répondre à toutes les exigences de la Stratégie d'information financière qu'élaborait le Bureau du contrôleur général. Aujourd'hui, en raison du manque d'engagement et de soutien, le SFMC ne peut compter que sur un petit nombre d'utilisateurs. A la fin de la vérification, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada était le seul ministère qui avait choisi d'utiliser le SFMC; par ailleurs, trois petits organismes, sur les quelque 20 utilisateurs du système que le SFMC devait remplacer, avaient également fait ce choix.

12.75 Le Conseil de gestion du SFMC a été la principale tribune qui a recueilli les suggestions des utilisateurs et fourni des orientations au TPSGC pour le développement du système. Toutefois, les membres du Conseil que nous avons interrogés dans le cadre de notre vérification ne croient pas que leur contribution ou que leur engagement aient été significatifs. En général, les utilisateurs éventuels ne sont toujours pas convaincus que le SFMC leur fournira les mêmes niveaux de rendement et de fonctionnalité que le système existant. Même si le ministère qui a fait un essai du SFMC a consacré à son évaluation d'importantes ressources humaines et financières, il a décidé de ne pas l'adopter. Les lacunes citées par les utilisateurs éventuels pour expliquer leur décision de ne pas utiliser le système ont trait à des préoccupations

au sujet de sa fonctionnalité et de son rendement, dont les suivantes :

- le long délai de réponse;
- le manque d'intégration horizontale avec d'autres systèmes, tel le système de gestion du matériel;
- l'incapacité du système de prévenir l'émission de chèques en double sans le recours à des procédés manuels.

12.76 Même si le dépistage et la correction de ces problèmes de rendement font normalement partie d'un projet de développement de système et même si la direction du projet croit qu'elle y a remédié, certains utilisateurs éventuels ont adopté une attitude d'attentisme, tandis que d'autres ont indiqué qu'ils voudront faire leur propre essai avant de décider d'utiliser ou non le SFMC.

12.77 En outre, certains utilisateurs éventuels ont manifesté le désir d'étudier les résultats de l'initiative actuelle du Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'évaluer un certain nombre de progiciels commerciaux.

12.78 La participation efficace des utilisateurs au projet de développement des systèmes et leur engagement à cet égard revêtent une importance critique pour le succès du projet. Le projet SFMC illustre deux problèmes communs. D'abord, le rythme de l'évolution des technologies dans le contexte actuel fait que, immanquablement, les utilisateurs éventuels sont plus exigeants. En conséquence, un projet doit être assez souple pour répondre, au besoin, à des attentes changeantes. Deuxièmement, le succès de projets de développement de systèmes et, en particulier, de systèmes partagés exige un engagement ou une adhésion sans faille de la part des utilisateurs.

Manque de surveillance efficace et assidue des systèmes en développement

12.79 Réussir la mise en oeuvre de grands projets s'étendant sur plusieurs années exige une surveillance efficace et constante. C'est au ministère gestionnaire du projet qu'incombe la responsabilité première de voir à son exécution et à la surveillance appropriée de l'avancement des travaux. Habituellement, la surveillance de ces projets visait à répondre à diverses questions, par exemple :

- le système sera-t-il livré à temps et respectera-t-il le budget?
- le système offrira-t-il les avantages escomptés?
- les utilisateurs l'accepteront-ils?

12.80 Il est important de répondre à ces questions, cela ne fait aucun doute, mais celles-ci ne couvrent pas tout. La surveillance doit également porter sur d'autres aspects, par exemple, la question de savoir si l'analyse de rentabilisation dont découle l'élaboration du système demeure d'actualité et pertinente. Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est essentiel de surveiller cet aspect, car l'environnement d'exploitation se transforme rapidement et rien ne permet de conclure que les hypothèses initiales qui ont donné lieu à l'élaboration des systèmes demeureront constantes.

12.81 Par conséquent, il est important que la direction dispose de mécanismes efficaces de gestion des systèmes en développement, notamment qu'elle :

- mesure et fasse connaître l'état d'avancement du projet en regard du coût, de l'échéancier et de l'exécution;
- effectue une évaluation des risques;
- repère et surveille tous les coûts du projet;
- suive les changements qui interviennent dans l'environnement opérationnel et qui sont susceptibles de modifier les hypothèses fondamentales dont découlent les décisions opérationnelles initiales.

12.82 L'information issue de l'utilisation constante et efficace de ces mécanismes offre aux gestionnaires de projet divers atouts :

- les éléments nécessaires pour faire connaître l'état d'avancement du projet;
- un point d'appui qui permet d'attirer l'attention sur les aspects exigeant des mesures correctives;
- une méthode pour déceler les tendances (savoir si le respect de l'échéancier et de la planification budgétaire s'améliore ou se détériore avec le temps) dans les projets pluriannuels.

12.83 Nous avons constaté que, de façon générale, la direction de projet dispose de mécanismes lui fournissant des données sur l'état d'avancement du projet, données qui lui permettent de dégager les aspects où des mesures correctives s'imposent. Nous avons également remarqué que ces mécanismes ne sont pas toujours pleinement mis en oeuvre et qu'ils ne fonctionnent efficacement que quelques mois après le lancement des projets. A notre avis, il est important que ces outils fassent partie intégrante de l'infrastructure de gestion du projet dès le départ. Dans les quatre projets étudiés, les responsables disposaient d'information sur la gestion des risques. Dans certains cas, des vérifications internes portant sur les projets de

développement des systèmes avaient eu lieu et, dans d'autres, la direction avait commandé des études indépendantes. Toutefois, même si elle disposait de données sur l'état du projet, la direction, de façon générale, n'a pu réduire efficacement les risques associés à ces grands projets pluriannuels.

12.84 Nous nous inquiétons en outre du temps requis pour prendre des mesures correctives. Pour illustrer ce point, prenons l'exemple du projet du Remaniement des programmes de sécurité du revenu (RPSR). Le programme de surveillance a permis, en juillet 1994, de déceler des retards dans la composante technologies de l'information, mais les mesures correctives, quant à la révision des plans et de l'échéancier, n'ont été mises en oeuvre qu'en avril 1995.

12.85 Comme nous le verrons plus loin, nous avons constaté la nécessité d'améliorer les modalités de contrôle pour surveiller le temps que mettent les équipes de projet pour mener leurs tâches à bien.

12.86 Nous avons constaté que l'étendue du contrôle des heures-projet variait d'un projet à l'autre. Dans la plupart des cas, le temps que les fonctionnaires de l'État consacraient à un projet n'était pas totalement comptabilisé et parfois, on ne présentait pas aux gestionnaires de projet de l'information sur l'emploi du temps des entrepreneurs. Dans les marchés à prix fixe, comme ceux des systèmes que nous avons analysés, ce genre d'information n'influe pas sur le montant que l'État doit verser. Toutefois, les entrepreneurs ont invoqué la nature du marché comme raison de ne pas fournir à la direction des projets toute l'information sur le temps nécessaire pour terminer certaines tâches. A notre avis, ce genre d'information est indissociable d'une saine gestion de projet.

12.87 En disposant de données complètes sur le temps consacré à un projet, la direction a les renseignements qu'il faut sur les niveaux d'efforts consentis pour parvenir aux résultats obtenus jusque-là. Ces données sont également nécessaires pour prévoir s'il faudra moins ou davantage de ressources pour terminer le projet à temps.

12.88 Ce sont là des informations capitales pour évaluer si les décisions opérationnelles initiales demeurent pertinentes. En outre, l'analyse de cette information est une étape essentielle pour suivre l'évolution de l'environnement opérationnel.

12.89 **Surveillance par le Secrétariat du Conseil du Trésor**. Même si la tâche de surveiller adéquatement l'avancement de leurs projets incombe avant tout aux ministères, le Secrétariat a également une responsabilité en la matière, parce qu'il est globalement responsable de la gestion financière de l'administration fédérale et doit donc exercer une surveillance des risques et des projets d'importance.

12.90 Nous nous attendions également à ce qu'on exerce une surveillance des aspects clés suivants :

- état du projet par rapport aux progrès prévus, sur les plans du temps, des coûts et de l'échéancier;
- réalisation des avantages escomptés;
- pertinence constante des hypothèses initiales sur lesquelles reposait l'approbation des projets;
- facteurs de risque susceptibles de nuire au projet.

12.91 Nous pensions également que l'information obtenue grâce à ces efforts de surveillance servirait au besoin à recommander et, si nécessaire, à instaurer des mesures correctives.

12.92 Nous avons constaté que le Secrétariat reçoit des ministères de l'information sur l'état des projets et que, de façon générale, ces renseignements sont étudiés et analysés. Dans certains cas, le Secrétariat, de lui-même ou de concert avec d'autres ministères, a introduit des mesures correctives. Par exemple, en réponse aux préoccupations formulées au sujet des retards accusés par le projet SFMC, il a entrepris et financé un examen indépendant de l'état d'avancement du projet et des risques qu'il présentait. Dans d'autres cas, par exemple, en ce qui a trait au SRFP, les difficultés ont bien été dégagées, mais les mesures ont été soit trop tardives, soit inefficaces pour régler le problème signalé.

12.93 Nous avons également analysé la nature et l'ampleur de la surveillance exercée par le Secrétariat sur l'efficacité de son cadre de politique en matière de technologies de l'information, pour ce qui est de favoriser l'introduction réussie de projets de développement de systèmes.

12.94 Cette surveillance, pensions-nous, consisterait à suivre et à analyser les dépenses consacrées aux technologies de l'information au sein de l'administration fédérale, ce qui déboucherait sur une évaluation des raisons des succès et des échecs passés. A notre avis, ces données et analyses sont essentielles, si l'on veut évaluer l'efficacité du cadre de la politique en matière de technologies de l'information.

12.95 Le Secrétariat, avons-nous constaté, possède des données sur les projets de chaque ministère, mais elles ne sont pas analysées par rapport à l'ensemble de l'administration fédérale dans le but d'évaluer l'efficacité du cadre de la politique. Le Secrétariat n'a pas

systématiquement recueilli ni diffusé les leçons tirées des succès ou des échecs passés, dans le but d'obtenir à l'avenir de meilleurs résultats.

12.96 Nous avons remarqué que, pour répondre aux préoccupations soulevées par les sous-ministres des ministères, le Secrétariat a entrepris l'examen de tous les aspects du cadre de gestion des grands projets de technologies de l'information.

La nature des grands projets axés sur les technologies de l'information

12.97 Nous avons, dans le cadre de nos vérifications, relevé plusieurs facteurs liés à la nature même des grands projets pluriannuels de plusieurs millions de dollars, et qui influent sur la mesure dans laquelle on peut réussir à mettre en oeuvre des projets de technologies de l'information. Nous exposons ces constatations dans les pages qui suivent sous trois rubriques :

- Ampleur des projets;
- Complexité technique;
- Risques liés à l'incertitude concernant les exigences fonctionnelles.

Ampleur des projets

12.98 La mise en oeuvre de tout projet d'élaboration de systèmes comporte une certaine part d'incertitude et de risques, qui peut s'accroître à mesure que le projet prend de l'ampleur. D'après les études réalisées, le risque qu'un système soit très en retard ou ne soit pas mis en oeuvre augmente avec la taille du projet. Voilà pourquoi il est important dans l'analyse des projets, plus précisément aux stades de la planification et de l'approbation, d'en évaluer l'ampleur et la complexité.

12.99 Il existe une technique de mesure de ce genre dans l'industrie du développement logiciel, soit l'analyse des points de fonction (APF), technique grâce à laquelle la direction peut obtenir une évaluation relative de l'ampleur, de la complexité et des risques d'un projet.

12.100 Selon l'APF, tout projet de plus de 5 000 « points de fonction » est dit complexe et comporte considérablement plus de risques inhérents. Un point de fonction représente une tâche que le logiciel doit exécuter. D'après les recherches sur l'APF menées aux États-Unis, lorsque les projets de développement des systèmes comptent plus de 10 000 points de fonction, la probabilité qu'ils soient annulés avant d'être mis en oeuvre est d'environ 50 p. 100.

12.101 Le recours à des instruments de métrologie logicielle ne peut, en soi, garantir le succès de la mise en oeuvre des technologies de l'information. Toutefois, l'utilisation de ces techniques est indissociable d'une saine gestion de projet et offre à la direction à la fois des données-repères qui lui permettent d'évaluer la taille et la complexité d'une initiative envisagée et un indicateur des niveaux de risques éventuels d'un projet.

12.102 On n'a pas utilisé d'instruments de mesure de ce type lors des analyses de rentabilisation et ce, pour aucun des systèmes visés par la présente vérification. Dans deux des quatre systèmes, la gestion n'avait dénombré les points de fonction qu'après le lancement du projet :

- On a relevé plus de 25 000 points de fonction dans le SFMC, tel qu'il avait été conçu en 1990. Après la diminution de la taille du projet en 1992, il s'établissait à environ 16 000 points de fonction.

- Le SRFP, dans sa conception initiale, comptait environ 14 000 points de fonction.

12.103 Aucune analyse des points de fonction n'a été effectuée pour les projets de développement des systèmes du RPSR et du SFIM, mais d'après nos analyses de ces systèmes, ils ont à peu près l'ampleur et la complexité du SRFP et du SFMC. Dans le cas du RPSR, nous avons constaté que la direction avait utilisé d'autres techniques de mesure pour évaluer l'ampleur du projet relativement aux fonctions exigées.

12.104 A titre de comparaison, certaines organisations du secteur privé qui utilisent l'analyse des points de fonction ne se lanceront pas, en raison des risques associés, dans des projets de développement de systèmes dépassant 5 000 points de fonction.

Complexité technique

12.105 Plus le système comporte de complexité technique, plus s'accroît le risque d'échec de sa mise en oeuvre. La complexité technique s'entend des caractéristiques conceptuelles ou de l'architecture du système, par exemple ses liens avec les réseaux, ses caractéristiques de conversion des données et la mesure dans laquelle il est conçu pour accueillir de multiples utilisateurs travaillant à partir de terminaux distants.

12.106 La complexité des quatre systèmes analysés dans le cadre de la présente vérification variait tout comme les raisons de cette complexité.

12.107 Ainsi, Transports Canada a acquis un progiciel commercial pour son projet de SFIM, qu'il a adapté à ses besoins. Les modifications, en l'occurrence, nécessitaient la mise au point d'interfaces avec les systèmes ministériels en place et les systèmes de comptabilité centrale du gouvernement, ainsi que l'adaptation de certaines fonctions de rapport du système.

12.108 L'acquisition et l'installation d'un progiciel commercial aurait dû être la solution-système la moins complexe, parmi les solutions analysées, mais l'ampleur des modifications apportées au logiciel pour répondre aux besoins du Ministère et l'intégrer aux systèmes de comptabilité centrale a considérablement accru la complexité du projet.

12.109 Tout en ajoutant à la complexité du projet, ces modifications peuvent rendre plus difficile et plus coûteuse la mise en oeuvre de nouvelles versions du logiciel.

12.110 Le recours à des logiciels commerciaux peut permettre de réaliser des économies. Une part importante de ces économies vient de ce qu'on limite l'ampleur des changements apportés au progiciel commercial. Dans le secteur privé, une ligne directrice souvent appliquée en pareil cas demande de limiter les changements à moins de 10 p. 100 des fonctions du progiciel (ce que le système fait pour les utilisateurs).

12.111 Par contre, certains aspects des trois autres systèmes sont ou étaient considérablement plus complexes.

12.112 Dans le cas du SFMC, le concepteur devait élaborer un système partagé qui entrerait en interface avec nombre d'architectures et de systèmes ministériels différents, ce qui ajoutait à la complexité générale du projet.

12.113 Dans un cas de ce genre, il est possible de réduire la complexité et le coût du projet en respectant davantage, à l'échelle de l'administration fédérale, des normes et architectures communes. Cette normalisation accrue entre ministères faciliterait également la réalisation des objectifs du gouvernement.

Risques liés à l'incertitude concernant les exigences fonctionnelles

12.114 Pour chacun des quatre systèmes examinés, nous avons constaté que les exigences fonctionnelles (les fonctions que doit exécuter le système pour satisfaire aux besoins des utilisateurs) avaient été établies au moment où le projet avait été approuvé et mis de l'avant. Cependant, au fur et à mesure que les projets en question avançaient,

il est apparu évident que les exigences telles qu'elles avaient d'abord été énoncées devaient être soit reformulées, soit peaufinées, soit communiquées plus clairement.

12.115 Toute l'incertitude découlant de l'imprécision des exigences énoncées a des incidences dans deux domaines importants, à savoir :

- l'établissement du budget pour le projet;
- le processus d'approbation du projet.

12.116 **L'établissement du budget pour le projet.** Nous avons constaté que les premières estimations préparées par les ministères différaient souvent considérablement du coût définitif du projet ou les sous-estimaient. Ces écarts au niveau des estimations peuvent avoir l'un ou l'autre de deux effets. Tout d'abord, il est possible que les coûts du projet augmentent au fur et à mesure qu'on en comprend mieux la nature. Par exemple, c'est ainsi qu'à mesure qu'on peaufinait la conception du projet SRFP, l'estimation originale de 55,1 millions de dollars est passée à 90,3 millions de dollars pour atteindre finalement 119,5 millions de dollars.

12.117 Par ailleurs, les économies prévues au niveau des frais de fonctionnement du Ministère, une fois la mise en place du système terminée, sont passées d'environ 300 années-personnes, estimation initiale, à 781 années-personnes.

12.118 Deuxièmement, il est possible que, pour stabiliser les coûts du projet, on en réduise les exigences en fonction des crédits disponibles. Dans ce cas, le système exécutera moins de fonctions que prévu au départ, ce qui peut augmenter le risque d'insatisfaction des utilisateurs.

12.119 Le SFIM est un exemple de système dont on a réduit l'étendue pour respecter le budget original. Afin de s'en tenir au plafond de 60 millions de dollars pour le projet et d'éviter une augmentation estimée à 20 millions de dollars du prix du contrat, la direction a décidé d'en redéfinir l'étendue et d'établir des priorités, éliminant certains éléments tout en conservant ce qu'elle considérait essentiel sur le plan fonctionnel.

12.120 Il arrive parfois qu'on revienne sur la décision de réduire l'étendue d'un système quand on se rend compte que le système « rationalisé » ne répondra pas aux besoins des utilisateurs. Dans ce cas, les nouveaux contrats ou les améliorations proposées peuvent faire augmenter considérablement le coût du projet. Ce fut d'ailleurs le cas avec le projet du SFMC. En 1992, pour accélérer la mise en place de certains éléments du projet, environ le tiers des exigences énoncées à

l'origine furent éliminées. Bien que l'étendue du projet fût réduite, le prix stipulé dans le contrat est resté le même. Par la suite, on a décidé de rétablir les fonctions originales, mais à des coûts supplémentaires de 10 millions de dollars.

12.121 Nous avons aussi remarqué que les estimations des coûts d'un projet ne comprennent pas tous les frais liés à la mise en place du système. Les estimations n'incluent que les coûts liés à l'acquisition de biens et de services auprès de fournisseurs ou d'entrepreneurs et excluent la part considérable des ressources du ministère engagées pour le développement et l'implantation du système.

12.122 **Le processus d'approbation du projet.** Nous craignons que, dans le cas des projets que nous avons examinés, l'imprécision quant à l'étendue des projets en question et la définition peu claire des exigences relatives au système n'aient influé sur l'approbation. D'après les observations faites précédemment, il est évident que la nature même des grands projets pluriannuels ne permet pas aux parrains d'en prévoir avec certitude les coûts définitifs.

12.123 Les ministres du Conseil du Trésor exprimaient la même inquiétude relativement au deuxième mémoire qui leur a été présenté pour le projet SRFP, mémoire dans lequel les coûts avaient augmenté de quelque 35 millions de dollars.

12.124 Dans le cadre de notre vérification, nous voulions évaluer la nature et la portée de l'analyse par le Secrétariat du Conseil du Trésor des études de rentabilisation présentées par les ministères à l'appui de leurs demandes de fonds. Compte tenu de l'importance stratégique des technologies de l'information pour réduire les coûts et améliorer les services, nous nous attendions à ce que l'analyse des présentations des ministères faite par le Secrétariat inclue une étude minutieuse de la totalité des coûts des projets, des économies projetées ainsi qu'une évaluation des risques liés aux projets.

12.125 Cependant, l'analyse, à notre avis, n'était pas suffisamment étoffée pour qu'une recommandation ou un avis d'approbation quant au financement d'un projet au niveau demandé soit donné aux ministres du Conseil du Trésor.

12.126 L'analyse de la présentation relative au projet SRFP illustre cette lacune. Dans ce cas, le Secrétariat a examiné et commenté la présentation et demandé des éclaircissements à TPSGC. Cependant, nous n'avons guère trouvé de preuve montrant qu'une analyse poussée des coûts estimatifs du projet avait été effectuée pour évaluer la pertinence des fonds demandés ou des économies projetées.

12.127 Enfin, l'analyse réalisée par les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait être assez approfondie pour fournir l'information la plus complète qui soit et ce, afin de faciliter la décision d'investir dans le développement des systèmes. Cette analyse devrait fournir l'assurance que :

- o les avantages du projet sont réalistes, lorsqu'on veut obtenir l'approbation et le financement du projet;
- o les attentes des utilisateurs sont réalistes et réalisables au plan financier;
- o des estimations réalistes des coûts du projet et des compétences requises sont présentées ainsi que leur incidence sur l'étendue des travaux.

Facteurs contextuels

12.128 Le monde dans lequel nous oeuvrons est en constante évolution et la seule certitude à laquelle nous puissions nous rattacher, c'est que le rythme de ces changements continuera de s'accélérer. Au cours des dernières années, le nombre et la cadence de ces changements, tant à l'échelle mondiale qu'à l'échelle du gouvernement, ont parfois dépassé la capacité d'adaptation des concepteurs de systèmes.

12.129 Au nombre des facteurs contextuels importants, citons :

- o l'environnement opérationnel en évolution;
- o les progrès rapides de la technologie.

L'environnement opérationnel en évolution

12.130 Pour chaque système que nous avons examiné, l'environnement opérationnel dans le cadre duquel avait été prise la décision de construire le système, n'existe déjà plus. Les exemples cités ci-après démontrent le risque lié au développement de grands systèmes qui s'échelonne sur de nombreuses années quand l'environnement opérationnel est en constante évolution.

12.131 Les changements de contexte ont eu une incidence sur le Système ministériel intégré de gestion des finances et du matériel (SFIM) du ministère des Transports. Lors du lancement du projet en 1990, le Ministère comptait 20 000 personnes à son service et assurait les opérations des aéroports, de la navigation aérienne et de la Garde côtière. La taille et les opérations du ministère des Transports en 1995 sont très différentes de ce qu'elles étaient alors. En effet, les opérations de la Garde côtière ont été transférées à un autre ministère; on a proposé de transférer les services de navigation aérienne à un organisme sans but lucratif et on privatise les

aéroports. En outre, selon certaines projections, le Ministère ne comptera plus que de 3 000 à 5 000 employés. Tous ces changements créent un environnement opérationnel fort différent de ce qu'il était lorsque les travaux du SFIM ont commencé.

12.132 Comme l'environnement opérationnel dans lequel évolue Transports Canada a changé, il se retrouve avec un nombre considérablement plus important de licences d'exploitation de logiciels commerciaux qu'il n'en aura besoin. Pour régler ce problème, le Ministère, en collaboration avec TPSGC, a négocié le transfert des licences excédentaires à quatre autres ministères dont l'un est en train d'implanter le SFIM.

12.133 Dans le cas du projet de Remaniement des programmes de la sécurité du revenu (RPSR), les hypothèses de base sur lesquelles avait été fondée la décision de créer le système ont aussi changé. Au départ, on supposait que le système administrerait les trois éléments du cadre d'aide sociale, à savoir les allocations familiales, la Sécurité de la vieillesse et le Régime des pensions du Canada. Or, depuis que le projet a démarré, le programme des allocations familiales a été remplacé par le programme des prestations fiscales pour enfants, qui est administré par Revenu Canada par le biais du régime fiscal. Dans son budget de février 1995, le gouvernement fédéral a indiqué son intention de revoir le régime de pensions de l'État et d'apporter des changements au programme de la Sécurité de la vieillesse. Il se pourrait bien que les résultats de cet examen influent sur les hypothèses de base qui justifiaient le RPSR au début.

12.134 Pour tempérer l'effet de l'évolution rapide de l'environnement opérationnel, il importe de diviser les projets d'implantation de grands systèmes en composantes plus petites, plus faciles à gérer, et de faire en sorte que chaque composante résulte en une capacité supérieure quant à l'efficience ou à l'efficacité. Ainsi, en cas de changement du contexte qui modifierait les exigences liées au développement des systèmes, le gouvernement pourra tout de même tirer certains avantages des composantes déjà en place.

Les progrès rapides de la technologie

12.135 Lorsque le Système financier ministériel commun (SFMC) a été lancé en 1988, les utilisateurs envisageaient l'intégration verticale du SFMC avec les systèmes de comptabilité centrale. Depuis le début des travaux, les attentes des utilisateurs ont beaucoup changé en fonction de l'évolution de l'environnement opérationnel et de la disponibilité de nouvelles technologies. Aujourd'hui, en effet, les utilisateurs exigent de tout système de comptabilité non seulement qu'il soit intégré verticalement avec les systèmes de comptabilité centrale, mais qu'il soit en outre intégré horizontalement avec les autres applications du Ministère comme les systèmes de gestion du matériel et d'information sur les ressources humaines. Bien que les attentes des

utilisateurs aient évolué, les concepteurs des systèmes n'ont pas su s'adapter assez rapidement. Par conséquent, le système n'offre pas les avantages de l'intégration horizontale que, pourtant, exigent les utilisateurs.

Conclusions et recommandations

12.136 Le gouvernement insiste grandement sur sa capacité d'implanter avec succès les technologies de l'information comme moyen de réduire ses coûts et d'améliorer ses services au grand public.

12.137 Au cours de notre vérification, nous avons recensé certains risques qui peuvent menacer le succès de l'implantation des projets de développement des systèmes, à savoir :

- les lacunes au niveau de la gestion de projet;
- le manque de surveillance constante et efficace ou de mesures correctives, ou les deux;
- la nature même des grands projets d'implantation de systèmes informatisés;
- l'impact des facteurs contextuels.

12.138 Nous avons constaté que les manquements au niveau de la gestion efficace des risques sont lourds de conséquence. Dans le cas du développement du SRFP, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a dépensé environ 61 millions de dollars, sur un coût estimatif total de 119,5 millions de dollars, pour lesquels le rendement prévu ne se concrétisera pas.

12.139 De nombreux facteurs ont une incidence sur le développement et l'implantation réussis des systèmes, dont les plus importants pour la gestion fructueuse de ces risques sont :

- le parrainage efficace du projet;
- des exigences clairement énoncées;
- la participation et l'engagement ferme des utilisateurs en faveur du projet;
- les compétences et l'expérience des ressources consacrées au projet.

12.140 Toute nouvelle approche doit prévoir la mise en oeuvre de stratégies à long terme visant les technologies de l'information. Celles-ci doivent s'articuler autour de composantes plus petites, plus

faciles à gérer, chacune donnant lieu à une capacité supérieure quant à l'efficience ou à l'efficacité des systèmes.

12.141 Cette démarche présente des avantages non négligeables, entre autres :

- une facilité accrue à définir les besoins (les fonctions que le système doit exécuter pour les utilisateurs);
- la probabilité accrue de mener le projet à terme;
- la possibilité d'établir des estimations de coûts et des échéanciers qui soient plus complets et plus exacts;
- une facilité accrue à obtenir des crédits pour le projet avec un niveau approprié d'expérience.

12.142 Pour augmenter la probabilité de réussite des projets d'implantation des technologies de l'information, les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient s'employer sans délai à améliorer le processus d'approbation, de financement et de mise en place des systèmes informatisés.

12.143 A cet égard, nous encourageons et appuyons le Secrétariat du Conseil du Trésor dans ses efforts visant à renouveler le cadre actuel de gestion des projets de développement de systèmes.

12.144 Dans des vérifications ultérieures, nous surveillerons l'état d'avancement de cette initiative et continuerons d'examiner les facteurs qui influent sur le succès de l'implantation des projets de développement des systèmes.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. *Le Ministère partage les préoccupations du vérificateur général à l'égard des risques que pose la mise au point de systèmes en voie de développement.*

Dans le cadre d'une évaluation récente du Processus d'achat commun, TPSGC a mené sa propre enquête sur les difficultés liées au développement des systèmes d'information de grande envergure et sur la manière dont elles peuvent être surmontées. Il en est ressorti que des améliorations ne peuvent se concrétiser vraiment qu'avec une collaboration de TPSGC, du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ainsi que des ministères maîtres d'oeuvre.

Lors de la présentation de cette recherche au sous-comité du Conseil du Trésor de l'information technologique, le 28 avril dernier, cette

perspective a été endossée. Dès lors, on a convenu d'un plan d'action coordonné et interministériel indiquant les préoccupations majeures et les efforts requis pour obtenir les plus grands avantages.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devra continuer d'améliorer ses compétences en ce qui concerne la gestion des risques et des marchés liés aux technologies de l'information et aux projets de systèmes intégrés, examiner les possibilités de fournir de l'expertise en gestion de projet, consulter les intervenants sur la façon d'évaluer l'optimisation des ressources des projets en technologie de l'information et en intégration des systèmes (TI-SI) et enfin, collaborer avec le SCT en ce qui concerne les questions au sujet des ententes de partenariats.

Le SCT a entrepris de s'assurer de la validité des politiques, des normes et des outils nécessaires à la gestion et à l'exécution des projets en TI-SI, notamment la gestion des risques, du projet et du marché; il cherche à déterminer des modèles de partenariat pour les projets en TI-SI et collabore avec TPSGC et d'autres intervenants du milieu au sujet de questions connexes en général pour mettre au point une solution de rechange au Processus d'achat commun.

Les ministères maîtres d'oeuvre seront obligés de respecter les conditions établies par le CT, notamment la garantie que de solides études de rentabilisation, et que des compétences supérieures en gestion de projet et de risques feront partie intégrante des grands projets de systèmes.

Quant aux systèmes relevés au cours de la vérification du BVG, les mesures précises prises par le Ministère pour réduire les risques sont les suivantes :

1. *La conception et la construction du système en sous-traitance ont été confiés à d'importantes sociétés spécialisées dans l'intégration de grands systèmes (SRFP et SFMC).*

2. *Les risques d'un libellé flou des besoins des usagers ou d'estimations trop optimistes des caractéristiques de la construction ont été atténués, grâce à des appels d'offres en régime concurrentiel, à des examens indépendants sur l'ampleur des projets (SRFP et SFMC) et au financement versé à deux entreprises d'intégration de systèmes pour la phase de conception.*

3. *L'entrepreneur a dû présenter des rapports détaillés sur les échéanciers et le rendement (SRFP).*

Que ces mesures n'aient pas réussi, dans la mesure où nous nous y attendions, à réduire les risques met en lumière la nécessité, pour l'État, de comprendre le rendement antérieur de l'industrie et de gérer

le risque que des entrepreneurs ne réussissent pas à s'acquitter de leurs tâches dans le cadre de contrats à forfait visant la conception de logiciels complexes. A posteriori, l'État a fait preuve de trop de confiance dans la capacité de l'industrie à livrer le produit. Nous convenons donc avec le vérificateur général que la mise sur pied de projets plus modestes réduirait les risques.

Les travaux récents portant sur le produit SFMC ont, selon nous, réglé tous les problèmes en suspens quant à la fonctionnalité du système. Cependant, compte tenu du contexte décrit par le vérificateur général, le ministère a décidé de ne plus faire la promotion du système auprès des autres Ministères, de concentrer ses efforts sur la mise en place du SFMC à TPSGC et d'offrir un soutien à ses clients acquis. Cette clientèle offre à l'État un rendement adéquat sur son investissement dans le système, mais un soutien plus constant du Secrétariat du Conseil du Trésor aurait, sans aucun doute, aidé à accroître ce rendement.

Enfin, même si le Ministère est persuadé que le concept de parrainage est essentiel au développement réussi de systèmes financiers et administratifs partagés, les circonstances actuelles, l'obligation redditionnelle respective des organismes centraux, des ministères et des ministères de services communs pourraient en restreindre l'application.

A l'avenir, le Ministère continuera de respecter les normes professionnelles en matière de gestion de projet, adoptera une approche équilibrée à l'égard de la réduction des coûts grâce à des changements sur les plans organisationnels, méthodologiques et technologiques et étudiera la possibilité de la mise en oeuvre de projets plus modestes et de plus courte durée.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. *Le Secrétariat du Conseil du Trésor est généralement d'accord avec le vérificateur général. Les constatations du Rapport correspondent à une analyse que le SCT a lui-même réalisée. Comme les deux études l'indiquent, les technologies de l'information sont complexes et évoluent constamment, et l'acquisition de celles-ci pose des risques inhérents. Les technologies de l'information constituent néanmoins un des éléments importants des efforts que le gouvernement déploie pour aider à améliorer la qualité des services au public tout en réduisant les coûts, et les projets d'acquisition du matériel informatique doivent donc se poursuivre. Manifestement, ces risques ne peuvent être éliminés, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, mais nous admettons qu'ils peuvent et doivent être réduits.*

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a commencé à apporter des modifications au cadre de gestion des grands projets axés sur les technologies de l'information. Ces modifications pourront toucher tous

les aspects de l'environnement des projets, y compris l'envergure des projets, les mécanismes d'approbation, l'évaluation des risques, l'expérience et la formation en matière de gestion de projets, les modes d'approvisionnement, la gestion des changements, les rapports et les mécanismes de surveillance. Nous sommes convaincus que les améliorations feront accroître de façon significative le taux de réussite des projets informatiques dans l'administration fédérale. Le Secrétariat du Conseil du Trésor contrôlera étroitement les projets à haut risque afin de s'assurer que la nouvelle démarche soit mise en oeuvre efficacement.

Nous remercions le Bureau du vérificateur général de son soutien et nous sommes ravis qu'il continue de participer à cette entreprise.

Réponse de Développement des ressources humaines Canada. *Le Ministère accepte l'ensemble des constatations du vérificateur général et partage ses préoccupations concernant les risques inhérents aux projets de développement de systèmes. Le Ministère continuera de gérer les risques associés au projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu en mettant davantage l'accent sur les points qui ont été soulevés dans le rapport. Il est également d'accord avec l'observation suivante : les projets de développement de grands systèmes s'échelonnant sur plusieurs années sont davantage voués à l'échec, à moins que les projets soient divisés en parties plus petites et plus faciles à gérer et que l'utilisateur participe considérablement à toutes les étapes.*

Équipe de vérification

Greg Boyd
Guy Dumas
Ira Greenblatt
Christine Kelly
Laurel Lowry
William Moeller
Gerry Montigny
Richard Quesnel
Hugh Rodgers
Marvin Schwartz
Bruce Sloan
Barbara Taylor
Peter Taylor

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Eric Anttila.

Chapitre 13

Agence canadienne de développement international

Suivi échelonné du Rapport du vérificateur général de 1993 - Phase I

Table des matières

	Page
Avant-propos	13-5
Une nouvelle approche : « Le suivi échelonné »	13-5
Le suivi échelonné de l'ACDI : un exemple concret	13-5
Étendue et méthode	13-6
Points saillants	13-7
Une nouvelle approche : « Le suivi échelonné »	13-7
Auto-évaluation de l'ACDI (Phase I)	13-7
Nos commentaires sur les mesures dont l'ACDI a fait rapport	13-7
Introduction	13-9
Le rapport de 1993 a soulevé des problèmes	13-9
Mesures prises par l'ACDI pour régler ces questions	13-11
Méthodologie pour l'exécution de la Phase I du suivi échelonné	13-12
Nos commentaires sur les mesures dont l'ACDI a fait rapport	13-12
Auto-évaluation globale des progrès de l'ACDI	13-21
Rapport de l'ACDI sur les mesures qu'elle a prises suite aux préoccupations soulevées dans le Rapport du vérificateur général de 1993	13-23
Régler les conflits entre les objectifs	13-23
La nouvelle politique étrangère précise les objectifs de l'ACDI	13-23
Mesures de mise en oeuvre de la politique	13-24
Canalisation des efforts	13-25
La nouvelle politique étrangère - articulation autour des priorités et des pays	13-25
L'alignement des programmes de l'ACDI sur les	

priorités et la mise en oeuvre efficace de la politique 13-26

Plus d'attention accordée aux résultats 13-26
Changements importants des processus de l'ACDI 13-26
Combler l'écart entre les nouveaux programmes et projets 13-28

Favoriser des avantages durables 13-29
Efforts de l'ACDI pour améliorer la durabilité des projets 13-29
Nouvelle approche, nouveaux processus et nouvelles méthodes 13-29

Améliorer la gestion du risque 13-32
L'ACDI favorise l'évaluation et la gestion du risque 13-32

Institutionnaliser les leçons apprises 13-33
Mesures prises par l'ACDI pour raffermir sa culture évolutive 13-33

Améliorer la vérification et l'évaluation 13-35
La nouvelle politique d'examen du rendement de l'ACDI améliorera la vérification et l'évaluation 13-35

Clarification de l'obligation de rendre compte 13-37
L'ACDI s'oriente vers une plus grande précision des obligations de rendre compte 13-37

Rationaliser la façon de fonctionner de l'ACDI 13-38
L'ACDI a fait des changements pour rationaliser ses processus de gestion 13-38

Réviser la méthode de gestion de projet de l'ACDI 13-40
Nouvelles approches de gestion de projet de l'ACDI 13-40

Améliorer le contrôle interne exercé sur les contributions constituées de fonds de contrepartie 13-41
L'examen est terminé, le projet pilote est en cours et la date de la vérification par l'ACDI est fixée 13-41

La transparence de l'ACDI 13-42
Transparence avec les partenaires, les intervenants et les pays bénéficiaires 13-42
Rapports au Parlement 13-43

Pièces

13.1 Principales composantes de la contribution de l'ACDI à

l'aide publique au développement 13-9
(Pièce 13.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
13.2 Méthode de vérification en vue d'un suivi échelonné 13-13
(Pièce 13.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Avant-propos

Une nouvelle approche : « Le suivi échelonné »

13.1 Un élément important de notre travail est le suivi que nous faisons des mesures prises par les ministères pour régler les problèmes soulevés dans les précédents rapports du vérificateur général. Normalement, deux ans après la fin d'une vérification, nous effectuons un suivi, dont nous faisons rapport dans le chapitre de suivi de notre rapport annuel.

13.2 Le présent chapitre constitue une formule nouvelle et innovatrice d'informer le Parlement de la façon dont un organisme a réagi à notre rapport de vérification. Cette approche, dite du « suivi échelonné », prévoit la participation active non seulement de notre Bureau, mais encore de l'organisme vérifié. Ainsi, nous avons travaillé en collaboration avec l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour faire en sorte que les préoccupations que nous avions soulevées dans notre chapitre de 1993 soient mieux comprises. Nous avons aussi exprimé notre point de vue sur un certain nombre de propositions faites par l'Agence, et ce, dans le but de lui indiquer si elles suivaient nos recommandations.

13.3 L'approche du « suivi échelonné » est conçue de manière à renforcer l'obligation faite à l'organisme de rendre des comptes au Parlement. Elle vise à amener le ministère ou l'organisme à assumer davantage les problèmes soulevés par le vérificateur général et à obtenir un engagement plus vigoureux de mettre en oeuvre diverses mesures pour les régler. L'approche permet à notre Bureau d'être plus efficient en consacrant son attention à de nouveaux problèmes ou à des problèmes connus. Elle permet également d'établir des rapports de travail constructifs entre les deux organismes et elle constitue un modèle pour d'autres organismes.

13.4 Comme nous l'expliquons en détail plus loin, une grande partie de ce chapitre a été rédigée par l'ACDI et elle représente l'évaluation que fait l'Agence des progrès réalisés dans le règlement des divers problèmes signalés dans le rapport de 1993. Nos travaux de vérification à la Phase I se sont limités à un examen de la documentation fournie par l'ACDI à l'appui des déclarations formulées dans son auto-évaluation (Phase I) des mesures prises depuis 1993. Étant donné l'étendue limitée et la nature spéciale de nos travaux de vérification effectués à cette phase ainsi que celles des travaux prévus pour la Phase II du suivi, l'assurance que nous pouvons fournir provisoirement porte seulement sur le fait que l'Agence a, ou n'a pas,

répondu à nos principales préoccupations. Cette stratégie comporte donc une restriction, à savoir qu'elle ne permet pas au vérificateur de formuler une opinion sur l'ampleur des progrès réalisés par l'organisation vérifiée, avant la fin de la troisième phase du suivi, lorsque tous les travaux de vérification seront terminés. Néanmoins, à notre avis, cette stratégie fournit rapidement des informations utiles aux comités parlementaires qui assurent une surveillance continue des mesures que l'organisme vérifié prend en vue de son propre renouveau. Pour faciliter la distinction entre la partie de l'ACDI et celle qui nous revient, nous imprimons la première sur fond de couleur.

13.5 Nous croyons que cette approche du « suivi échelonné » nous permet d'explorer une façon nouvelle et probablement plus efficiente de faire rapport au Parlement des problèmes importants soulevés antérieurement par notre Bureau au sujet du renouveau du secteur public. Le Bureau examinera le caractère approprié de cette nouvelle stratégie en temps voulu.

Le suivi échelonné de l'ACDI : un exemple concret

13.6 Le présent chapitre est fondé sur le travail que nous avons fait en 1993 avec l'ACDI. Dans notre rapport de 1993, l'ACDI se disait d'accord avec nos constatations et avec l'orientation de nos recommandations visant à améliorer sa reddition de comptes et à renforcer l'efficacité de sa gestion. L'Agence s'engageait à prendre des mesures afin de régler les problèmes soulevés dans le Rapport. Elle nous invitait à surveiller la mise en oeuvre de ses réformes et à en faire rapport au Parlement en 1995.

13.7 En 1994, l'ACDI et le Bureau du vérificateur général sont convenus de faire un suivi échelonné de la vérification de 1993 en surveillant, sur une période de trois ans, la mise en oeuvre du plan de renouveau de l'ACDI. Le travail devait porter sur les mesures prises par l'Agence afin de répondre aux principales préoccupations soulevées dans notre rapport de 1993.

13.8 Le chapitre de 1995 s'appuie sur un exemple antérieur de collaboration avec l'Agence. Pour notre rapport de 1994, l'ACDI a collaboré avec nous à la préparation d'une évaluation des progrès qu'elle a faits pour répondre aux préoccupations que nous avions soulevées dans notre rapport de 1992 au sujet des banques régionales de développement.

Étendue et méthode

13.9 Selon la planification, la vérification en vue d'un suivi échelonné compte trois phases :

oLa *Phase I* est formée de deux volets : tout d'abord, l'évaluation par

l'Agence même des mesures prises dans le cadre de son renouveau afin de répondre aux principales préoccupations soulevées dans le rapport de 1993; et en second lieu, l'élaboration d'un modèle de mesure du rendement par l'ACDI. Ce chapitre présente les résultats de la première partie ainsi que nos commentaires. La deuxième partie était en cours au moment de la rédaction du présent rapport; nous la couvrirons à la Phase II.

- La *Phase II* portera sur les progrès réalisés par l'ACDI dans la mise en oeuvre du modèle qu'elle met au point pour mesurer le rendement de ses programmes et projets bilatéraux et communiquer l'information à cet égard. Elle consistera en projets pilotes, menés à l'initiative de l'ACDI, visant à illustrer l'application de son modèle de mesure du rendement (complété dans le deuxième volet de la Phase I) sur le terrain. Ce travail a débuté à l'automne 1995. L'intention est de saisir le Parlement, dans le rapport du vérificateur général de 1996, de l'évaluation que l'ACDI a faite elle-même des résultats de la Phase II, avec nos commentaires. Pour nous aider à commenter cette évaluation, nous participerons, sur le terrain, aux côtés du personnel de l'ACDI, à l'examen de la faisabilité du modèle de l'ACDI pour l'évaluation de ses projets et de ses programmes.

- La *Phase III*, sur laquelle nous comptons faire rapport en 1997, consistera en une vérification de certains programmes-pays et projets. Dans la mesure où nous jugerons acceptable le modèle de mesure du rendement, nous l'utiliserons dans la vérification. Celle-ci mettra l'accent sur la mesure des résultats de l'ACDI, particulièrement de ses projets, et sur les systèmes et procédures de rapport au ministre et au Parlement au sujet du rendement de l'Agence.

13.10 Cette approche en trois phases du suivi des mesures prises par l'ACDI pour répondre aux préoccupations soulevées dans notre rapport de 1993 présente de nombreux avantages. En premier lieu, elle reconnaît que l'ACDI s'est fixé des repères en regard desquels le Parlement peut l'évaluer. En second lieu, elle permet à l'Agence de présenter au Parlement sa propre évaluation des mesures qu'elle a prises. En troisième lieu, elle nous permet de faire des commentaires constructifs à la direction, et de fournir au Parlement une information plus rapide. En quatrième lieu, elle nous permet de donner au Parlement, à la fin de la période de trois ans, une assurance quant à la justesse et à l'exhaustivité des évaluations faites par l'Agence elle-même. Enfin, en cinquième lieu, elle devrait nous permettre, en temps utile, de faire des vérifications plus efficientes, du fait de la confiance que nous prévoyons pouvoir accorder aux mécanismes internes d'examen de l'Agence une fois qu'ils seront renforcés.

Suivi échelonné du Rapport du vérificateur général de 1993 - Phase I

Vérificateur général adjoint : Richard B. Fadden
Vérificateur responsable : Vinod Sahgal

Points saillants

Une nouvelle approche : « Le suivi échelonné »

13.11 Un élément important de notre travail est le suivi que nous faisons des mesures prises par les ministères et les organismes pour régler les problèmes soulevés dans les précédents rapports du vérificateur général. Ce chapitre représente une formule nouvelle et innovatrice d'informer le Parlement de la façon dont un organisme a réagi à notre rapport de vérification.

13.12L'approche du suivi échelonné en trois phases est conçue de manière à renforcer l'obligation faite à l'ACDI de rendre des comptes au Parlement. Une évaluation continue, par l'Agence elle-même, de ses progrès dans le règlement des problèmes soulevés par le vérificateur général est essentielle. Elle vise à amener l'Agence à assumer davantage de tels problèmes et à obtenir un engagement plus vigoureux de mettre en oeuvre diverses mesures pour les régler.

13.13 En 1997, lorsque tous nos travaux de vérification seront terminés, nous formulerons une opinion sur la mesure dans laquelle les moyens pris par l'ACDI ont répondu de façon satisfaisante aux préoccupations que nous avons soulevées dans notre rapport de 1993.

Auto-évaluation de l'ACDI (Phase I)

13.14L'ACDI a lancé une grande initiative visant à faire de l'Agence un organisme davantage axé sur les résultats, polarisé, efficient et responsable. L'initiative de l'ACDI a été articulée au départ sur les pratiques de gestion. L'Agence considère que, jusqu'à présent, ses progrès ont été considérables.

13.15 Au cours des deux prochaines années, l'ACDI s'emploiera à traduire ses réformes dans l'exécution de ses programmes sur le terrain. L'Agence a bon espoir que la poursuite de l'initiative de renouveau amènera au règlement satisfaisant des principales préoccupations soulevées par le vérificateur général dans son rapport de 1993.

Nos commentaires sur les mesures dont l'ACDI a fait rapport

13.16 Le rapport d'auto-évaluation de l'ACDI porte sur les principales préoccupations soulevées dans notre rapport de 1993. L'Agence a mis au point un concept de gestion axée sur les résultats pour améliorer son

efficacité. La clarté avec laquelle l'ACDI a reconnu son obligation de rendre compte de ses résultats au Parlement et l'accent qu'elle met sur la cohérence dans la poursuite des priorités gouvernementales liées à l'aide publique au développement sont dignes de mention.

13.17 L'atteinte des objectifs stratégiques fixés par le gouvernement continuera d'exiger une analyse en profondeur des points forts du Canada et de la mesure dans laquelle ils correspondent aux besoins des pays en développement, ainsi que la prise de décisions politiques courageuses.

13.18 Reste la nécessité d'élaborer une stratégie de passation de marchés qui définisse l'obligation redditionnelle et les risques des agents d'exécution et de l'ACDI respectivement, dans le nouveau contexte de la gestion axée sur les résultats.

13.19 Une plus grande transparence est également nécessaire. Les Canadiens veulent la certitude que l'aide du Canada au développement est mise efficacement à profit et qu'elle fait une différence dans la vie des personnes qui en bénéficient, en augmentant leur autonomie.

13.20 Il serait donc temps d'accélérer l'élaboration d'indicateurs qui soient simples et utilisables pour mesurer les résultats de l'Agence et en faire rapport. Tout autre délai dans ce domaine pourrait miner la crédibilité de l'ACDI. L'Agence a besoin d'un système exhaustif de suivi et de communication de l'information pour évaluer la qualité et l'état d'avancement de ses projets.

13.21 Le rapport de la Phase II du suivi échelonné, prévu pour 1996, portera sur la mesure dans laquelle l'ACDI aura mené à bien la mise en oeuvre, sur le terrain, de son concept de gestion axée sur les résultats.

13.22 En période de grandes compressions budgétaires, il est plus important que jamais que l'ACDI soit en mesure d'expliquer au Parlement lesquels des canaux d'acheminement et instruments de programme qu'elle utilise contribuent le plus à l'atteinte des objectifs les plus prioritaires.

Introduction

13.23 Depuis 1968, l'ACDI est le principal mécanisme fédéral d'acheminement de l'aide publique au développement fournie par le Canada. Nous avons signalé en 1993 que les dépenses annuelles de l'ACDI au titre de l'aide bilatérale au développement économique et social dépassaient un milliard de dollars-soit plus de la moitié de ce qu'elle consacre à l'aide publique au développement (APD) des pays en

développement. En 1995-1996, cela équivaut à 880 millions de dollars et représente encore plus de la moitié de sa part du total de l'APD des pays en développement (voir la pièce 13.1). L'ACDI a distribué le reste de son aide publique au développement essentiellement par le financement d'institutions multilatérales comme les programmes des Nations Unies, d'institutions financières internationales comme les banques régionales de développement, et d'une multitude d'organisations non gouvernementales, dont CARE.

Pièce 13.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

Le rapport de 1993 a soulevé des problèmes

13.24 En 1993, nous avons vérifié la façon dont l'ACDI gérait ses programmes bilatéraux d'aide économique et sociale afin :

- de fournir au Parlement information, assurance et avis objectifs qui l'aideraient à examiner de près l'utilisation que fait l'ACDI de ses ressources et la façon dont elle gère en vue d'obtenir des résultats;

- de favoriser, au sein de l'ACDI, la reddition de comptes et l'application de bonnes pratiques de gestion en vue d'obtenir des résultats;

- de faire ressortir les secteurs où l'Agence pourrait améliorer la gestion de ses programmes-pays et de ses projets.

13.25 Le chapitre 12 de notre rapport de 1993 traitait de l'intendance de l'ACDI à l'égard des fonds que lui a confiés le Parlement, dans le contexte des principes et des priorités de la politique canadienne en matière d'aide publique au développement.

13.26 Notre vérification a coïncidé avec un examen de la gestion stratégique mené par l'Agence à la demande de son ministre. Les deux examens ont permis de tirer d'importantes leçons des 25 ans d'expérience de l'ACDI, et en particulier de comprendre la nécessité pour l'Agence d'améliorer ses connaissances en matière de besoins et de stratégies liés au développement; d'accroître la pertinence de son programme d'aide grâce à un meilleur dialogue avec ses interlocuteurs; et de réduire les coûts d'exécution du programme.

13.27Les principales préoccupations soulevées dans le rapport de 1993 avaient trait : 1) au besoin d'une obligation redditionnelle plus rigoureuse; 2) à la nécessité d'améliorer l'efficacité de la gestion. Les Points saillants de notre vérification de 1993 et les conclusions auxquelles nous en sommes venus étaient énoncés dans le rapport de 1993, aux paragraphes 12.1 à 12.6 :

o L'aide publique au développement constitue un élément important de la politique étrangère du Canada. Depuis 25 ans, l'ACDI est le principal mécanisme d'acheminement de l'aide canadienne au développement. Les dépenses annuelles au titre de l'aide bilatérale au développement économique et social dépassent un milliard de dollars.

o Nous avons effectué notre vérification en tenant compte que la communauté internationale est de plus en plus consciente que le fait de continuer à investir dans des projets de développement qui ne sont pas susceptibles d'être maintenus lorsque cessera l'aide financière des pays donateurs constitue une utilisation douteuse de ressources rares.

o L'ACDI a perdu du terrain pour ce qui est de sa capacité de répondre aux besoins de développement des années 90. Les résultats actuels montrent qu'elle n'a pas optimisé l'utilisation des ressources et que ses projets n'ont pas assez favorisé le développement autonome. L'ACDI pourrait faire beaucoup mieux pour que ses investissements favorisent la production d'avantages durables.

o Les programmes bilatéraux de l'ACDI doivent être concentrés davantage sur les pays et les activités qui offrent les plus grandes possibilités.

o Les leçons tirées des 25 ans d'expérience de l'ACDI révèlent que cette dernière doit régler les conflits entre les objectifs multiples qu'elle poursuit et établir un mode de fonctionnement plus axé sur les résultats, plus polarisé, plus professionnel et plus responsable. Elles montrent aussi que l'ACDI doit s'en tenir aux objectifs primordiaux que le Canada ne cesse de réaffirmer depuis de nombreuses années, c'est-à-dire soulager la pauvreté et aider les gens à s'aider.

o Aucun de ces changements ne sera mis en oeuvre facilement puisqu'ils nécessitent une nouvelle mentalité, de nouvelles compétences, une nouvelle culture et de solides appuis de la part du ministre. Leur mise en oeuvre dépendra de la volonté de réforme non seulement chez les gestionnaires et les employés de l'ACDI, mais aussi chez les partenaires de cette dernière au Canada et dans les pays en développement où elle est présente.

13.28 L'ACDI était d'accord avec nos constatations et avec l'orientation de nos recommandations visant à améliorer sa reddition de comptes et à renforcer l'efficacité de sa gestion. L'Agence s'est engagée à prendre des mesures afin de régler les problèmes que nous avions soulevés.

13.29 L'ACDI s'est lancée dans un ambitieux programme de renouveau. Le plan de ce programme comprend les mesures nécessaires pour régler les problèmes soulevés dans notre rapport de 1993. L'Agence a remis ce plan, intitulé « Plan de renouveau de l'ACDI, 1994-1995 », au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes au printemps de 1994, après les audiences du Comité sur le chapitre que le rapport de 1993 consacrait à l'ACDI.

13.30 En 1994, les fonctionnaires de l'Agence ont aussi témoigné devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Les deux comités ont marqué leur intérêt pour le renouveau de l'ACDI. Le Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada a recommandé que le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes ou le Comité sénatorial des affaires étrangères fasse des examens périodiques du rendement de l'ACDI. Par conséquent, on peut prévoir d'autres audiences pour le suivi de la mise en oeuvre du renouveau à l'Agence. Notre travail échelonné constitue un mécanisme pour la poursuite du dialogue entre le Parlement, l'ACDI et notre Bureau sur un important aspect de la politique étrangère du Canada.

13.31 Depuis, l'Agence a fait l'objet de compressions budgétaires persistantes. Les documents budgétaires de 1995 annonçaient d'importantes compressions. Ces réductions se répercutent sur les ressources dont l'Agence dispose pour sa gestion. Il est de plus en plus évident que l'ACDI aura besoin d'un leadership fort et d'un style de gestion davantage orienté vers l'action sur le terrain pour parvenir à mettre pleinement en oeuvre tous les changements importants proposés dans son plan initial de renouveau.

13.32 Ayant reconnu que le renouveau de l'ACDI prendra plusieurs années à s'accomplir, nous nous sommes mis d'accord avec l'Agence sur une approche de suivi échelonné du chapitre de 1993, y compris sur l'échéancier du travail.

13.33 En raison de la complexité de la tâche et du temps et des efforts dont l'ACDI aura besoin pour mettre pleinement en oeuvre les réformes importantes qu'elle a proposées, nous croyons qu'il faut donner à l'Agence la première chance de faire rapport de ses progrès. A ce stade initial, notre rôle devrait consister surtout à encourager la direction à poursuivre dans la voie de son renouveau, à aller de l'avant rapidement, et à prendre les risques nécessaires liés à la mise en oeuvre d'un changement en profondeur. Nous suivrons les progrès de l'Agence et évaluerons l'exhaustivité et la justesse des rapports qu'elle présentera au Parlement.

Mesures prises par l'ACDI pour régler ces questions

13.34 Le présent chapitre renferme l'évaluation que l'ACDI a faite des mesures qu'elle a prises depuis 1993. Il comprend le rapport de l'ACDI sur les mesures qu'elle a prises pour la mise en oeuvre des réformes dans le cadre de son effort de renouveau, ainsi que nos commentaires sur les mesures signalées par l'ACDI.

Méthodologie pour l'exécution de la Phase I du suivi échelonné

13.35 Nos principaux objectifs pour les trois phases du suivi sont d'aider la direction et les parlementaires à faire une évaluation de la justesse et de l'exhaustivité de l'évaluation que l'ACDI avait faite elle-même et de promouvoir la transparence des efforts qu'elle continue de consacrer à son renouveau. Dans la Phase I (voir la pièce 13.2), nous avons demandé à l'Agence de nous faire un rapport sur son évaluation des mesures qu'elle a prises depuis 1993, en appuyant ses déclarations sur une documentation appropriée. Nous avons examiné le rapport de l'ACDI et analysé les documents d'appui qu'elle nous a fournis, afin de déterminer si ses observations répondent aux principales préoccupations soulevées dans notre rapport de 1993. Nous avons alors formulé des commentaires sur son auto-valuation. En communiquant ces commentaires au Parlement, nous visons surtout à aider les comités parlementaires intéressés à surveiller les progrès de l'ACDI, à évaluer ses orientations (compromis) et à l'appuyer. A cette étape-ci, nous n'avons pas cherché à les faire corroborer par les cadres opérationnels à l'administration centrale ou sur le terrain. Cependant, nous étendrons nos travaux de vérification de manière à inclure le personnel opérationnel dans la Phase II et dans la Phase III du suivi échelonné.

Pièce 13.2 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

13.36 Notre opinion sur la mesure dans laquelle les moyens pris par l'Agence ont répondu de façon satisfaisante aux préoccupations que nous avons soulevées en 1993 sera incluse dans notre rapport à la fin de la Phase III. (L'approche en trois phases du suivi est décrite dans l'avant-propos du présent chapitre.)

13.37 Le reste du présent chapitre se divise en trois grandes composantes :

- un résumé de nos commentaires sur les mesures que l'ACDI a dit avoir prises depuis 1993;
- l'évaluation globale que l'ACDI a faite de ses progrès;
- chacune des 12 grandes préoccupations soulevées dans le Rapport du vérificateur général de 1993, suivie du rapport de l'ACDI sur les mesures qu'elle a prises pour y répondre.

Nos commentaires sur les mesures dont l'ACDI a fait rapport

13.38 Notre examen de l'évaluation que l'ACDI a faite nous a permis de faire les commentaires suivants : **l'administration centrale de l'ACDI a répondu à nos principales préoccupations.**

- **L'Agence a mis au point un concept de gestion axée sur les résultats pour améliorer son efficacité.** Ce concept est au coeur du

processus de renouveau en cours et il sera mis en oeuvre sur le terrain. Il demande une approche pratique de la mise en oeuvre ainsi que des interventions plus opportunes de la part de l'ACDI et de ses partenaires en matière de développement. En période de grandes compressions budgétaires, il est plus important que jamais que l'ACDI soit en mesure d'expliquer au Parlement lesquels des canaux d'acheminement et instruments de programme qu'elle utilise contribuent le plus à l'atteinte des objectifs les plus prioritaires.

o **Les premiers pas vers le renouveau ont été faits.** Les pas que l'Agence a faits pour mettre en oeuvre le nouveau concept semblent être dans la bonne direction. La clarté avec laquelle l'ACDI a reconnu son obligation de rendre compte au Parlement de ses résultats en matière de développement et l'accent qu'elle met sur la cohérence dans la poursuite des priorités gouvernementales d'aide publique au développement sont dignes de mention, tout comme l'engagement renouvelé de rechercher des solutions plus simples et plus efficientes pour l'exécution des programmes. Il importe que l'Agence continue d'appliquer rapidement son programme de renouveau axé sur l'action; il faut mettre en question périodiquement le besoin de mener des études exhaustives. Cela diminuera le risque que se trouve renforcée la perception selon laquelle le changement au gouvernement prend une éternité.

o **L'effort de renouveau de l'Agence a jusqu'ici essentiellement porté sur l'administration centrale; le moment serait opportun de l'étendre au niveau des opérations sur le terrain.** La vaste majorité des employés de l'ACDI se trouvent au Canada, alors que les programmes et les projets qu'elle finance sont à l'étranger. L'accent a d'abord été mis sur l'organisation et la planification du renouveau à l'administration centrale. Cet accent a porté essentiellement sur le dégagement d'un consensus parmi les cadres de l'administration centrale au sujet des changements à apporter à la structure d'organisation, aux politiques, aux pratiques de gestion, aux capacités et aux besoins de formation de l'Agence. Le Comité de direction de l'ACDI y a vu des conditions préalables du renouveau, en raison du changement culturel que suppose le passage d'un style de gestion axée sur les processus à un style axé sur les résultats. L'Agence est en voie de rédiger une politique de gestion fondée sur les résultats, valable à l'échelle de l'Agence. Un grand nombre des outils que nécessitera la mise en oeuvre de la politique en sont à divers stades d'élaboration. Le Comité de direction de l'Agence a discuté des moyens de mettre en oeuvre une gestion axée sur les résultats et de la nécessité d'élaborer un système de communication de l'information qui appuie solidement cette initiative. A notre avis, l'ACDI a besoin d'un système complet de suivi et de communication de l'information pour évaluer la qualité et l'état d'avancement de ses projets. Les progrès dans ce domaine vital seront surveillés dans le cadre de la Phase II du suivi échelonné.

o **Les prochains pas sont encore plus cruciaux.** Il faut procéder, d'abord, à une mise en oeuvre efficace des nouvelles politiques et pratiques, particulièrement sur le terrain; et ensuite, accélérer l'élaboration d'indicateurs qui soient simples et utilisables pour mesurer les résultats de l'Agence et le succès de ses programmes

et, en particulier, de ses projets, et en faire rapport. Ces prochains pas sont essentiels pour assurer la crédibilité du renouveau de l'ACDI.

Les répercussions que les changements en cours auront sur la capacité de l'ACDI de concentrer davantage ses efforts « sur le terrain », particulièrement dans les pays de concentration où l'on peut s'attendre à la démonstration claire de résultats de développement, devraient constituer une mesure des progrès de l'Agence.

o **Les facteurs ayant une incidence sur la capacité de l'ACDI de faire des progrès rapides.** Le rythme des progrès et la mesure dans laquelle l'Agence peut renforcer l'efficacité de ses programmes et projets, ainsi que sa capacité de se doter de systèmes pour faire rapport au Parlement de ses succès selon l'échéancier établi pour le renouveau, seront tributaires de l'engagement continu des dirigeants au double niveau politique et exécutif. Il y a plusieurs autres facteurs, dont les suivants :

- o le ralliement au nouveau concept de gestion axée sur les résultats parmi les partenaires de l'ACDI dans le milieu du développement, et particulièrement ses agents d'exécution, étant donné leur inquiétude d'être tenus pour seuls responsables, devant l'Agence, des résultats du développement. Les résultats des projets de développement sont souvent influencés par des facteurs qui échappent au contrôle de l'ACDI et des agents d'exécution. Reste la nécessité d'élaborer une stratégie de passation de marchés qui définisse la reddition des comptes et les risques des agents d'exécution et de l'ACDI respectivement. Nous nous proposons d'examiner la manière dont l'organisme répond à cette nécessité.

- o l'appui du ministre et de la haute direction pour la mesure de la qualité des résultats de développement et autres liés aux programmes et aux projets de l'Agence, ainsi que pour les rapports à ce sujet. Ce point est particulièrement important à cause du risque de publicité négative qu'un système plus ouvert et objectif d'examen du rendement et de communication des résultats pourrait entraîner à l'occasion.

Le gouvernement a affirmé dans son énoncé de politique *Le Canada dans le monde* que « les Canadiens veulent la certitude que l'aide du Canada au développement est mise efficacement à profit et qu'elle fait une différence dans la vie des personnes qui en profitent, en augmentant leur autonomie. »

- o la mesure dans laquelle l'Agence peut composer de façon satisfaisante avec le conflit perçu entre l'objectif de réduction de la pauvreté et la poursuite des objectifs commerciaux et autres objectifs politiques du gouvernement, qui, dans l'esprit de certains parlementaires et de certains membres du personnel même de l'Agence (au contraire du point de vue de l'administration centrale de l'ACDI), ne sont peut-être pas toujours compatibles. L'atteinte des objectifs stratégiques fixés par le gouvernement continuera d'exiger une analyse en profondeur des points forts du Canada et de la mesure dans laquelle ils correspondent aux besoins

des pays en développement, et la prise de décisions politiques courageuses, c'est-à-dire claires et uniformes.

- d'autres contraintes de fonctionnement qui empêchent l'Agence de donner suite à son plan de mise en oeuvre, étant donné qu'aux facteurs qui précèdent viennent s'ajouter la perte de moral consécutive aux compressions de ressources matérielles et humaines, l'absence de changements importants aux politiques de recrutement de personnel, de rémunération et de rotation, et l'aversion pour le risque dans la fonction publique.

Le milieu du développement au Canada est généralement inquiet de l'engagement permanent du Canada envers la mise en oeuvre de sa politique énoncée d'aide publique au développement. On nous a dit que cette préoccupation découle d'une perception selon laquelle le financement de l'APD s'est vu accorder une priorité moindre, comme le reflète la diminution du ratio de l'APD sur le produit national brut et les compressions budgétaires successives qu'a annoncées le gouvernement.

Dans les circonstances, l'amélioration considérable de l'efficacité de la coopération en matière de développement par le renouveau de l'ACDI constituera un défi, malgré les efforts considérables que les employés de l'ACDI sont disposés à consentir.

13.39 Il faut reconnaître que les actions des ministères et des organismes sont grandement influencées par l'orientation politique et les contraintes qu'imposent les organismes centraux sur les politiques administratives. Tous ces facteurs se répercutent sur la souplesse, la rapidité des progrès et la motivation pour le changement, et doivent entrer en ligne de compte lorsque la direction est invitée à rendre compte des résultats ultimes de ses actions.

Équipe de vérification

Manfred Kuhnapfel
Rajesh Dayal
Ram Babu Nepal

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Vinod Sahgal.

Rapport d'auto-évaluation de l'Agence canadienne de développement international - Phase I

Agence canadienne de développement international — Canadian International Development Agency

Présidente — President

Hull (Québec) — Hull, Quebec

Canada
K1A 0G4

Canada
K1A 0G4

Le 21 juillet 1995

Monsieur Denis Desautels
Vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Monsieur le vérificateur général,

C'est avec grand plaisir que je joins à ma lettre le rapport d'auto-évaluation préparé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Ce rapport représente la contribution de l'ACDI au rapport complémentaire qui paraîtra dans votre rapport au Parlement d'octobre 1995.

L'ACDI a réalisé de grands progrès grâce aux activités de renouveau général qu'elle a mises en oeuvre ces deux dernières années. Ces résultats sont dus au travail acharné et au dévouement des employés et des gestionnaires de l'Agence ainsi qu'à l'appui de notre ministre. A mon avis, ce rapport d'auto-évaluation constitue une évaluation équitable et complète des progrès réalisés par l'ACDI à l'égard des principales préoccupations soulevées dans votre rapport au Parlement de 1993. Cette initiative de renouveau doit se poursuivre encore deux ans, et j'ai bon espoir qu'elle aboutira à un règlement satisfaisant de ces principales préoccupations.

J'aimerais profiter de l'occasion pour vous remercier, vous-même et les membres de votre personnel de votre encouragement et de votre appui. Ce sera un plaisir de continuer de travailler en collaboration avec vous jusqu'à l'achèvement de nos travaux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le vérificateur général, l'expression de mes sentiments distingués.

Huguette Labelle

Auto-évaluation globale des progrès de l'ACDI

13.40 En février 1994, l'ACDI a lancé une grande initiative de renouveau visant à faire de l'Agence un organisme davantage axé sur les résultats, polarisé, efficient et responsable. L'initiative portera sur une période de trois ans, soit de 1994-1995 à 1996-1997, et, une fois terminée, elle entraînera d'importantes améliorations aux plans de ce mode de gestion, de l'obligation de rendre compte des résultats, des pratiques d'exploitation rationalisées, de la transparence et des rapports au Parlement, ainsi que de la gestion des ressources humaines.

13.41 Le Plan de renouveau répond à la fois aux préoccupations soulevées par le vérificateur général et par l'examen de la gestion stratégique que l'ACDI a elle-même mené. Comparaissant avec des représentants de l'Agence devant le Comité des comptes publics en mai 1994, le vérificateur général a décrit l'initiative comme un « plan passablement ambitieux... un bon plan ». Il s'est aussi dit très heureux « que la présidente et son comité de direction soient vraiment engagés à le mettre en oeuvre ».

13.42L'ACDI dispose d'un processus de surveillance qui lui permet d'évaluer périodiquement les progrès accomplis vers la concrétisation de son initiative. Elle apporte au besoin des corrections et des rajustements. Les progrès ont été jusqu'ici considérables. Les principales améliorations sont décrites ci-après :

o Les nouvelles orientations du gouvernement en matière de politique étrangère, en particulier celles qui touchent le développement, sont reliées à la programmation de l'ACDI par un nouveau processus de planification centrale qui prévoit la traduction des objectifs et des priorités de politique en plans, avec objectifs clairement définis, résultats attendus et indicateurs de rendement. L'ACDI sera en mesure de commencer à faire rapport au Parlement des réalisations touchant la mise en oeuvre de la nouvelle politique étrangère dans la Partie III du *Budget des dépenses* de 1996-1997.

o L'ACDI travaille avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international non seulement pour mieux coordonner les politiques, mais encore pour exploiter des occasions de collaboration continue. Les buts premiers sont de réduire les coûts et de maintenir l'efficacité des opérations, au Canada comme à l'étranger.

o Pour évaluer l'efficacité de l'aide et en faire un rapport plus complet, l'ACDI a mis au point et commence à mettre en oeuvre une nouvelle politique d'examen du rendement. La nouvelle structure d'examen du rendement l'aidera à dégager et à communiquer les leçons tirées de l'expérience, ce qui facilitera la création en son sein d'une culture évolutive. En outre, elle met au point un modèle pour évaluer et montrer les résultats des programmes de développement, en consultation avec le vérificateur général et d'autres organismes de développement international. L'élaboration de ce modèle devrait être achevée vers le milieu de 1996. Ces deux mesures contribueront à améliorer les rapports de l'ACDI au Parlement sur les résultats atteints.

o L'ACDI a fait de gros efforts pour mettre au point des éléments de gestion axée sur les résultats. Elle est désormais beaucoup plus consciente de l'importance de cette méthode de gestion pour atteindre et montrer les résultats en matière d'aide. Un guide décrit aux employés les principaux éléments de la méthode; les processus améliorés de planification et d'approbation de projets sont davantage axés sur les résultats; et on tente, dans certains cas précis, d'appliquer la méthode à la passation de marchés. A la fin de 1995,

l'ACDI se sera donné une politique claire de ce mode de gestion pour compléter son modèle de résultats en matière de développement. Cette politique aidera les employés à avoir la même compréhension des résultats dans le contexte du développement et définira les responsabilités et les comptes à rendre. En outre, un cadre de responsabilisation, qui complète aussi cette politique de gestion axée sur les résultats, est presque terminé. Il énonce clairement les responsabilités de tout le personnel de l'Agence et précise le rôle de l'ACDI face à ses principaux intervenants.

o Visant une plus grande efficience, l'ACDI a rationalisé sa structure organisationnelle, les processus de planification et d'approbation des projets géographiques, ainsi que ceux qui concernent la passation des marchés et la gestion du personnel et l'administration. Elle a aussi raffermi sa fonction de gestion en créant une Direction générale de la gestion centrale au vaste mandat, et amélioré ses politiques de ressources humaines, afin d'arriver à terme à avoir un effectif plus compétent, ayant plus de connaissances et une meilleure motivation.

o Dans le domaine de l'information, l'Agence a adopté une stratégie pour améliorer sa capacité de gestion et de rapport en mettant en place un système et une technologie qui appuient ses objectifs d'exploitation. La première étape, soit la mise en place du matériel, des logiciels et la formation, est terminée, et la suivante, qui est un plan à moyen terme de gestion de l'information et de la technologie, est en cours.

13.43 L'initiative de renouveau de l'ACDI était d'abord articulée autour des pratiques de gestion. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'ACDI a fait d'excellents progrès pour améliorer son infrastructure de gestion, y compris ses pratiques et politiques en la matière. Ces améliorations, assorties d'importants changements dans la planification des programmes et des projets, commencent maintenant à se manifester dans l'exécution des programmes et les opérations sur le terrain.

13.44 Au cours des deux prochaines années, l'ACDI s'efforcera particulièrement de traduire ses réformes dans l'exécution des programmes sur le terrain. Dans la mise en oeuvre de la nouvelle politique étrangère du gouvernement, elle consolidera également les acquis réalisés dans le domaine de la gestion axée sur les résultats, notamment aux niveaux de la mise en oeuvre du modèle des résultats de développement et de la gestion améliorée des risques et du rendement. Ses programmes devraient s'en trouver encore plus efficients et elle devrait avoir d'autant plus de facilité à faire la preuve de ses réalisations. L'ACDI reconnaît son obligation de rendre compte au Parlement et elle continuera d'améliorer les rapports qu'elle lui soumet en vue d'une plus grande transparence.

13.45 Les sections suivantes du présent chapitre renferment plus de

détails sur les progrès qu'a faits l'ACDI vers le renouveau et la façon dont elle a répondu aux préoccupations soulevées dans le Rapport de 1993 du vérificateur général.

Rapport de l'ACDI sur les mesures qu'elle a prises suite aux préoccupations soulevées dans le Rapport du vérificateur général de 1993

Régler les conflits entre les objectifs

Il faut régler les conflits entre les objectifs (Rapport de 1993, paragraphes 12.31 à 12.39)

En 1987, le document *Partageons notre avenir* est devenu la politique étrangère du Canada en matière d'aide publique au développement. Il réaffirmait les orientations stratégiques antérieures en matière de lutte contre la pauvreté et de promotion d'un développement autonome. En pratique, l'Agence s'était vu confier des objectifs multiples : bien qu'elle ait été chargée d'un objectif primordial, l'ACDI en avait d'autres qui pouvaient souvent entrer en conflit avec le premier.

Nous craignions que l'ACDI n'ait de la difficulté à s'employer à faire passer la pauvreté en premier et à encourager l'autonomie tout en poursuivant des objectifs commerciaux et politiques qui ne permettaient pas toujours de s'attaquer directement à la pauvreté et favorisaient la dépendance extérieure.

Nous étions d'avis qu'il faudrait poursuivre des objectifs incompatibles ou contradictoires seulement en pleine connaissance de leur incidence sur les objectifs primordiaux.

La nouvelle politique étrangère précise les objectifs de l'ACDI

13.46 Le gouvernement a récemment précisé les objectifs du Programme d'aide publique au développement (APD) lorsqu'il a examiné l'aide internationale dans le contexte plus vaste de l'examen de la politique étrangère. L'approche de l'APD proposée dans *Le Canada dans le monde* est digne de mention à plus d'un égard. Elle fait de l'APD un élément d'une politique étrangère intégrée. Elle note que l'aide au développement apporte une contribution à long terme tout à fait particulière aux trois grands objectifs que notre pays s'est fixés dans ce domaine : la prospérité, la sécurité et la promotion des valeurs et de la culture canadiennes. Elle établit quatre engagements clés pour le programme d'APD du Canada : un mandat et des priorités clairs; le renforcement des partenariats; une plus grande efficacité; une meilleure communication des résultats aux Canadiens. Elle précise les mesures à prendre pour concrétiser ces engagements. Elle incite également l'ACDI, les Affaires étrangères et les autres ministères dont l'action influe sur nos relations internationales à collaborer plus étroitement pour assurer une plus grande cohérence et une plus grande convergence de leurs politiques.

13.47 Le mandat de l'ACDI est maintenant clairement énoncé : soutenir le développement durable dans les pays en développement, afin de réduire la pauvreté et de contribuer à créer un monde sûr, équitable et prospère. Si l'aide publique au développement du Canada est articulée autour de la réponse aux besoins et aux priorités des pays en développement, il y va également de l'intérêt des Canadiens de contribuer à la sécurité, à la croissance économique et à la prospérité mondiales. La sécurité et la prospérité du Canada sont inextricablement liées à la conjoncture et aux tendances mondiales. L'APD et les intérêts canadiens à long terme - y compris les intérêts politiques et commerciaux - ne sont pas contradictoires, mais complémentaires.

13.48 Pour atteindre l'objectif énoncé, l'APD canadienne consacrera les ressources dont elle dispose à six priorités de programme : les besoins humains fondamentaux; les femmes et le développement; les services d'infrastructure; les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement; le développement du secteur privé; l'environnement.

13.49 Pour ce qui est de la priorité accordée au développement du secteur privé, selon la *Réponse du gouvernement aux recommandations du Comité parlementaire mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada*, le gouvernement est déterminé à insister sur le volet « développement » des activités de l'ACDI auxquelles le secteur privé est associé. Les mesures d'expansion du commerce dans les pays en développement peuvent considérablement accroître le développement, et le secteur privé canadien est un important partenaire de l'ACDI. Le gouvernement s'emploiera à promouvoir entre les secteurs privés du Canada et de ces pays des relations à long terme qui favoriseront le développement, par le commerce, l'investissement et le transfert de technologies. Dans ce contexte, l'ACDI prépare une politique détaillée sur le développement des secteurs privés.

Mesures de mise en oeuvre de la politique

13.50 *Le Canada dans le monde* a précisé le mandat et les priorités de l'ACDI. Pour veiller à la mise en oeuvre de la nouvelle politique et au parfait alignement des programmes sur l'objet et les priorités de l'aide publique au développement, l'ACDI a déterminé un certain nombre de mesures à prendre. Elle a mis au point un plan détaillant la responsabilité première et un échéancier pour donner suite à chacun des engagements pris dans la nouvelle politique. Voici certains exemples des mesures qui seront prises :

- Pour aider l'ACDI à refléter le nouvel énoncé de mission (soutenir le développement durable dans les pays en développement, afin de réduire la pauvreté et de contribuer à créer un monde sûr, équitable et prospère), sa programmation sera guidée par l'actuel cadre de développement durable et par la politique récemment approuvée (juin 1995) sur la réduction de la pauvreté. Cette dernière politique, qui

s'appuie sur les nombreuses années d'expérience de l'ACDI dans ce domaine et sur les leçons tirées de l'expérience des autres donateurs, propose des stratégies de programmation pour la réduction de la pauvreté.

o Pour préciser davantage les six priorités de programmation, l'ACDI a mis au point des définitions opérationnelles de chaque priorité et une orientation pour chacune d'elles. D'ici avril 1996, l'ACDI aura aussi formulé des énoncés de politique pour toutes ses priorités. Ces deux mesures aboutiront à plus de cohérence en faisant comprendre clairement les priorités de programmation au personnel et aux partenaires de l'ACDI.

o L'ACDI élaborera un système de suivi qui lui permettra de rendre compte des fonds consacrés à chacune des six priorités. Elle surveillera également les progrès accomplis au regard de tous les engagements pris dans la politique et commencera à faire rapport au Parlement de la mise en oeuvre de la politique dans le *Budget des dépenses principal* de 1996-1997.

o L'ACDI poursuivra la mise en oeuvre du système de planification centrale mis au point en 1993. Cette planification contribuera grandement à harmoniser les programmes et à les aligner sur la nouvelle politique. Le processus garantira que les objectifs et les priorités de politique seront traduits en plans de direction générale, en cadres stratégiques de programmes-région et de programmes-pays et, enfin, en projets et autres activités financées. Il garantira aussi que les résultats attendus et les indicateurs de rendement seront définis et que les progrès accomplis seront examinés.

13.51 Les autres initiatives en cours pour rendre plus cohérentes les politiques comprennent :

o un nouveau comité de coordination formé de sous-ministres, présidé par le sous-ministre des Affaires étrangères et comprenant la présidente de l'ACDI et le sous-ministre du Commerce international. Ce comité se réunit périodiquement pour surveiller la coordination systématique des politiques entre les deux organismes;

o un nouveau processus d'examen des programmes-région et des programmes-pays (voir les paragraphes 13.56 à 13.61), dans le cadre duquel l'ACDI et les Affaires étrangères travailleront à la mise au point de stratégies tenant compte de tous les instruments pertinents de politique étrangère et les intégrant.

13.52L'application d'une nouvelle politique d'examen du rendement appuiera la mise en oeuvre efficace de la nouvelle politique d'aide (voir les paragraphes 13.74 à 13.80). Au cours des trois prochaines années, l'ACDI compte procéder à l'échelle de l'Agence à des examens de chacune des six priorités de programme proposées dans la politique. Cela lui permettra, outre de rendre compte des déboursés, de faire rapport, dans la mesure du possible, des résultats atteints dans les

secteurs prioritaires par l'ensemble des canaux d'acheminement.

Canalisation des efforts

L'ACDI devait canaliser ses efforts (Rapport de 1993, paragraphes 12.40 à 12.46)

L'ACDI aurait gagné à se concentrer sur ses objectifs premiers et ses priorités et à moins s'éparpiller au niveau de ses programmes. Elle devait se montrer plus sélective : elle devait faire converger ses énergies vers les pays et les activités offrant le plus de possibilités sur le plan du développement.

L'ACDI avait besoin d'une stratégie claire et précise pour chaque pays, qui soit axée sur ses objectifs primordiaux. L'enjeu était la qualité des programmes et des projets de l'ACDI par rapport à son mandat.

La nouvelle politique étrangère - articulation autour des priorités et des pays

13.53 Pour ce qui est de la concentration géographique, conformément à la *Réponse du gouvernement aux recommandations du Comité parlementaire mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada*, le Canada a d'importants intérêts dans toutes les parties du monde. Il concentrera ses efforts sur un nombre limité de pays, tout en maintenant des programmes dans d'autres, par des mécanismes d'acheminement à faible coût et simples à administrer. *Le Canada dans le monde* annonce que les ressources seront réservées aux six priorités de programme : les besoins humains fondamentaux; les femmes et le développement; les services d'infrastructure; les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement; le développement du secteur privé; l'environnement. En outre, 25 p.100 de l'aide publique au développement sera consacrée aux besoins humains fondamentaux. C'est un pas important pour consolider l'orientation stratégique des programmes de l'Agence.

L'alignement des programmes de l'ACDI sur les priorités et la mise en oeuvre efficace de la politique

13.54 Tel que déjà mentionné, l'ACDI s'est munie de mécanismes pour aligner ses programmes sur les six priorités et pour mettre en oeuvre la nouvelle politique. Elle définit et décrit clairement chacune des priorités, en se donnant un système de suivi, et en poursuivant la mise en oeuvre du système de planification centrale et du nouveau processus de cadre stratégique de programmes-région et de programmes-pays (CSPR/P). Elle évalue les résultats de chaque priorité de programme et fait rapport de la nouvelle politique au Parlement. Les paragraphes 13.50 à 13.52 précisent les mesures prises à cet égard.

13.55 L'approche de l'ACDI pour l'élaboration de stratégies-pays ou de

stratégies-région qui sont articulées autour des priorités est présentée aux paragraphes 13.56 à 13.61.

Plus d'attention accordée aux résultats

Accorder plus d'attention aux résultats auxquels on peut raisonnablement s'attendre dans chaque pays (Rapport de 1993, paragraphes 12.72 à 12.79)

Les problèmes qui se présentent dans différents pays et différentes régions appellent des stratégies différentes. La préoccupation avait trait à l'écart entre le vaste cadre stratégique de l'ACDI pour un pays et ses projets dans ce pays. Pour combler l'écart, nous avons conclu qu'une stratégie, propre à chaque pays et liée à un plan d'exécution, permettrait à l'ACDI de se concentrer sur des résultats précis et mesurables, pays par pays. Elle lui permettrait également de discuter de ses activités de façon plus pratique avec ses partenaires et avec les représentants de chaque pays d'accueil.

Changements importants des processus de l'ACDI

13.56L'ACDI reconnaît que les divers pays et régions font appel à des stratégies différentes de développement. Par conséquent, en juin 1994, elle s'est donné un nouveau processus d'analyse-pays et d'analyse-région qui a entraîné d'importants changements :

- Le cadre stratégique de programmes-région ou de programmes-pays (CSPR/P) a été réaffirmé dans un document de l'ACDI conçu en collaboration avec toutes les directions générales de programmes. Il est appliqué différemment selon le canal d'acheminement choisi. Bien qu'il permette à l'Agence de jeter les bases des décisions de financement des directions générales de programmes géographiques, il oriente toute sa programmation et fait ressortir les possibilités de complémentarité avec d'autres programmes.

- Le processus de consultation a été considérablement renforcé. Il y a désormais d'étroites consultations avec les intervenants canadiens, d'autres organismes donateurs et le pays ou la région visés.

- Pour chaque cadre de politique, l'ACDI énoncera le plus clairement possible les objectifs particuliers et les résultats attendus, pays par pays ou région par région, selon la nature du programme. De même, des résultats attendus et des indicateurs de rendement clairs et réalistes seront énoncés pour les réalisations de projets appuyant chaque cadre de politique de développement de région ou de pays.

- L'ACDI s'est aussi engagée à mettre au point les outils nécessaires pour évaluer l'efficacité de l'ensemble des réalisations de projets dans le contexte des programmes-pays et des programmes-régions. Tout en reconnaissant que de multiples facteurs et interventions influencent le développement au niveau du pays, de la

région ou du programme, l'ACDI verra, par des essais, s'il est possible de démontrer de façon fiable les résultats à ces niveaux de groupement.

13.57 Ce processus de planification amélioré favorise la plus grande cohérence possible entre les priorités centrales et les objectifs-pays ou objectifs-région et les résultats attendus des projets. Il s'appuie sur l'analyse des besoins et des problèmes de développement d'un pays ou d'une région, sur ses perspectives de développement durable, sur l'avantage comparatif et les capacités du Canada, sur le rôle des autres donateurs et sur les divers risques inhérents à la programmation de l'ACDI dans le pays ou la région. Pour tous les principaux pays ou régions, l'ACDI élaborera un cadre stratégique de programmes au cours des cinq prochaines années. Depuis le lancement du processus, en juin 1994, l'ACDI a terminé le cadre stratégique pour trois pays : la Chine, le Vietnam et les Philippines. Un autre pays et quatre régions seront examinés au cours de la prochaine année. Il faut noter également que l'ACDI met au point, pour la fin de 1995, un ensemble de lignes directrices détaillées pour la préparation des cadres stratégiques de programmes-région et de programmes-pays qui seront publiées dans un manuel destiné à aider les analystes à remplir leurs fonctions.

13.58 Comme en font état les récents cadres stratégiques de programmes-pays, l'ACDI a effectué des analyses pour chaque pays, établi la justification de l'aide publique au développement en leur faveur, dégagé les leçons tirées de l'expérience, et déterminé les risques et les intérêts mutuels des pays bénéficiaires et du Canada. Elle a mis au point et évalué les options stratégiques tout au long du processus. L'Agence a procédé à d'étroites consultations dans les pays bénéficiaires, avec les intervenants canadiens et avec les autres donateurs. Dans le cadre de consultations annuelles ou, dans le cas de la Chine, d'une visite du ministre des Affaires étrangères, l'ACDI a veillé à ce que les pays bénéficiaires soient d'accord sur l'analyse finale. Les cadres stratégiques ont été largement diffusés aux partenaires et aux intervenants (c.-à-d. les entreprises du secteur privé, les établissements d'enseignement et les associations, les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles du Canada) afin de leur faire comprendre l'orientation du programme du Canada dans ces pays et de les amener à réfléchir sur la façon dont ils pourraient contribuer aux résultats attendus.

13.59 Pour ce qui est de l'influence du Canada auprès des gouvernements bénéficiaires, l'ACDI croit que plusieurs facteurs militent en sa faveur. Le fait que le Canada tient compte des meilleurs intérêts des pays bénéficiaires, et n'est pas perçu comme motivé par ses propres intérêts est important. Tout comme, d'ailleurs, le fait que l'ACDI est un organisme bien respecté. Le vérificateur général a déclaré que « dans ce domaine, l'ACDI est reconnue pour son intégrité et sa collaboration ». Le Canada peut aussi donner un exemple de démocratie et de bon gouvernement, et a une expertise à offrir dans de nombreux domaines de l'aide au développement.

Combler l'écart entre les nouveaux programmes et projets

13.60 Comme l'ACDI l'a signalé, le cadre stratégique pour chaque grand pays ou région décrira désormais les buts et les objectifs de programme, les secteurs prioritaires et les résultats attendus. L'ACDI établira également des indicateurs de résultats et de rendement réalistes pour les réalisations de projets. Pour donner aux gestionnaires les outils dont ils ont besoin, l'ACDI travaille, en collaboration avec le vérificateur général, à l'élaboration d'un modèle ou d'une méthode pour évaluer et montrer les résultats obtenus (voir les paragraphes 13.66 à 13.68). La méthode supposera plusieurs instruments pour aider les gestionnaires à évaluer l'efficacité :

- le guide d'évaluation des investissements CSPR/P aidera les gestionnaires à déterminer le choix de leurs priorités de programme pour la région ou le pays donnés et le domaine d'articulation thématique dans le cadre des priorités de programmation choisies;

- le guide d'évaluation des investissements dans les projets aidera les gestionnaires à déterminer le choix des projets dans les secteurs choisis d'articulation thématique ou de priorités de programme, et les aidera à évaluer le rendement des projets.

13.61 La cohérence entre les nouveaux projets et programmes est aussi raffermie par les récents changements apportés au processus de planification et d'approbation des projets bilatéraux (voir les paragraphes 13.88 et 13.89). Comme première étape de la planification d'un nouveau projet, l'ACDI doit désormais faire ressortir le lien entre le projet et les politiques et les priorités centrales et le cadre de politique du pays. Les retombées attendues seront aussi bien définies. Les projets récents planifiés en Chine et au Vietnam prouvent que la cohérence entre les nouveaux projets et l'analyse des programmes-pays est clairement établie. Étant donné les liens étroits entre les plans des directions générales de l'ACDI, les CSPR/P et les réalisations de projets, et pour veiller à ce que le processus de planification ne soit pas trop lourd, l'ACDI a décidé de ne pas poursuivre de plan d'exploitation pour l'instant.

Favoriser des avantages durables

Favoriser des avantages durables grâce à un développement plus autonome (Rapport de 1993, paragraphes 12.80 à 12.89)

Pour qu'il y ait développement, le pays bénéficiaire doit, lorsque les fonds d'aide cessent d'être versés, rester avec un acquis de valeur qui puisse être maintenu. Nous étions d'avis que la durabilité d'un projet devait être prise en considération dans toutes les formes d'évaluation. Cet élément est aussi essentiel à la qualité des investissements de l'ACDI que le sont la conception du projet et sa faisabilité au plan technique. Nous étions également d'avis que la surveillance, aux étapes appropriées, de certains indicateurs de durabilité des projets pouvait

constituer un système d'alerte qui aiderait les gestionnaires à repérer et à corriger les problèmes de durabilité avant qu'il ne soit trop tard.

Une autre préoccupation soulevée était que l'ACDI n'avait pas accordé assez d'importance à la clarté des objectifs énoncés dans les ententes contractuelles, - y compris la durabilité du projet et la continuation des avantages après son retrait - et qu'elle en avait trop accordé aux détails liés à l'exécution, pendant la période d'assistance, d'un ensemble précis d'activités conformément aux exigences techniques.

Efforts de l'ACDI pour améliorer la durabilité des projets

13.62 Comme l'indique *Le Canada dans le monde*, pour qu'un programme d'aide au développement soit efficace, il faut d'abord reconnaître que le développement est un processus complexe et que de nombreuses conditions doivent être présentes pour qu'il s'enracine de façon permanente. La diversité croissante du monde du développement ajoute à cette complexité et il est clair que l'aide au développement n'est qu'un élément d'un effort plus vaste - d'un effort qui met en jeu les ressources des pays en développement eux-mêmes et d'autres facteurs, comme le commerce et l'investissement internationaux.

13.63 Reconnaissant ces conditions, on peut améliorer la durabilité des projets par un certain nombre de facteurs. L'ACDI peut analyser si le pays d'accueil a une politique et un environnement institutionnels appropriés, planifier à long terme, et assurer la participation et l'appropriation du projet par le pays d'accueil. Elle peut évaluer la disponibilité des ressources nécessaires pour exécuter et poursuivre le projet jusqu'à son terme, évaluer la compétence technologique ainsi que la capacité de gestion du pays d'accueil pour assurer la durabilité du projet et mettre en place une capacité humaine, institutionnelle et technologique. L'ACDI peut gérer les risques et gérer en fonction des résultats. Elle peut aussi évaluer les résultats et appliquer les leçons tirées de l'expérience. Elle déploie beaucoup d'efforts pour élaborer des politiques, des pratiques, des outils et de grands principes de gestion qui reflètent un engagement de gestion axée sur les résultats (voir le paragraphe 13.42), en fonction des facteurs essentiels à la durabilité des projets. Certains de ces efforts sont décrits dans les paragraphes qui suivent.

Nouvelle approche, nouveaux processus et nouvelles méthodes

13.64 Les éléments clés de la nouvelle approche de l'analyse-pays ou analyse-région (voir les paragraphes 13.56 à 13.61) qui appuient la durabilité comprennent une évaluation des besoins et des problèmes de développement; un examen des grands changements politiques ou économiques qui ont marqué le pays ou la région; une analyse des perspectives de développement, du rôle des autres donateurs, et des capacités et des avantages comparatifs du Canada; des consultations étroites avec les pays bénéficiaires, les intervenants canadiens et les

autres donateurs.

13.65L'ACDI s'est aussi donné de nouveaux processus de planification et d'approbation des projets (voir les paragraphes 13.88 et 13.89). Les éléments clés des nouveaux processus qui appuient la durabilité comprennent la détermination des analyses requises pendant la planification des projets, et les nouveaux critères d'évaluation des projets. Les analyses à réaliser pendant la planification, selon la nature et le genre des projets, comprennent une analyse de faisabilité technique, une évaluation institutionnelle et de gestion, une analyse des rôles féminins et masculins, une évaluation financière, des évaluations économiques et une analyse des incidences environnementales et du risque politique. Les critères d'évaluation comprennent une évaluation permettant de voir si le projet définit clairement les objectifs, les résultats attendus, le potentiel de durabilité, et les effets contraires possibles; reflète les leçons tirées de l'expérience; précise les contraintes et élabore une stratégie de gestion du risque en prévision d'événements négatifs éventuels; propose une approche appropriée à la nature et au risque du projet.

13.66L'ACDI s'apprête à mettre au point une méthodologie d'examen du rendement pour montrer les résultats de ses programmes et projets bilatéraux. Cette méthodologie débouchera sur l'établissement d'indicateurs de durabilité. Elle décrira les questions clés, les indicateurs, et la méthodologie d'analyse du rendement à appliquer aux étapes essentielles de la gestion des programmes et des projets. Les données découlant de l'application de cette méthodologie serviront de système d'alerte pour les projets et les programmes qui ne produisent pas les résultats attendus, et les renseignements serviront à redresser au besoin le programme. Les gestionnaires utiliseront aussi la méthodologie pour répondre à diverses questions : les raisons justifiant le choix d'un programme ou d'un projet plutôt qu'un autre ainsi que la façon de définir les résultats, de mesurer l'efficacité d'exécution, et d'évaluer et de gérer le risque. L'ACDI élaborera plusieurs instruments d'analyse, dont des guides pour chaque grande étape dans le nouveau processus de planification et d'approbation des programmes et des projets (voir le paragraphe 13.60). Ces guides ont été proposés sous forme de modèle complet et intégré d'instruments d'examen du rendement qui, pour la première fois, ont fait ressortir clairement la relation entre l'évaluation que les directions générales de l'ACDI ont faite de leur rendement et l'examen du rendement au niveau de l'Agence.

13.67 La méthodologie est mise au point en consultation avec les gestionnaires de toute l'Agence, le Bureau du vérificateur général et les autres donateur. Produit en juin 1995, le prototype du modèle fera l'objet d'essais pilotes en 1996 et devrait être analysé dans le Rapport de 1996 du vérificateur général. Voici certaines des leçons apprises jusqu'ici de nos consultations avec les autres organismes donateurs :

o Tous les organismes donateurs que nous avons consultés, dont la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, USAID, l'UNICEF et le PNUD, se heurtent constamment au défi que pose la collecte efficiente de données pertinentes et appropriées aux analyses effectuées aux fins de rapports de rendement. Il faut noter que le Bureau du vérificateur général a reconnu, lors d'une récente comparution devant le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, la difficulté d'évaluer les résultats de l'aide.

o Les indicateurs doivent convenir au contexte du programme. Par exemple, USAID a confié que, selon son expérience, le taux d'acceptation de la planification familiale a toujours été plus faible en Afrique qu'en Asie. L'interprétation des indicateurs doit tenir compte du contexte du programme.

o Bien que tous les donateurs soient intéressés et reconnaissent l'importance des indicateurs, aucun n'a encore pu mettre au point une méthodologie d'évaluation de leurs incidences sur des secteurs « hors projet » comme le dialogue sur les politiques.

o La question de savoir comment évaluer les résultats dans le nouveau contexte de programmation comportant des projets souples et itératifs est un défi pour tous les donateurs. Un autre défi est l'obligation d'évaluer les résultats dans de nouveaux domaines de l'aide publique au développement qui visent moins la mise en place de structures que la transformation de la société (p. ex., la démocratisation).

o Il faut un temps considérable pour élaborer des indicateurs appropriés et utiles. On pense que quatre à cinq ans sont nécessaires pour concevoir un solide ensemble d'indicateurs, vérifiés sur le terrain, pour un secteur donné.

o Il faut également un temps considérable (de cinq à sept ans) pour élaborer pleinement et intégrer un système d'examen du rendement.

o L'intégration d'un système d'examen du rendement dans un organisme ne peut se faire que si le personnel a participé pleinement à l'élaboration et à l'expérimentation du nouveau système.

13.68 Dans le cadre du processus de consultation, l'ACDI, le Bureau du vérificateur général et le Centre de recherches pour le développement international collaboreront à l'organisation d'un séminaire sur la mesure des résultats du développement. Des représentants des bureaux nationaux de vérification et des bureaux d'évaluation d'autres organismes donateurs y seront invités. L'ACDI présentera sa méthodologie pour montrer les résultats des programmes et projets bilatéraux, et on discutera des meilleures pratiques dans ce domaine. Ce séminaire est prévu pour 1996.

13.69 La préoccupation du vérificateur général au sujet de la clarté des

ententes contractuelles est traitée aux paragraphes 13.81 à 13.84.

Améliorer la gestion du risque

Nécessité d'améliorer la façon dont l'ACDI gère ses risques opérationnels (Rapport de 1993, paragraphes 12.90 à 12.96)

Notre préoccupation était que les facteurs, soit qualitatifs, soit quantitatifs, qui pourraient avoir une incidence sur la capacité de l'ACDI d'atteindre les résultats attendus devaient faire l'objet d'une évaluation rigoureuse avant l'approbation du financement et, par la suite, à chaque étape appropriée. Le risque devait être géré tant au niveau du pays qu'au niveau du projet. Nous étions d'avis que :

- L'ACDI devait, en premier lieu, examiner à fond la capacité du pays bénéficiaire et de ses principales institutions publiques d'absorber efficacement l'aide au développement.

- Ensuite, l'ACDI devait vérifier les hypothèses qu'elle avait formulées pour appuyer l'engagement du pays bénéficiaire. L'ACDI devait aussi accroître la participation des bénéficiaires visés aux étapes de la définition et de la préparation du projet.

- Enfin, il fallait améliorer la qualité de l'évaluation du risque au niveau du projet. La méthode de gestion de projet de l'ACDI devait être adaptée au type de projet entrepris et à la capacité institutionnelle du pays d'accueil.

Nous étions également d'avis que l'ACDI avait besoin d'un système d'alerte pour fournir périodiquement des données explicites en remontant la filière des projets en difficulté, et des raisons pour lesquelles ils le sont. On pourrait alors explorer plus explicitement les solutions susceptibles d'atténuer les difficultés.

L'ACDI favorise l'évaluation et la gestion du risque

13.70 L'ACDI définit des approches pour promouvoir l'évaluation et la gestion du risque à tous les niveaux de l'Agence :

- Avec l'adoption de nouvelles pratiques de gestion de projet (voir les paragraphes 13.88 et 13.89), l'ACDI introduit dans sa planification des nouveaux projets un certain nombre d'analyses, dont des évaluations du risque et des possibilités de viabilité permanente des projets. Elle pense également à utiliser une stratégie de gestion du risque adaptée au projet particulier. Les gestionnaires de projet devront aussi surveiller, en permanence, si les risques prévus se matérialisent et s'il existe toujours des conditions critiques au succès des projets, et mettre ces renseignements à profit pour rajuster les activités de projet en fonction des résultats à atteindre.

- Avec l'adoption d'un nouveau processus de cadre stratégique de programmes-région ou de programmes-pays (CSPR/P) (voir les

paragraphes 13.56 à 13.58), l'ACDI évaluera, en consultation avec le pays ou la région bénéficiaire, le contexte du développement, y compris leur capacité d'absorption de l'aide. Les CSPR/P réalisés récemment illustrent que l'ACDI a examiné, pour chaque pays, la situation économique, le niveau de pauvreté et les politiques sociales, la viabilité des systèmes de gouvernement et la viabilité politique, le rôle des femmes dans le développement, les questions environnementales, et les activités des autres donateurs. Ce sont autant d'éléments qui aident l'ACDI à évaluer la capacité d'absorption du pays et les risques en cause, et à formuler une stratégie appropriée pour l'aide canadienne au développement dans le pays.

o Pour ce qui est du système d'alerte, la méthodologie ou le modèle d'évaluation du rendement qui est en voie de mise au point (voir les paragraphes 13.66 à 13.68) donnera aux gestionnaires les outils dont ils ont besoin pour repérer les projets et les programmes qui n'atteignent pas les résultats attendus, en faire rapport et utiliser les renseignements recueillis afin de réorienter les activités.

o Un autre élément critique de la stratégie de gestion du risque de l'ACDI est l'adoption de la nouvelle politique d'examen du rendement (voir les paragraphes 13.74 à 13.80). Il faut mentionner particulièrement la nouvelle approche de planification des activités d'examen, qui garantit que les secteurs de programmation et de gestion ayant la plus grande priorité seront examinés en premier. Ainsi, chacune des six priorités de programme sera examinée d'ici trois ans.

Institutionnaliser les leçons apprises

Institutionnaliser les leçons apprises (Rapport de 1993, paragraphes 12.97 à 12.101)

En général, les organisations évolutives présentent quatre caractéristiques importantes : une culture organisationnelle qui préconise, valorise, encourage et récompense l'apprentissage; un mécanisme institutionnalisé, mais simple et bien compris, qui permet d'assimiler les leçons apprises et d'y avoir accès, un environnement qui encourage activement l'apprentissage par la pratique et enfin, l'obligation de tenir compte des leçons apprises dans le cadre du processus normal de gestion.

Notre préoccupation était l'absence de « culture évolutive » à l'échelle de l'organisation. Les leçons apprises d'un projet n'étaient pas incorporées de façon systématique et opportune dans les opérations. L'ACDI devait institutionnaliser les leçons apprises au niveau des projets et des pays.

Mesures prises par l'ACDI pour raffermir sa culture évolutive

13.71 La nouvelle politique d'examen du rendement de l'ACDI (voir les paragraphes 13.74 à 13.80) est l'un des outils qui aide l'Agence à

renforcer sa culture évolutive organisationnelle :

o La nouvelle politique précise qu'il incombe à tous les gestionnaires de surveiller le rendement, de rendre compte des résultats et de mettre à profit les leçons apprises, dans le cadre du processus normal de gestion.

o Un système intégré d'évaluation du rendement et d'agrégation des résultats est en voie de conception pour être proposé à l'Agence. Il permettra à l'ACDI et à ses partenaires d'obtenir facilement des renseignements sur les résultats et les leçons tirées de l'expérience. Des synthèses thématiques seront faites à partir des évaluations de projet, de rapports de fin de projet, des évaluations institutionnelles et des examens de rendement ministériels. Les leçons apprises (y compris celles venant du terrain) seront saisies et partagées au sein de l'ACDI et avec les partenaires, les pays bénéficiaires et le public canadien par divers mécanismes, dont un examen annuel des résultats, des bulletins de nouvelles et des revues efficientes.

o L'ACDI préparera des rapports de synthèse sur les vérifications et les évaluations de questions importantes afin de pouvoir en partager les conclusions avec son personnel et ses partenaires. Cela améliorera ses connaissances du développement et des pratiques de gestion efficientes.

13.72L'ACDI a adopté une approche davantage axée sur la participation et le partage des résultats lors de la récente évaluation de sa politique sur l'intégration des femmes au développement (IFD). Elle a innové en évaluant les effets d'une politique plutôt que d'un projet ou d'un programme, chose que peu de ministères du gouvernement du Canada ont tentée. L'approche est de plus en plus importante, au moment où les organismes d'aide au développement délaissent les projets d'investissement au profit d'un dialogue sur les politiques et d'activités de développement institutionnel qui revêtent une importance cruciale pour le tiers monde. L'évaluation comprenait des études de cas dans six pays, choisis en fonction de la possibilité de bien exposer l'équipe de recherche aux activités de l'ACDI en matière d'intégration des femmes au développement dans divers contextes culturels et économiques. On a choisi deux pays dans les Amériques, deux en Afrique et deux en Asie. L'équipe d'évaluation de l'ACDI a tenu des discussions de groupe et consulté les gouvernements bénéficiaires, les institutions locales et d'autres organismes donateurs, ainsi que les organismes locaux de femmes participant aux projets de développement. Le rapport final a été largement discuté et distribué au sein du milieu des donateurs et des pays bénéficiaires participants.

13.73L'ACDI entend également prendre les mesures suivantes pour renforcer sa culture évolutive organisationnelle :

o maintenir la capacité de sa mémoire centrale qui, depuis 1984, réunit et diffuse sous diverses formes (p. ex., par secteur ou par pays) les recommandations et les leçons tirées d'anciennes

évaluations de secteur, de programme et de projet;

o continuer de gérer une base de données sur les évaluations et les études connexes réalisées par les membres du Groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide créé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il faut signaler que c'est l'ACDI qui, au nom du CAD, tient cette base de données. Celle-ci est accessible à tous les membres et constitue une excellente ressource pour les évaluateurs et les chercheurs des pays donateurs;

o adopter de nouveaux processus de planification de projet (voir les paragraphes 13.88 et 13.89) qui exigent, comme l'une des premières étapes, que le gestionnaire de projet examine les leçons pertinentes dans le secteur d'activité et le pays ou la région en cause;

o adopter pour 1995-1998 une nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines, qui comprenne un examen des compétences fondamentales et professionnelles de l'ACDI pour s'assurer que l'Agence possède les connaissances et les capacités dont elle aura besoin. La stratégie prévoit également qu'on axera les activités de formation et de perfectionnement sur l'acquisition des compétences nécessaires et l'élaboration d'une stratégie de recrutement conforme aux besoins de l'Agence;

o continuer de développer son infrastructure et ses systèmes d'information pour permettre à ses employés à l'administration centrale et sur le terrain de communiquer efficacement entre eux ainsi qu'avec les partenaires et les autres ministères;

o démontrer une nette préférence pour l'utilisation et le développement des compétences et de la capacité internes de l'ACDI, tout en recourant à des entrepreneurs seulement pour des connaissances hautement spécialisées ou dont on ne dispose pas rapidement.

Améliorer la vérification et l'évaluation

Améliorer la vérification interne et l'évaluation de projet (Rapport de 1993, paragraphes 12.102 à 12.110)

La vérification interne et l'évaluation des projets de développement peuvent jouer un rôle important dans l'établissement de la crédibilité des agences d'aide, dans la légitimation de l'aide au développement auprès de divers groupes d'intérêt et dans l'amélioration du rendement de l'Agence.

o Nous avons conclu que l'Agence pourrait accroître la valeur de ses travaux de vérification et l'importance de ses constatations si elle adoptait une approche plus sélective.

o La plupart des évaluations de projet n'étaient pas axées sur les possibilités de durabilité du projet.

o Pour que les évaluations contribuent à la gestion stratégique, l'ACDI devait renforcer sa capacité de surveiller et d'évaluer plus sélectivement les résultats éventuels de manière à déceler les changements survenus dans l'environnement et à adapter ses activités en conséquence.

o Les résultats des vérifications et des évaluations n'étaient pas largement diffusés aux interlocuteurs de l'ACDI, par exemple, aux gouvernements bénéficiaires et aux autres partenaires des projets de développement.

La nouvelle politique d'examen du rendement de l'ACDI améliorera la vérification et l'évaluation

13.74L'ACDI s'est donné une nouvelle politique portant sur l'examen du rendement en consultation avec le Conseil du Trésor et le Bureau du vérificateur général. Cette nouvelle politique l'aidera à mieux rendre compte de l'efficacité de l'aide et de sa gestion. Elle comprend un cadre d'examen du rendement qui définit les genres d'examen et leur objet, les obligations de rendre compte de l'examen, au niveau de l'Agence et des directions générales, et les fins auxquelles serviront les renseignements obtenus. La nouvelle politique énonce clairement qu'il incombe à tous les gestionnaires de rendre compte des résultats et de surveiller le rendement. Elle prévoit également que le Comité d'examen du rendement (le Comité de direction de l'ACDI, avec observateurs du Bureau du vérificateur général et du Secrétariat du Conseil du Trésor) se réunira annuellement pour approuver le plan de travail pour l'examen du rendement, qui consiste en des vérifications et des évaluations au niveau de l'Agence.

13.75L'ACDI fera désormais trois genres d'examen : la vérification interne centrale, l'évaluation de programme centrale et l'appréciation de rendement au niveau des directions générales. Elle intégrera le plus possible ces examens afin de les harmoniser, de maximiser l'efficience et de favoriser l'acquisition des connaissances. L'ACDI fera également la collecte et l'analyse systématiques de l'information découlant des examens de rendement afin d'évaluer l'efficacité du développement, de dégager les leçons tirées de l'expérience et de faire rapport sur l'efficacité de l'aide. En mars 1995, elle s'est donné une stratégie et un plan triennal afin d'élaborer les grands instruments d'examen et de se pencher sur les secteurs hautement prioritaires de programme et de gestion. L'Agence prend des mesures pour accroître sa capacité de réaliser de meilleures évaluations et vérifications. Elle est en train de se donner des ressources pour évaluer le rendement dans les directions générales de programme et d'accroître les fonctions de vérification et d'évaluation à la Direction de l'examen du rendement. Une première étape critique de la mise en oeuvre du plan consistera à doter les fonctions d'examen du rendement au niveau de l'Agence et des directions générales pour la fin de 1995.

13.76 Le plan d'examen du rendement met l'accent sur les six priorités de programme exposées dans *Le Canada dans le monde*. Il s'échelonnera désormais sur les trois prochaines années, de sorte que, pour la première fois, l'ACDI examinera l'ensemble de ses principales priorités dans un temps raisonnable. Le premier examen portera sur l'intégration des femmes au développement et l'égalité des sexes, parce que certains travaux sont déjà terminés (voir le paragraphe 13.72) et que l'examen coïncidera avec la Quatrième conférence mondiale sur les femmes, qui a eu lieu à Beijing en septembre 1995. Les besoins humains fondamentaux et les services d'infrastructure feront l'objet de rapports à l'automne 1996, en raison de l'intérêt considérable exprimé par le Parlement et le grand public. Le développement du secteur privé sera examiné plus tard en 1996, l'environnement en 1997, et la démocratisation et le bon gouvernement en 1998, ce qui permettra à l'ACDI d'acquérir suffisamment d'expérience opérationnelle dans ces domaines avant l'examen du rendement. Les examens porteront sur la pertinence, la durabilité, les résultats et les coûts du développement, l'efficacité, l'efficience et l'économie de la gestion, ainsi que l'efficacité relative des principaux canaux d'acheminement de l'aide. Ils déboucheront sur une synthèse globale des constatations ainsi qu'un plan d'action et contribueront à l'élaboration des politiques et aux rapports présentés au Parlement.

13.77 Le plan d'examen du rendement fixe aussi un programme ambitieux d'élaboration de nouvelles méthodes pour appuyer les examens et donner aux gestionnaires des directions générales les outils dont ils ont besoin pour évaluer le rendement de leurs programmes et de leurs projets en regard des résultats attendus. En 1995 et 1996, de nouveaux instruments seront élaborés. (Les paragraphes 13.66 et 13.67 décrivent les progrès dans ce domaine.)

13.78 La nouvelle politique d'examen du rendement aura également pour conséquence que la vérification interne ne se concentrera plus sur les procédures administratives et les procédures de gestion de projets, mais sur les questions les plus importantes pour l'Agence, comme la mise en oeuvre de nouveaux systèmes et procédures. Il y aura aussi des suivis des vérifications et un partage des résultats, afin que les vérifications internes servent à orienter les activités futures et à mettre en lumière les pratiques de gestion efficaces et celles qui ne le sont pas.

13.79L'ACDI a récemment pris d'autres mesures pour relever l'importance de la vérification interne et de l'évaluation comme fonctions de gestion. En juin 1995, le Comité de direction a convenu de se réunir trimestriellement pour prendre connaissance des progrès en ce qui a trait aux vérifications et aux évaluations de l'Agence. Le comité pourra ainsi être tenu au courant des questions importantes émergeant des vérifications et des évaluations qui pourraient nécessiter une étude et une intervention rapide de la direction. En outre, le nouveau directeur de la Vérification interne soumettra au Comité de direction un plan recommandant une nouvelle structure d'organisation pour la

vérification afin d'assurer la suffisance de son champ d'application et l'utilisation stratégique des ressources.

13.80 L'approche de l'ACDI pour le partage des leçons tirées de ces examens est décrite aux paragraphes 13.71 et 13.72.

Clarification de l'obligation de rendre compte

Il faut clarifier l'obligation de rendre compte (Rapport de 1993, paragraphes 12.56 à 12.68)

Notre préoccupation était que, jusqu'à récemment, l'ACDI ne reconnaissait pas pleinement qu'elle était obligée de rendre compte au Parlement de sa gestion aux fins d'obtention des résultats désirés - c'est-à-dire de lui indiquer si elle en avait eu pour son argent - et nous croyions fermement que l'obligation redditionnelle de l'ACDI à l'égard des résultats obtenus devait être clarifiée.

Nous pensions également que l'ACDI devait en arriver à des ententes plus claires avec les pays bénéficiaires pour ce qui est des objectifs précis qu'il est raisonnable de poursuivre et sur le partage de l'obligation de rendre compte de leur atteinte. Notre principale préoccupation était que l'ACDI n'avait pas mis l'accent sur les résultats qui devaient être atteints ou qui ont été atteints.

L'ACDI s'oriente vers une plus grande précision des obligations de rendre compte

13.81 L'ACDI reconnaît l'obligation qui lui est faite d'obtenir des résultats et d'en faire rapport. Sa présidente l'a déclaré clairement à l'occasion de réunions de comités parlementaires. L'ACDI a mis au point un document décrivant les responsabilités des directions générales concernant la planification et la gestion de la mise en oeuvre de la politique d'aide publique au développement, et les rapports à ce sujet, ainsi que le maintien de bonne relations avec le Parlement, les autres ministères et les intervenants. L'ACDI entend aussi adopter une politique sur la gestion axée sur les résultats qui précisera les obligations de rendre compte dans ce domaine (voir le paragraphe 13.42) et élargir le cadre de responsabilisation de l'Agence pour veiller à ce que les secteurs de responsabilité fonctionnels et de gestion soient compris de la même façon par tous. Des cadres de responsabilisation seront également mis au point pour les directions générales. De même, l'ACDI a apporté des améliorations à ses rapports pour accroître la transparence, renforçant ainsi son obligation redditionnelle (voir les paragraphes 13.94 à 13.96).

13.82 Pour ce qui est de la clarification de l'obligation de rendre compte entre l'ACDI et ses partenaires (fournisseurs de biens et de services), l'Agence a commencé à mettre en pratique le concept des marchés axés sur les résultats en produisant un projet de cadre

d'orientation à l'été 1994 et en menant quelques expériences initiales dans ce domaine. L'ACDI est d'avis que le succès de la gestion par résultats passe par l'adjudication de marchés axés sur les résultats, et elle s'est engagée à continuer dans cette voie. Dans la prochaine année, elle continuera de développer ce volet dans le cadre de la mise en oeuvre de la nouvelle politique de gestion axée sur les résultats et des autres activités de remodelage (voir les paragraphes 13.85 et 13.87).

13.83 Les progrès au chapitre de la passation de marchés axés sur les résultats ont été limités. Cependant, l'ACDI considère que ce serait aller à l'encontre de ses objectifs que d'instituer unilatéralement la passation de ce genre de marchés sans y faire participer ses partenaires et sans avoir réalisé d'autres progrès en matière de gestion axée sur les résultats. Comme nous l'avons vu aux paragraphes 13.66 à 13.68, l'évaluation des résultats de l'aide est très complexe et tous les organismes donateurs cherchent à élaborer des méthodes simples et efficientes. L'ACDI croit que son travail à cet égard lui permettra d'arriver avec ses partenaires à une compréhension commune de la gestion et de la passation de marchés axés sur les résultats. Entre-temps, elle collabore avec les secteurs à but lucratif et sans but lucratif à la mise au point d'une approche qui soit satisfaisante pour toutes les parties concernées. Elle a formé plusieurs groupes de consultation pour trouver des solutions et dégager un consensus sur les grands points de préoccupation, dont :

- les façons de rendre compte du risque auquel sont exposés les partenaires de l'ACDI si le pays bénéficiaire ne respecte pas, pour une raison ou pour une autre, ses engagements dans les délais prévus;
- les résultats, les indicateurs de rendement et la collecte des données, y compris les données de base;
- la façon de mesurer les résultats.

13.84 Pour ce qui est d'améliorer ses accords avec le pays bénéficiaire, le nouveau processus de l'ACDI pour l'élaboration des cadres stratégiques de programmes-région et de programmes-pays exige le resserrement des consultations avec les pays bénéficiaires (voir les paragraphes 13.56 à 13.61). Cela contribuera à la bonne entente entre l'ACDI et le pays bénéficiaire.

Rationaliser la façon de fonctionner de l'ACDI

L'ACDI doit rationaliser sa façon de fonctionner, y compris les contrôles existants, pour être plus efficiente et plus efficace. (Rapport de 1993, paragraphes 12.47 à 12.52)

Nous étions d'avis que l'ACDI avait besoin d'une nouvelle structure de contrôle et qu'elle devait simplifier son processus de gestion et responsabiliser davantage les membres de son personnel à l'égard de la

gestion des résultats.

Il est rare qu'une équipe de gestion de l'ACDI qui possède une connaissance approfondie d'un projet y soit affectée à long terme. Il fallait adopter une méthode qui permette de fixer la durée des affectations en fonction des résultats à obtenir. L'enjeu : la capacité de l'Agence de gérer de façon efficiente et efficace.

L'ACDI a fait des changements pour rationaliser ses processus de gestion

13.85 Au cours de la dernière année, l'ACDI a réalisé plusieurs études de remodelage pour rationaliser ses processus internes en fonction d'une plus grande efficience et d'une plus grande articulation sur les résultats. Les processus de gestion qui ont été rationalisés comprennent la planification et l'approbation des programmes et des projets bilatéraux, le régime de passation des marchés de l'ACDI, et les services de soutien de la gestion et du personnel. Les nouveaux processus d'élaboration des programmes-pays et programmes-région et de planification et d'approbation de projet sont décrits ailleurs. Les éléments clés des changements apportés jusqu'ici au régime de passation des marchés sont l'élimination du répertoire interne des experts-conseils et l'utilisation du Service des invitations ouvertes à soumissionner. Le nouveau système est axé sur le marché, moins coûteux, plus transparent, et destiné à améliorer la compétitivité. On y apporte d'autres changements pour réduire les délais d'exécution et axer les marchés sur les résultats (voir les paragraphes 13.82 et 13.83). Les services de soutien de la gestion et du personnel de l'Agence font actuellement l'objet d'une réorganisation destinée à les rendre plus efficients et à les orienter sur le service à la clientèle. De même, l'ACDI améliore ses systèmes de gestion de l'information de façon à disposer des renseignements dont elle a besoin au moment opportun et pour faire de bons rapports (voir le paragraphe 13.42).

13.86 Il est trop tôt pour évaluer les incidences des changements sur l'exécution du programme d'aide, mais l'ACDI prévoit réaliser des économies importantes. Ainsi, le coût des services de soutien de l'Agence diminuera au cours des trois prochaines années. L'ACDI poursuivra ses efforts de rationalisation en remodelant des processus qui n'ont pas encore été examinés et en définissant une approche de rationalisation continue.

13.87L'ACDI est un organisme centralisé. Ses projets sont mis en oeuvre par des agents d'exécution ou des organisations non gouvernementales sur le terrain. L'équipe de gestion de projet de l'ACDI est formée essentiellement de membres du personnel de l'administration centrale, avec la participation active de représentants de l'ACDI sur le terrain dans toute la mesure du possible. Les gestionnaires de projet à l'administration centrale sont nommés pour une période minimale de trois ans, et ils occupent leur poste en moyenne pendant environ quatre ans. La durée recommandée pour les affectations sur le terrain est de

deux ou trois ans, selon le niveau de difficulté du poste. En 1993 et 1994, la durée moyenne des affectations de l'ACDI a été d'environ trois ans. Un défi particulier consiste à fixer la durée des affectations à l'étranger de façon à obtenir le meilleur rapport coût-efficacité possible tout en continuant d'offrir aux employés cette expérience essentielle du terrain. De même, il y a la présence permanente du personnel de projet mis sous contrat par l'agent d'exécution. Tous ces facteurs contribuent à la continuité et à la stabilité de la gestion des projets.

Réviser la méthode de gestion de projet de l'ACDI

Il fallait des techniques et des pratiques de gestion de projet plus innovatrices (Rapport de 1993, paragraphes 12.53 à 12.55)

Notre préoccupation visait la nécessité de réviser la méthode de gestion de projet de l'ACDI. Son « devis » du financement, de la dotation et de la gestion des activités ne pouvait pas être appliqué de façon mécanique à bon nombre des nouveaux types de projets qui étaient beaucoup plus « mous », et dont les résultats pourraient se manifester seulement sur une période plus longue. La participation croissante de l'ACDI à un vaste éventail de projets exigeait que le personnel conserve ses compétences traditionnelles de gestion de projet tout en acquérant systématiquement la mentalité, les connaissances et les compétences dont il aurait besoin pour les nouveaux types de projets. L'ACDI devait acquérir la capacité de composer avec les nouveaux risques et incertitudes sans renoncer aux disciplines traditionnelles de gestion de projet. L'enjeu : la capacité de l'Agence d'obtenir des résultats.

Nouvelles approches de gestion de projet de l'ACDI

13.88L'ACDI a remodelé ses processus de planification et d'approbation des programmes et des projets bilatéraux en vue de les accélérer, de les simplifier, et de les rendre moins coûteux et plus efficaces. Le remaniement du processus de passation des marchés contribuera aussi à réduire les délais d'exécution et à augmenter l'efficience et l'efficacité. Voici les principaux éléments des nouveaux processus.

- L'ACDI a adopté une nouvelle approche des programmes-pays et programmes-région. Désormais, les cadres stratégiques de programmes décriront les objectifs et les résultats attendus, les risques en cause, et le cadre de suivi et d'évaluation des progrès vers l'atteinte des résultats. On trouvera aux paragraphes 13.56 à 13.61 plus d'information et d'exemples sur les programmes-pays et programmes-région.

- L'ACDI a défini des critères pour l'évaluation des projets proposés pour déterminer s'ils sont conformes aux priorités de l'ADP et aux objectifs des politiques et programmes; si les objectifs, les résultats attendus, le potentiel de durabilité et les effets contraires possibles sont clairement établis; si les leçons apprises ont été

prises en compte, et si les risques attendus et une stratégie de gestion du risque ont été définis.

o Sept approches ont remplacé l'ancien modèle unique de gestion des projets bilatéraux, chacune se prêtera à des processus différents de planification et d'approbation, selon le genre de projet. Parmi les nouvelles approches, on compte le mécanisme de transfert rapide pour les petits projets où les délais sont critiques; le modèle type pour les projets complexes qui font l'objet d'une planification complète avant la mise en oeuvre (comme les projets d'infrastructure); le modèle itératif pour les projets complexes et intégrés qui exigent beaucoup de planification et d'analyse pendant la durée du projet; et le modèle des initiatives locales pour les projets mis au point sur le terrain.

o Un cadre d'analyse a été défini pour chaque approche. Le cadre précise le genre et les caractéristiques de l'analyse à effectuer normalement dans le cadre des activités de planification de projet. La nature et l'étendue de l'analyse sont fonction de la taille, de la complexité et du genre de projet et peuvent comprendre une analyse de faisabilité technique, une analyse socioculturelle ainsi que des rôles masculins et féminins, une analyse de l'environnement, une analyse économique, des analyses institutionnelles et de gestion, une analyse du risque et une analyse des retombées attendues pour le Canada et le pays bénéficiaire.

o L'ACDI examine les services d'exécution sur le terrain et a mis au point un plan d'action pour en améliorer l'efficience. Les rôles et responsabilités et un cadre de gestion commun ont été définis pour les unités d'appui aux programmes (UAP) de l'ACDI sur le terrain. Elle s'est aussi donné un système commun de comptabilité pour le recouvrement des coûts, et ce système fait l'objet d'un essai pilote dans six UAP. Elle travaille actuellement avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à l'examen des ressources humaines dans les opérations sur le terrain. Une contrainte du Conseil du Trésor qui décourageait l'affectation de personnel de l'ACDI dans les UAP a été éliminée récemment.

13.89 L'expérience de l'ACDI au niveau de ces nouvelles approches demeure très limitée. Cependant, pendant l'exercice de renouveau, l'ACDI a cerné des problèmes qui pourraient avoir un effet contraire sur les économies prévues. Ainsi, on a observé que les gestionnaires ne sont pas tous à l'aise avec les nouveaux processus et qu'ils tendent à s'appuyer sur les anciennes méthodes pour vérifier les documents. L'ACDI prendra un certain nombre de mesures afin de corriger cette situation. D'ici décembre 1995, elle donnera une formation et un encadrement ciblés au sujet des nouvelles méthodes; élaborera une fonction d'examen critique des méthodes en vigueur envisagées pour encourager le renouveau continu, et mettra au point un outil de rétroaction et d'acquisition des connaissances au sujet de leur application.

Améliorer le contrôle interne exercé sur les contributions constituées

de fonds de contrepartie

Améliorer le contrôle interne exercé sur les contributions constituées de fonds de contrepartie (Rapport de 1993, paragraphes 12.111 à 12.114)

Nous craignions que l'ACDI n'ait pas reçu l'assurance raisonnable que tous les fonds avaient été dépensés aux fins prévues et qu'ils avaient fait l'objet de comptes rendus complets.

L'examen est terminé, le projet pilote est en cours et la date de la vérification par l'ACDI est fixée

13.90 Depuis la vérification de 1993 du vérificateur général, l'ACDI a terminé un examen des fonds de contrepartie qui a mené à la publication en juin 1994 de nouvelles directives. Celle-ci définissent les obligations de rendre compte et les responsabilités de l'ACDI et du pays d'accueil quant à la gestion des fonds de contrepartie, et elles établissent des lignes directrices pour leur gestion efficiente et efficace. L'ACDI a aussi travaillé avec le Bureau du vérificateur général à un projet pilote au Bangladesh afin de confier à une institution supérieure de contrôle des finances publiques la vérification des fonds de contrepartie. Comme on l'a vu au paragraphe 13.63, la durabilité des projets augmente lorsque le pays d'accueil participe à leur planification. Le projet pilote au Bangladesh est un exemple de cette nouvelle approche. Le projet a été conçu en collaboration entre l'ACDI, le Bureau du vérificateur général, le gouvernement du Bangladesh, et le contrôleur et vérificateur général du Bangladesh. Le premier rapport de vérification du contrôleur et vérificateur général du Bangladesh est attendu en janvier 1996. Les leçons tirées de ce projet pilote serviront à planifier les initiatives futures.

13.91 En outre, dans le cadre de sa décision d'examiner les questions qui sont les plus importantes pour l'Agence (voir le paragraphe 13.78), l'ACDI effectuera une vérification des fonds de contrepartie en 1996. La vérification portera sur les pratiques et les contrôles utilisés pour s'assurer que les fonds de contrepartie sont dépensés aux fins auxquelles ils sont destinés.

La transparence de l'ACDI

L'ACDI devait être plus transparente au sujet des résultats qu'elle essayait d'obtenir et de la mesure dans laquelle elle y parvenait (Rapport de 1993, paragraphes 12.64 à 12.68)

Nous étions d'avis que l'ACDI devait être plus transparente et devait communiquer à la population du Canada et des pays bénéficiaires plus d'information complète et franche au sujet de ce qu'elle essayait d'accomplir et de ce qu'elle réussissait à accomplir. Lorsque l'ACDI poursuivait des objectifs multiples, les parlementaires avaient besoin d'être renseignés sur l'importance relative des objectifs et sur la

façon dont ils influaient sur les résultats globaux à obtenir. Les rapports au Parlement devraient porter moins sur les intrants et plus sur les réalisations et les leçons apprises. Les politiques, les plans et la liste des réalisations de l'ACDI devraient être accessibles à quiconque y porte un intérêt légitime.

Transparence avec les partenaires, les intervenants et les pays bénéficiaires

13.92L'ACDI a commencé à améliorer ses pratiques pour la consultation des intervenants et l'information du public. Elle a mis en place une stratégie de consultation pour améliorer ses relations avec les intervenants en 1993. L'ACDI a aussi institué en 1994 une politique des porte-parole pour élargir ses communications avec les médias et le grand public. En 1994-1995, elle a procédé à plus de 30 consultations officielles de différents genres. Par exemple, les agents de programme ont consulté les intervenants et les partenaires canadiens avant de formuler de nouvelles stratégies de programmes-pays; l'ACDI a rencontré la collectivité des fournisseurs pour discuter des changements à son régime de passation des marchés (voir le paragraphe 13.83); et elle a tenu plusieurs consultations annuelles avec d'autres organisations non gouvernementales canadiennes. Pour améliorer la transparence de ses relations avec les pays bénéficiaires, l'ACDI a institué un processus de consultation considérablement amélioré qu'elle a utilisé lors de la préparation des cadres stratégiques de programmes (voir les paragraphes 13.56 à 13.61). L'approche de l'ACDI concernant le partage des leçons apprises avec ses partenaires, les intervenants et les pays bénéficiaires est décrite aux paragraphes 13.71 à 13.73.

13.93 Malgré les progrès accomplis, l'ACDI reconnaît qu'il reste du travail à faire pour sensibiliser ses employés et leur faire comprendre la nature et l'importance des relations avec les intervenants et le public. Les prochaines étapes dans ce domaine comprendront la promotion et le renforcement de l'importance d'un service de grande qualité, et la formation et l'encadrement continus en matière de consultations et de relations avec les intervenants.

Rapports au Parlement

13.94L'ACDI améliore ses rapports au Parlement pour mieux les articuler sur les objectifs et l'atteinte des résultats. Sa Partie III du *Budget des dépenses* de 1995-1996 présente plus clairement l'information sur ses objectifs et priorités de programme, et décrit l'approche qu'elle a adoptée pour atteindre et démontrer des résultats de développement. Dans les années à venir, une meilleure information sur l'examen du rendement (comme les examens des six priorités de programme décrites aux paragraphes 13.76 à 13.78) renforcera davantage sa capacité de faire rapport au Parlement de ses réalisations.

13.95 Depuis 1993, le Bureau du vérificateur général a aussi fait

rapport de deux améliorations particulières de l'ACDI qui contribuent à lui donner une plus grande transparence et à accroître l'utilité de ses rapports au Parlement. La Partie III du *Budget des dépenses* de l'ACDI renferme maintenant plus d'information sur l'efficacité des banques régionales de développement. Elle donne aussi une description de l'Enveloppe de l'aide internationale (EAI) qui explique clairement les activités menées par l'ACDI et les autres ministères. En outre, les fonctionnaires de l'ACDI ont continué de se présenter sur demande devant les comités parlementaires.

13.96 Les Perspectives d'avenir de l'ACDI pour 1995-1996 à 1997-1998 intéressent aussi directement les parlementaires. Ce document donnera au Parlement encore d'autres renseignements sur les grandes interventions, priorités et orientations de l'ACDI. Il renforcera également davantage la reddition de comptes de l'ACDI au Parlement et ses rapports sur les progrès accomplis jusqu'ici.

Chapitre 14

Industrie Canada

Programmes d'assistance aux entreprises - Transition

Table des matières

	Page
Points saillants	14-5
Introduction	14-7
Étendue et méthode de la vérification	14-7
Observations et recommandations	14-9
Programmes de contribution financière s'adressant au secteur de la technologie de pointe	14-9
Description des programmes	14-9
Gestion des programmes de contribution financière	14-10
Les projets doivent souvent être entrepris rapidement, mais le processus d'approbation prend beaucoup de temps.	14-11
Les demandes sont évaluées en fonction de critères clés.	14-11
Il est possible d'apporter des améliorations au chapitre de la justification des demandes de financement.	14-12
Il est possible d'améliorer la coordination des procédures d'examen et d'évaluation.	14-13
Les programmes qui ne sont pas reconduits ou qui prennent fin continuent de comporter des risques nécessitant l'attention de la direction.	14-14
L'application de la politique concernant le remboursement des contributions doit être formulée plus clairement.	14-15
Il faut une plus grande vigilance dans le contrôle des contributions remboursables.	14-16
Mesure des résultats	14-17
Le Ministère accomplit des progrès dans l'élaboration de mesures du rendement et dans la présentation d'information sur cet aspect.	14-17
Sujets de préoccupation actuels	14-18
Tourisme	14-19

Contexte 14-19
Industrie Canada a eu de la difficulté à coordonner ses activités reliées au tourisme et à évaluer l'efficacité des ententes auxiliaires. 14-19
La situation a beaucoup changé 14-20

Centres de services aux entreprises du Canada 14-21

Introduction 14-21

Il reste des questions qui devront être réglées pendant la mise en oeuvre de l'initiative des CSEC 14-22
Formulation claire du concept 14-22
Définition des services de base 14-22
L'information diffusée doit être améliorée 14-23

Défi pour l'avenir 14-26

Conclusions 14-26

Pièces

14.1 Programme de développement de l'industrie et des sciences 14-8
14.2 Programmes vérifiés de contribution financière s'adressant au secteur de la technologie de pointe 14-10
14.3 Répartition des bénéficiaires du Programme de la microélectronique et du développement des systèmes et du Programme des technologies stratégiques, par région 14-14
(Pièce 14.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
14.4 Concept des Centres de services aux entreprises du Canada 14-24
(Pièce 14.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)

Industrie Canada

Programmes d'assistance aux entreprises - Transition

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : Gerry Chu

Points saillants

14.1 Nous avons vérifié quatre programmes d'aide financière, le soutien du tourisme et l'initiative des Centres de services aux entreprises du Canada. Bon nombre des programmes vérifiés ont fait l'objet de modifications importantes.

14.2 Trois programmes d'aide financière, à savoir Microélectronique et développement des systèmes, Technologies stratégiques et Mise en valeur de la technologie, ont pris fin ou ne sont pas reconduits. Les Campagnes sectorielles en sont aussi à leur terme. La Commission canadienne du tourisme a été créée pour prendre en charge les programmes existants d'Industrie Canada dans le domaine du tourisme. Le Ministère déploie de plus en plus d'efforts pour mener à bien l'initiative des Centres de services aux entreprises du Canada.

Programmes de contribution financière s'adressant au secteur de la technologie de pointe

14.3 Ces programmes de nature complexe supposent un long processus d'approbation des projets qui comporte plusieurs étapes. Certains critères d'évaluation sont difficiles à appliquer, mais le Ministère peut apporter des améliorations au chapitre des évaluations et des analyses à l'appui des décisions en matière de financement. Dans les cas où d'autres ministères gèrent des programmes similaires, il est possible d'améliorer la coordination des procédures d'examen et d'évaluation en mettant en commun l'information et l'analyse des résultats. Le Ministère accomplit des progrès dans l'élaboration d'un mécanisme de mesure du rendement et dans la présentation d'information sur cet aspect.

14.4 Nos constatations font ressortir les préoccupations constantes que suscite la gestion des engagements et des obligations découlant des programmes et incombant toujours au Ministère. Elles soulèvent aussi des questions susceptibles de se révéler importantes pour de nombreux autres programmes gouvernementaux accordant une aide sous forme de contributions. Par exemple, il faut examiner la mise en oeuvre, par le Ministère, de la politique concernant le remboursement des contributions pour s'assurer qu'elle est compatible avec le but visé par cette politique.

14.5 Si le gouvernement se retire de certains secteurs de programmes, il est possible que les obligations qui continueront de lui incomber ne soient pas gérées adéquatement. Même si des programmes ne sont pas reconduits ou s'ils prennent fin, ils continuent de présenter des risques exigeant l'attention de la direction. Notre vérification a fait ressortir des domaines sur lesquels la direction doit continuer de porter son attention, notamment en s'assurant que les paiements s'appliquent uniquement à des coûts admissibles et que les contributions remboursables à l'État font l'objet d'une saine gestion.

Tourisme

14.6 Industrie Canada a continué d'éprouver des difficultés quand il s'est agi d'élaborer des approches coordonnées à l'égard des activités reliées au tourisme et d'évaluer l'efficacité des ententes

auxiliaires dans ce domaine.

14.7 Pour la Commission canadienne du tourisme, nouvellement créée, le défi consistera à élaborer des approches coordonnées pour la gestion de ces activités et à travailler en étroite collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux en vue d'élaborer des approches concertées dans le cadre des initiatives concernant le tourisme.

Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC)

14.8 L'initiative des Centres de services aux entreprises du Canada a été lancée en 1992-1993 dans le but de mieux servir les entreprises grâce à la mise en place d'un guichet unique. Les CSEC n'ont pas tardé à accomplir des progrès en établissant des partenariats avec des ministères et organismes fédéraux ainsi qu'avec les provinces, et dix centres ont été créés.

14.9 Pour évaluer le succès du réseau des CSEC, il faut formuler une vision claire de ce concept. En outre, le Ministère n'a pas encore déterminé les attentes quant aux services de base que doivent offrir les CSEC.

14.10 Les Centres en sont à une étape clé de leur évolution et doivent décider rapidement, de concert avec leurs partenaires, quelles seront leur vision et leur stratégie à long terme. Le gouvernement fédéral pourra ensuite déterminer avec une plus grande facilité de quelle manière il contribuera le plus efficacement possible à la centralisation de l'accès aux services aux entreprises.

Introduction

14.11 Industrie Canada est un ministère clé en matière de développement économique. Il a pour mandat de rendre le Canada plus compétitif en favorisant l'essor des entreprises canadiennes, en visant une équité et une efficience accrues sur le marché canadien ainsi qu'en protégeant, en appuyant et en défendant les intérêts des consommateurs.

14.12 Au début de notre vérification, au printemps de 1994, le Ministère comptait deux grands programmes : le Programme de développement de l'industrie et des sciences ainsi que le Programme des services axés sur le marché. Le premier mettait l'accent sur la stimulation de la croissance des entreprises canadiennes, tandis que le deuxième visait une application équitable et efficiente des règlements régissant les entreprises et les consommateurs. Le Ministère administrait alors 54 programmes financés, dont bon nombre offraient une aide financière aux entreprises et à d'autres partenaires dans le cadre de l'exécution des programmes.

14.13 Le Budget fédéral de février 1995 a réduit le financement des programmes de développement économique du Ministère. Ainsi, les subventions versées aux associations commerciales et industrielles seront réduites d'environ 200 millions de dollars sur une période de 3 ans. Sur les 54 programmes financés par Industrie Canada, 9 ont pris fin et 34 ne seront pas reconduits au-delà de 1997-1998. Onze programmes seront maintenus.

14.14 Le budget des programmes non reconduits ne sera pas augmenté et les programmes qui ont pris fin ne pourront donner lieu à de nouveaux engagements financiers. Cependant, le Ministère devra gérer ces programmes jusqu'à ce que toutes les modalités s'y rapportant aient été respectées. L'exécution de nombreux programmes fait intervenir des accords de contribution en vertu desquels il faudra encore verser des paiements aux bénéficiaires et surveiller le rendement jusqu'à la fin des projets. En outre, un grand nombre d'accords comportent des clauses exigeant que des contributions soient remboursées à l'État.

14.15 Dans le contexte de la redéfinition de ses programmes, Industrie Canada met un accent accru sur la communication d'information aux entreprises. Dans un milieu des affaires qui évolue rapidement, l'information est considérée comme un élément essentiel à l'essor des entreprises existantes et à la création d'entreprises commerciales. L'importance de l'information se reflète dans le rôle que joue le Ministère en matière de gestion et de soutien du réseau des Centres de services aux entreprises du Canada nouvellement créé, et de développement des produits à base de renseignements stratégiques et des produits d'information.

Étendue et méthode de la vérification

14.16 L'étendue et la méthode de la vérification ont été déterminées dans un premier temps au printemps de 1994. Nous avons retenu aux fins de la vérification quatre programmes d'aide financière, le soutien du tourisme et l'initiative des Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC). Comme le montre la pièce 14.1, ces activités s'inscrivent dans le cadre des programmes de l'Industrie et des Autochtones et des Opérations régionales, que regroupe le Programme de développement de l'industrie et des sciences.

Pièce 14.1

Programme de développement de l'industrie et des sciences

Budget des dépenses 1994-1995
(en milliers de dollars)

	Subventions et contributions	Autres	Équivalents plein temps
Programmes de l'Industrie et des Autochtones	403 444	112 468	897
oProgramme de la microélectronique et du développement des systèmes	11 456		
o Programme des technologies stratégiques	22 781		
o Campagnes sectorielles	43 574		
o Tourisme Canada	16 500		
Opérations régionales	319 228	71 969	788
o Programme de mise en valeur de la technologie	17 396		
o Ententes auxiliaires sur le tourisme	12 130	8 846	
o Centres de services aux entreprises du Canada		3 374	
Politique industrielle et scientifique	30 184	29 765	280
Recherche en communications	6 891	83 274	417
Services généraux et consultatifs		89 261	727
Total	**759 747**	**386 737**	**3 109**

oActivités et programmes de contribution vérifiés.

Source : Partie III du *Budget des dépenses* du Ministère et budgets (1994-1995).

14.17 Nous avions pour objectif d'évaluer le bien-fondé des pratiques de gestion et la conformité avec les politiques du gouvernement relatives aux subventions et aux contributions ainsi qu'aux examens et aux évaluations.

14.18 Un certain nombre de ces programmes ont fait l'objet de modifications pendant notre vérification. Trois programmes d'aide financière s'adressant au secteur de la technologie de pointe ont pris fin ou n'ont pas été reconduits. Le Programme de mise en valeur de la technologie a aussi pris fin. Ni le Programme de la microélectronique et du développement des systèmes ni le Programme des technologies stratégiques ne seront reconduits; ils ne donneront lieu à aucun paiement au-delà de 1995-1996 et 1997-1998 respectivement. Les Campagnes sectorielles, dont les quatre que nous avons vérifiées, disparaissent aussi.

14.19 Nous avons également examiné le rôle d'Industrie Canada dans la gestion des ententes auxiliaires sur le tourisme conclues avec les provinces et les territoires, ainsi que les activités de Tourisme Canada. Les ententes auxiliaires ne seront pas renouvelées et Tourisme Canada a été aboli, mais une nouvelle organisation appelée Commission canadienne du tourisme a vu le jour le 31 janvier 1995. La Commission a pris en charge les responsabilités dans le domaine du tourisme qui relevaient auparavant d'Industrie Canada.

14.20 Le Ministère déploie de plus en plus d'efforts pour mener à bien l'initiative des Centres de services aux entreprises du Canada.

14.21 Pour la vérification des programmes d'aide financière, nous avons adopté une méthode comprenant un examen détaillé des dossiers relatifs aux projets, l'établissement d'une comparaison avec des programmes fédéraux et provinciaux similaires, des visites de vérification sur place, des échanges avec la direction et les agents de projets ainsi que le recours à des études et à des rapports internes. La vérification des Centres de services aux entreprises du Canada s'est appuyée sur l'examen de documents et sur des échanges avec la direction et le personnel ainsi qu'avec certains clients un peu partout au pays.

14.22 Bien que bon nombre des programmes vérifiés aient fait l'objet de modifications importantes, nos constatations demeurent pertinentes aux fins de la gestion des engagements et obligations découlant des programmes et incombant toujours au Ministère. En outre, nos constatations soulèvent des questions susceptibles de se révéler importantes pour les nouveaux programmes et de nombreux autres programmes gouvernementaux accordant une aide sous forme de

contributions.

Observations et recommandations

Programmes de contribution financière s'adressant au secteur de la technologie de pointe

Description des programmes

14.23 Au milieu des années 80, la croissance industrielle était considérée comme particulièrement tributaire de la capacité d'adaptation et de la souplesse sur les plans scientifique, technologique et industriel. Le gouvernement fédéral a donc lancé plusieurs initiatives de grande envergure visant à promouvoir l'essor des industries de technologie de pointe. Les quatre programmes que nous avons vérifiés s'inscrivaient dans le cadre de cette initiative :

- Le Programme de la microélectronique et du développement des systèmes (PMDS), qui a été lancé en janvier 1988, visait à stimuler la croissance de la microélectronique et des technologies de l'information dans les industries canadiennes de la fabrication, de la transformation et des services ainsi qu'à favoriser leur compétitivité sur les marchés internationaux.

- Le Programme des technologies stratégiques (PTS), aussi créé en 1988, mettait l'accent sur le développement, l'acquisition, l'application et la diffusion de trois technologies prioritaires, en l'occurrence la technologie de l'information, les matériaux industriels de pointe et la biotechnologie.

- Le Programme de mise en valeur de la technologie (PMVT), créé en 1986, avait pour objet de favoriser la diffusion de la nouvelle technologie et le transfert à l'industrie canadienne de compétences en gestion industrielle déterminantes.

- L'initiative des Campagnes sectorielles a été lancée en 1988 dans le but de favoriser une intégration efficace de la technologie de pointe et d'accroître la compétitivité de certaines industries ou de certains secteurs canadiens.

14.24L'aide autorisée en vertu de ces quatre programmes a totalisé environ 395 millions de dollars. La pièce 14.2 montre la situation des quatre programmes visés et indique l'aide globale autorisée en vertu de ces derniers et les dépenses prévues au budget jusqu'en 1997-1998.

Pièce 14.2

Programmes vérifiés de contribution financière s'adressant au secteur de la technologie de pointe

Programmes	Clientèles cibles	Aide autorisée globale	Situation du programme	Dépenses prévues de 1995-96 à 1997-98
Programme de la microélectronique et du développement des systèmes	Fournisseurs et utilisateurs canadiens de la microélectronique et de la technologie de l'information	60 millions de dollars o 30 projets variant entre 137 261 $ et 5 millions de dollars, en moyenne 2 millions par projet	Non reconduit	1,5 million de $
Programme des technologies stratégiques	Alliances entre entreprises, universités ou instituts de recherche axées sur : o matériaux industriels de pointe o technologie de l'information o biotechnologie	95 millions de dollars o 89 études de faisabilité o 60 projets variant entre 107 307 $ et 6,1 millions de dollars, en moyenne 1,5 million par projet	Non reconduit	39 millions de $
Programme de mise en valeur de la technologie	Centres de technologie sans but lucratif	128 millions de dollars o 37 centres de technologie o aide variant entre 41 000 $ et 19,3 millions de dollars, en moyenne 3,5 millions par centre	Terminé	33,3 millions de $
Campagnes sectorielles	Associations industrielles et consortiums d'entreprises dans des secteurs industriels précis	112 millions de dollars o 14 secteurs industriels o aide variant entre 1,4 et 56,4 millions de dollars, en moyenne 8 millions par campagne sectorielle	Terminé	28,2 millions de $

Source : Bureau du vérificateur général

Gestion des programmes de contribution financière

14.25 Lorsque les entreprises demandent une aide financière, Industrie Canada doit : évaluer les projets en fonction des critères d'admissibilité; conclure des accords contractuels; maintenir un système de gestion et un système financier pour surveiller les projets et effectuer les paiements; appliquer les dispositions relatives au remboursement, s'il y a lieu; procéder à des évaluations; prévoir la reddition des comptes.

Les projets doivent souvent être entrepris rapidement, mais le processus d'approbation prend beaucoup de temps.

14.26D'après les données du Ministère, le processus d'approbation des projets prend en moyenne 287 jours pour le Programme de la microélectronique et du développement des systèmes et 299 jours pour le Programme des technologies stratégiques. Dans de nombreux cas, ce processus a pris plus d'un an. Selon une enquête menée par le Ministère auprès des bénéficiaires, ces derniers estiment que ce processus est « long et ardu ». Les bénéficiaires ont déclaré que les délais étaient peu compatibles avec les contraintes de temps existant dans les milieux d'affaires, ce qui ajoute à l'incertitude entourant de nombreuses décisions commerciales.

14.27 Le fait que le Ministère doit obtenir des documents détaillés ou l'avis de spécialistes complique le processus d'approbation. Souvent, les projets sont soumis à l'examen de plusieurs agents et comités interministériels et ministériels avant qu'on recommande leur approbation, approbation qui, dans certains cas, est du ressort du Ministre.

Les demandes sont évaluées en fonction de critères clés.

14.28 Les demandes de financement font l'objet d'un processus d'approbation comportant plusieurs étapes. Par exemple, lorsqu'une entreprise demande une aide financière en vertu du Programme de la microélectronique et du développement des systèmes ou du Programme des technologies stratégiques, un agent de projets du bureau régional ou de l'administration centrale du Ministère est désigné pour procéder à un examen initial de la demande dans le but de déterminer si elle est admissible. Ainsi, seuls les entreprises et les partenariats établis au Canada et ayant formé des alliances sont admissibles au Programme des technologies stratégiques. Si la demande est admissible, l'agent de projets analyse la situation de l'entreprise et le projet proposé pour s'assurer que les critères s'appliquant à tous les projets et les critères particuliers au programme visé sont respectés.

14.29 Les critères de base s'appliquent à tous les programmes financés par Industrie Canada. Ils concernent la viabilité commerciale et

économique, les avantages économiques importants pour le Canada, l'effet d'accroissement ou l'apport différentiel (à savoir si le projet aurait été entrepris ou non sans l'aide financière) et la nécessité.

14.30 Les critères particuliers au programme visé sont décrits dans les modalités s'appliquant à ce dernier et doivent être respectés avant que l'on puisse recommander l'approbation de la demande d'aide. Par exemple, la sélection des projets faisant l'objet d'une demande d'aide en vertu du Programme des technologies stratégiques repose sur des critères tels que l'innovation technologique et le risque, l'amélioration des compétences scientifiques et technologiques et des connaissances au Canada ainsi que le perfectionnement de la main-d'oeuvre.

14.31 Pour les besoins de l'analyse, l'agent de projets peut demander l'avis d'une direction générale sectorielle, à l'administration centrale, ou de spécialistes de l'extérieur, s'il y a lieu. Il prépare un résumé de projet, comprenant l'analyse, qui sera soumis à l'examen des gestionnaires.

14.32 Les résumés portant sur les projets recommandés sont soumis à un comité interministériel chargé de l'examen des projets. La Direction des programmes et des services examine alors les projets recommandés, qui peuvent ensuite être approuvés par le Ministère ou par le Ministre si l'aide autorisée dépasse 100 000 $. Ce seuil a été porté à 5 millions en mars 1994.

Il est possible d'apporter des améliorations au chapitre de la justification des demandes de financement.

14.33 Compte tenu du processus d'approbation en vigueur, il faut produire des évaluations convaincantes et des justifications explicites à l'appui des décisions en matière de financement. Par suite de notre rapport de 1985, le Ministère s'est engagé à veiller à ce que les éléments pris en considération soient appliqués de manière plus uniforme et à ce qu'ils soient mieux étayés au moyen de documents.

14.34 Notre examen de l'évaluation des considérations stratégiques et des avantages économiques par le Ministère a néanmoins révélé que l'information figurant dans les demandes présentées par les entreprises repose souvent sur des prévisions optimistes des ventes et des avantages économiques. En règle générale, les fonctionnaires du Ministère n'ont pas la possibilité de vérifier cette information. Ils se fondent donc sur leurs connaissances et leur expérience personnelles ainsi que sur d'autres données économiques et commerciales se rapportant à des projets et à des entreprises similaires.

14.35 L'évaluation de l'effet d'accroissement vise à déterminer si un

projet aurait été entrepris ou non, dans le même contexte, sans l'aide financière du gouvernement. Même si le Ministère s'était engagé à améliorer les évaluations et les analyses à l'appui des décisions en matière de financement, notre examen des dossiers de projets a révélé que la justification des demandes de financement continue de comporter des lacunes. Les justifications de projets font souvent appel à des énoncés fondés sur un jugement, par exemple : sans le soutien financier, il est improbable que le requérant puisse entreprendre un projet comportant un risque de cette ampleur et, le cas échéant, il ne respecterait certainement pas le calendrier établi. On a souvent recours à de tels énoncés sans que ceux-ci s'appuient sur une analyse explicite.

14.36 Dans le cadre de l'évaluation de l'effet d'accroissement, les agents de projets doivent tenir compte de la capacité financière du requérant pour déterminer s'il a manifestement besoin de l'aide du gouvernement. La question de la nécessité sur le plan financier se prête à une analyse plus objective. Par exemple, les agents de projets peuvent examiner les états financiers vérifiés du requérant et comparer les coûts prévus avec l'actif à court terme ou le fonds de roulement.

14.37 Même dans les cas où la situation financière du requérant donnait à penser que la nécessité sur le plan financier n'était pas en cause, nous avons constaté que le Ministère avait décidé de verser une contribution sans que l'effet d'accroissement ait fait l'objet d'une évaluation convaincante. Par exemple, une entreprise disposant d'un fonds de roulement de 86 millions de dollars au moment de la demande a obtenu une aide financière de 979 623 $ pour un projet de biotechnologie dont le coût s'élevait à 2,2 millions. Le dossier ne renfermait aucun élément qui indiquait si le projet aurait été entrepris ou non sans le financement, sinon une mention selon laquelle « une aide correspondant à 45 p. 100 des coûts est considérée comme suffisante pour entreprendre le projet ».

14.38 Par la suite, le Ministère a fourni des données supplémentaires qui, croit-il, justifient la décision. Cependant, à notre avis, cette information supplémentaire ne comprend pas d'évaluation convaincante de l'effet d'accroissement. De plus, elle n'était pas comprise dans le résumé du projet signé par le Ministre.

14.39 Le Ministère devrait s'assurer que les décisions de financement reposent sur des évaluations convaincantes.

Réponse du Ministère *: Le Ministère était en train de réviser les procédures d'évaluation des projets au moment de la présentation du budget actuel, lorsqu'il a été décidé de mettre fin à la plupart des programmes ou de ne pas les renouveler. On comprend la nécessité d'améliorer la documentation concernant l'argumentation relative au soutien de projet pour les programmes en cours ou à venir, et l'on*

prend les mesures nécessaires à cet égard. Par conséquent, compte tenu des limites financières actuelles, le Ministère examinera différentes méthodes pour fournir des renseignements plus détaillés sur le processus d'évaluation dans nos fichiers centraux.

Il est possible d'améliorer la coordination des procédures d'examen et d'évaluation.

14.40 Depuis le milieu des années 80, le nombre de programmes d'aide financière destinés aux entreprises a monté en flèche. Un grand nombre de ces programmes s'adressaient aux secteurs industriels de technologie de pointe et spécialisés. Au début de notre vérification, Industrie Canada comptait onze programmes qui offraient une aide financière aux secteurs industriels de technologie de pointe.

14.41 En outre, d'autres ministères fédéraux et provinciaux géraient un certain nombre de programmes similaires. Par conséquent, plusieurs ministères offraient des services aux entreprises des mêmes secteurs industriels, et chacun devait se doter de ressources techniques dans le secteur visé et mettre en place ses propres procédures d'approbation et formalités administratives.

14.42 Il arrive souvent que les requérants satisfont aux exigences de différents programmes. Selon notre analyse, 44 p. 100 des bénéficiaires du PMDS et du PTS établis à l'extérieur de l'Ontario s'étaient aussi adressés à des organismes de développement régional pour obtenir un soutien financier à l'égard du même projet ou d'autres projets (voir la pièce 14.3). En outre, les centres de technologie peuvent recevoir des fonds provenant de plusieurs sources. Ainsi, un centre de technologie qui avait reçu du financement en vertu du Programme de mise en valeur de la technologie a aussi obtenu de plus de dix autres sources des fonds publics totalisant 1,2 million de dollars sur une période de trois mois.

Pièce 14.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

14.43 Selon notre examen des dossiers de projets, peu importait le nombre de fois qu'un requérant avait obtenu des fonds publics, chaque demande était évaluée au cas par cas, apparemment sans que le Ministère tienne compte de l'analyse ni de l'examen antérieurs de la situation du requérant dans le secteur ou de la nécessité sur le plan financier.

14.44 Dans les cas où plusieurs organismes continuent de fournir des services et une aide connexes, il est possible d'améliorer la coordination de leurs procédures d'examen et d'évaluation en mettant en commun l'information et l'analyse des résultats obtenus par les bénéficiaires pour des projets financés au moyen de fonds publics.

Les programmes qui ne sont pas reconduits ou qui prennent fin continuent de comporter des risques nécessitant l'attention de la direction.

14.45 Malgré la réduction des dépenses de programmes, les gestionnaires demeurent tenus de veiller à ce que les contrôles financiers essentiels soient en place et à ce que les risques financiers fassent l'objet d'une gestion appropriée.

14.46 Même si les quatre programmes que nous avons vérifiés ont pris fin ou ne seront pas reconduits, il reste 100 millions de dollars à verser en vertu de ces programmes et des contributions de 75 millions à recouvrer en date du 31 mars 1995. Les gestionnaires du Ministère doivent continuer de gérer ce qui reste de ces programmes et de leurs accords de contribution jusqu'à ce que toutes les conditions contractuelles aient été respectées, notamment l'examen et la vérification des coûts présentés par les bénéficiaires et la communication des résultats obtenus par ces derniers.

14.47 Industrie Canada verse des montants pour les coûts admissibles engagés en vertu d'accords de contribution, à la lumière des demandes d'aide et de l'information présentée par le bénéficiaire. Le Ministère s'expose au risque de verser des montants pour des coûts non admissibles, notamment des coûts financés par d'autres programmes gouvernementaux. Par exemple, dans les cinq centres de technologie financés en vertu du Programme de mise en valeur de la technologie que nous avons examinés, les vérifications du Ministère ont révélé que certains coûts présentés avaient aussi fait l'objet d'une demande d'aide auprès d'autres organismes gouvernementaux. Dans un cas, les vérificateurs ont réduit de 938 000 $ les montants présentés, abaissant ainsi de 534 000 $ la part versée par le Ministère.

14.48 Ces constatations montrent que la vérification demeure nécessaire et utile. Le Ministère doit s'assurer que le risque de payer des coûts inadmissibles fait l'objet d'une gestion appropriée.

L'application de la politique concernant le remboursement des contributions doit être formulée plus clairement.

14.49 En avril 1990, le Conseil du Trésor a approuvé une politique de remboursement qui exigeait, sous réserve d'exemptions précises, que toutes les contributions versées aux entreprises soient remboursables et établissait des lignes directrices précises concernant les modalités de remboursement. Cette politique visait à orienter les programmes gouvernementaux d'assistance aux entreprises de telle sorte qu'ils servent davantage à investir dans le développement économique qu'à subventionner le secteur privé. Le Ministère peut exempter les bénéficiaires de l'obligation de rembourser les contributions. Une

exemption est aussi possible si la contribution remplit l'une des conditions suivantes :

- elle est versée à une entité sans but lucratif qui ne générera pas des revenus suffisants pour rembourser la contribution;
- elle est inférieure à 100 000 $ (les ministères et organismes peuvent établir un seuil moins élevé);
- elle ne se traduira pas pour le bénéficiaire par un avantage quantifiable résultant directement du projet;
- elle se traduira par des avantages découlant du projet pour un secteur industriel ou un tiers non lié par des avantages;
- elle s'applique à des projets entrepris dans le cadre d'ententes ou d'ententes auxiliaires fédérales-provinciales de développement régional et économique.

14.50 Même si le gouvernement préconise le remboursement des contributions, la grande majorité des contributions versées en vertu des programmes que nous avons vérifiés ne sont pas remboursables.

14.51 L'aide autorisée en vertu des quatre programmes vérifiés totalisait environ 395 millions de dollars. Ces dépenses ont été effectuées en bonne partie après l'entrée en vigueur de la politique. Sur ce montant, environ 112 millions représentaient des contributions destinées à des associations industrielles et autorisées en vertu des Campagnes sectorielles, et 128 millions avaient été versés à des centres de technologie sans but lucratif dans le cadre du Programme de mise en valeur de la technologie. Sauf quelques exceptions, les bénéficiaires ont été exemptés de l'obligation de rembourser ces contributions. Le Ministère a aussi exempté d'autres contributions totalisant environ 65 millions de dollars. Par conséquent, l'aide autorisée remboursable n'atteint que 90 millions de dollars.

14.52 Industrie Canada semble appliquer la politique de remboursement des contributions différemment des autres ministères. Par exemple, le Ministère a décidé que la contribution de 3,75 millions de dollars qu'il a versée à une entreprise ne serait pas remboursable, même si une contribution de même valeur s'appliquant au même projet versée par un ministère fédéral responsable du développement régional était remboursable.

14.53 De plus, le Ministère n'applique pas de la même manière que les autres organismes les lignes directrices concernant les modalités de remboursement. Par exemple, dans le cas d'un autre projet financé à la fois par Industrie Canada et par un autre ministère fédéral responsable du développement régional, le bénéficiaire devait rembourser sur une période de cinq ans la totalité de la contribution de 644 649 $ versée

par l'autre ministère. Or, pour la contribution du même montant versée par Industrie Canada, le remboursement complet devait s'échelonner sur dix ans, pourvu que l'entreprise vende le produit nouveau. Si la contribution d'Industrie Canada n'est pas remboursée entièrement après dix ans, le solde de la dette sera annulé.

14.54 Industrie Canada devrait revoir ses pratiques pour s'assurer que la politique de remboursement des contributions est appliquée conformément au but visé par celle-ci, soit d'orienter les programmes d'aide gouvernementale davantage vers les investissements que vers l'octroi de subventions.

Réponse du Ministère : *Puisque les contributions servent, dans de nombreux cas, à appuyer des projets de petite envergure et des organismes sans but lucratif, ainsi que des projets qui rapportent des bénéfices à un secteur de l'industrie, elles ont souvent été déclarées non remboursables, comme le permettait la politique du Conseil du Trésor. Toutefois, par suite du Budget de février 1995 et de la nouvelle orientation au chapitre de l'octroi de subventions industrielles, Industrie Canada a entrepris de rendre sa politique de remboursement encore plus conforme à la nouvelle orientation du gouvernement.*

Il faut une plus grande vigilance dans le contrôle des contributions remboursables.

14.55 Le remboursement des contributions, qui d'ordinaire ne portent pas intérêt, peut être inconditionnel et porter sur une certaine période, ou conditionnel à la perception de redevances au titre de l'exploitation du produit visé. La gestion et le contrôle du remboursement des contributions exigent un système comptable précis pour les contributions remboursables, une bonne connaissance de l'entreprise et l'attribution claire des responsabilités.

14.56 A l'heure actuelle, Industrie Canada compte, en vertu du PMDS et du PTS, environ 50 contributions remboursables totalisant quelque 75 millions de dollars, pour la plupart conditionnelles à la perception de redevances au titre du produit en question. Le remboursement de ces contributions devrait s'échelonner sur les dix prochaines années. Les modalités de remboursement reposent d'ordinaire sur un pourcentage des ventes de l'entreprise attribuables au produit nouveau. Le Système de gestion comptable des ressources du Ministère renferme l'information qui régit les dates d'échéance des remboursements. Lorsqu'une contribution remboursable est exigible, la Direction générale des finances donne au Système l'instruction de produire une facture demandant au bénéficiaire de verser le montant exigible, déterminé en fonction des ventes.

14.57 Notre vérification a révélé que 6 contributions à remboursement conditionnel sur 27 et 2 sur 23 versées respectivement en vertu du PMDS et du PTS avaient été entrées incorrectement dans le Système. Par exemple, aucune mesure n'avait été prise à l'égard d'une contribution remboursable de 1,55 million de dollars qu'on avait enregistrée comme étant non remboursable. Le bénéficiaire aurait dû verser le premier remboursement en 1993, mais rien n'indiquait qu'on avait reçu quelque paiement que ce soit. Si ces erreurs n'avaient pas été décelées, elles auraient pu entraîner pour l'État une perte de 7,5 millions de dollars en remboursements à venir. Nous avons signalé ces erreurs au Ministère.

14.58 Pour permettre une gestion et un contrôle appropriés du remboursement des contributions, il faut que les renseignements comptables soient exacts, que le Ministère exerce son jugement pour décider du montant et de l'échéance des remboursements et que les montants soient vérifiés.

14.59 La surveillance et la vérification des redevances exigibles, déterminées en fonction des ventes, exigent une bonne connaissance des activités détaillées de l'entreprise. Toutefois, étant donné que les programmes en vertu desquels ont été versées les contributions ont pris fin ou qu'ils ne seront pas reconduits, les agents de projets des directions générales sectorielles dans les régions, qui traitaient avec les entreprises, ne s'occupent plus des projets. La responsabilité de la surveillance et de la vérification du remboursement des contributions n'avait pas été attribuée clairement.

14.60 Étant donné que ni le Programme de la microélectronique et du développement des systèmes ni le Programme des technologies stratégiques ne sont reconduits et que les ressources affectées à ces programmes s'en trouvent réduites, il se pourrait que le Ministère ne porte pas assez attention à la surveillance et à la vérification du remboursement des contributions. Nous estimons qu'il faut faire montre d'une plus grande vigilance.

14.61 Le Ministère devrait attribuer clairement la responsabilité de la surveillance et de la vérification du remboursement des contributions.

Réponse du Ministère : *A la suite du Budget de février 1995, le Ministère a été l'objet d'une importante réorganisation qui s'est traduite par la centralisation de l'exécution de ces programmes à Ottawa. Une sous-section chargée de l'exécution des programmes et du remboursement a déjà été créée. L'exécution des programmes étant auparavant assumée par les bureaux régionaux et les directions générales du Secteur de l'industrie, certains projets potentiellement remboursables ont échappé au contrôle ou ont été mal codés dans le système d'information de gestion. Par conséquent, les fichiers seront vérifiés afin de s'assurer que toutes les contributions remboursables sont enregistrées dans le système et sont gérées et contrôlées*

efficacement.

Mesure des résultats

Le Ministère accomplit des progrès dans l'élaboration de mesures du rendement et dans la présentation d'information sur cet aspect.

14.62 Il est possible d'obtenir de l'information sur les résultats en procédant à une évaluation permanente du rendement et à des évaluations périodiques de l'efficacité des programmes s'adressant aux secteurs industriels et de technologie de pointe. Pour se doter d'un mécanisme de mesure du rendement, il faut d'abord élaborer un cadre d'évaluation. L'approbation de ces programmes par le gouvernement exige l'établissement d'un cadre d'évaluation dans un délai raisonnable. C'est ce qui a été fait pour le Programme de la microélectronique et du développement des systèmes (PMDS), le Programme des technologies stratégiques (PTS), le Programme de mise en valeur de la technologie (PMVT) et la plupart des Campagnes sectorielles.

14.63 Le cadre d'évaluation des programmes vise notamment à faciliter la détermination des indicateurs de rendement appropriés. En 1992, le Ministère a développé un système d'information sur les projets pour le PMDS, le PTS et le PMVT. Cependant, il a éprouvé des difficultés lorsqu'il s'est agi de tenir l'information à jour. Pour de nombreux projets, le Ministère ne possédait aucune information à jour sur le rendement pendant la durée de l'accord de contribution visé.

14.64 Nous avons constaté que le Ministère pourra réaliser des progrès s'il s'engage à améliorer la mesure du rendement et la présentation d'information sur cet aspect. C'est ce qu'a révélé la vérification d'un des programmes. Les accords de contribution conclus avant 1993 dans le cadre du PMVT avec des centres de technologie mettaient l'accent sur les activités à accomplir et prévoyaient peu d'objectifs de rendement, mais les accords plus récents sont orientés vers cet aspect. En mai 1993, le Ministère a commencé à recueillir de l'information sur le rendement pour évaluer les coûts, la mesure dans laquelle la clientèle visée a été atteinte et l'incidence du Programme. Chaque centre est tenu de présenter tous les trimestres de l'information qualitative et quantitative pour faciliter son évaluation par le Ministère. Une récente vérification interne a révélé que le système fournit des données utiles et fiables aux fins de l'évaluation des résultats des programmes et des avantages qui en découlent.

14.65 En 1992, le Ministère a produit des rapports d'évaluation à l'égard du PMDS et du PTS. Ces deux évaluations ont révélé qu'il était difficile de déterminer les incidences des programmes, étant donné que bon nombre de projets n'étaient pas terminés au moment de l'évaluation.

14.66 Même si des cadres d'évaluation avaient été établis pour la

plupart des 14 Campagnes sectorielles, seulement deux d'entre elles ont fait l'objet d'une évaluation. La direction a tiré parti de ces deux évaluations pour améliorer l'exécution du programme et la qualité de l'information servant à mesurer ses résultats.

Sujets de préoccupation actuels

14.67 Parmi les programmes que nous avons vérifiés, ceux qui accordent une aide financière sous forme de contributions présentent une certaine complexité pour les gestionnaires. Le processus d'approbation des projets est long et il comporte plusieurs étapes. Certains critères, en particulier la nécessité et l'effet d'accroissement, sont difficiles à appliquer. Toutefois, il est possible d'améliorer l'aide aux décisions en matière de financement.

14.68 En outre, le Ministère doit examiner la façon dont il applique la politique de remboursement des contributions de manière à s'assurer qu'il respecte le but visé par cette politique.

14.69 Industrie Canada procède à l'heure actuelle à une rationalisation de ses programmes. Par le passé, il a été possible d'améliorer la coordination des procédures d'examen et d'évaluation en mettant en commun l'information et l'analyse des résultats. Dans les cas où d'autres ministères gèrent des programmes similaires, cette mise en commun demeure possible.

14.70 Si le gouvernement se retire de certains secteurs de programmes, il se pourrait que les obligations qui continueront de lui incomber ne soient pas gérées adéquatement. Même si les programmes ne sont pas reconduits ou s'ils prennent fin, ils continuent de présenter des risques exigeant l'attention de la direction. Notre vérification a fait ressortir des domaines sur lesquels la direction doit continuer de porter son attention, notamment en veillant à ce que les paiements s'appliquent uniquement à des coûts admissibles et à ce que les contributions remboursables à l'État fassent l'objet d'une saine gestion.

Tourisme

Contexte

14.71 Industrie Canada a apporté son soutien à l'industrie du tourisme par l'intermédiaire de deux directions générales du Ministère. Les Opérations régionales administraient les ententes auxiliaires conclues avec les provinces et les territoires. Par ailleurs, avec un budget de fonctionnement de 16,5 millions de dollars pour 1994-1995, Tourisme Canada faisait le marketing du tourisme sur le marché international et fournissait des services à cette industrie.

14.72 Les ententes auxiliaires conclues avec les provinces et les territoires viennent à l'appui d'activités telles que le développement de produits, le marketing international et les services aux entreprises. La contribution globale d'Industrie Canada autorisée en vertu des ententes auxiliaires se chiffre à 86 millions de dollars. Ces ententes sont d'une durée de trois à cinq ans et la dernière prendra fin en mars 1997. Elles n'ont pas été renouvelées dans le Budget de février 1995.

Industrie Canada a eu de la difficulté à coordonner ses activités reliées au tourisme et à évaluer l'efficacité des ententes auxiliaires.

14.73 Tourisme Canada a été le maître d'oeuvre de la promotion du Canada sur le marché international. Cependant, le marketing international est aussi financé par le gouvernement fédéral en vertu des ententes auxiliaires sur le tourisme. Neuf des treize ententes auxiliaires, administrées par les bureaux régionaux d'Industrie Canada, ont donné lieu à des activités de marketing à l'échelle internationale. Certaines activités de marketing s'inscrivant dans le cadre de ces ententes visaient les mêmes marchés que Tourisme Canada.

14.74 Dans notre rapport de 1985, nous avons recommandé au Ministère d'accroître les consultations entre la Direction générale du tourisme, à l'administration centrale, et les bureaux régionaux qui exécutent les ententes auxiliaires sur le tourisme, de manière à permettre une surveillance plus efficace des dépenses du Ministère dans le domaine. Un rapport faisant suite à une évaluation interne menée en 1988 à l'égard de l'exécution des ententes auxiliaires fait état de difficultés persistantes en matière de coordination.

14.75 Depuis lors, le Ministère a fait l'objet de plusieurs changements organisationnels et le gouvernement a créé des organismes régionaux. Cependant, la coordination continue de poser des difficultés.

14.76 Les deux directions générales d'Industrie Canada ont continué d'éprouver des difficultés lorsqu'il s'est agi d'élaborer des approches coordonnées à l'égard des activités du Ministère dans le domaine du tourisme. Rares sont les cas où nous avons constaté une communication entre Tourisme Canada et les bureaux régionaux administrant les ententes auxiliaires ou une coordination de leurs activités de marketing. Parfois, même les bureaux régionaux d'Industrie Canada avaient de la difficulté à coordonner des initiatives de marketing similaires.

14.77 Toutes les ententes auxiliaires sur le tourisme exigent qu'on procède à une évaluation. Un cadre d'évaluation établit un plan d'action pour recueillir et interpréter les données de base, les indicateurs du rendement des programmes en cours et un projet de plan

d'action pour l'évaluation future du programme.

14.78 Il faut établir un cadre d'évaluation pour ces ententes, d'ordinaire dans un délai de six mois après la signature de l'entente. Or, aucun cadre d'évaluation n'a été établi pour deux des cinq ententes auxiliaires que nous avons examinées et ces ententes auxiliaires n'ont pas été évaluées.

La situation a beaucoup changé

14.79 Le gouvernement a désigné l'honorable Judd Buchanan à titre de conseiller spécial en matière de tourisme dans le but de déterminer de quelle manière le gouvernement fédéral pourrait favoriser le tourisme pour ainsi éliminer le déficit de la balance touristique et accroître considérablement le nombre d'emplois dans ce secteur.

14.80 Le rapport Buchanan sur le tourisme a recommandé la création d'une commission canadienne du tourisme, dirigée par un conseil formé de représentants des pouvoirs publics et du secteur privé. Conformément à cette recommandation, la Commission canadienne du tourisme a été créée le 31 janvier 1995 et dotée d'un budget de 50 millions de dollars. Aux fonds fédéraux s'ajouteront ceux des gouvernements provinciaux et territoriaux et des partenaires du secteur privé.

14.81 Le conseil de la Commission canadienne du tourisme est autorisé à planifier, diriger, gérer et mettre en oeuvre des programmes pour générer et promouvoir le tourisme au Canada. Il rend des comptes au ministre de l'Industrie. Outre le sous-ministre d'Industrie Canada et deux personnes désignées par le gouverneur en conseil (le président du conseil et le président de la Commission), ce conseil regroupe 16 représentants du secteur privé et 7 membres représentant les gouvernements provinciaux et territoriaux.

14.82 La Commission canadienne du tourisme s'est vu confier la responsabilité de faire le marketing du Canada en tant que destination touristique sur les marchés internationaux et intérieurs. Les ententes auxiliaires sur le tourisme conclues avec les provinces et les territoires sont administrées par le personnel d'Industrie Canada, qui relève directement du président de la Commission.

14.83 Par le passé, le gouvernement fédéral était responsable de l'administration et de la gestion des projets dans le domaine du tourisme. La création de la Commission canadienne du tourisme témoigne de la nouvelle approche qu'il a adoptée en ce qui touche les partenariats dans ce domaine.

14.84 La Commission est maintenant responsable de toutes les activités

dans le domaine du tourisme auparavant gérées par Industrie Canada. L'élaboration d'approches coordonnées pour la gestion de ces activités constituera pour elle un défi.

14.85 Un autre défi auquel fera face la Commission sera de collaborer avec les autres ministères et organismes fédéraux de manière à éviter tout chevauchement et double emploi dans les initiatives touristiques.

14.86 En modifiant l'exécution des programmes de tourisme, la création de la Commission offre au gouvernement la possibilité de prévoir une obligation de rendre compte des résultats dans les nouvelles ententes de partenariat. La Commission a fait savoir au Comité permanent de l'industrie qu'elle s'engage à évaluer son rendement. En outre, la Commission a récemment publié sa Charte, qui confirme qu'elle est déterminée à mettre en place un régime de reddition des comptes efficace prévoyant notamment la présentation d'un rapport annuel au Parlement. Même s'il est trop tôt pour formuler des commentaires sur le succès éventuel de cette initiative, ces engagements nous encouragent et nous surveillerons les progrès accomplis par la Commission dans la démarche visant à les respecter.

Centres de services aux entreprises du Canada

Introduction

14.87 Les entreprises communiquent avec les gouvernements pour diverses raisons, que ce soit, par exemple, pour respecter les exigences réglementaires (relatives à l'obtention de licences, à l'impôt et aux taxes ou à la constitution en société) ou bien pour obtenir des renseignements commerciaux ou une aide financière. De nombreuses organisations gouvernementales existent pour répondre à ces besoins.

14.88L'initiative des Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC) a été lancée en 1992-1993 dans le but d'offrir de meilleurs services aux entreprises en mettant en place un guichet unique. Cette initiative faisait suite aux plaintes de chevauchement, de double emploi, d'inefficience et de complexité. Elle est le fruit des efforts concertés de nombreux ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux et d'organisations du secteur privé. Les nouveaux Centres constituent le prolongement des anciens Centres de services aux entreprises créés et exploités par Industrie Canada au début des années 90 en collaboration avec des établissements provinciaux.

14.89 Les éléments clés de la structure de gestion sont présentés ci-après. A l'échelon national se trouve le Comité des sous-ministres adjoints des partenaires de gestion dont font partie des représentants d'Industrie Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor et des trois organismes de développement régional. Ce comité a pour mandat d'établir des lignes directrices pour le réseau des partenaires fédéraux et

d'orienter le fonctionnement du Secrétariat national des CSEC, dont le siège est à Ottawa. Par ailleurs, le Comité des opérations des gestionnaires des CSEC, qui regroupe les dix chefs des opérations sur le terrain, vise à mettre en commun les meilleures pratiques et à examiner les questions d'intérêt régional et national. On trouve dans chaque région un comité des partenaires fédéraux. Le Secrétariat national des CSEC a pour principal rôle de fournir un soutien centralisé au réseau régional des CSEC et d'aider à la mise en oeuvre de l'initiative. Il remplit ce rôle par le biais du soutien qu'il apporte aux divers comités mentionnés ci-dessus. Une de ses fonctions consiste à coordonner la diffusion de l'information émanant des ministères fédéraux qui participent à cette initiative.

14.90 Dix Centres de services aux entreprises du Canada ont été établis dans l'ensemble du pays, soit un dans chaque province, et on élabore à l'heure actuelle des plans d'action visant à donner plus d'ampleur à cette initiative. En mars 1995, Industrie Canada était responsable de la gestion de trois des dix CSEC, tandis que les autres étaient gérés par les trois organismes de développement régional fédéraux.

14.91 En 1994-1995, la part du budget des dix CSEC attribuable au gouvernement fédéral s'est chiffrée à environ 6,5 millions de dollars. Le gouvernement fédéral l'a portée à 15 millions pour 1995-1996 et les trois années subséquentes, afin que les CSEC puissent offrir davantage de services et ainsi répondre à la demande accrue.

Il reste des questions qui devront être réglées pendant la mise en oeuvre de l'initiative des CSEC

14.92 Un certain nombre de questions touchant le concept des CSEC, notamment la vision globale, le rôle des divers partenaires, les services de base à offrir et la qualité de l'information à diffuser, doivent encore être réglées.

14.93 Depuis l'automne de 1992, trois projets pilotes sont en cours à Halifax, Winnipeg et Edmonton dans le but de mettre à l'essai différents aspects de l'amélioration des services offerts aux entreprises. Des enquêtes et l'analyse des plaintes portant sur deux projets pilotes ont révélé que les utilisateurs des CSEC étaient en général satisfaits. Cependant, les résultats globaux de ces projets n'ont pas été concluants et, dans certains cas, ils n'ont été présentés qu'après l'annonce par le gouvernement, au printemps de 1993, de la création d'un Centre dans chacune des dix provinces.

Formulation claire du concept

14.94 Plusieurs autres initiatives mises en oeuvre aux échelons provincial, régional et local visent à améliorer l'accessibilité des entreprises aux renseignements et aux services gouvernementaux. Par

exemple, certaines provinces se sont dotées de leur propre réseau de services aux entreprises et d'autres travaillent en collaboration avec les chambres de commerce. Un grand nombre de ces réseaux provinciaux diffusent de l'information émanant des pouvoirs publics fédéraux, provinciaux et municipaux.

14.95 Pour éviter le chevauchement et le double emploi des services existants, des partenariats ont été créés sous forme d'entreprises en participation. En mars 1995, le gouvernement fédéral avait signé des ententes avec trois provinces et avec une chambre de commerce dans une quatrième province.

14.96 Des ententes consensuelles de partage des coûts ont été conclues dans trois provinces. De plus, dans deux Centres, des partenaires locaux participent à la diffusion de l'information et à la prestation des services consultatifs en collaboration avec les partenaires fédéraux et provinciaux. Les représentants d'organismes et d'associations du secteur privé sont membres du comité consultatif de certains CSEC. Au moment de notre vérification, le gouvernement fédéral souhaitait négocier une entente avec les autres provinces et les deux territoires, qui n'avaient pas participé activement à cette initiative.

14.97 Bien que la souplesse soit nécessaire lorsqu'il s'agit de négocier des partenariats répondant aux besoins locaux, le concept n'est pas clair. Les CSEC sont-ils destinés à constituer des « guichets uniques » satisfaisant à tous les besoins des entreprises relatifs au gouvernement, des « points de contact unique » les aiguillant vers les services fédéraux ou des organismes se situant entre les deux? Pour évaluer le succès du réseau des CSEC, il faut formuler clairement ce concept.

Définition des services de base

14.98 Il reste non seulement à déterminer de façon claire la forme que prendront les Centres, mais aussi à définir les services de base qu'ils offriront. Ces services peuvent aller de la diffusion de renseignements élémentaires à l'aiguillage vers d'autres organismes et des spécialistes en passant par des diagnostics et du counselling de divers niveaux. La pièce 14.4 illustre les principaux modes de prestation des services.

Pièce 14.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

14.99 La diversité des services offerts et des approches adoptées à cette fin fait ressortir l'importance d'établir des principes directeurs concernant les services de base auxquels doivent avoir accès les entreprises dans l'ensemble du pays. Chaque CSEC pourra par la suite déterminer en fonction de ces principes les services qu'il

offrira.

14.100 Des consultations menées dans le contexte du Cadre d'évaluation national ont révélé une nette préférence pour l'adoption de principes directeurs nationaux assortis d'un certain nombre de normes relatives aux services de base. Le rapport final fait état d'un consensus sur le principe selon lequel les utilisateurs doivent pouvoir s'attendre à un niveau minimal de services, où qu'ils soient.

14.101 Aucune norme nationale n'a encore été retenue à l'égard des services, et les discussions visant à déterminer les services de base qui doivent être offerts dans l'ensemble du pays se poursuivaient encore au printemps de 1995. Compte tenu du caractère unique de chaque CSEC sur le plan de la prestation des services, de la structure de partenariat et des attentes des clients, il est possible que l'application des normes relatives aux services varie d'un centre à l'autre. Toutefois, il est important d'établir les normes qui serviront de base à l'évaluation des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du concept.

14.102 Industrie Canada, de concert avec le Comité des partenaires de gestion des CSEC, devrait élaborer à l'égard des Centres de services aux entreprises du Canada une vision commune, des principes directeurs nationaux et un nombre limité de normes relatives aux services de base.

Réponse du Ministère : *Le Comité des partenaires de gestion des Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC), qui représente l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), le Bureau fédéral de développement régional - Québec (BFDR[Q]), Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO), Industrie Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor, élabore un document sur le cadre futur de cette initiative. Ce document, qui traitera de ces questions, sera terminé avant le 31 mars 1996.*

L'information diffusée doit être améliorée

14.103 La diffusion de l'information, qui devrait être exacte, opportune et pertinente aux préoccupations des utilisateurs, constitue un élément clé des services fournis par les CSEC. Ces derniers doivent obtenir des données auprès de diverses sources pour répondre aux demandes de la clientèle. Ils ont fait des progrès considérables en formant des partenariats avec 21 ministères et organismes fédéraux. Par exemple, le Secrétariat national, situé à Ottawa, coordonne le Système d'information aux entreprises du gouvernement fédéral, base de données sur les programmes et services fédéraux s'adressant aux entreprises. Les Centres sont aussi raccordés à diverses bases de données, par exemple, le Réseau d'approvisionnement et de débouchés d'affaires (RADAR) d'Industrie Canada. La plupart de ces bases de données sont autonomes et régies par les ministères et organismes gouvernementaux

participants.

14.104 Selon les dirigeants des CSEC, bien que le Système d'information aux entreprises réponde à certains besoins de leurs utilisateurs en matière de renseignements, il comporte un certain nombre de lacunes à ce chapitre. Par exemple, l'information sur les programmes nouveaux et terminés n'est pas toujours tenue à jour et les documents émanant des ministères partenaires ne sont pas toujours accessibles. De plus, une étude menée par le Ministère a révélé qu'une partie de l'information sur les entreprises stockée dans la base de données RADAR était périmée. Notre vérification a confirmé cette constatation.

14.105 Nous avons examiné les dossiers d'information fournis par les CSEC à des entreprises se trouvant dans des situations déterminées. Pour le démarrage de petites entreprises, les CSEC pouvaient fournir des renseignements généraux utiles et complets. Cependant, ils ne pouvaient répondre adéquatement aux demandes concernant les exigences réglementaires dans des industries particulières, par exemple, les lignes directrices en matière d'environnement ou les règlements sur la technologie des télécommunications.

14.106 Les CSEC sont en voie d'obtenir des renseignements plus complets sur les exigences réglementaires du gouvernement. Le Ministère met actuellement à l'essai différentes méthodes de diffusion des l'information.

14.107 Le Secrétariat national devrait aider les Centres de services aux entreprises du Canada à résoudre les problèmes concernant la qualité des données sur les services et les renseignements fédéraux.

Réponse du Ministère : *Le Secrétariat national des Centres de services aux entreprises du Canada est résolu à maintenir l'intégrité de la base de données fédérale sur les programmes et les services et met en oeuvre des procédures afin d'assurer l'exactitude et l'actualité de l'information communiquée aux CSEC. Pour atteindre ces objectifs, le Comité de gestion de l'information, composé des représentants de chaque associé directeur général et présidé par le Secrétariat national, aura pour fonction de déterminer les questions et les préoccupations et de trouver des solutions communes. Les nouvelles procédures entreront en vigueur à l'automne de 1995.*

Industrie Canada dans son ensemble s'est engagé à fournir au public l'accès à de bons produits d'information stratégique sur les entreprises. Selon le plan des produits d'information de 1995-1996 du Ministère, la gamme de produits sur les Compétences des entreprises canadiennes doit être élaborée en priorité. Le répertoire des entreprises canadiennes système multimédia en ligne, subsume le Réseau

d'approvisionnement et de débouchés d'affaires (RADAR) et permettra la mise en application de normes et de procédures dont le but est d'améliorer la qualité des renseignements et leur facilité d'accès. Ce nouveau système sera mis en place au cours du présent exercice financier.

Défi pour l'avenir

14.108 L'établissement de partenariats avec d'autres paliers de gouvernement et des organisations du secteur privé se révèle une tâche complexe et difficile. C'est pourquoi le Ministère doit déployer des efforts soutenus pour élaborer l'accord de partenariat nécessaire afin d'offrir aux entreprises des services mieux intégrés.

14.109 Les CSEC ont accompli en peu de temps des progrès en formant des partenariats avec des ministères et organismes fédéraux et avec les provinces. Les dix Centres assurent maintenant une présence dans l'ensemble du pays et ils attirent des clients désireux d'avoir accès à leurs services. D'après les statistiques des CSEC, les demandes montent en flèche.

14.110 Ces accords pourraient servir de base à l'intégration des CSEC avec les centres de services aux entreprises provinciaux et locaux pour répondre aux besoins des entreprises. Une approche progressive a été adoptée aux fins de l'élaboration du concept des CSEC. Toutefois, à mesure que le réseau prend de l'ampleur, il est important de formuler clairement les principes directeurs, la vision et les services de base à offrir. On doit aussi déployer des efforts pour améliorer la qualité des données.

14.111 Le gouvernement fédéral a plus que doublé les fonds qu'il affecte aux Centres. L'initiative des CSEC se trouve à une étape clé de son évolution. Industrie Canada doit décider rapidement, de concert avec ses partenaires, quelles doivent être la vision et la stratégie à long terme. Le gouvernement fédéral pourra ensuite déterminer avec une plus grande facilité de quelle manière il peut contribuer le plus efficacement possible à l'intégration de l'accès aux services s'adressant aux entreprises.

Conclusions

14.112 Les programmes que nous avons vérifiés font tous l'objet de modifications importantes. Certains prennent fin, d'autres ne sont pas reconduits et d'autres encore ont été restructurés ou prennent de l'ampleur. Tous ces changements représentent certains des défis qui se posent aux gestionnaires du gouvernement.

14.113 Même si les budgets des programmes non reconduits

n'augmenteront pas et même si les programmes qui prennent fin ne donneront pas lieu à de nouveaux engagements financiers, certaines obligations continuent d'incomber aux gestionnaires. Mentionnons notamment les exigences immédiates relatives à la surveillance de l'aide encore offerte et à la gestion des contributions remboursables à l'État. Les types de programmes que nous avons vérifiés comportent certaines exigences de remboursement qui s'étendront au-delà de la durée des programmes visés. Comme nous l'avons signalé, il y un risque qu'on n'accorde pas une attention suffisante à ces obligations lorsque les ressources seront réduites.

14.114 La Commission canadienne du tourisme et les Centres de services aux entreprises du Canada s'inscrivent dans le cadre de nouvelles initiatives qui font appel à des accords de partenariat pour gérer et mettre en oeuvre le programme. Ces deux initiatives reflètent une grande détermination à améliorer les programmes et elles présentent des défis considérables pour les gestionnaires de programmes. Elles en sont toutes deux aux premières étapes de leur évolution.

14.115 La Commission canadienne du tourisme a confirmé dans sa Charte qu'elle s'engage à mettre en place un régime de reddition des comptes efficace. Il est encore assez tôt pour qu'elle puisse intégrer à tous les accords les considérations relatives à la reddition des comptes et jeter des bases solides pour l'exécution de l'obligation redditionnelle. Il est important pour les Centres de services aux entreprises du Canada qu'ils s'entendent sur une vision et des principes directeurs communs sur lesquels prendra appui le compte rendu de leur rendement et l'évaluation de leur succès.

Équipe de vérification

Suko Bose
Frank Cotroneo
Raymond Foote
David Grant
Janet Hatt

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Gerry Chu.

Chapitre 15

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Le projet de raccordement dans le détroit de Northumberland

Table des matières

	Page
Points saillants	15-5
Introduction	15-7
Aspects importants du projet	15-10
Étendue et objectifs de la vérification	15-13
Observations et conclusions	15-16
Expérience dans le cadre de mégaprojets antérieurs	15-16
Processus d'approvisionnement	15-16
Exigences de rendement techniques : mars 1988 à septembre 1988	15-16
Garanties financières et établissement du prix : septembre 1988 à juillet 1992	15-17
Période de négociation : juillet 1992 à octobre 1993	15-17
Le processus d'approvisionnement a été transparent et raisonnable	15-18
Analyses économiques et financières	15-19
Analyses économiques pour déterminer l'option de transport la moins chère	15-19
La subvention au transport a servi de base aux soumissions	15-19
Les dispositions financières étaient complexes et inhabituelles	15-21
Le gouvernement a exigé des garanties exhaustives	15-23
Les décisions anticipées en matière d'impôt sont conformes à l'esprit de la *Loi de l'impôt sur le revenu*	15-25
Évaluation et examen en matière d'environnement	15-26
L'évaluation environnementale préliminaire ne prévoit aucun effet négatif important	15-26
Recommandation négative de la Commission d'évaluation environnementale	15-27
Le gouvernement décide de procéder, mais en donnant des directives pour l'avenir	15-27
Les spécifications du pont répondent aux préoccupations au sujet des glaces	15-27
Le plan de gestion environnementale du promoteur	

a été approuvé 15-28
Retards attribuables aux poursuites 15-28
Les effets de la construction du pont sur l'environnement sont surveillés 15-28
Le gouvernement gère de façon appropriée les aspects environnementaux du projet 15-30

Supervision du projet 15-31
Les risques liés à la construction et à l'exploitation sont assumés par le promoteur 15-31
Une entreprise d'ingénieurs indépendants supervise la qualité et l'avancement des travaux 15-32
Le gouvernement supervise la conformité aux accords 15-32

Information destinée au Parlement 15-33
Le gouvernement n'a pas fait état de sa dette au bilan 15-33
Le Parlement a reçu peu d'information courante sur le projet 15-33

Conclusion 15-34

Pièces

15.1 Projet de raccordement dans le détroit de Northumberland - Données de base 15-8
(Pièce 15.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
15.2 Projet de raccordement dans le détroit de Northumberland - Chronologie 15-9
15.3 Structure du projet de raccordement dans le détroit de Northumberland 15-11
(Pièce 15.3 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
15.4 Mouvements de trésorerie : subvention au transport et étape de la construction 15-12
(Pièce 15.4 n'est pas disponible, voir le rapport annuel)
15.5a) Subvention au transport 15-20
15.5b) Analyse des estimations de la subvention au transport 15-20
15.6 Garanties exigées par le gouvernement 15-24
15.7 Principaux éléments du Plan de gestion environnementale 15-29

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Le projet de raccordement dans le détroit de Northumberland

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Tony Brigandi

Points saillants

15.1 Le projet de raccordement dans le détroit de Northumberland (raccordement permanent) est un grand projet complexe, dont les caractéristiques financières et de gestion sont uniques. Même s'il a été dit qu'il s'agit d'un projet du secteur privé, le gouvernement a d'importantes responsabilités contractuelles et obligations financières à cet égard.

15.2 L'intention du gouvernement était de plafonner la subvention accordée pour le service de traversiers actuel et de la transférer au secteur privé qui devait, en contrepartie, construire et exploiter le pont; le secteur privé devait assumer la plupart des risques du projet. Après 35 ans, le gouvernement cesserait de verser des paiements aux obligataires ayant financé les coûts de construction et reprendrait le pont, les installations et les opérations connexes.

15.3 Selon nos constatations sur la gestion du risque, le projet de raccordement dans le détroit de Northumberland constitue une nette amélioration par rapport aux mégaprojets antérieurs, surtout du point de vue de la protection de l'État contre les dépassements de coûts possibles et le retrait de l'appui des entrepreneurs du secteur privé, du suivi des exigences environnementales et de la présentation d'information sur le projet.

15.4 Le processus d'approvisionnement a été transparent et raisonnable. Les exigences de rendement technique ont été définies clairement dès le début du projet; trois soumissionnaires ont présenté une proposition de garanties financières et de prix.

15.5 La subvention annuelle au transport de 41,9 millions de dollars (dollars de 1992, indexés sur l'inflation) que le gouvernement a convenu de payer pour financer le projet, se situe à la limite supérieure du montant prévu pour la subvention accordée actuellement au service de traversiers.

15.6 Le gouvernement a joué un rôle important en haussant la cote de crédit des garanties de subventions nécessaires pour financer la construction du pont.

15.7 Les dispositions hors-bilan complexes sont un moyen inhabituel de financement par rapport à l'emprunt direct généralement utilisé pour l'acquisition d'infrastructures. Du point de vue de la valeur actuelle, nous considérons que les coûts de financement auraient pu être inférieurs d'environ 45 millions de dollars si le gouvernement s'était procuré l'argent nécessaire en ayant recours à son propre programme d'emprunt. Le gouvernement devra examiner attentivement les coûts et les avantages du recours à ce mode de financement hors-bilan pour tout projet futur.

15.8 Les garanties exigées du promoteur par le gouvernement sont exhaustives et devraient suffire à protéger l'État de façon adéquate.

15.9 A notre avis, les décisions anticipées en matière d'impôt données au consortium ne sont pas contraires à l'esprit de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

15.10 Les 661 millions de dollars dus aux obligataires du secteur privé pour financer la construction du pont ne figurent pas au bilan du gouvernement fédéral. Au moment de la rédaction de notre rapport, le gouvernement étudiait quelle méthode de comptabilité et de présentation convenait pour cette transaction. Selon des indications préliminaires, le gouvernement a l'intention de signaler son obligation à l'égard de ce projet dans les Comptes publics de 1994-1995. Les résultats définitifs de cette étude, ainsi que les observations du vérificateur général à ce sujet, seront inclus dans les Comptes publics de 1994-1995 qui seront présentés au Parlement plus tard dans l'année.

15.11 Le pont satisfait aux exigences du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Des dispositions sont prévues pour protéger l'environnement et régler les problèmes au cours de la construction et de l'exploitation du pont. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a établi un processus de surveillance efficace.

Introduction

15.12 Le raccordement de l'île du Prince-Édouard au continent par un pont est un thème qui revient constamment dans l'histoire du Canada depuis plus de cent ans.

15.13 Depuis l'entrée de l'île du Prince-Édouard dans la Confédération en 1873, la Constitution oblige le gouvernement fédéral à assurer la liaison continue entre l'île et le continent. Pendant toutes ces années, le gouvernement s'est acquitté de cette obligation en subventionnant un service de traversiers vers le Nouveau-Brunswick, dans le détroit de Northumberland.

15.14 Le 7 octobre 1993, le gouvernement a signé une série d'accords pour construire un pont de 13 kilomètres, au point le plus étroit du détroit, entre Borden (I.-P.-É.) et Cape Tormentine (N.-B). Le pont sur le détroit de Northumberland sera l'une des structures continues au-dessus de l'eau les plus longues au monde. Il aura une vie utile de cent ans, sans travaux de réfection majeurs. Voir la pièce 15.1 pour connaître les faits saillants du projet et la pièce 15.2 pour connaître la chronologie des événements.

Pièce 15.1 n'est pas disponible, voir le rapport annuel

Pièce 15.2

Projet de raccordement dans le détroit de Northumberland - Chronologie

1873 L'Ile-du-Prince-Édouard se joint au Dominion du Canada avec la promesse d'un service de traversiers efficace pour relier, à l'année longue, cette province au continent. Le premier navire à vapeur traverse le détroit de Northumberland en 1877, grâce à une subvention d'Ottawa.

1917 L'arrivée des traversiers brise-glaces rend possible, pour la première fois, le service de traversiers pour trains et véhicules à l'année longue entre l'I.-P.-É. et le continent.

1956-1970 L'idée d'un raccordement permanent est lancée et le gouvernement du Canada décide de concevoir la construction d'une structure combinant pont, pont-jetée et tunnel. Mais le projet est annulé en raison des coûts élevés et on s'est plutôt tourné vers de nouveaux traversiers améliorés qui sont mis en service en 1970.

1985 Le gouvernement reçoit trois propositions spontanées de l'industrie privée concernant la construction d'un raccordement permanent sous forme de pont, de tunnel ferroviaire électrique et de tunnel ferroviaire. L'industrie offre de financer le projet.

1987 Le gouvernement demande à 15 consultants d'effectuer 10 études dans le but de déterminer la viabilité économique, structurelle et financière d'un raccordement permanent. Douze entreprises s'intéressent au projet et sept d'entre elles passent les critères de présélection.

1988 La population de l'I.-P.-É. est consultée en janvier 1988. Soixante pour cent des résidents votent en faveur d'un raccordement permanent.

En mars, le gouvernement invite les sept entreprises présélectionnées à soumettre des propositions fondées sur les besoins autres que les besoins financiers, comme les critères techniques. En septembre, on annonce que trois promoteurs, qui ont proposé la construction d'un pont, répondent à toutes les exigences.

1989 En raison des nombreuses inquiétudes du public, une Commission d'évaluation environnementale est mise sur pied pour examiner les répercussions du pont proposé sur l'environnement.

1990 En septembre, la Commission recommande l'abandon du projet.

1991 Le gouvernement demande à un comité de spécialistes des glaces d'examiner les conséquences de la présence du pont sur la fonte des neiges dans le détroit, au printemps. Selon les conclusions de ces spécialistes, on pourrait construire un pont répondant aux critères de retardement de la débâcle établis par la Commission. Le gouvernement invite les trois promoteurs qualifiés à soumettre des propositions environnementales et financières, aux fins d'évaluation.

1992 En avril, les trois promoteurs présentent des plans financiers en réponse à la demande de soumissions du gouvernement en matière de garanties. Ils doivent en outre fournir des propositions de prix distinctes pour l'ouverture publique des soumissions; celle-ci a lieu le mois suivant. Mais aucune des soumissions fournies n'est entièrement conforme à la demande de propositions.

En juillet, le ministre des Travaux publics annonce une nouvelle démarche. Des discussions doivent commencer avec le soumissionnaire le moins disant, Strait Crossing Inc.

En décembre, le ministre des Finances annonce que le gouvernement a décidé d'entreprendre des négociations avec Strait Crossing Inc. au sujet de sa proposition de construction d'un pont. L'administration fédérale et les provinces de l'Ile-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick signent une entente fédérale-provinciale portant sur certaines exigences relatives au projet et aux dispositions financières. Friends of the Island (FOTI) conteste en cour la réponse du gouvernement à la Commission du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales.

1993 En mars, Madame la juge Reed statue en faveur de FOTI, ce qui nécessite de la part du gouvernement l'adoption de certaines mesures, prises l'année suivante (évaluation environnementale spécifique et modification des conditions de l'union avec l'I.-P.-É.).

Au printemps, l'Ile-du-Prince-Édouard adopte un amendement aux conditions de l'Union, comme il est indiqué dans la décision antérieure de Madame la juge Reed.

En juin, le Parlement adopte la *Loi sur l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland* autorisant le gouvernement à conclure des accords relatifs au raccordement permanent. En août, le juge Cullen statue que le gouvernement a satisfait plus qu'adéquatement à la décision de Madame la juge Reed, en ce qui a trait à l'évaluation environnementale spécifique de la structure proposée par le promoteur. Cette décision ouvre la voie à la signature d'un accord entre le promoteur et le gouvernement.

En octobre, les accords visant la construction du pont sont signés. Le mois suivant, le promoteur commence à établir un

chantier de construction à Borden (I.-P.-É.).

1994 De février à avril, le Parlement modifie la Constitution pour que le raccordement permanent remplace le service de traversiers.

En octobre, l'installation des chantiers de construction de Borden (I.-P.-É.) et de Bayfield (N.-B.) est terminée et la construction des éléments du pont commence.

En décembre, les sept premiers piliers près de la rive, du côté de l'I.-P.-É., sont terminés et mis en place.

1995 En avril, la construction des piliers près de la rive, du côté du N.-B., commence et toutes les chaînes de production fonctionnent.

En juin, l'appel interjeté par FOTI au sujet de la décision rendue par le juge Cullen est entendu et rejeté.

En juillet, le principal engin de chantier (le Svanen, navire de levage pour charge lourde) arrive de France où il a été modifié de manière à en augmenter la capacité de levage.

15.15 Même si le pont est souvent présenté comme un projet conjoint du gouvernement et du secteur privé, cela n'est pas juste. Un consortium du secteur privé, Strait Crossing Development Inc., en est le maître-d'oeuvre. Le promoteur a obtenu le marché pour concevoir, construire, exploiter et entretenir le pont pendant 35 ans. Cette période terminée, le Canada deviendra propriétaire du pont. Dans l'industrie de la construction, ce concept de participation du secteur privé au développement et à l'exploitation des projets d'infrastructure du gouvernement est désigné par l'acronyme anglais BOOT (construire, posséder, exploiter et transférer). Ce concept gagne en popularité auprès des gouvernements qui font face à des besoins croissants en infrastructure et des budgets d'immobilisations réduits. Chaque fois qu'il est question, dans le présent rapport, du fait que le promoteur est propriétaire de l'installation, rappelons qu'il s'agit d'un intérêt à bail.

15.16 Hormis d'importants dépassements éventuels des coûts de construction, le financement initial (entièrement obtenu grâce à la cote de crédit du gouvernement) prévoit une provision pour éventualités de 10 p. 100 et des capitaux suffisants pour acheter les principaux équipements de construction, tels une grue flottante. Malgré le fait que le consortium du secteur privé n'a investi initialement aucun fonds dans ce projet, il peut conserver tout le produit de la vente de l'équipement. En contrepartie, le gouvernement a exigé des garanties complètes pour protéger de façon adéquate les intérêts de l'État.

15.17 La principale contribution financière du gouvernement fédéral au projet consiste en versements annuels, répartis sur 35 ans, de

41,9 millions de dollars (en dollars de 1992 indexés sur l'inflation), dont le premier est dû le 31 mai 1997. Si le pont n'est pas prêt à cette date, le promoteur financera le service de traversiers entre Cape Tormentine et Borden pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans. Le gouvernement entend remplacer la subvention versée au service de traversiers par des paiements aux obligataires qui ont financé la construction du pont, puis cesser les paiements après 35 ans.

15.18 Le promoteur empochera les recettes générées par le péage. Pendant la première année d'exploitation, le droit de passage sera le même que celui payé pour l'utilisation du traversier en 1992, rajusté selon l'indice des prix à la consommation pendant cinq ans, jusqu'en 1997. Par la suite, le péage ne pourra être accru d'un montant supérieur aux trois-quarts de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation.

15.19 En plus de la subvention annuelle, les autres coûts directs assumés par le gouvernement fédéral comprennent : 46 millions de dollars pour la gestion du projet; 41 millions (en dollars de 1992) pour l'amélioration des routes de l'île du Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick; 15 millions (en dollars de 1992) pour les aménagements régionaux; et un montant à déterminer pour indemniser les employés des traversiers.

15.20 Les dispositions financières et organisationnelles du projet sont complexes, comme l'illustre l'ordinogramme présenté à la pièce 15.3. La pièce 15.4 décrit les mouvements de trésorerie pour la subvention au transport et la construction du projet.

Pièces 15.3 et 15.4 ne sont pas disponibles, voir le rapport annuel

15.21 En examinant le projet, notre intention était d'informer le Parlement le plus tôt pltsible de tout problème potentiel important et de proposer des améliorations. Nous continuerons de surveiller le projet, tout particulièrement les aspects environnementatx et les résultats d'ensemble des travaux de construction du pont.

Aspects importants du projet

15.22 Pour le gouvernement, ce projet comportait six aspects importants.

- **Exigences de rendement.** L'une des tâches les plus difficiles était de définir des caractéristiques de rendement pertinentes. On jugeait essentiel de régler en premier lieu la question des exigences de rendement (conception; ingénierie; exploitation et entretien; environnement; et gestion) et de demander des soumissions scellées après satisfaction des critères de chacune de ces exigences par les derniers soumissionnaires.

- **Concurrence.** Le gouvernement souhaitait promouvoir un processus de concurrence loyale, avec au moins trois promoteurs participant à l'étape finale des soumissions. Il voulait également instaurer un processus à l'abri de l'ingérence de toutes les parties (soumissionnaires, fonctionnaires et politiciens). Le processus concurrentiel devait permettre au gouvernement de faire une bonne affaire et d'avoir un projet qui prendrait en compte l'environnement. Le gouvernement désirait surtout que les candidats retenus proposent des prix concurrentiels.

- **Subvention irrévocable à date fixe.** Le paiement d'une subvention annuelle satisfaisait à un engagement contractuel autorisé par une loi du Parlement. L'engagement irrévocable de payer la subvention à date fixe, que le pont soit terminé ou non, était jugé essentiel pour obtenir le financement du secteur privé.

- **Garanties.** Le gouvernement a exigé des garanties exhaustives du promoteur en contrepartie de l'engagement irrévocable que le gouvernement prenait d'effectuer le versement de la subvention.

- **Principe du promoteur exclusif.** Le promoteur retenu devait intégrer les spécifications, le financement et la construction, puis assurer l'entretien et l'exploitation du pont pendant 35 ans, conformément au plan de gestion environnementale approuvé. Ces exigences encourageraient le promoteur à optimiser la durée de vie du pont et, par conséquent, permettraient de satisfaire au « concept du propriétaire prudent » (c'est-à-dire lorsque le constructeur et l'exploitant sont la même personne).

- **Protection de l'environnement.** Dès le début du projet, cette exigence a fait partie des principaux critères. Le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) devait s'appliquer et une consultation publique exhaustive devait en assurer la transparence.

Étendue et objectifs de la vérification

15.23 Nous avons tenté de déterminer si l'on avait accordé aux aspects économiques la diligence voulue pendant les étapes de planification et de mise en oeuvre du projet (jusqu'en juillet 1995). Nous avons également évalué le cadre général de surveillance et de responsabilisation du projet.

15.24 Nous avons examiné les documents, les rapports et les dossiers du projet; nous avons interviewé le personnel et visité les chantiers de construction à l'île du Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick.

15.25 Nous nous sommes penchés sur les questions liées à l'approvisionnement, aux analyses financières, à la fiscalité, à l'environnement et aux rapports présentés au Parlement. Nous avons cherché à déterminer si :

- les engagements du gouvernement fédéral sont clairement énoncés dans les accords signés avec le promoteur et les autres participants;

- le processus d'approvisionnement a été géré correctement;

- les garanties et les autres mesures prises protégeaient de façon adéquate les intérêts de l'État (et ceux des contribuables);

- les exigences en matière d'environnement étaient respectées;

- l'information sur la gestion, les finances et les opérations était contrôlée et présentée au Parlement de façon appropriée.

15.26 Nous n'avons pas examiné l'information financière portant sur la période d'exploitation de 35 ans du pont, ni certains programmes ou activités prévus dans les accords. Ceux-ci comprenaient l'indemnisation des pêcheurs, les retombées régionales, l'entente fédérale-provinciale et les activités des tiers.

15.27 Nous n'avons pas étudié les aspects techniques de la conception et de la construction du pont. Nous n'exprimons aucune opinion quant à la validité des spécifications de ce dernier. Cette responsabilité incombe à l'ingénieur indépendant retenu, conformément aux accords passés avec lui.

Observations et conclusions

Expérience dans le cadre de mégaprojets antérieurs

15.28 En 1992, nous avons examiné certains mégaprojets dans le domaine de l'énergie, parrainés et financés par Ressources naturelles Canada, et nous avons fait rapport à leur sujet. Nous avons relevé des faiblesses fondamentales dans les domaines suivants : la précision des objectifs du projet; le suivi quant au respect des exigences environnementales; la présentation de l'information sur le projet au Parlement; et la participation des organismes centraux. Nous avons également mentionné nos inquiétudes au sujet de la gestion des risques, tout particulièrement à l'égard des dépassements de coûts et du retrait de l'appui des entrepreneurs du secteur privé.

15.29 En 1994, notre suivi nous a permis de constater que des progrès encourageants avaient été faits, surtout dans les domaines du respect des exigences environnementales et de la présentation de l'information au Parlement. En outre, le Conseil du Trésor a publié une politique pour aider les ministères à gérer les mégaprojets. Nous nous attendions, à tout le moins, à ce que ces progrès se manifestent dans le projet de raccordement permanent.

15.30 Dans les domaines liés à la gestion des risques, nous avons constaté que le projet de raccordement dans le détroit de Northumberland comporte des améliorations manifestes par rapport aux mégaprojets antérieurs, tout particulièrement en ce qui a trait à la protection de l'État contre les dépassements de coûts potentiels et le retrait de l'appui des entrepreneurs du secteur privé, au suivi des exigences environnementales et à la présentation de l'information sur le projet.

Processus d'approvisionnement

15.31 En 1985-1986, le gouvernement a reçu trois propositions spontanées d'entreprises du secteur privé qui étaient intéressées à construire un raccordement permanent avec l'île du Prince-Édouard. Les propositions comprenaient deux projets de pont et un projet de tunnel ferroviaire; le secteur privé offrait également de financer le projet.

15.32 Le processus d'approvisionnement pour le raccordement permanent a été réalisé en trois étapes distinctes :

- exigences de rendement techniques : mars 1988 à septembre 1988;
- garanties financières et établissement du prix : septembre 1988 à juillet 1992;
- négociations avec le soumissionnaire le moins disant : juillet 1992 à octobre 1993.

Exigences de rendement techniques : mars 1988 à septembre 1988

15.33 En mai 1987, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a demandé une nouvelle déclaration d'intérêt. Douze entreprises ont répondu à cet appel; à l'automne de 1987, sept entreprises ont été jugées admissibles et ont été invitées par la suite à soumettre une proposition en fonction de l'appel d'offres initial, fait en mars 1988.

15.34 Le 13 juin 1988, six consortiums avaient présenté sept propositions, soit six projets de pont et un projet de tunnel. Pendant l'été, les propositions ont été évaluées par rapport à quatre critères techniques : ingénierie, environnement, retombées régionales et gestion. Il y a aussi eu évaluation de la capacité financière des consortiums.

15.35 En septembre, trois propositions (de ponts) avaient satisfait aux critères de présélection et ont été retenues pour l'étape d'évaluation des garanties financières et d'établissement du prix.

Garanties financières et établissement du prix : septembre 1988 à juillet 1992

15.36 En janvier 1989, le gouvernement a annoncé la mise sur pied d'une commission ayant pour mandat d'examiner l'incidence du projet sur l'environnement (voir les paragraphes 15.84 et 15.85 pour plus de détails). Trois ans plus tard, en janvier 1992, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux annonçait que trois propositions avaient satisfait à toutes les exigences environnementales, y compris celles du rapport de la commission. Le projet pouvait maintenant passer à l'étape suivante, soit celle des garanties financières et de l'établissement du prix.

15.37 Le 27 mai 1992, les trois soumissions étaient ouvertes en public. Le prix proposé dans chacune d'elles représentait le montant annuel moyen nécessaire, pendant une période de 35 ans, pour rembourser les obligations émises pour financer la construction du pont (voir le paragraphe 15.57). Les prix proposés dans ces soumissions étaient de 40,6 millions, 46,2 millions et 64,2 millions, en dollars de 1992. L'examen subséquent des soumissions a démontré qu'aucune d'entre elles ne satisfaisait entièrement aux conditions financières détaillées dans l'appel d'offres. C'est là que prit fin l'étape concurrentielle du processus.

15.38 En juillet 1992, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, avec l'approbation du Cabinet, a annoncé que des discussions seraient entamées avec le soumissionnaire le moins disant, Strait Crossing Inc. Cette décision reposait uniquement sur le prix puisque tous les soumissionnaires avaient déjà satisfait aux exigences de rendement.

Période de négociation : juillet 1992 à octobre 1993

15.39 La période de négociation a été longue. Les négociations étaient basées sur les conditions de l'appel d'offres lancé par le gouvernement en mai 1992. En octobre 1992, le promoteur et le gouvernement ont constaté qu'il serait impossible de terminer toutes les étapes nécessaires afin de conclure les négociations à temps pour entreprendre la saison de construction complète prévue en 1993, période sur laquelle le promoteur avait fondé le prix de sa soumission originale. Le promoteur a informé le gouvernement que le retard entraînerait des coûts additionnels et repousserait la date d'échéance originale de fin des travaux, mais que le prix final convenu ne serait pas supérieur au prix plafond de 1988 de 35 millions de dollars par année (environ 42 millions en dollars de 1992). En octobre 1993, le promoteur et le gouvernement se sont mis d'accord sur des paiements annuels de 41,9 millions de dollars en dollars de 1992.

15.40 Les négociations ont porté sur les questions complexes et

essentielles suivantes :

o **Législation.** Le Parlement a adopté en 1993 la *Loi sur l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland* et le gouvernement a préparé un amendement à la Constitution qui a été entériné en 1994. En 1993, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard préparait un amendement aux conditions de l'Union alors que le Nouveau-Brunswick constituait la Strait Crossing Finance Inc.

o **Controverse liée aux questions environnementales.** La controverse a débuté en décembre 1992, alors qu'une plainte était déposée devant les tribunaux fédéraux. Le litige a été résolu lorsqu'une décision a été rendue en août 1993 (voir les paragraphes 15.92 à 15.94).

15.41 Les deux questions susmentionnées ont empêché la signature des accords parce que le gouvernement, l'entrepreneur et les tiers avaient besoin d'une garantie légale quant au versement de la subvention et d'une décision explicite des tribunaux sur les questions environnementales.

o **Garanties.** Le gouvernement s'efforçait de transférer au secteur privé la plus grande partie possible du risque commercial; aussi, les garanties (particulièrement les clauses de force majeure et les garanties fournies par la société) ont suscité de longs débats entre les parties et leurs conseillers.

o **Ingénierie et vérification des spécifications par un ingénieur indépendant.** Le gouvernement a pu conclure un accord provisoire sur les plans techniques avec le promoteur. Cet accord a permis à un ingénieur indépendant d'examiner et de vérifier les spécifications et les prévisions de coûts du promoteur et de produire un rapport en septembre 1993. Ce rapport confirmait que le pont pouvait être construit selon les prévisions de coûts du promoteur, y inclus une provision pour éventualités de 10 p. 100. Ce rapport constituait une partie importante des documents officiels.

15.42 Certaines questions concernaient directement le consortium; dans certains cas, elles exigeaient l'étroite collaboration de représentants de différents ministères :

o **Organisation** du consortium.

o **Fiscalité,** soit les impôts sur le revenu ainsi que les taxes de vente et d'accise.

o **Financement**, comprenant les analyses du marché et la préparation d'une émission éventuelle d'obligations à rendement réel.

15.43 Selon les représentants ministériels, les mois consacrés au

contrôle de la qualité des spécifications et à la mise en marché des obligations à rendement réel ont vraiment permis de réduire le coût de construction et de financement du pont. L'automne 1993 s'est avéré une bonne période pour la mise en marché des obligations parce que les taux d'intérêt étaient inférieurs à ceux de l'automne précédent. En mai 1993, le gouvernement et le promoteur ont convenu des « conditions » qui ont servi de modèle aux accords qui ont été signés. Par la suite, plusieurs mois ont été consacrés à la rédaction des accords et aux négociations entre les parties et leurs conseillers en vue de produire, en octobre 1993, les documents officiels.

Le processus d'approvisionnement a été transparent et raisonnable

15.44 La vérification nous a permis de conclure que le processus d'approvisionnement suivi par le gouvernement était transparent et raisonnable. Le gouvernement a pris des mesures afin que :

- les exigences de rendement techniques soient définies au cours de la première étape du processus;
- au moins trois soumissionnaires présentent des propositions de prix et de garanties financières;
- l'équipe du projet et l'équipe de négociation aient les ressources nécessaires, y compris des spécialistes compétents du secteur privé, pendant tout le processus.

Analyses économiques et financières

Analyses économiques pour déterminer l'option de transport la moins chère

15.45 Les études économiques précédant le projet ont fait l'objet, à de multiples reprises, de présentations des constatations, d'examens des méthodes et de la pertinence de l'approche ainsi que de modifications, au besoin, de la base de données et des techniques d'analyse. Les principaux détracteurs des études ont pu exprimer leurs opinions au cours de débats publics et d'audiences des comités du Parlement; on a généralement tenu compte de leurs préoccupations dans les versions mises à jour des analyses coûts-avantages.

15.46 Le service de traversiers en exploitation à Borden a été utilisé comme point de départ des analyses économiques. Les avantages du service de traversiers ont été considérés comme des acquis et seuls les avantages supplémentaires offerts par le nouveau pont ou tunnel ont été évalués. Cette approche a réorienté l'analyse coûts-avantages vers un examen de rentabilité, soit la détermination de l'option de transport la moins chère. Cette approche ne modifie pas le classement des options, à la condition que l'hypothèse originale soit fondée sur le fait que chaque option assure au moins les mêmes avantages économiques que le service de traversiers actuel.

15.47 Le projet n'a pas été présenté comme un projet de développement régional faisant concurrence, par exemple, à d'autres mégaprojets régionaux potentiels. Sa raison d'être était l'obligation constitutionnelle envers l'Ile-du-Prince-Édouard. Le principal obstacle à la réalisation du projet était d'ordre financier, soit fournir un raccordement permanent avec les montants versés en subvention au service de traversiers de Borden. Autrement dit, l'intention était de mettre fin à la subvention aux traversiers et de l'utiliser pour construire un raccordement permanent.

La subvention au transport a servi de base aux soumissions

15.48 En 1987, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il étudierait attentivement un projet de raccordement permanent entre l'île du Prince-Édouard et le continent à la condition que son coût ne soit pas supérieur au montant de la subvention versée pour le service de traversiers Borden-Tormentine et au montant total des subventions à payer jusqu'en 2032. En 1988, Transports Canada a estimé que la subvention annuelle de ce service pour cette période était de 35,3 millions de dollars, en dollars de 1988. La pièce 15.5a) présente un résumé des prévisions du Ministère.

Pièce 15.5a)

Subvention au transport

Coût annuel estimatif du service de traversiers
en millions de $ (dollars de 1988)

Description	Valeur actuelle Trésorerie nette (5%) sur une période de 35 ans	Montant à la fin de la période	Montant calculé sur une année
a) Coûts directs de fonctionnement et d'entretien	1 510,6	673,7	41,1
b) 50 % des frais généraux estimatifs alloués	77,0	36,0	2,2
c) Dépenses en capital principales et secondaires	310,2	163,8	10,0
Total partiel	1 897,8	873,5	53,3
d) Moins les péages et les autres recettes	700,2	294,7	18,0
Montant net	**1 197,6**	**578,8**	**35,3**

Source : *Budget des dépenses* de 1988 du ministère des Transports

15.49 Les prévisions gouvernementales pour les subventions annuelles ont été préparées par Transports Canada qui est responsable de tous les services de traversiers du gouvernement du Canada. Le Ministère a établi ces prévisions à partir de l'information fournie par Marine Atlantique inc. (Marine Atlantique), une société d'État qui exploite les traversiers dans toute la région de l'Atlantique et qui rend compte au ministre des Transports.

15.50 Nous avons examiné les prévisions et les analyses connexes préparées par Transports Canada, Marine Atlantique et des tiers. Nous en avons discuté avec les représentants des Transports et de Marine Atlantique.

15.51 En outre, Marine Atlantique a préparé ses propres prévisions; d'autres prévisions ont été établies par une entreprise du secteur privé pour les trois soumissionnaires. Comme l'indique la pièce 15.5b), le calcul de la subvention peut varier considérablement; cela est en grande partie attribuable aux diverses hypothèses utilisées pour différents facteurs tels le trafic et le péage, les gains de productivité et les salaires, l'entretien des navires et les plans d'acquisition, les changements apportés à la technologie maritime et aux exigences en matière de sécurité. Ces prévisions reposent sur l'hypothèse que le gouvernement ne modifiera pas sa politique actuelle de recourir aux chantiers nationaux pour acheter ou radouber ses navires. Nous avons tenté de nous assurer que toutes les prévisions étaient énoncées en termes comparables afin de déterminer si les montants de la subvention au transport étaient raisonnables.

Pièce 15.5b)

Analyse des estimations de la subvention au transport

Résumé des coûts annuels estimatifs du service de traversiers préparé par le gouvernement et des tiers

en millions de $ (dollars de 1988)

Description	**Gouvernement**			**Marine Atlantique inc.**	**Secteur privé**
Année de préparation	**1988**	**1992**	**1993**	**1990**	**1991**
a) Coûts directs de fonctionnement et d'entretien	41,1	37,9	39,2	36,4	40,5
b) 50 % des frais généraux estimatifs alloués	2,2	1,8	2,4	(1) 2,2	2,2
c) Dépenses en capital principales et secondaires	10,0	14,6	13,9	7,0	12,6
Total partiel	53,3	54,3	55,5	43,4	55,3
d) Moins les péages et les autres recettes	18,0	22,3	22,0	18,9	18,4
Montant net	**35,3**	**32,0**	**33,5**	**26,7**	**36,9**

(1) Ce montant n'était pas inclus dans cette estimation.

15.52 En 1988, le gouvernement fédéral a informé les promoteurs potentiels que le montant de la subvention annuelle qu'il versait au service de traversiers se situait entre 30 et 35 millions de dollars, en dollars de 1988. En juin 1991, il leur a indiqué que le montant de la subvention annuelle utilisé dans les soumissions ne devait pas être supérieur à 35,3 millions de dollars. Cette information visait à obtenir des soumissionnaires un prix concurrentiel, qui tiendrait compte du montant maximum de la subvention annuelle.

15.53 En septembre 1991, le Conseil économique des provinces de l'Atlantique a effectué, au nom de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, une analyse comparative des prévisions de subvention préparées en 1988 par le gouvernement, par Marine Atlantique et par le secteur privé. Dans ses conclusions, il a suggéré qu'un montant variant entre 30 et 38,5 millions de dollars (en dollars de 1988) était un montant acceptable pour la subvention annuelle.

15.54 L'analyse des prévisions que nous avons faite dans le cadre de la vérification (figurant à la pièce 15.5b), énoncée en termes comparables à ceux des hypothèses de Transports Canada, indique que ce montant peut varier entre 26,7 et 36,9 millions de dollars par année. Les prévisions de 1988 de Transports Canada se situent dans le tiers supérieur de cette fourchette. Le gouvernement a conclu que ses prévisions initiales de 35,3 millions de dollars (environ 42 millions en dollars de 1992) étaient raisonnables et qu'il n'y avait pas lieu de les modifier puisque le coût était assujetti au processus concurrentiel.

Les dispositions financières étaient complexes et inhabituelles

15.55 La *Loi sur l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland* prévoit une subvention gouvernementale sous forme de paiements répartis sur 35 ans, à partir d'une « date fixe », soit le 31 mai 1997. Chaque paiement sera indexé conformément aux conditions de l'accord de subvention pour tenir compte de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation entre le 31 mai 1992 et la date du paiement. Le gouvernement du Canada est tenu de payer les obligataires sans condition et de façon irrévocable, même si le pont n'est pas terminé à temps ou s'il n'est pas construit.

15.56 Avant d'entreprendre le processus de soumissions, le gouvernement du Canada a demandé conseil au sujet de la viabilité et du coût de l'obtention de fonds dans le secteur privé selon les paramètres définis. Même s'il y a peu d'obligations à rendement réel sur le marché canadien, les conseillers (dont les opinions ont été transmises à tous les soumissionnaires potentiels) étaient d'avis que le moyen le plus efficace de financement était l'obligation à taux d'intérêt réel. Ils

ont indiqué au gouvernement qu'il existait un marché viable pour un tel instrument, surtout pour les fonds de pension et les différents investisseurs cherchant des fonds indexés pour compenser les dettes indexées.

15.57 Selon ces principes, le 7 octobre 1993, la Strait Crossing Finance Inc. a obtenu environ 661 millions de dollars grâce à une émission d'obligations entièrement amortissables, indexées au taux d'intérêt réel semestriel de 4,5 p. 100. Les obligations étaient garanties par le droit irrévocable de Strait Crossing Finance Inc. de recevoir les montants futurs de la subvention versée par le gouvernement. Comme l'indique la pièce 15.3, les fonds obtenus ont été avancés, en fiducie, au promoteur du pont pour financer les coûts directs de construction.

15.58 Les mouvements de trésorerie réels en vertu de l'accord de subvention ne peuvent être prévus avec certitude parce qu'ils sont indexés aux futurs taux d'inflation. En émettant des obligations ayant les mêmes caractéristiques d'indexation, Strait Crossing Finance Inc. a éliminé tout risque lié aux éventuels taux d'inflation. Dans le cadre de l'accord de subvention, les paiements que le gouvernement doit verser aux obligataires seront faits conformément aux dates et aux moments prévus dans le calendrier de remboursement du capital et de l'intérêt des obligations.

15.59 La série de paiements futurs a été autorisée par l'adoption de la *Loi sur l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland*. Cette mesure a été jugée nécessaire parce que, selon la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le versement de deniers publics dans le cadre d'un accord de subvention est assujetti au vote d'un crédit parlementaire annuel à cette fin. L'adoption de cette loi était nécessaire pour garantir aux obligataires que le remboursement futur des obligations était prévu par une loi plutôt qu'assujetti au vote des crédits annuels. Pour les obligataires, l'adoption de cette loi a accru de façon marquée la garantie de remboursement. Cependant, du point de vue légal, les obligations ne sont pas une dette du gouvernement du Canada, pas plus qu'elles ne sont garanties par ce dernier.

15.60 Compte tenu des conseils reçus par le gouvernement et de la réaction des institutions prêteuses potentielles, il est évident que la participation du gouvernement à cette transaction financière était essentielle. Les investisseurs étaient plus disposés à acheter les obligations parce que le gouvernement s'engageait à garantir inconditionnellement les paiements aux dates d'échéance.

15.61 Les émetteurs d'obligations ont dû résoudre de nombreux problèmes complexes pour offrir un produit semblable en de nombreux points à celui qu'aurait pu proposer le gouvernement du Canada. Par exemple, le prospectus d'émission décrit les placements comme des « obligations » et précise que le gouvernement du Canada est tenu de payer la

subvention sans condition et de façon irrévocable. En outre, toutes les mesures seront prises pour que les paiements ne soient pas assujettis aux réclamations de tierces parties autres que celles des obligataires.

15.62 Ces dispositions de financement sont très différentes des méthodes d'emprunt direct habituellement utilisées pour acquérir des infrastructures. Du point de vue de la valeur actuelle, nous estimons que les coûts de financement auraient pu être d'environ 45 millions de dollars de moins si le gouvernement s'était procuré l'argent nécessaire grâce à son propre programme d'emprunt. Au moment de l'émission des obligations amortissables entièrement indexées, les obligations à taux réel négociables du Canada s'échangeaient sur la base d'un taux effectif de 4,10 p. 100, soit 40 points sous le taux disponible pour les obligations de Strait Crossing Finance Inc. Cet écart représente des coûts additionnels d'environ 38 millions de dollars. De plus, les commissions normales sur l'émission d'obligations négociables à taux réel du gouvernement du Canada étaient de 0,6 p. 100 alors que celles payées pour l'émission de Strait Crossing Finance Inc. étaient de 1,75 p. 100, portant ainsi le coût additionnel des commissions à environ 7 millions de dollars.

15.63 Le gouvernement devra examiner attentivement les coûts et les avantages du recours à des dispositions complexes de financement hors-bilan pour tout projet futur.

Le gouvernement a exigé des garanties exhaustives

15.64 Le gouvernement entendait obtenir des garanties adéquates de l'entrepreneur pour gérer la totalité ou la plupart des risques liés au projet tels les dépassements de coûts, la faillite, l'abandon du projet, les réclamations de tierces parties, les grèves ou les interruptions, les défauts du matériel et les retards. En échange, le gouvernement s'engageait irrévocablement à verser les paiements à partir d'une date fixe et ce, pendant 35 ans, que le pont soit terminé ou non à la fin de cette période. Cet engagement était aussi nécessaire pour satisfaire le consortium financier qui avait émis les obligations pour financer le projet.

15.65 Les principaux éléments des garanties financières sont les suivants (voir la pièce 15.6 donnant une description et la raison d'être de chaque élément) :

- un fonds de construction en fiducie et un système de prévision des coûts nécessaires à l'achèvement, administrés par un ingénieur indépendant;
- une garantie de bonne exécution de 200 millions de dollars;
- une lettre de crédit de 74 millions de dollars;

- un cautionnement de paiement de 20 millions de dollars pour la main-d'oeuvre et le matériel;

- des garanties conjointes et solidaires données par les sociétés-mères du consortium de promotion;

- des assurances complètes;

- un engagement de 10 millions de dollars pour indemniser les pêcheries;

- des mesures pour rembourser les coûts du service de traversiers en cas de retards dans l'achèvement des travaux pouvant aller jusqu'à trois ans, un montant maximum annuel de 30 millions de dollars;

- des sûretés fixes et précises grevant les principales immobilisations;

- une charge flottante de 1,5 milliard de dollars.

Pièce 15.6

Garanties exigées par le gouvernement

DESCRIPTION	**BUT**
Système de contrôle des coûts nécessaires à l'achèvement faisant appel à un ingénieur indépendant et compte en fiducie géré de façon indépendante	Veiller à ce qu'il y ait suffisamment de fonds dans le compte en fiducie pour terminer les travaux de construction, d'après un calendrier des travaux fourni par le consortium et examiné par l'ingénieur indépendant.
Garantie de bonne exécution de 200 millions de dollars	Garantir financièrement l'achèvement des travaux. En vigueur jusqu'au quasi-achèvement des travaux.
Lettre de crédit ($73 900 000 $)	Partie des garanties exigées par l'État. Peut être utilisée si l'inexécution du contrat dépasse la limite de 200 millions de dollars de la garantie de bonne exécution. En vigueur jusqu'au 31 octobre 1997.
Cautionnement de paiement de 20 millions de dollars pour la main-d'oeuvre et le matériel	Protéger l'État contre les réclamations que peuvent faire les fournisseurs de matériel et les sous-traitants. En vigueur pendant deux ans après la date de quasi-achèvement des travaux.
Garantie de conformité et	Garantir que les conditions de l'accord

de retombées régionales (5 millions de dollars)	sur les retombées régionales et des autres accords relatifs au projet, ainsi que les objectifs sur le plan des retombées régionales, ont été respectés.	
Garantie de conformité (35 millions de dollars)	Couvrir les défauts dans la construction du pont. Remplacer la garantie de bonne exécution à la date de quasi-achèvement des travaux; en vigueur pendant deux ans.	
Engagement de 5 millions de dollars pour assurer l'entretien provisoire	Couvrir tout l'entretien requis les premières années après la construction du pont. En vigueur pendant trois ans après la date de quasi-achèvement des travaux. Couvert par la garantie de la société-mère.	
Engagement de 10 millions de dollars pour indemniser les pêcheries	Protéger les pêcheries du détroit de Northumberland contre les dommages, les interruptions ou les bouleversements attribuables aux travaux de construction. En vigueur pendant deux ans après la date de quasi-achèvement des travaux.	
Engagement à rembourser le coût du service de traversiers	Rembourser à l'État les coûts de fonctionnement du service de traversiers pendant trois ans (maximum), entre le 31 mai 1997 et la date de quasi-achèvement des travaux, jusqu'à concurrence de 30 millions de dollars par année.	
Garantie générale relative aux défauts de construction du pont, couverte pendant 10 ans par la garantie illimitée conjointe et solidaire des sociétés-mères	Protéger l'État contre les défauts directs du pont, à la réception d'un avis dans les 10 ans suivant la date de quasi-achèvement des travaux.	
Les sociétés-mères garantissent conjointement et solidairement le rendement de l'entrepreneur et les obligations du promoteur envers l'État	Garantie illimitée conjointe et solidaire à l'égard des obligations de l'entrepreneur. Garantit les obligations du promoteur envers l'État pour 25 millions de dollars en dommages directs non couverts par la garantie relative aux obligations de l'entrepreneur pendant deux ans après la date de quasi-achèvement des travaux. Garantie de 75 millions de dollars pour les dommages consécutifs non spécifiés pendant 10 ans après la date de quasi-achèvement des travaux.	

Assurance complète contrôlée par un assureur-conseil de l'extérieur, qui rend compte au gouvernement.	Fournir une assurance adéquate pour protéger les intérêts de l'État pendant et après la construction.
Sûretés fixes et précises grevant les principales immobilisations et le compte en fiducie du projet.	Pour protéger les intérêts de l'État, le fiduciaire détient les premières sûretés fixes et précises relatives aux droits du promoteur par rapport au bail, aux terrains loués, au permis, aux terrains approuvés, aux principales immobilisations, à tous les biens matériels du projet, à tous les contrats de sous-traitance du promoteur et à tous les biens maritimes principaux. Ces sûretés sont émises, pour les biens relatifs aux travaux de construction, dans les 30 jours suivant la date de quasi-achèvement des travaux de construction et, pour les actifs d'exploitation du pont, dans les 30 jours suivant la date de réversion. Toute obligation de remboursement des coûts du service de traversiers doit être réglée avant l'émission des sûretés.
Charge flottante de 1,5 milliard de dollars.	Pour garantir les intérêts de l'État dans les biens du promoteur non couverts par les sûretés fixes et précises.

15.66 Le promoteur assume tous les risques du projet à l'exception :

- **des événements entourant le projet,** au-delà des 200 millions de dollars couverts par l'assurance. Il s'agit d'actions des ennemis de Sa Majesté, d'incidents nucléaires, de mesures du gouvernement, d'une injonction visant l'environnement, d'actes de sabotage et de terrorisme, dont le gouvernement assumera les risques;

- **des retards d'exécution** attribuables à des catastrophes, à des grèves ou des conflits de travail frappant des tiers et à l'élimination de matériaux contaminés.

15.67 **Les retards** seront réglés en repoussant la date d'achèvement des travaux et, par conséquent, en prolongeant la période pendant laquelle le promoteur doit rembourser au gouvernement les coûts liés à l'exploitation du service de traversiers.

15.68 Puisque la responsabilité du gouvernement est limitée aux

paiements annuels de la subvention et non aux coûts de construction, l'entrepreneur est responsable des dépassements de coûts. Les prévisions de coûts pour compléter les travaux fournissent une garantie supplémentaire à l'égard des dépassements de coûts. Le principal élément de ce système de prévision des coûts est la structure de répartition du travail soumise par le consortium, qui détermine les montants à payer pour les travaux terminés par le promoteur et acceptés par l'ingénieur indépendant. Par conséquent, le promoteur ne peut jamais recevoir plus que le prix établi à l'origine pour un ensemble de travaux à exécuter. De plus, si l'ingénieur indépendant détermine, grâce au suivi et à l'estimation des coûts des travaux à terminer qu'il fait chaque mois, que le coût des gros travaux à terminer dépasse les fonds qui restent dans le compte en fiducie, un montant de retenue doit être laissé dans ce compte. Celui-ci contient le produit généré par l'émission des obligations, lequel, avec les intérêts accumulés, devrait être suffisant pour payer le coût de construction du pont.

15.69 Le gouvernement a eu recours aux services d'experts-conseils pour protéger ses intérêts au moment de l'émission des obligations et pour régler les questions d'assurance. Le gouvernement a suivi leurs conseils à cet égard.

15.70 Dans l'ensemble, les garanties semblent exhaustives et devraient fournir une protection adéquate à l'État.

15.71 Notre vérification nous a permis de constater que la société-mère de l'un des principaux partenaires du consortium était en difficulté financière. Cette situation a soulevé des inquiétudes quant à la solidité des garanties fournies par la société. Cependant, les responsables du projet surveillent cette situation attentivement et ont indiqué que, selon les avis juridiques reçus, les garanties actuelles et la structure du consortium protègent le projet de construction de façon adéquate.

Les décisions anticipées en matière d'impôt sont conformes à l'esprit de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

15.72 Nous avons examiné les décisions anticipées en matière d'impôt de Revenu Canada, datées du 28 septembre et du 5 octobre 1993. Les décisions ont été rendues à la demande du consortium, avant la signature des accords, et font partie des documents officiels.

15.73 Notre examen avait pour objet de déterminer si les décisions rendues à la demande du consortium étaient conformes à l'esprit de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

15.74 La structure, tout en étant compliquée, avait un objet commercial véritable. Par exemple, Strait Crossing Finance Inc. avait été

constituée pour deux raisons principales : protéger les paiements de la subvention annuelle contre les réclamations des créanciers et permettre au gouvernement fédéral de ne pas faire figurer l'engagement de payer la subvention à son bilan. Résultat : l'entreprise qui touche les paiements de la subvention annuelle, Strait Crossing Finance Inc., appartient à la province du Nouveau-Brunswick.

15.75 Parce que Strait Crossing Finance Inc. appartient au gouvernement du Nouveau-Brunswick, elle ne paie pas d'impôt, mais elle ne doit pas avoir de revenus. La subvention annuelle est reçue nette d'impôt par Strait Crossing Finance Inc., mais lorsqu'elle est remise à Strait Crossing Development Inc., le propriétaire du pont (aux termes d'un intérêt à bail), elle est incluse dans les revenus de cette dernière société. Les revenus sont ainsi réalisés immédiatement.

15.76 Le pont et les installations appartiendront à Strait Crossing Development Inc., mais un consortium (Strait Crossing Joint Venture), composé des mêmes propriétaires, construira le pont. En se fondant sur l'hypothèse que le consortium fera un profit sur la construction, ce profit sera inclus dans ses revenus et n'incluera pas l'amortissement du pont.

15.77 A notre avis, les décisions anticipées en matière d'impôt, datées du 28 septembre et du 5 octobre 1993 et rendues à la demande du consortium, ne sont pas contraires à l'esprit de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

15.78 Il est impossible de savoir combien d'impôts sur le revenu le projet rapportera au Canada, le cas échéant. Il ne s'agit pas du seul projet à présenter cette caractéristique. Il est normal que les participants du secteur privé structurent leurs affaires de manière à minimiser les impôts.

Évaluation et examen en matière d'environnement

15.79 La vérification des aspects environnementaux du projet a porté sur deux questions : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a-t-il suivi le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement? Le pont est-il construit conformément aux normes environnementales et comment sera-t-il exploité?

15.80 La vérification n'a pas porté sur les aspects techniques de la conception du pont; par conséquent nos observations et nos conclusions ne portent pas sur ceux-ci.

L'évaluation environnementale préliminaire ne prévoit aucun effet négatif important

15.81 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada exigeait que le projet ait un effet minimal sur l'environnement à cause de l'incidence que le raccordement risquait d'avoir sur le milieu et de l'inquiétude du public à cet égard. Le Ministère a donc demandé conseil au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales afin de respecter le *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*.

15.82 Le Ministère devait examiner sept propositions (six ponts et un tunnel) en 1987. Après avoir consulté le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, il a décidé de soumettre le projet de raccordement au processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

15.83 Le rapport d'évaluation publié en 1988 concluait que les conséquences environnementales prévues étaient peu importantes du point de vue conceptuel si les hypothèses de conception des promoteurs étaient valides. Cependant, le rapport précisait que les promoteurs devaient régler le problème des glaces soulevé dans les documents de conception.

Recommandation négative de la Commission d'évaluation environnementale

15.84 Même si le Ministère avait préparé une évaluation détaillée, les municipalités touchées et les pêcheurs locaux continuaient à manifester leur inquiétude au sujet du projet de raccordement. Par conséquent, en 1989, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a demandé au ministre de l'Environnement de faire examiner le projet par une commission indépendante.

15.85 Dans son rapport de 1990, la Commission d'évaluation environnementale a conclu que le projet de pont comportait un risque inacceptable d'effets négatifs et a recommandé que le projet soit abandonné. Les membres de la commission s'inquiétaient surtout de la possibilité que le pont retarde les glaces d'une ou deux semaines, ce qui aurait une incidence négative sur la vie marine, les pêcheries et le microclimat de l'agriculture côtière.

Le gouvernement décide de procéder, mais en donnant des directives pour l'avenir

15.86 En novembre 1990, dans sa réponse au rapport de la commission, le gouvernement a conclu que les critères environnementaux définis dans le rapport permettaient quand même de réaliser le projet. Cependant, il a publié quatre directives pour l'avenir :

- les spécifications de conception du pont ne devaient pas retarder les glaces de plus de deux jours. Le ministre de

l'Environnement a nommé un comité d'experts indépendants pour étudier la question des glaces;

- un plan de gestion environnementale devait être élaboré pour une période de 35 ans;

- une indemnisation devait être versée aux pêcheurs et aux ouvriers des traversiers déplacés;

- un accord fédéral-provincial devait coordonner les activités.

15.87 Les mesures prises en fonction de ces directives ont amené la définition de critères additionnels auxquels les promoteurs devaient satisfaire avant de pouvoir passer à l'étape suivante du processus de soumission.

Les spécifications du pont répondent aux préoccupations au sujet des glaces

15.88 Le comité d'étude des glaces a déposé un rapport en décembre 1991. En se fondant sur l'analyse des modèles informatisés de conditions des glaces et sur les spécifications des promoteurs retenus dans le cadre du processus de soumissions, le comité a conclu que les trois modèles satisfaisaient au critère relatif au retard des glaces recommandé par la Commission d'évaluation environnementale. Par conséquent, le comité de l'Environnement a conclu que les trois promoteurs pouvaient construire un pont sans produire d'effets importants ou non gérables sur l'environnement biophysique. Le Comité a donc recommandé au gouvernement de procéder à la demande de soumissions.

15.89 Par la suite, Strait Crossing Development Inc. (auparavant Strait Crossing Inc.) a été retenue pour exécuter le projet de pont.

15.90 L'entreprise a alors amélioré ses spécifications en utilisant des travées de 250 mètres et des piliers de forme conique à la ligne des hautes eaux. Le comité d'étude des glaces a examiné la décision et conclu que le modèle satisfaisait au critère sur le retard des glaces et qu'il n'aurait pas d'incidence importante sur la glace côtière et le frottement des glaces sur le fond de la mer.

Le plan de gestion environnementale du promoteur a été approuvé

15.91 Strait Crossing Development Inc. a alors terminé son plan de gestion environnementale, ce qui exigeait une consultation publique exhaustive et l'approbation du comité de l'Environnement. Le plan a été soumis à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en février 1993. Il comprend un volet de protection environnementale et un volet de surveillance des effets environnementaux (voir la pièce 15.7). Dans l'ensemble, le plan est un document dynamique, pour la durée de vie du

projet, qui peut, au besoin, être modifié avec l'avancement des travaux selon un processus approuvé comprenant une évaluation détaillée des effets sur l'environnement, s'il y a lieu, avec consultation du public si nécessaire.

Pièce 15.7

Principaux éléments du Plan de gestion environnementale

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

OBJECTIFS

- Consigner les préoccupations au sujet de l'environnement et les mesures de protection appropriées.
- Fournir au personnel du projet des instructions claires et concises sur la marche à suivre pour protéger l'environnement et minimiser les incidences environnementales.
- Veiller à ce que les engagements pris pour minimiser les incidences environnementales soient respectés.

PORTÉE

Durée du projet et plans à chaque étape :

- Établissement et fonctionnement d'une zone de rassemblement
- Construction basée à terre
- Construction maritime
- Fonctionnement et entretien

- Procédures de protection de l'environnement pour les activités à l'I.-P.-É. et au N.-B., y compris des inspections régulières.
- Plans d'urgence et plan d'action en cas d'urgence, en ce qui a trait aux déversements accidentels de matières dangereuses, aux animaux sauvage qui peuvent se manifester, à la protection des ressources patrimoniales

REDDITION DE COMPTES

- Le promoteur doit soumettre des rapports hebdomadaires, mensuels et annuels sur les les activités et les procédures relatives à l'environnement et, au besoin, en ce qui concerne les accidents, les déversements accidentels, etc.
- Comptes rendus à l'équipe de projet par l'entremise du président du comité de l'Environnement
- Le comité de l'Environnement recommande ou prend les mesures nécessaires.
- Il peut arriver que les spécifications ou les procédures soient modifiées, ce qui pourrait entraîner des délais ou des arrêts de travail temporaires.

et à la protection contre les incendies :

- formation des employés;
- liste des principales personnes-ressources.

SURVEILLANCE DES INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES

OBJECTIFS

- Fournir des données de base à Strait Crossing Inc. (SCI) pour que le calendrier des travaux de construction puisse être établi de manière à éviter de nuire aux éléments importants de l'environnement.
- Vérifier les premières prédictions concernant les incidences.
- Évaluer l'efficacité des mesures d'atténuation et déterminer la nécessité d'améliorer ou de modifier ces mesures.
- Signaler rapidement les changements environnementaux indésirables.
- Favoriser une meilleure compréhension, sur le plan de l'environnement, des rapports de cause à effet.

PORTÉE

- Études scientifiques conçues par des spécialistes pour atteindre les objectifs.
- Élaboration de programmes de travaux terrestres et maritimes distincts.
- Étude approfondie des données existantes.
- Examen des effets cumulatifs potentiels.
- En plus des études relatives aux ressources biophysiques actuelles, SCI s'engage à

REDDITION DE COMPTES

- Les plans d'étude et les résultats sont examinés par des comités de spécialistes indépendants, pour chaque programme, par le comité de liaison avec l'industrie de la pêche.
- Présentation de rapports annuels au comité de l'Environnement, au public, au intervenants, aux organismes de réglementation et aux comités consultatifs indépendants.
- Soumission de rapports faisant état des écarts entre les données, des problèmes relatifs aux méthodes, de la validité des statistiques et de la nécessité de modifier la surveillance.

améliorer l'environnement, lorsque cela est possible et souhaitable.

- Dans la mesure du possible, la surveillance de l'environnement demandée par les organismes de réglementation est effectuée afin d'améliorer ou de compléter les programmes de surveillance des incidences.

- Processus d'examen de la surveillance des incidences environnementales en vue de l'élaboration, de la prolongation, de l'évaluation et de la révision des études pendant la durée du projet, y compris consultations avec les organismes de réglementation, les intervenants et le public.

Retards attribuables aux poursuites

15.92 La prise des dispositions financières finales a été retardée par des poursuites devant les tribunaux fédéraux touchant l'environnement et d'autres aspects. Le processus d'évaluation environnementale général du gouvernement a été mis en question parce qu'on le disait non conforme aux exigences du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*. Les tribunaux ont donné raison aux plaignants et ont décidé que le ministère parrainant le projet, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, devait effectuer une évaluation environnementale et déterminer les effets environnementaux du pont en utilisant les spécifications du soumissionnaire retenu.

15.93 Par conséquent, le gouvernement a exigé que Strait Crossing Development Inc. prépare une évaluation environnementale en fonction des spécifications du pont. L'évaluation a été faite et un rapport qui comparait ses résultats à ceux de l'évaluation d'origine a été déposé. Le gouvernement a utilisé ces documents pour terminer son évaluation initiale en mai 1993; celle-ci concluait que les effets environnementaux négatifs potentiels étaient minimes ou faciles à gérer à l'aide des méthodes actuelles. Travaux publics a également conclu que la construction pouvait commencer tout en prenant les mesures adéquates pour réduire les effets du pont sur l'environnement. Le document a été approuvé par les experts fédéraux et provinciaux du comité de l'Environnement.

15.94 Cette décision a également été mise en question parce qu'on la jugeait inadéquate compte tenu des lignes directrices du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Cependant, le tribunal a décidé en faveur du gouvernement et a déclaré que non seulement l'étude répondait aux exigences du processus, mais les dépassait. Un appel déposé par la suite a été rejeté par les tribunaux le 23 juin 1995.

Les effets de la construction du pont sur l'environnement sont surveillés

15.95Même si le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement a été appliqué pendant la conception du pont et la planification de son exploitation, les mesures de protection de l'environnement prévues dans le cadre du projet ne se manifestent qu'au fur et à mesure de sa réalisation. Dans le cadre de ce processus, les mesures du plan de gestion environnementale protègent l'environnement pendant les travaux et en cas d'urgence, et prévoient la formation du personnel à cet égard. Le plan sera en vigueur jusqu'à ce que le pont devienne la propriété du gouvernement, 35 ans après la fin des travaux; à partir de ce moment, le gouvernement sera entièrement responsable de la protection de l'environnement.

15.96 Le comité de l'Environnement supervise la mise en oeuvre du plan. Les différents organismes fédéraux et provinciaux effectuent des inspections pour assurer le respect de leurs lois respectives sur l'environnement, et leurs représentants qui siègent au comité règlent les problèmes.

15.97 Les activités courantes sont contrôlées par le volet de protection environnementale du plan. Le promoteur présente des rapports mensuels sur la mise en oeuvre au comité de l'Environnement qui prend des mesures, s'il y a lieu.

15.98 Les effets prévus sont vérifiés et l'incidence des mesures palliatives sur les écosystèmes est contrôlée dans le cadre du Programme de suivi des effets sur l'environnement, lequel comprend un volet marin et un volet terrestre. Un comité consultatif indépendant (désigné par le promoteur) supervise ce programme et présente un rapport annuel sur ses constatations. Les résultats de 1993 ont été publiés en avril 1994 et n'ont entraîné aucun changement important au programme.

15.99 Si des problèmes surviennent pendant les opérations ou si des effets imprévus sur l'environnement sont relevés dans le cadre du programme de suivi, le volet pertinent du plan de gestion environnementale peut être modifié sous la supervision du comité de l'Environnement et en consultation avec les partenaires du projet et le public. Le comité de l'Environnement s'occupe des problèmes courants liés au projet. Cette façon de procéder semble être efficace puisque nous n'avons relevé aucune preuve contraire dans les dossiers.

15.100 En 1994, le groupe des services environnementaux du Ministère a effectué sa propre vérification de conformité des opérations courantes. Même si le rapport indique que certains problèmes ont été relevés puis corrigés (selon le gestionnaire des Services environnementaux), les vérificateurs du Ministère ont constaté quelques cas de non-respect habituellement mineurs; dans plusieurs cas, les mesures de protection de l'environnement étaient supérieures aux exigences.

Le gouvernement gère de façon appropriée les aspects environnementaux du projet

15.101 A titre d'organisme responsable, le Ministère s'est acquitté de ses responsabilités conformément au *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, et ce dès le début du projet. Les documents requis ont été produits et examinés par le gouvernement, des experts du secteur privé et le public dans le cadre des audiences de la Commission d'évaluation environnementale nommée à cette fin. Les recommandations

de la Commission ont été intégrées aux spécifications finales du pont ainsi qu'aux procédures et aux plans de construction et d'exploitation afin de minimiser les effets sur l'environnement. Les mesures de protection font partie du Plan de gestion environnementale, lequel prévoit que le promoteur est responsable de la qualité de l'environnement pendant les 35 ans au cours desquels il est l'exploitant du pont.

15.102 Le plan énumère des procédures précises que le promoteur doit respecter et l'oblige à signaler tout écart à leur égard. Des rapports quotidiens sont rédigés pour consigner tous les incidents de ce genre et les mesures correctives qui ont été prises. Le plan permet au promoteur d'évaluer le rendement et de faire rapport au comité de l'Environnement qui prend les mesures appropriées.

15.103 Le plan prévoit la collecte de données essentielles sur l'efficacité du processus d'évaluation environnementale et sur les effets du projet sur les écosystèmes marins et terrestres. Cette information permet de mieux comprendre l'environnement biophysique côtier du détroit de Northumberland et fournit une aide inestimable pour la gestion future de la zone côtière. Les mégaprojets, comme celui du raccordement permanent, exigent des données de base exhaustives pour l'évaluation des effets sur l'environnement avant de décider de procéder ou non et pour l'élaboration de procédures respectant l'environnement pour les projets approuvés. Dans le présent cas, le gouvernement a consacré plus de 15 millions de dollars à des études techniques et environnementales. Nous espérons que cette information sera consignée dans les bases de données gouvernementales afin de réduire les coûts liées à la collecte de ce type de renseignements pour les futurs mégaprojets dans cette région. Il convient de noter que le plan et le processus entourant le projet ont reçu, en 1994, le Prix de la réalisation environnementale de l'Association canadienne de la construction.

15.104 Les aspects environnementaux du projet sont conformes à l'esprit du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Cependant, les mesures prises par le gouvernement en vue de satisfaire aux exigences du processus ont donné lieu à des poursuites qui ont entraîné des coûts directs (environ un million de dollars) et des coûts indirects liés aux importants retards dans l'exécution du projet.

Supervision du projet

Les risques liés à la construction et à l'exploitation sont assumés par le promoteur

15.105 Habituellement, le propriétaire est responsable de la supervision du projet. La supervision permet de faire en sorte que le signataire d'un accord reçoive ce à quoi il a droit et ne paie pas plus

que ce qui a été convenu dans l'accord. La supervision porte sur trois domaines ou risques liés à la signature d'un accord :

- le produit ou le service a-t-il été fourni adéquatement? Autrement dit, répond-il aux exigences de destination et de qualité du projet?
- le projet a-t-il été réalisé selon le calendrier prévu?
- le coût est-il celui qui a été convenu?

15.106 Dans le cadre du projet de raccordement permanent, ces responsabilités ont été transférées au promoteur-entrepreneur du secteur privé qui est le constructeur, le propriétaire et l'exploitant du pont pendant les 35 premières années. Le gouvernement veut surtout que le projet soit exécuté selon les conditions de l'accord et que le pont soit en service pour une période additionnelle de 65 ans après les 35 premières années.

Une entreprise d'ingénieurs indépendants supervise la qualité et l'avancement des travaux

15.107 L'État et le promoteur ont convenu de confier à un tiers la supervision de la qualité du produit, du calendrier d'exécution et des coûts. L'ingénieur indépendant est chargé d'examiner le plan de gestion de la qualité du promoteur-entrepreneur de même que le caractère adéquat et l'efficacité de ce plan. Il vérifie aussi les travaux exécutés par rapport aux demandes de paiements du promoteur et en autorise le paiement conformément à la structure de répartition du travail et au calendrier d'achèvement (voir le paragraphe 15.68). L'ingénieur travaille sur place et peut prélever des échantillons, examiner les dossiers et faire tout ce qu'il juge nécessaire pour s'assurer que le travail respecte les exigences du projet. Il rend compte à l'État et au promoteur-entrepreneur. Tous les écarts relevés à ce jour ont été corrigés à la satisfaction des parties.

Le gouvernement supervise la conformité aux accords

15.108 Compte tenu des responsabilités attribuées à l'ingénieur indépendant dans le cadre du projet, le principal rôle du gouvernement consiste à superviser le respect des accords par les différentes parties (le promoteur-entrepreneur, l'ingénieur indépendant, le fiduciaire des obligations, etc.) en vue de protéger les intérêts du gouvernement dans l'éventualité où le promoteur-entrepreneur ne complèterait pas le projet. De plus, l'État est responsable, avec les autorités provinciales, de l'acceptation des travaux routiers pour les approches du pont et doit veiller à ce que le promoteur-entrepreneur satisfasse aux exigences de leurs plans respectifs de gestion environnementale.

15.109 Le gouvernement supervise le projet de son bureau local situé à Charlottetown (I.-P.-É.). L'équipe du projet se compose de spécialistes des questions techniques, des retombées industrielles et des aspects environnementaux qui se rendent sur place régulièrement, rencontrent les représentants du promoteur et effectuent des vérifications pour s'assurer que ce dernier satisfait à ses engagements contractuels.

15.110 Une entreprise privée d'experts-comptables est à effectuer trois examens distincts demandés par le gouvernement. Elle vérifie la conformité aux dispositions des accords portant sur l'attestation mensuelle du fiduciaire des fonds disponibles pour terminer les travaux, le calendrier d'achèvement des travaux de l'ingénieur indépendant et les dossiers de projet de l'entrepreneur.

15.111 Les dépenses du bureau du projet jusqu'à la fin de 1997 sont évaluées à 46 millions de dollars environ; 80 p. 100 de ce montant a été dépensé à ce jour. Ces dépenses sont liées aux coûts directs du bureau du projet (tels les salaires et l'équipement de bureau), à l'approvisionnement pour les étapes de construction et d'exploitation et aux études de faisabilité environnementale et technique commandées par le gouvernement à des tiers (environ 15 millions de dollars). En raison de la complexité du projet et de la délicatesse des questions environnementales, l'expertise de ces organismes a été jugée essentielle au projet. La vérification a permis d'établir que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a bien eu recours à cette expertise.

15.112 Au milieu du mois de juillet 1995, tous les principaux éléments nécessaires à la construction du pont sur le détroit de Northumberland étaient prêts. Les ateliers de fabrication à Borden (I.-P.-E.) et à Bayfield (N.-B.) étaient terminés et produisaient des piliers préfabriqués, des travées principales et des travées suspendues. Le navire-grue est arrivé d'Europe et se prépare à une série d'essais avant le début de l'assemblage du pont. L'ingénieur indépendant a indiqué qu'il reste des fonds suffisants en fiducie pour terminer les travaux.

Information destinée au Parlement

Le gouvernement n'a pas fait état de sa dette au bilan

15.113 Les dispositions de financement ont été structurées de façon à être hors-bilan. Strait Crossing Finance Inc. et par conséquent son actionnaire, le gouvernement du Nouveau-Brunswick, ne consignent pas la dette obligataire dans leurs états financiers; les dispositions prévoient que la dette sera entièrement remboursée par l'intermédiaire du fiduciaire grâce aux paiements irrévocables versés par le gouvernement du Canada. Les organismes de cotation des obligations ont accordé à Strait Crossing Finance Inc. la même cote qu'au gouvernement

du Canada et les marchés financiers au Canada permettent aux investisseurs d'acheter et de vendre ces titres comme s'il s'agissait d'obligations émises par le gouvernement du Canada.

15.114 A ce jour, un montant de 661 millions de dollars d'obligations remboursables n'a pas été inclus dans les états financiers sommaires du Canada parce qu'il n'est pas considéré comme une dette du gouvernement. La *Loi sur l'ouvrage de franchissement du détroit de Northumberland*, adoptée en juin 1993, autorise le gouvernement à verser, sur une période de 35 ans, des paiements annuels de 41,9 millions, en dollars de 1992, indexés sur l'inflation. La dette représentée par le paiement futur de la subvention n'est pas comptabilisée par le Canada parce que le gouvernement n'inscrit le paiement des subventions que sur une base annuelle. Dans les états financiers sommaires des Comptes publics de 1993-1994, le montant total des paiements a été inclus dans une note portant sur les engagements contractuels liés aux accords de paiements de transfert. Aucune autre information ne faisait état du raccordement permanent dans les comptes publics.

15.115 Au moment de la rédaction du présent rapport, le gouvernement était à étudier la meilleure façon de comptabiliser et de présenter les transactions liées au raccordement permanent dans les Comptes publics de 1994-1995. Selon des indications préliminaires, le gouvernement a l'intention d'indiquer son intérêt dans ce projet dans les Comptes publics de 1994-1995. Nous examinerons les résultats définitifs de cette étude dans le cadre de la vérification des états financiers sommaires du gouvernement inclus dans les Comptes publics de 1994-1995. Le vérificateur général présentera ses commentaires à ce sujet dans ses observations sur ces états financiers et tous deux seront publiés dans les Comptes publics de 1994-1995, qui seront présentés au Parlement plus tard dans l'année.

Le Parlement a reçu peu d'information courante sur le projet

15.116 Ce projet est une façon très différente pour le gouvernement fédéral de satisfaire à ses engagements constitutionnels envers l'île du Prince-Édouard. Le Parlement a besoin d'information adéquate pour examiner le projet. En même temps que le débat sur le projet d'amendement de la Constitution visant à autoriser le raccordement permanent, le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux a présenté un aperçu du projet, y compris un résumé des dispositions financières. Cependant, peu d'information courante à ce sujet a été présentée au Parlement depuis ce temps.

15.117 La Partie III du *Budget des dépenses* est le principal document pour rendre compte au Parlement des opérations ministérielles. Conformément aux directives actuelles du gouvernement en matière de présentation de rapports, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a fourni peu d'information sur ce projet dans son Plan des

dépenses (Partie III) parce que, à ce jour, le gouvernement n'a pas engagé de dépenses importantes.

15.118 Comme nous l'avons indiqué dans les chapitres sur la présentation des rapports ministériels des années précédentes, le gouvernement doit rendre compte de sa gestion de toutes les tâches et obligations importantes, qu'elles entraînent ou non des dépenses annuelles. En outre, lorsque plus d'un ministère ou d'une autorité participent à la réalisation d'un projet ou d'une activité, un ministère doit assumer la responsabilité de recueillir et de présenter au Parlement l'information sur la gestion de l'ensemble du projet.

15.119 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pourrait inclure des renseignements supplémentaires dans la Partie III du *Budget des dépenses* sous forme d'un bref aperçu du projet comprenant l'objectif, les ministères et les groupes y participant et leur rôle, les dispositions de financement et un rapport sur l'avancement des travaux.

Conclusion

15.120 Pour s'acquitter de ses engagements constitutionnels envers l'île du Prince-Édouard, le gouvernement fédéral a décidé de construire un pont sur le détroit de Northumberland. Il juge que le pont assure un lien permanent plus efficace avec l'île et que celui-ci ne coûte pas plus cher que le montant actuel de la subvention versée au service de traversiers.

15.121 Compte tenu de l'ampleur du déficit, le gouvernement ne souhaitait pas fournir directement le capital pour financer la construction du pont comme cela se fait dans le cadre d'autres projets de l'État. Il a plutôt décidé d'appliquer le concept de développement BOOT (construire, posséder, exploiter et transférer) avec un consortium du secteur privé. Ce concept, même s'il est de plus en plus accepté par d'autres administrations, est assez nouveau pour le gouvernement fédéral.

15.122 Le gouvernement devait veiller à ce que les six caractéristiques importantes du projet (voir le paragraphe 15.22) soient bien comprises et respectées. A cette fin, il devait prévoir des processus appropriés ainsi qu'une structure élaborée pour les accords. Cela a pris beaucoup de temps et a été coûteux pour les deux parties.

15.123 Compte tenu du concept d'élaboration et de la nature du projet ainsi que des accords connexes, le gouvernement et le promoteur ont dû prendre des engagements formels; d'une part, le gouvernement garantissait des paiements inconditionnels et irrévocables aux obligataires et, d'autre part, le promoteur assumait la majorité des

risques liés à la construction et à l'exploitation du pont pendant 35 ans et fournissait des garanties exhaustives.

15.124 En examinant le projet de raccordement permanent, notre intention était d'aviser le Parlement le plus tôt possible de tout problème important et de l'informer sur la gestion des différents aspects du projet.

15.125 A partir des domaines sur lesquels la vérification a porté (voir les paragraphes 15.23 à 15.25), il est possible de présenter des conclusions positives. Par exemple, le processus d'approvisionnement a été transparent et raisonnable; les garanties sont exhaustives et devraient assurer à l'État une protection adéquate; les décisions anticipées en matière d'impôt, fournies au consortium, respectent l'esprit de la *Loi de l'impôt sur le revenu*; les exigences du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement ont été respectées. Nous avons également conclu que le projet de raccordement permanent présente des améliorations marquées par rapport aux mégaprojets antérieurs, tout particulièrement en ce qui a trait à la protection de l'État contre les dépassements de coûts possibles et le retrait de l'appui des entrepreneurs du secteur privé, au suivi des exigences environnementales et à la présentation d'information sur le projet.

15.126 Cependant, nous sommes d'avis que la subvention annuelle au transport que le gouvernement a convenu de payer pour financer le projet se situe à la limite supérieure du montant prévu de la subvention actuelle accordée au service de traversiers. En outre, le Parlement a reçu peu d'information sur la gestion du projet dans la Partie III du *Budget des dépenses*.

15.127 L'une des plus grandes préoccupations notée porte sur le financement du projet. Les dispositions hors-bilan complexes sont un moyen inhabituel, plus coûteux que l'emprunt direct auquel le gouvernement a habituellement recours pour acquérir des infrastructures. Dans le présent cas, cela a entraîné des coûts additionnels estimés à 45 millions de dollars. Le gouvernement devra examiner attentivement les coûts et les avantages du recours à ce mode de financement pour tout projet futur.

15.128 Le gouvernement a d'importantes responsabilités contractuelles et obligations financières dans le cadre de ce projet. Il devra superviser étroitement le projet et bien gérer ses engagements dans les années à venir.

15.129 Nous continuerons d'observer l'évolution de ce projet, tout particulièrement les aspects environnementaux et le résultat des travaux de construction.

Équipe de vérification

Bernard Barry
Terry Dejong
Serge Huot
Tom Koplyay
Cyril Lee-Shanok
Rosemary Marenger
Geoffrey Robins

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Tony Brigandi.

Chapitre 16

Revenu Canada

Taxe de transport aérien

Table des matières

	Page
Points saillants	16-5
Introduction	16-7
Objectif et étendue de la vérification	16-7
Observations et recommandations	16-8
Dispositions législatives et mémorandums concernant la taxe de transport aérien (TTA)	16-8
Revenu Canada a l'intention de remplacer le mémorandum de l'accise sur la TTA, maintenant désuet	16-8
Il semble possible de se soustraire à une partie de la TTA par la planification fiscale	16-9
Vérification des transporteurs aériens titulaires de licence	16-10
Plusieurs employés de Revenu Canada, dont les fonctions touchent à la TTA, n'ont pas une expérience approfondie de la taxe	16-10
L'étendue de la vérification s'améliore après avoir atteint des niveaux très bas	16-11
En raison de l'absence de directives à jour concernant les vérifications de la TTA, les vérificateurs risquent de suivre des méthodes qui manquent d'uniformité ou qui ne conviennent pas	16-12
Perception et comptabilisation des recettes	16-14
Les transporteurs qui ont éprouvé des difficultés financières après la déréglementation du transport aérien représentent une grande partie des créances au titre de la TTA	16-15
Conclusion	16-16
Pièces	
16.1 Taxe de transport aérien - Recettes pour l'exercice se terminant le 31 mars 1995 - Ventilation par catégorie de transporteurs aériens	16-7
16.2 Tarif partiel de la taxe de transport aérien	16-8
16.3 Taxe de transport aérien - Créances au 31 mars 1995 -	

Ventilation selon l'importance du solde 16-15
16.4 Taxe de transport aérien - Créances au 31 mars 1995 - Ventilation par genre de recettes 16-15
16.5 Taxe de transport aérien - Créances au 31 mars 1995 - Ventilation par année d'origine et par catégorie de transporteurs 16-16

Revenue Canada

Taxe de transport aérien

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Jim Ralston

Points saillants

16.1 La taxe de transport aérien (TTA) a été instituée en 1974. Pour l'exercice se terminant le 31 mars 1995, les recettes provenant de cette taxe ont presque atteint 589 millions de dollars. Revenu Canada applique la taxe et il en verse le produit à Transports Canada, qui utilise ce produit pour compenser le coût des installations et des services offerts dans le domaine du transport aérien.

16.2 Le principal document d'application portant sur la TTA est un « mémorandum » qui date de 1989 et qui n'a pas été mis à jour conséquemment aux modifications apportées aux dispositions législatives pertinentes. En 1993, Revenu Canada a entrepris de remplacer l'ancien mémorandum par un document nouveau, qui consistera en feuillets mobiles pour une mise à jour plus facile. Le nouveau document n'existe maintenant que sous forme d'ébauche.

16.3 Il n'existe à Revenu Canada aucun noyau d'expertise en TTA. L'Administration centrale du Ministère est structurée selon les responsabilités fonctionnelles, tandis que la responsabilité de traiter avec les 182 transporteurs aériens titulaires d'une licence pour percevoir la taxe est décentralisée et incombe aux bureaux de district. En raison du faible volume de travail ayant trait à la TTA dans la plupart des bureaux, le Ministère peut difficilement maintenir l'expertise nécessaire pour effectuer des vérifications, pour rendre des décisions à l'intention des transporteurs aériens ainsi que pour leur apporter d'autres formes d'aide. De plus, le Ministère risque ainsi de traiter les transporteurs aériens différemment selon la région du pays.

16.4 L'étendue de la vérification de la TTA a été faible ces dernières années en raison de la forte demande exercée sur les ressources de vérification par l'entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services. Certains bureaux de district ont récemment intensifié les efforts déployés pour vérifier la TTA. Au cours de la

période où l'étendue de la vérification de la TTA atteignait de bas niveaux, un certain nombre d'années d'imposition sont devenues « frappées de prescription » (c'est-à-dire qu'elles ne peuvent plus faire l'objet d'une vérification) dans le cas d'un transporteur important. Cela peut avoir entraîné une perte de recettes considérable.

16.5 Des soldes importants de TTA impayée sont devenus irrécouvrables à cause des difficultés financières que certains transporteurs aériens ont éprouvées dans les années suivant la déréglementation du transport aérien. La valeur des créances au titre de la TTA atteignait presque 21 millions de dollars le 31 mars 1995, et la majeure partie de cette somme consistait en dettes de seulement 10 transporteurs aériens.

Introduction

16.6 La taxe de transport aérien (TTA) existe depuis 1974. Les recettes de TTA pour l'exercice 1994-1995 se sont élevées à 588,8 millions de dollars. La pièce 16.1 montre comment les recettes se répartissent entre certaines catégories de transporteurs; elle montre également que la grande majorité des recettes sont perçues par l'intermédiaire d'un nombre relativement petit de transporteurs. La TTA est perçue sur les particuliers, dans le cas des vols réguliers, et sur les affréteurs, dans le cas des vols affrétés; elle ne s'applique pas au transport des marchandises. Le plus souvent, les agents de voyages perçoivent la taxe et la versent aux transporteurs aériens qui, à leur tour, la versent à Revenu Canada. Les transporteurs sont ainsi des agents de perception de la taxe.

Pièce 16.1

Taxe de transport aérien -
Recettes pour l'exercice se terminant le 31 mars 1995
(en millions de dollars)

Ventilation par catégorie de transporteurs aériens

Transporteurs canadiens - Cinq plus gros soldes	384,0 $	65 %
Transporteurs américains - Cinq plus gros soldes	105,4	18 %
Autres transporteurs étrangers - Cinq plus gros soldes	41,4	7 %
Tous les autres transporteurs aériens	58,0	10 %
Total	**588,8 $**	**100 %**

16.7 La taxe est déclenchée par le départ, à partir d'un aéroport canadien, d'un aéronef à voilure fixe, qui a une masse maximale certifiée au décollage supérieure à 8 000 kilogrammes et qui est exploité par un transporteur titulaire de licence aux fins de la TTA. Des taux de taxation différents s'appliquent selon qu'il s'agit d'un vol régulier ou d'un vol affrété et selon le genre d'itinéraire suivi par le détenteur du billet (voir la pièce 16.2).

Pièce 16.2

Tarif partiel de la taxe de transport aérien

Le transport commence et se termine à des points situés dans la zone de taxation et comporte un embarquement au Canada	**Le transport commence dans la zone de taxation, se termine à l'extérieur de cette zone et comporte un embarquement au Canada**	
Vol régulier	Taxe *ad valorem* : 7 % du prix de détail du billet plus 6 $ jusqu'à concurrence de 55 $	Taxe forfaitaire : 55 $ sur chaque montant payé ou payable
Vol affrété (payé ou réputé payé au Canada)	Taxe *ad valorem* : 7 % de la valeur du contrat d'affrètement plus 3 $ par embarquement jusqu'à concurrence de 27,50 $ par embarquement	Taxe forfaitaire : 55 $ par embarquement au Canada

Zone de taxation : le Canada, les États-Unis (sauf Hawaii) et les îles Saint-Pierre et Miquelon

16.8 Le texte législatif habilitant, pour la TTA, est la *Loi sur la taxe d'accise*. La taxe de transport aérien est appliquée par Revenu Canada, qui en transfère les recettes à Transports Canada qui les déduit du crédit des dépenses de fonctionnement afin de diminuer le coût net des installations et des services. Actuellement, les recettes de la TTA servent à réduire le coût de fonctionnement du système de navigation aérienne (SNA).

16.9 Dans le Budget du 27 février 1995, le gouvernement a annoncé son intention de privatiser le système de navigation aérienne. Un document publié par Transports Canada mentionne que la taxe de transport aérien sera réduite ou supprimée à cause de la privatisation du SNA. Aucune échéance n'a toutefois été donnée pour les mesures mentionnées.

Objectif et étendue de la vérification

16.10 Notre vérification visait à déterminer si l'application de la taxe de transport aérien par Revenu Canada s'accompagnait d'un contrôle efficace sur l'établissement des cotisations et la perception des recettes.

16.11 Notre vérification s'est déroulée à l'Administration centrale de Revenu Canada et dans certains bureaux de district. De plus, nous avons eu des entrevues avec des représentants de Transports Canada et du secteur du transport aérien.

Observations et recommandations

Dispositions législatives et mémorandums concernant la taxe de transport aérien (TTA)

16.12 Les dispositions législatives doivent être suffisantes pour appuyer une administration fiscale efficace et efficiente. Depuis l'entrée en vigueur de la législation régissant la taxe de transport aérien, la façon de fonctionner du secteur du transport aérien a beaucoup changé, en grande partie parce que le secteur est moins réglementé. Par ailleurs, la taxe sur les produits et services (TPS) a influé sur l'application de la TTA; les deux taxes frappent certaines transactions, tandis qu'une seule des deux en frappe d'autres.

16.13 En raison des transformations survenues dans le secteur et de l'entrée en vigueur de la TPS, plusieurs questions d'interprétation technique se sont posées. L'émergence de telles questions va de soi

lorsqu'on applique une taxe. Néanmoins, il importe que Revenu Canada et le secteur du transport aérien, avec la collaboration et par l'intermédiaire du ministère des Finances et du système judiciaire, s'il y a lieu, déterminent et corrigent les défauts techniques de la législation qui risquent d'entraîner des résultats anormaux ou de faire augmenter indûment les coûts rattachés à l'observation de la loi.

Revenu Canada a l'intention de remplacer le mémorandum de l'accise sur la TTA, maintenant désuet

16.14 Il importe de mettre à la disposition des contribuables et des autres intéressés des renseignements susceptibles de les aider à comprendre les exigences de la législation pertinente. Au moment de notre vérification, les directives concernant la taxe de transport aérien étaient contenues dans le mémorandum de l'accise ET108, du 31 mars 1989. Des modifications ont été apportées depuis aux dispositions législatives qui régissent la TTA, mais on n'en a pas tenu compte dans ce mémorandum. En outre, Revenu Canada avait déterminé que certaines définitions énoncées dans ce mémorandum étaient inexactes.

16.15 Nous avons été informés que Revenu Canada annulera le mémorandum de l'accise ET108 à l'automne de 1995. Le Ministère a entrepris, à l'automne de 1993, un projet visant à rédiger un nouveau mémorandum sur la TTA à l'usage général de ses employés et des transporteurs. Pour qu'il soit plus facile de tenir le mémorandum à jour, le Ministère a l'intention de le publier sous la forme de feuillets mobiles. Il existe maintenant des ébauches des différentes parties du mémorandum. La première livraison est prévue pour septembre 1995, et le Ministère s'attend à que toutes les sections aient été publiées avant la fin de décembre 1995. En attendant la publication du nouveau mémorandum, les transporteurs aériens seront avertis d'adresser leurs questions au Ministère, qui leur répondra individuellement.

16.16 Le fait d'avoir en circulation une documentation inexacte ou désuète comporte certains risques évidents. Nous connaissons un seul cas où une inexactitude de documents de référence internes de Revenu Canada a amené des agents des demandes de renseignements à donner un conseil erroné à des transporteurs aériens; le fait montre toutefois que des problèmes peuvent découler d'une telle situation. Le transporteur aérien concerné n'a subi aucun préjudice parce que Revenu Canada s'est conformé au conseil donné, mais la cotisation de TTA a été inférieure à la somme prévue par la loi, ce qui a représenté une petite perte pour l'État. Le Ministère a immédiatement pris des mesures pour corriger les inexactitudes.

Il semble possible de se soustraire à une partie de la TTA par la planification fiscale

16.17 En règle générale, du moment que la perception d'une taxe ou d'un impôt peut se faire selon plusieurs taux, en des points divers ou sur

des assiettes différentes, il est possible que des contribuables essaient de réduire au minimum, par une planification fiscale habile, le montant de la taxe à payer. La TTA ne semble pas faire exception. Au cours de notre vérification, nous avons appris que des transporteurs aériens titulaires d'un permis pouvaient, en se servant d'une certaine technique, réduire le montant de taxe de transport aérien à payer en offrant des services d'affrètement. Revenu Canada et le ministère des Finances ont été informés des détails de cette technique. Pour le moment, nous ne savons pas dans quelle mesure cette technique est utilisée. Cependant, elle pourrait être préjudiciable, car elle pourrait contrevenir à l'esprit des dispositions législatives sur le transport aérien et entraîner une perte importante de recettes.

16.18 Si le gouvernement décide de ne pas abolir la taxe de transport aérien après la privatisation du système de navigation aérienne, Revenu Canada ou le ministère des Finances, ou les deux, devraient évaluer le traitement prévu pour les vols affrétés sous le régime fiscal, afin de déterminer si ce traitement fait perdre des recettes importantes.

Réponse du Ministère : *Ni Revenu Canada, ni le ministère des Finances n'ont trouvé des preuves établissant qu'il y a des pertes de recettes. Une fois qu'une décision stratégique aura été prise concernant l'avenir de la taxe de transport aérien, Revenu Canada évaluera, de concert avec le ministère des Finances, si des activités inopportunes de planification fiscale non prévues dans la législation ayant trait à la TTA ont eu lieu.*

Vérification des transporteurs aériens titulaires de licence

16.19 L'application efficace d'une taxe nécessite, entre autres choses, un secteur fonctionnel de vérification assez robuste pour faire en sorte que le montant exact de la taxe soit établi et versé à l'État. En raison des risques inhérents reliés à l'inobservation de la loi, cette fonction de vérification doit avoir pour but de protéger en temps voulu les intérêts de l'État. Pour être robuste, la fonction de vérification doit également avoir assez de ressources pour atteindre ses objectifs ainsi que pouvoir compter sur des employés qui possèdent les connaissances, les compétences et l'expérience exigées par leurs tâches et qui disposent des outils nécessaires à l'exécution de leur travail.

Plusieurs employés de Revenu Canada, dont les fonctions touchent à la TTA, n'ont pas une expérience approfondie de la taxe

16.20 Dans deux bureaux de district de l'accise qui desservent un nombre relativement élevé de transporteurs aériens, quelques vérificateurs peuvent se spécialiser dans la taxe de transport aérien; dans les autres bureaux de district, les vérificateurs travaillent principalement à des vérifications de la TPS et, rarement, à des vérifications de la TTA. A l'Administration centrale, un agent est désigné comme responsable des activités de vérification relatives à la

TTA.

16.21 Autrefois, il y avait une conférence annuelle pour réunir les vérificateurs de la TTA travaillant dans les bureaux de district, mais il n'y en a plus depuis un certain temps. Le manque d'échanges entre vérificateurs de la TTA risque d'aboutir à des vérifications moins efficientes et moins efficaces qu'elles ne pourraient l'être, puisque les vérificateurs ne peuvent pas partager leurs connaissances relatives à leurs problèmes et aux pratiques exemplaires. Toutefois, cette lacune est partiellement comblée par le fait que des vérificateurs de la TTA travaillant dans des districts différents se consultent mutuellement sur des questions précises grâce aux moyens de communication modernes.

16.22 Il y a des raisons de craindre que, dans certains bureaux de district, la réorganisation prévue des activités de vérification fera encore diminuer l'importance que lesdits bureaux accordent à la taxe de transport aérien. Une nouvelle répartition de la charge de travail relative à la vérification de la TTA entre les bureaux de district qui desservent le sud de l'Ontario a amené un important transporteur étranger à se plaindre des conséquences du remplacement du personnel chargé de le vérifier, le nouveau personnel n'ayant pas autant d'expertise.

16.23 Il n'existe aucun programme de formation qui porte particulièrement sur la taxe de transport aérien. La formation est reçue en cours d'emploi, dans les bureaux de district. Un groupe de travail sur la formation relevant de la Direction générale de la validation, de l'exécution et des recherches sur l'observation de Revenu Canada a défini, dans son rapport d'avril 1995, des besoins de formation éventuels qui seront confirmés au moyen d'une évaluation en règle des besoins. Une formation sur les concepts fondamentaux du transport aérien figure au nombre de ces besoins éventuels. Le degré de priorité de cet aspect sera déterminé une fois complétée l'évaluation des besoins.

16.24Revenu Canada devrait créer des centres d'expertise en matière de taxe de transport aérien, peut-être en centralisant dans un ou deux bureaux de district les fonctions administratives concernant la TTA, y compris la vérification.

Réponse du Ministère : *Revenu Canada dispose, à l'Administration centrale, d'un agent désigné responsable du programme de vérification de la taxe de transport aérien; son expertise est à la disposition des agents dans les bureaux locaux. Si la TTA est conservée, Revenu Canada examinera différentes solutions pour faire en sorte que l'expertise concernant la TTA soit distribuée de façon appropriée.*

L'étendue de la vérification s'améliore après avoir atteint des niveaux

très bas

16.25 Il faut des plans adéquats visant la vérification de l'ensemble des transporteurs aériens titulaires de licence. Il importe que les vérifications soient effectuées de façon efficiente, équitable et uniforme. Le Ministère doit trouver et mettre en oeuvre des pratiques et des méthodes de vérification innovatrices, lorsque c'est pratique et rentable.

16.26 A l'Administration centrale, il y a un plan global pour les activités de vérification, et les vérifications de la TTA sont prévues dans ce plan. Dans les bureaux de district, cette situation se traduit par le fait que la majeure partie des efforts visent les vérifications de la TPS. Les titulaires de licence aux fins de la TTA sont très peu nombreux en comparaison des inscrits aux fins de la TPS. A ce jour, Transports Canada ne s'est pas occupé de déterminer une étendue de vérification appropriée pour la TTA. Toutefois, il a une idée de l'étendue qu'il jugerait adéquate et il vient de conclure avec Revenu Canada une entente qui lui permettra d'obtenir des renseignements sur les plans de vérification de celui-ci afin d'exercer une surveillance.

16.27 Depuis plusieurs années, la faible étendue de la vérification inquiète Transports Canada, pour qui la taxe de transport aérien constitue une importante source de recettes. Cette inquiétude a redoublé lors de l'entrée en vigueur de la TPS, le ministère des Transports craignant que le fait d'ajouter à la charge de travail des vérificateurs de Revenu Canada ne fasse encore diminuer l'étendue de la vérification de la TTA. Transports Canada s'inquiétait particulièrement au sujet d'un important transporteur, car l'intervalle très long entre les vérifications risquait de faire que certaines années d'imposition soient « frappées de prescription », Revenu Canada ne pouvant plus vérifier ces années-là. C'est effectivement ce qui s'est produit, et sept années d'imposition du transporteur n'ont pas été à vérifiées. Selon les résultats des vérifications portant sur les années qui ont précédé et qui ont suivi les années frappées de prescription, il est raisonnable de croire que des recettes de plusieurs millions de dollars ont ainsi été perdues.

16.28 L'étendue de la vérification s'est récemment améliorée. Au cours des quatre dernières années, Revenu Canada a effectué 35 vérifications de la TTA, établissant des cotisations de taxe, d'intérêts et de pénalités qui dépassent globalement 20 millions de dollars. De ce nombre, 28 vérifications ont eu lieu au cours des deux dernières années. Il y a 182 transporteurs aériens titulaires de licence.

16.29 Pour ce qui est du transporteur important qui n'a pas été vérifié durant plusieurs années, le Ministère nous signale que des modifications apportées à sa politique empêcheront à l'avenir les situations du genre. Le « programme des dossiers importants », qui existe depuis de nombreuses années à l'ancien service de l'Impôt, sera

élargi pour s'appliquer à tous les genres de recettes, y compris celles de la TTA, maintenant que l'Impôt a été fusionné avec Douanes et Accise. Selon la politique de l'impôt régissant ce programme, chaque « dossier important » devait être vérifié tous les deux ans; dans le portefeuille unifié de Revenu Canada, la politique correspondante exigera que chaque grande société fasse l'objet d'une vérification complète au moins deux fois par période de cinq ans et d'un examen restreint les autres années.

En raison de l'absence de directives à jour concernant les vérifications de la TTA, les vérificateurs risquent de suivre des méthodes qui manquent d'uniformité ou qui ne conviennent pas

16.30 Un guide de vérification de la TTA a été publié en 1983, puis modifié en 1987; il est encore à la disposition des utilisateurs éventuels. Ce guide est encore plus ancien que le mémorandum ET108 de l'accise, lui-même désuet et sur le point d'être annulé. Des vérificateurs nous ont dit que le guide de vérification de la TTA ne correspond plus au déroulement normal des vérifications effectuées aujourd'hui et qu'il est donc rarement utilisé. Le système de vérification sur ordinateur portatif de Revenu Canada contient un profil du secteur du transport aérien et certains guides de vérification d'ordre général qui, bien que conçus en fonction de la TPS, peuvent servir aux vérifications de la TTA. Lorsque le mémorandum à usage général sur la TTA, mentionné au paragraphe 16.15, aura été finalisé, Revenu Canada a l'intention de le prendre comme point de départ pour établir un manuel de vérification de la TTA pour les vérificateurs locaux. Le Ministère est à mettre à jour le profil du secteur du transport aérien sur ordinateur portatif et y intègre de l'information propre à la TTA.

16.31 Notre examen de certains dossiers de vérification réglés a révélé la diversité des méthodes de vérification employées par différents bureaux de district. Le secteur du transport aérien est au courant de la chose et craint que les transporteurs ne soient pas tous traités de façon équitable. A notre avis, le fait que les vérifications se déroulent différemment n'indique pas nécessairement un manque d'équité dans le traitement des transporteurs. Les différences entre les méthodes de tenue de livres des transporteurs aériens et les différences entre le degré de risque d'inobservation de la loi par les différents transporteurs justifient souvent l'emploi de méthodes de vérification spécialement adaptées au client. Par contre, les différences de méthode devraient s'inscrire dans un cadre de planification des vérifications appliqué de manière uniforme. Comme les vérificateurs de la TTA ont pour seuls outils à leur disposition un guide de vérification dépassé et certains documents conçus pour servir aux vérifications d'une autre taxe, nous ne croyons pas qu'il existe pour la taxe de transport aérien un cadre adéquat de planification des vérifications.

16.32 Les renseignements que nous avons obtenus sur les avis

d'opposition et les appels interjetés devant les tribunaux relativement à la taxe de transport aérien révèlent que les techniques de vérification suivies par Revenu Canada ont suscité plusieurs différends. Sur les 14 oppositions et appels présentés pour la période commençant en 1988, trois découlaient d'un différend sur les techniques d'analyse employées par Revenu Canada, et quatre, d'un différend relatif aux méthodes d'échantillonnage suivies par le Ministère. Dans le cas d'un transporteur aérien, la cotisation établie à la suite d'une vérification a été contestée durant plusieurs années, et le motif invoqué était que certaines méthodes de vérification suivies pour aboutir à la cotisation n'étaient pas adéquates. Conséquemment à cette contestation, dans une vérification du même transporteur aérien effectuée plus tard, Revenu Canada a grandement modifié sa façon d'effectuer la vérification, afin d'arriver à un résultat plus facile à justifier.

16.33 Revenu Canada devrait établir un cadre de planification des vérifications visant la TTA, afin d'avoir la certitude que des techniques de vérification adéquates sont choisies pour les vérifications et que ces techniques sont appliquées de manière uniforme.

Réponse du Ministère : *Aujourd'hui, les plans de travail de Revenu Canada comprennent des vérifications de la taxe de transport aérien. Dans le but d'assurer la qualité et l'uniformité des vérifications ministérielles, qu'elles aient trait à la TTA, à la TPS ou à l'impôt sur le revenu, Revenu Canada a adopté, dans le cadre de sa restructuration, un Programme d'assurance de la qualité. Grâce aux examens d'assurance de la qualité menés dans le cadre de ce programme, le Ministère revoit l'application des conseils techniques, des politiques et des procédures pour assurer l'uniformité et confirmer le respect des normes appropriées. Le transfert des gros transporteurs au Programme des grandes entreprises permettra d'accroître l'uniformité parmi ces transporteurs. Si la TTA est conservée, Revenu Canada examinera différentes options pour améliorer les mesures en vue de l'application de techniques de vérification appropriées et uniformes à l'échelle nationale.*

16.34 L'Administration centrale se fie aux processus de revue appliqués par les bureaux locaux pour s'assurer que les vérifications effectuées satisfont à des normes de qualité acceptables. Le service fonctionnel de vérification de l'Administration centrale tient des consultations avec les vérificateurs locaux au sujet de cas particuliers.

16.35 Un des risques reliés à la taxe de transport aérien est qu'un transporteur ne demande pas de licence. Jusqu'ici, Revenu Canada a découvert des transporteurs non titulaires de licence grâce à des observations au hasard de ses vérificateurs et grâce à des plaintes reçues de transporteurs titulaires de licence. Par le passé, Transports Canada communiquait à Revenu Canada des renseignements sur les demandes

de licence, que le Ministère pouvait utiliser pour exercer un suivi et s'assurer que les transporteurs étaient titulaires de licence. Toutefois, Revenu Canada ne trouvait pas ces renseignements utiles, ayant plutôt besoin de données sur les licences accordées. Transports Canada a récemment commencé à fournir des renseignements sur les licences accordées, et ces renseignements feront l'objet de mesures de suivi de la part des bureaux de district.

16.36 Revenu Canada devrait adopter des moyens plus systématiques afin de s'assurer que les transporteurs aériens visés par la loi sont effectivement titulaires d'une licence pour percevoir la TTA.

Réponse du Ministère : *Revenu Canada identifie les transporteurs aériens au moyen de différentes sources, notamment :*

- *les renvois de l'Office national des transports (ONT), énumérant les nouveaux transporteurs aériens titulaires de licence;*
- *le rapprochement des bases de données entre les transporteurs aériens titulaires d'une licence pour la taxe de transport aérien dans le Système commercial de l'accise (SCA) et les transporteurs aériens titulaires d'une licence octroyée par l'ONT;*
- *les renvois et les plaintes d'autres transporteurs aériens.*

Si la TTA est retenue, le Ministère reverra l'efficacité des procédures selon lesquelles il s'assure que les transporteurs aériens tenus de percevoir la taxe de transport aérien détiennent la licence appropriée.

Perception et comptabilisation des recettes

16.37 Il importe que le système comptable accumule des données assez détaillées pour faciliter la présentation, en temps opportun, de renseignements financiers utiles.

16.38 Revenu Canada comptabilise la TTA au moyen du Système commercial de l'accise (SCA), qui est distinct du système de la taxe sur les produits et services. Lorsque le SCA a été créé, la taxe de vente fédérale représentait le gros de son volume. Puisque la taxe de vente fédérale a été abolie, aucune amélioration n'est apportée au SCA pour mieux répondre aux besoins de la TTA.

16.39 Parce que les recettes de TTA sont ajoutées à son crédit de fonctionnement, Transports Canada a besoin de transferts exacts et rapides de ces recettes pour pouvoir gérer ses dépenses. Il lui importe de recevoir de tels transferts surtout en fin d'exercice, au moment où Transports Canada doit faire en sorte de ne pas avoir dépensé, au cours de l'exercice, des fonds supérieurs à ceux de son crédit. Les problèmes

qui, dans un passé récent, empêchaient Revenu Canada d'effectuer les transferts dans les délais voulus semblent maintenant avoir été résolus. Transports Canada utilise des renseignements en sa possession pour surveiller les transferts relatifs à certains transporteurs aériens.

16.40 Avec la fusion des anciens services de l'Impôt et de Douanes et Accise, Revenu Canada est en voie d'unifier sa fonction de perception. Cette unification vise à résoudre les problèmes qui se posent lorsque, par exemple, un agent de perception s'occupe d'une société, disons ici un transporteur aérien, qui doit au Trésor fédéral des sommes représentant plusieurs genres de taxe ou d'impôt, par exemple TTA, TPS, impôt sur le revenu. A l'heure actuelle, l'agent de perception n'a pas accès simultanément aux renseignements concernant tous les soldes fiscaux en souffrance. Pour obtenir un tableau complet de la situation fiscale du transporteur, l'agent doit consulter plusieurs systèmes, d'où un certain manque d'efficience. Revenu Canada élabore actuellement un système polyvalent qui prendra des renseignements du système de l'impôt sur le revenu et de celui de la TPS pour produire un relevé unifié des dettes fiscales impayées. A une étape ultérieure de l'élaboration, le nouveau système sera élargi pour englober d'autres genres de recettes fiscales; malheureusement, selon l'évaluation préliminaire faite par Revenu Canada, étendre le système intégré de perception des recettes à la taxe de transport aérien peut ne pas être rentable en raison du petit nombre de comptes en jeu par rapport aux coûts connexes de développement des technologies de l'information. Une solution de remplacement pourrait être l'élaboration d'un système manuel pour la TTA.

16.41 Au cours de notre vérification, nous avons éprouvé de la difficulté à obtenir du Ministère différents renseignements et différentes ventilations concernant les recettes de TTA et les comptes débiteurs connexes. Cette difficulté semble bien découler des limites du Système commercial de l'accise et des difficultés auxquelles se butent les employés du Ministère qui veulent l'utiliser, maintenant qu'il ne sert plus au traitement d'une des principales sources de recettes du Ministère.

16.42 Si Revenu Canada ne juge plus rentable d'assurer la maintenance du Système commercial de l'accise et d'y apporter des améliorations, il devrait envisager de le remplacer par autre chose.

Réponse du Ministère : *Revenu Canada se penche actuellement sur le rôle du Système commercial de l'accise (SCA). Le Ministère étudie des méthodes de rechange pour exécuter certaines fonctions du SCA. A ce jour, deux décisions ont été prises au sujet de l'avenir du SCA :*

- *Il est prévu que la composante des licences du SCA s'inscrive dans l'initiative du numéro d'entreprise en 1997.*

o *La fonction de comptabilité du SCA sera intégrée au Système de comptabilité normalisé en 1997-1998.*

Le Ministère continuera d'explorer la faisabilité des solutions de rechange quant aux autres composantes du SCA, y compris la possibilité de lier la composante des comptes débiteurs du SCA au système centralisé des recouvrements de Revenu Canada.

Les transporteurs qui ont éprouvé des difficultés financières après la déréglementation du transport aérien représentent une grande partie des créances au titre de la TTA

16.43 Sur les 182 transporteurs aériens titulaires de licence, seulement 10 représentent la presque totalité des créances de TTA au 31 mars 1995. Sept transporteurs canadiens doivent approximativement 17,3 millions de dollars (83 p. 100) en TTA, tandis que trois transporteurs étrangers doivent environ 1,7 million de dollars (8 p. 100). Le total des créances de TTA est de 20,9 millions de dollars (pièce 16.3). Une autre ventilation (pièce 16.4) montre que la taxe impayée représente 16,2 millions de dollars (77 p. 100), les intérêts impayés, 2,3 millions (11 p. 100), et les pénalités impayées, 2,4 millions (12 p. 100).

Pièce 16.3

Taxe de transport aérien - Créances au 31 mars 1995
(en millions de dollars)

Ventilation selon l'importance du solde

Transporteurs canadiens - Sept plus gros soldes	17,3 $	83 %
Transporteurs étrangers - Trois plus gros soldes	1,7	8 %
Total pour les dix plus gros soldes	19,0	91 %
Tous les autres soldes	1,9	9 %
Total global	**20,9 $**	**100 %**

Pièce 16.4

Taxe de transport aérien -
Créances au 31 mars 1995
(en millions de dollars)

Ventilation par genre de recettes

Taxe	16,2 $	77 %
Intérêts	2,3	11 %
Pénalités	2,4	12 %
Total	**20,9 $**	**100 %**

16.44 Une ventilation des créances de TTA par année d'origine et par catégorie de transporteurs (pièce 16.5) révèle une configuration intéressante. Les catégories sont les suivantes : les transporteurs qui éprouvent des difficultés financières et ceux qui n'en éprouvent pas (les transporteurs « ordinaires »). Les dettes impayées depuis moins d'un an s'élèvent à 5,8 millions de dollars (28 p. 100 du total) et elles se rapportent presque entièrement aux transporteurs « ordinaires ». Les dettes impayées depuis un à deux ans s'élèvent à 7,0 millions (33 p. 100 du total), mais seulement un quart de cette somme se rapporte à des transporteurs « ordinaires », tandis que les trois quarts sont des comptes de transporteurs en difficulté financière. Quant aux 8,1 millions de dollars (39 p. 100 du total) qui sont exigibles depuis plus de deux ans, ils sont presque tous le fait de transporteurs en difficulté financière. Plusieurs transporteurs aériens ont éprouvé de graves difficultés financières après la déréglementation du secteur du transport aérien. Ces dernières années, Revenu Canada a radié cinq comptes débiteurs d'une valeur globale de 12,1 millions de dollars. A en juger par la configuration que révèle la pièce 16.5, il y a lieu de s'attendre à d'autres radiations importantes.

Pièce 16.5

Taxe de transport aérien -
Créances au 31 mars 1995
(en millions de dollars)

Ventilation par année d'origine et
par catégorie de transporteurs

	1994-1995	1993-1994	Avant 1992-1993	Total	Proportion
Ordinaires	5,6 $	1,6 $	0,1 $	7,3 $	35 %
En difficulté financière	0,2	5,4	8,0	13,6	65 %
Total	**5,8 $**	**7,0 $**	**8,1 $**	**20,9 $**	**100 %**
	28 %	**33 %**	**39 %**	**100 %**	

16.45 On voit que, sauf dans le cas des transporteurs en difficulté financière, les comptes débiteurs sont généralement acquittés dans le cours normal des affaires, sans que Revenu Canada ait à prendre des

mesures de recouvrement.

Conclusion

16.46 La déréglementation du secteur du transport aérien et l'entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services ont considérablement influé sur l'application de la taxe de transport aérien. Des questions d'interprétation des dispositions législatives concernant la TTA se sont posées, des « mémorandums » d'application sont devenus désuets, l'étendue de la vérification a atteint des niveaux très bas, et l'expertise en matière de TTA que possède le Ministère a diminué. De plus, des créances irrécouvrables dont le montant est élevé ont été radiées et l'avenir semble réserver d'autres radiations importantes. Il est possible, en outre, que le système comptable ne soit plus viable.

16.47 Certains problèmes majeurs sont en voie d'être réglés. Le Ministère a porté plusieurs questions d'interprétation de la loi devant les tribunaux, qui s'apprêtent à trancher; il rédige des « mémorandums » d'application pour remplacer ses directives désuètes, et l'étendue de la vérification a rebondi de façon marquée.

16.48 Toutefois, d'autres problèmes persistent. Il n'existe, pour les vérifications de la TTA, aucun cadre de planification permettant de faire en sorte que les vérificateurs choisissent de manière cohérente leurs méthodes de vérification. Pourtant, un tel cadre est d'autant plus nécessaire que les employés chargés d'appliquer la TTA sont dispersés dans plusieurs bureaux de district et que la plupart d'entre eux ont peu de possibilités d'approfondir leur connaissance de la taxe et des techniques adéquates à employer pour la vérifier. Par ailleurs, le personnel du Ministère continue d'utiliser, pour la taxe de transport aérien, un système comptable qui est en passe de devenir archaïque. Les recommandations formulées dans le présent chapitre sont des remèdes possibles aux problèmes qui persistent.

Équipe de vérification

Tom Allen
Nabi Baksh
Jayanta Chatterjee
Dan Duguay

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Jim Ralston.

Chapitre 17

Aperçu des programmes de développement économique régional

Table des matières

	Page
Points saillants	17-5
Introduction	17-7
La question des disparités économiques régionales	17-7
Qu'entend-on par disparités économiques régionales?	17-8
Les programmes de développement économique régional par rapport à l'ensemble des paiements de transfert fédéraux	17-11
La stratégie fédérale pour remédier aux disparités économiques régionales	17-11
Les restrictions budgétaires et leurs incidences	17-13
Observations	17-14
Nécessité de rendre les objectifs opérationnels	17-14
Il faut des objectifs mieux ciblés et des buts précis	17-14
La nécessité de faire une évaluation critique de chaque projet avant de l'approuver	17-14
Les entités possèdent leurs propres critères d'évaluation et d'approbation des projets	17-14
Les délais d'approbation	17-15
Mesure et communication des résultats	17-15
Les indicateurs choisis ne sont pas toujours suffisants	17-16
Nécessité d'améliorer la mesure des résultats	17-17
Les entités diversifiées peuvent avoir des incidences à l'échelle nationale	17-18
Possibilités de coopération	17-18
Contributions remboursables	17-18
Les entités appliquent différemment la politique de remboursement des contributions	17-18
Fonctionnement futur des programmes de développement économique régional	17-19
Pièces	
17.1 Revenu personnel par habitant en proportion de la moyenne nationale, 1961-1993	17-9

(Pièce 17.1 n'est pas disponible, voir le Rapport)
17.2 Taux de chômage en proportion de la moyenne nationale, 1966-1993 17-10
(Pièce 17.2 n'est pas disponible, voir le Rapport)
17.3 Aperçu sommaire des programmes de développement économique régional au Canada 17-12

Aperçu des programmes de développement économique régional

Vérificateur général adjoint : Michael J. McLaughlin
Vérificateur responsable : Roger Simpson

Points saillants

17.1 Les initiatives fédérales en matière de développement économique régional datent de plus de 30 ans.

17.2 Le présent chapitre donne un aperçu de certains grands thèmes des vérifications des programmes fédéraux de développement économique régional que nous avons effectuées dans quatre entités. Bien que les mandats des entités diffèrent, ils prévoient tous des programmes d'aide financière destinés au secteur industriel. Comme les chapitres 18 à 21 comprennent des descriptions plus détaillées de l'environnement opérationnel de chaque entité et des observations détaillées sur leurs programmes, les lecteurs sont invités à les lire afin de replacer le présent chapitre en contexte.

17.3 On définit habituellement les disparités économiques entre les régions en fonction des écarts au niveau du revenu personnel, du taux d'activité de la population active et du taux de chômage. Bien que les disparités entre le revenu par habitant des provinces les plus riches et des provinces les plus pauvres aient diminué, elles existent toujours.

17.4 Les quatre entités fonctionnent dans des environnements différents et selon leur propre mandat. Même s'il n'est pas facile de regrouper nos observations sur toutes ces entités, ces dernières présentent des caractéristiques opérationnelles semblables. Nous avons certaines inquiétudes, comme nous l'expliquons précisément et de façon détaillée dans les chapitres individuels. Ces inquiétudes portent notamment sur :

- le manque d'information sur les programmes qui ont fonctionné et sur ceux qui n'ont pas fonctionné;
- le besoin de faire des évaluations de projet rentables et axées sur les risques;
- la longueur des délais d'approbation;

- la nécessité d'une coopération continue entre les entités;

- la difficulté d'appliquer les modifications apportées aux politiques de remboursement tout en maintenant l'équilibre entre les objectifs des programmes et le recouvrement.

17.5 En période de changements fréquents, il est encore plus important d'avoir une évaluation de programme efficace qui contribue à la prise des décisions. Les entités visées modifient leurs programmes en réaction à diverses influences nouvelles, y compris les compressions budgétaires. Nous avons constaté que les évaluations effectuées par les entités étaient très limitées et que dans beaucoup de secteurs importants, elles faisaient totalement défaut.

Introduction

17.6 Dans les chapitres 18 à 21, nous rendons compte de nos vérifications des entités fédérales qui s'occupent du développement économique des régions du Canada. Trois d'entre elles sont constituées depuis 1987 : l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), le Bureau fédéral de développement régional (Québec) (BFDR[Q]) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO). Nous avons aussi examiné l'Initiative fédérale de développement économique dans le Nord de l'Ontario (FedNor) et les Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel, deux programmes qui relèvent d'Industrie Canada. Pour les fins du chapitre, le mot « entités » désigne l'Agence, les deux ministères et les deux programmes d'Industrie Canada.

17.7 L'étendue des vérifications individuelles est décrite dans les chapitres 18 à 21. Dans le présent chapitre, nous abordons des questions liées à des thèmes communs aux entités : la mesure et la communication des résultats, l'évaluation et la surveillance des projets, les délais d'approbation, les possibilités de coopération et l'introduction des contributions remboursables. Les chapitres individuels contiennent des descriptions plus complètes des mandats et des environnements opérationnels; les lecteurs devraient donc lire ces chapitres pour mieux comprendre les programmes exécutés par les entités et pour prendre connaissance de nos recommandations précises.

17.8 Les entités sont localisées dans la région où elles offrent les programmes spécifiques à cette dernière. Elles représentent les intérêts des régions à l'égard de questions de portée nationale et elles représentent le gouvernement fédéral dans les cas où ses décisions ont des effets pour leur région en particulier.

17.9 Le présent chapitre donne :

- un bref aperçu de certaines des différences qui contribuent aux disparités économiques régionales;

- les tendances de certains indicateurs économiques importants au cours des 30 dernières années;

- de l'information sur les opérations des entités qui, comme les chapitres individuels le décrivent, nous préoccupent;

- des questions importantes dont il faut tenir compte pour assurer l'efficacité future de ce type de programmes.

La question des disparités économiques régionales

17.10 L'établissement de la population au Canada a été influencé par la géographie, le climat et la présence ou non de ressources naturelles. Les premiers colons européens sont venus au Canada pour pêcher, trapper des animaux pour leur fourrure, cultiver la terre et exploiter les forêts. L'industrialisation a influé sur le développement du pays et différentes collectivités ont surgi le long des axes où il était facile de transporter des matières premières et des produits finis. Aujourd'hui, la population, qui s'établit à environ 29 millions de personnes, est inégalement répartie à la grandeur du pays. On la retrouve principalement à l'intérieur d'une bande étroite située à proximité de la frontière méridionale du pays.

17.11 Sur le plan économique, la situation du pays varie d'une région à l'autre, et il existe de grandes disparités à l'intérieur des régions. En dépit d'une importante croissance démographique et de grands progrès technologiques, les régions demeurent tributaires, à des degrés divers, de secteurs comme la pêche, l'agriculture, l'exploitation forestière, l'extraction minière, les ressources pétrolières et gazéifères, ainsi que de secteurs industriels.

17.12 Les économies des régions fluctuent, les produits font l'objet d'une demande cyclique et certaines ressources sont épuisées. Ces dernières années, divers facteurs ont influé sur la compétitivité du Canada dans le monde : croissance des industries de l'information, émergence de pays du tiers-monde, fin de la guerre froide et mondialisation des marchés. Des alliances en évolution constante, des blocs commerciaux et des accords de libre-échange ont fait leur apparition dans un environnement caractérisé par l'évolution rapide des politiques, de la technologie, de la démographie, des possibilités, de la production à l'échelle mondiale et des coûts de distribution.

17.13 La population ou les richesses du pays n'ont jamais été réparties également entre les régions du Canada. Depuis toujours, il existe des disparités économiques entre les régions. Ces disparités existent encore aujourd'hui comme en témoignent les écarts au niveau des taux de

chômage, des taux d'activité de la population active et des revenus personnels. Les gouvernements successifs se sont efforcés de favoriser l'égalité des chances en mettant en oeuvre des programmes visant à créer des opportunités à l'intention des populations des régions dont le rendement économique était inférieur. En consacrant des programmes au développement économique, les gouvernements veulent favoriser les solutions précisément adaptées aux régions desservies. Les programmes actuels visent à renforcer les économies régionales et, par conséquent, à réduire les disparités entre les régions, à augmenter le potentiel économique de celles-ci et à contribuer au raffermissement général de l'économie nationale.

17.14 Les pays industrialisés du monde entier sont confrontés à des problèmes similaires et ont développé différentes méthodes afin de remédier à ces disparités. Le Canada, lui aussi, est également intervenu de diverses façons pour diminuer les différences économiques entre les régions. Nous reconnaissons que le gouvernement fédéral ne constitue qu'un des intervenants qui ont des répercussions sur les économies des régions, nonobstant les paiements de transfert qu'il verse aux provinces et aux particuliers.

Qu'entend-on par disparités économiques régionales?

17.15 A notre avis, les disparités peuvent être causées par les cycles d'expansion et de ralentissement de l'économie, ainsi que par les facteurs énumérés aux paragraphes 17.10 à 17.14. Les programmes que nous avons vérifiés ont été mis en place en réaction à l'existence et au caractère durable des disparités économiques entre les régions du Canada. Nous n'avons trouvé aucune définition universellement acceptée des disparités économiques régionales. Cependant, cette expression désigne habituellement les écarts au niveau des taux de chômage, des taux d'activité de la population active et des revenus personnels par habitant.

17.16 Les chapitres 18 à 21 font allusion dans certains cas à quelques caractéristiques des économies régionales. Aux fins du présent chapitre, nous avons examiné les statistiques gouvernementales relatives aux revenus et à la population active des 30 dernières années. A la lumière de ces données, nous avons dégagé des tendances permettant de comparer deux groupes de provinces à la moyenne nationale.

17.17 Les pièces qui suivent présentent sommairement l'évolution des disparités économiques régionales au Canada, au cours des 30 dernières années. Même si nous estimons que ces analyses sommaires constituent une toile de fond utile pour l'examen des programmes de développement économique régional, il importe de souligner que la variation de ces indicateurs clés n'indique pas nécessairement le succès ou l'échec des programmes. D'autres changements, par exemple, dans les conditions du marché, les mouvements des populations, la découverte et l'épuisement

de ressources, exercent une influence beaucoup plus importante.

17.18 Les analyses sommaires comparent trois provinces (Ontario, Alberta et Colombie-Britannique) où la situation économique est, de manière générale, meilleure que la moyenne nationale, à des provinces dont la situation économique est généralement inférieure à la moyenne nationale. Dans les pièces, les données sont présentées en proportion de la moyenne nationale (chiffre zéro).

17.19 La pièce 17.1 montre que l'écart du revenu personnel par habitant entre les provinces supérieures et inférieures à la moyenne s'est rétréci lentement mais constamment au cours des 30 dernières années, quoique la différence entre les deux groupes demeure importante. Les expressions provinces supérieures et provinces inférieures désignent les provinces dont le revenu personnel par habitant est supérieur ou inférieur à la moyenne nationale. En 1993, le revenu personnel par habitant dans les provinces supérieures à la moyenne était de 23 463 $, soit 17 p. 100 de plus que celui des provinces inférieures à la moyenne (20 064 $). Le revenu personnel comprend les paiements de transfert gouvernementaux comme les prestations d'assurance-chômage, la sécurité de la vieillesse ainsi que les allocations familiales et les allocations aux jeunes. Il comprend aussi le revenu gagné et, à titre de composante moins importante, les revenus d'intérêts et de dividendes.

Pièce 17.1 n'est pas disponible, voir le Rapport

17.20 Le revenu par habitant dans les provinces inférieures à la moyenne comprend une plus grande part de paiements de transfert gouvernementaux que dans l'autre groupe de provinces. Le fossé entre les paiements de transfert gouvernementaux par habitant s'est creusé entre les deux groupes de provinces vers la fin des années 70 et au début de la décennie suivante. Même si ce fossé s'est légèrement rétréci depuis, les paiements de transfert effectués en 1993 représentaient encore 21,2 p. 100 du revenu personnel par habitant dans le groupe des provinces inférieures à la moyenne, comparativement à 15,7 p. 100 dans l'autre groupe.

17.21 Par contraste, l'écart entre le revenu gagné par habitant a légèrement diminué jusqu'en 1980 et est demeuré stable par la suite. En 1961, le revenu gagné par habitant dans les provinces supérieures à la moyenne (1 634 $) dépassait de près de 41 p. 100 celui observé dans l'autre groupe de provinces (1 160 $). En 1980, l'écart avait diminué pour s'établir à environ 26 p. 100 et était resté à peu près le même en 1993.

17.22 Si l'écart entre le revenu personnel par habitant s'est rétréci au cours de ces 30 années (en grande partie à cause des paiements de

transfert), celui des possibilités de participer au marché du travail ne fait apparaître aucune tendance constante. Comme l'illustre la pièce 17.2, la différence entre les taux de chômage des deux groupes de provinces a varié d'une année à l'autre, mais elle est demeurée considérable. Les données relatives à 1993 indiquent que le taux de chômage dans les provinces inférieures à la moyenne dépassait de 23 p. 100 celui enregistré dans les provinces supérieures à la moyenne.

Pièce 17.2 n'est pas disponible, voir le Rapport

17.23 En outre, au cours des 30 dernières années, les taux d'activité de la population active sont demeurés, dans les provinces au-dessous de la moyenne, d'environ six à sept pour cent inférieurs à ceux de l'autre groupe de provinces. C'est ainsi qu'en 1993, le taux d'activité de la population active dans les provinces inférieures à la moyenne se situait à 52,9 p. 100, par rapport à 58,8 p. 100 dans l'autre groupe (où la moyenne était plus élevée dans une proportion de 11 p. 100). Cela indique qu'une part moins importante de la population âgée d'au moins quinze ans avait du travail ou en cherchait dans les provinces inférieures à la moyenne.

Les programmes de développement économique régional par rapport à l'ensemble des paiements de transfert fédéraux

17.24 Pendant l'exercice 1993-1994, le Canada a effectué des paiements de transfert de 83,4 milliards de dollars en faveur de particuliers, de provinces, de territoires ainsi que de gouvernements et entreprises autochtones. Même si on peut supposer que ces paiements de transfert fédéraux auront d'importantes retombées économiques (y compris diverses incidences sur le plan régional), ils ont été exclus de l'étendue de nos vérifications.

17.25 Même s'il représente une faible proportion de la totalité des transferts fédéraux, le montant que le Canada consacre directement aux programmes de développement économique régional est tout de même considérable en soi. Les entités de développement économique régional ont dépensé quatre milliards de dollars au cours des huit dernières années. Une intervention économique directe, comme celle qu'utilisent ces programmes, est une approche directe pour remédier aux disparités; elle donne aux bénéficiaires l'occasion de saisir les débouchés et fournit des emplois directs aux Canadiens. C'est pourquoi les dépenses affectées à ces programmes et les résultats de ces derniers suscitent beaucoup d'intérêt dans la population et font l'objet de nombreux commentaires.

La stratégie fédérale pour remédier aux disparités économiques régionales

17.26 Par le passé, en réaction à l'évolution des réalités économiques

et politiques, le Canada a mis en oeuvre diverses stratégies visant à stimuler le développement économique régional. Au cours des quelque 30 dernières années, beaucoup de changements ont marqué l'orientation et la nature des programmes, parfois au sein même d'un ministère, parfois en raison de la création de nouvelles entités. La structure et la raison d'être des changements ont traduit les mouvements de la conjoncture économique et les nouvelles idées concernant la façon de remédier aux disparités. Des changements fréquents à la conception des programmes font qu'il est plus difficile de tenir les gestionnaires responsables des résultats globaux et des retombées à plus long terme des programmes. Ces changements ont eu des effets importants sur la capacité du gouvernement de mesurer et d'évaluer les résultats des divers programmes. La pièce 17.3 présente un aperçu sommaire des changements apportés jusqu'à la constitution de chaque entité. Les changements apportés par la suite sont énumérés dans les chapitres 18 à 21.

17.27 Actuellement, toutes les régions du Canada, à l'exception du sud de l'Ontario et des deux territoires, sont desservies par une entité fédérale de développement régional. Outre l'aide fournie par ces entités, les entreprises ont accès à plusieurs programmes nationaux d'Industrie Canada qui sont spécifiques à certains secteurs.

17.28 Les objectifs des entités régionales et des programmes présentent à la fois des similitudes et des différences. Par exemple, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique soutient l'établissement, la modernisation ou l'expansion de petites et moyennes entreprises; elle encourage également la coopération intergouvernementale avec le secteur privé et les institutions. Le Bureau fédéral de développement régional (Québec) accorde la priorité au développement économique à long terme et à la création d'emplois et de revenus durables. Il favorise le développement de petites et moyennes entreprises dans les régions du Québec qui ont de faibles revenus, une croissance économique lente ou des possibilités insuffisantes de se doter d'emplois productifs. Les Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel, gérées par Industrie Canada, soutiennent de grands projets industriels, des infrastructures municipales connexes et des études de faisabilité. L'Initiative fédérale de développement économique dans le Nord de l'Ontario (FedNor) axe son action sur la recherche-développement, la gestion de la qualité, le transfert de technologies et l'amélioration des compétences en gestion, sur la création, l'expansion et la modernisation des entreprises, ainsi que sur le marketing et les études de faisabilité. Le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien se concentre sur la diversification de l'économie de cette région du pays en accordant surtout une aide remboursable aux entreprises dont les projets individuels appuient l'objectif de diversification. Comme les objectifs de ces entités sont différents, il est important de lire les chapitres 18 à 21 pour mieux comprendre l'environnement particulier de chacune.

17.29 Les provinces et certaines municipalités mettent en oeuvre leurs propres programmes de développement économique. Certains de ceux-ci

visent des régions plus petites d'une province. Nos vérifications n'abordent pas les programmes provinciaux ou municipaux.

17.30 A la suite du Budget de 1995, chacun des organismes a apporté des modifications à ses programmes - modifications qui sont importantes dans certains cas.

Les restrictions budgétaires et leurs incidences

17.31 Les programmes de développement économique et tous les autres programmes fédéraux se font concurrence pour l'obtention de ressources prévues dans le cadre budgétaire fédéral et les objectifs de réduction du déficit. De 1988 à 1995, les programmes de développement économique ont versé des contributions de près de 4 milliards de dollars et leurs coûts de fonctionnement ont atteint le seuil des 500 millions de dollars.

17.32 Étant donné que ces programmes de développement régional ont un mandat d'ordre économique, et non pas explicitement un mandat à caractère social, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils soient en mesure de démontrer qu'ils ont contribué au développement ou à la diversification économiques. Par exemple, les résultats peuvent se traduire par l'augmentation de la masse salariale ou la baisse des prestations d'assurance-chômage et des paiements de bien-être social, l'augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers, l'amélioration de la balance des paiements, des initiatives de recherche et développement, des alliances stratégiques, une plus grande influence des régions sur la prise de décisions du gouvernement fédéral et par d'autres résultats tangibles. Pour déterminer les résultats atteints, il faut procéder à une évaluation adéquate des programmes.

Pièce 17.3

Aperçu sommaire des programmes de développement économique régional au Canada

1960 Déduction pour amortissement accéléré accordée dans les régions désignées.

1963 L'Agence de développement régional accorde des subventions à l'investissement et des déductions fiscales à des entreprises pour qu'elles prennent de l'expansion ou s'implantent dans des secteurs qui connaissent un chômage aigu ou persistant.

milieu des années 60 Le Fonds de Développement économique et rural encourage, en fonction des disparités régionales, des initiatives de développement rural et industriel.

Fin des années 60 Création d'organismes régionaux (dont le Conseil de développement de la région de l'Atlantique) afin de stimuler le climat économique général au moyen du renforcement des infrastructures.

1969 Création du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). Son objectif consiste à réduire le chômage et le sous-emploi ainsi qu'à accroître la productivité et le taux d'activité de la population active dans les régions les moins prospères. On met d'abord l'accent sur les provinces de l'Atlantique et sur la péninsule de Gaspé, puis on élargit le programme à une grande partie du Canada. Dans un premier temps, on privilégie le renforcement des infrastructures dans 23 régions qui présentent des possibilités de développement économique. Le programme est financé par le gouvernement fédéral, mais la prestation est effectuée par les provinces.

1974 Mise en oeuvre des Ententes-cadres de développement (ECD) d'une durée de dix ans. Elles portent sur un large éventail de projets de développement et prévoient des subventions et garanties d'emprunt en faveur des régions qui connaissent un faible taux de croissance.

1982 Nouvelle approche stratégique impliquant tous les ministères qui s'occupent de développement. Création d'une nouvelle agence centrale, le Département d'État au développement économique et régional (DEDER), au service d'un nouveau comité du Cabinet. On accroît la place du développement régional dans la prise des décisions gouvernementales. Le MEER fusionne avec des composantes du ministère de l'Industrie et du Commerce (industrie, petites entreprises et tourisme) et devient le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). En raison des fluctuations cycliques de l'économie, l'accent se déplace des préoccupations régionales à celles de portée nationale. On encourage les entreprises privées à investir dans les domaines des infrastructures, du développement de produits, de la recherche et du marketing. Les gouvernements fédéral et provinciaux partagent les coûts, la part du gouvernement fédéral étant plus élevée dans les régions moins développées. Les Ententes de développement économique et régional (EDER) remplacent les ententes-cadres de développement et font appel à d'autres ministères fédéraux pour la mise en oeuvre des programmes. En vertu du Programme de développement industriel et régional (PDIR), les 260 districts de recensement au Canada sont répartis en quatre catégories qui recevront une aide à des degrés divers.

milieu des années 80 Constat à l'effet que le MEER et le MEIR n'ont pas connu un succès suffisant. Des disparités inacceptables au niveau des revenus et de l'emploi persistent dans certaines régions. La réduction effective de l'écart entre les revenus est attribuée aux transferts gouvernementaux.

1987 La Commission MacDonald (Commission royale d'enquête sur l'union

économique et les perspectives de développement du Canada) recommande la création d'entités régionales distinctes avec leurs propres programmes. Cette recommandation conduit à la création de l'APECA, de DEO et du BFDR(Q), devenu indépendant en 1991. FedNor relève d'Industrie Canada (qui a remplacé le MEIR).

Observations

17.33 On trouvera, aux chapitres 18 à 21, les conclusions de nos vérifications des entités de développement économique régional. Bien que les éléments spécifiques de leur conception diffèrent, tous les programmes en cours présentent des similitudes sur le plan opérationnel. Les observations qui suivent portent sur ces similitudes.

Nécessité de rendre les objectifs opérationnels

Il faut des objectifs mieux ciblés et des buts précis

17.34 Les objectifs ministériels et des programmes de la plupart des entités sont formulés en termes généraux. Le défi qui se pose aux gestionnaires consiste à les traduire en objectifs plus clairs et mieux ciblés, avec des buts précis et, le cas échéant, à assurer la gestion des résultats escomptés des projets ou des programmes. Pour les fins d'une gestion permanente, il conviendrait également d'associer ces objectifs opérationnels à des informations sur le rendement qu'on pourrait recueillir et analyser à intervalles réguliers ou périodiquement selon les besoins.

17.35 Les entités ont fixé des objectifs pour leurs principaux programmes d'aide financière, mais, à notre avis, ces objectifs n'ont pas été définis en résultats et en répercussions opérationnels qui permettent la mesure des résultats.

La nécessité de faire une évaluation critique de chaque projet avant de l'approuver

Les entités possèdent leurs propres critères d'évaluation et d'approbation des projets

17.36 Chacune des entités a des critères d'évaluation des projets en fonction desquels elle juge les demandes de financement avant de les approuver ou de les rejeter. Ces critères peuvent inclure l'obligation pour les requérants de démontrer qu'ils satisfont au critère de l'effet d'accroissement ou du besoin d'aide (le projet ne serait pas mis en oeuvre avec la même portée, le même calendrier ou au même endroit s'il ne bénéficiait pas d'une aide) et qu'ils disposent de suffisamment de fonds propres pour investir. Outre la démonstration de la nécessité d'un financement, les requérants doivent établir que l'aide gouvernementale ne donnera pas à leur projet un avantage inéquitable

sur les concurrents de leur région ou d'ailleurs au Canada. Il leur faut également donner la preuve qu'une fois mis en oeuvre, leur projet commercial sera probablement viable et n'aura pas besoin d'un soutien public permanent. Chacune des entités a également établi d'autres critères liés à ses propres programmes.

17.37 Toutefois, les gestionnaires de programmes de chacune des entités éprouvent de la difficulté à respecter certains des critères. Lors du processus d'examen et d'approbation des projets, ils tentent d'évaluer le besoin d'un appui financier. Les entités ne disposent pas de procédures d'évaluation fondée sur les risques qui serviraient de points de repère au personnel au moment d'examiner les projets. Ces procédures aideraient le personnel à comprendre le niveau de risque financier que le gouvernement souhaite assumer et constitueraient des balises quant aux types de projets que l'organisme souhaite appuyer (ou éviter).

17.38 Il est difficile d'évaluer la viabilité future d'un projet : chaque entité a élaboré sa propre méthode tout en respectant le cadre de travail établi. Sur le plan pratique, il est impossible de garantir que tous les projets seront viables, et certains se solderont par un échec. La difficulté est d'établir des méthodes d'évaluation de la viabilité qui sont raisonnables et appropriées par rapport aux fonds publics dépensés. De même, les entités doivent déterminer si l'appui donné à un projet aura des répercussions défavorables sur la concurrence. Les chapitres 18 à 21 décrivent la mesure dans laquelle les entités ont appliqué ces processus avec succès.

17.39 Une autre difficulté pour les gestionnaires est de déterminer si les projets se seraient concrétisés sans l'aide des programmes. La difficulté tient au fait que la décision d'aller de l'avant repose sur plusieurs autres facteurs que la capacité financière (dont le rendement de l'investissement). Nos chapitres indiquent que les programmes ont parfois financé des projets pour lesquels l'effet d'accroissement n'était pas clairement établi et pour lesquels les requérants semblaient disposer de ressources financières pour aller de l'avant sans l'aide des programmes.

Les délais d'approbation

17.40 Les processus d'approbation des projets doivent permettre d'assurer un équilibre entre la prestation d'un service rapide et efficient à la clientèle, d'une part, et la garantie d'une diligence raisonnable sur le plan du contrôle de l'utilisation des deniers publics, d'autre part, tout en ne dépassant pas les ressources disponibles. Tous les programmes ont établi des lignes directrices ou des normes concernant le temps que le personnel devrait consacrer à l'analyse des demandes d'aide et à la prise d'une décision, et leurs systèmes permettent d'établir le temps écoulé entre le dépôt d'une demande, son approbation et le versement d'un paiement.

17.41 Bien que les objectifs varient d'une entité à l'autre et que certaines d'entre elles en atteignent quelques-uns, de manière générale, il faut beaucoup de temps pour que les demandes parviennent à l'étape d'approbation. Les délais de traitement peuvent varier selon la complexité de chaque demande et la diligence raisonnable avec laquelle il faut évaluer le risque d'investir les fonds publics. Les entités doivent aussi tenir compte des frais administratifs par rapport aux montants dépensés. Les délais normaux actuels sont de 30 à 90 jours, les délais réels se situant en moyenne entre 40 et 153 jours. Il s'agit, à notre avis, d'un long processus d'approbation.

Mesure et communication des résultats

17.42 Au cours des huit dernières années, les programmes que nous avons vérifiés ont investi environ quatre milliards de dollars afin de développer les économies des régions du Canada. Malgré l'attention particulière que la question du développement régional a suscitée de la part des médias, de la population, ainsi que des secteurs privé et universitaire, aucun consensus clair ne s'est dégagé sur les résultats atteints par ces programmes ou sur la question de savoir si ceux-ci ont répondu ou non aux attentes.

17.43 Le gouvernement fédéral a pour politique, depuis 1977, d'évaluer le rendement des programmes. Récemment, l'APECA a évalué ses principaux programmes et mérite d'être félicitée pour avoir accompli cette tâche difficile. De même, Industrie Canada a fait une évaluation de FedNor en 1992. DEO et le BFDR(Q) ont évalué certaines des composantes de leurs programmes. Les gestionnaires ont fait d'autres types d'examens, mais ce sont des examens qui ne permettent ni de mesurer ni d'analyser les résultats des programmes.

17.44 Nos trois chapitres consacrés à l'évaluation de programme dans le Rapport de 1993 ont mis en relief son utilité, ainsi que certaines des difficultés qu'elle présente. Un grand nombre des difficultés soulignées dans ces chapitres visent également l'évaluation des programmes de développement économique régional. Par exemple, les objectifs sont généraux dans la plupart des cas, ce qui fait qu'il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle ils ont été atteints. De plus, les méthodes ne sont pas toujours précises ou déterminées à l'avance et il arrive fréquemment que des données clés soient absentes ou inadéquates.

17.45 La surveillance limitée des projets après le versement des fonds constitue un autre problème qui complique l'évaluation. Les entités doivent déterminer les ressources qu'elles peuvent consacrer à la surveillance subséquente, tout en évitant les coûts excessifs et en utilisant leur personnel avec efficience. Elles doivent aussi voir à ce que chacun des projets ait atteint ses objectifs et que les

responsables des programmes obtiennent de leurs clients l'information essentielle à une évaluation plus globale des résultats. Compte tenu du contexte actuel de réduction des ressources, il faut trouver un équilibre entre, d'une part, le coût de la surveillance et, d'autre part, le besoin d'information et les avantages qui en découlent.

17.46 L'information sur les résultats revêt tout de même une importance cruciale au moment où l'on prend la décision d'apporter des changements aux programmes ou d'en concevoir de nouveaux. Les programmes des ministères ont subi beaucoup de changements en réponse aux questions nouvelles et aux environnements changeants (comme l'illustre la pièce 17.3), mais ce qui est moins clair, c'est la mesure dans laquelle les évaluations des résultats antérieurs ont influé sur les changements apportés aux programmes.

17.47 Dans son ensemble, la mesure des résultats au sein des entités s'est révélée décevante. Les éléments de programmes n'ont pas tous été évalués et il est trop tôt pour se prononcer sur les nouveaux. Compte tenu de la politique d'évaluation du gouvernement, les gestionnaires de programmes (sauf ceux de l'APECA où la loi précise les éléments de programmes qui doivent être évalués) ont exercé leurs pouvoirs discrétionnaires pour décider s'il valait la peine d'investir dans une évaluation de tous les éléments de programmes et, dans les cas où ils ont fait des évaluations, pour décider des questions à évaluer. Néanmoins, il n'existe pas assez d'information sur les programmes qui ont fonctionné et sur ceux qui n'ont pas fonctionné. En outre, on n'a pas soumis au Parlement de l'information appropriée sur les résultats obtenus grâce aux milliards de dollars qui ont été investis.

Les indicateurs choisis ne sont pas toujours suffisants

17.48 Les entités ont élaboré certains indicateurs afin de démontrer leurs résultats. Toutefois, dans certains cas, ces indicateurs ne sont pas suffisants et les données manquent de rigueur.

17.49 La création d'emplois est un exemple d'un indicateur utilisé par un certain nombre d'entités. Toutefois, ces dernières n'ont souvent qu'additionné le nombre d'emplois que les projets financés devaient créer, et en ont conclu que leurs programmes avaient créé ces emplois. Bien que le nombre d'emplois créés représente un indicateur fréquemment utilisé, les résultats invoqués ne correspondent généralement pas à des emplois effectivement créés (par opposition aux emplois prévus). De plus, les résultats ne fournissent aucune information sur la nature de ces emplois. Les informations habituellement disponibles ne nous renseignent pas sur la durée d'un emploi (temporaire, à long terme ou à temps partiel), ni sur le niveau de compétence que celui-ci requiert, ni sur la rémunération de cet emploi. En mettant l'accent sur le nombre d'emplois sans donner davantage de détails (par exemple, les incidences sur la masse salariale ou sur les prestations d'assurance-chômage), on s'éloigne d'une analyse vraiment significative des résultats.

Nécessité d'améliorer la mesure des résultats

17.50 Notre examen du rôle et de l'utilisation de la mesure des résultats au sein des entités de développement économique régional fait ressortir plusieurs éléments.

17.51 D'abord, il importe de fixer des objectifs clairs, réalistes et mesurables. Il incombe aux gestionnaires des entités de définir le rendement escompté, les normes de service à la clientèle ainsi que les indicateurs de rendement pertinents et utiles. Si les entités n'ont pas une bonne idée des résultats qu'elles attendent de leurs programmes, il est difficile voire même impossible d'évaluer la mesure dans laquelle les programmes ont atteint leurs objectifs.

17.52 Ensuite, la fiabilité des informations sur le projet revêt une importance déterminante. Les entités doivent, de façon continue, faire le suivi des projets et recueillir les données sur les résultats obtenus par ces projets. Des informations fiables au niveau des projets étayent l'évaluation à tous les niveaux. Ces données permettent une mesure constante du rendement et fournissent une bonne partie des informations nécessaires à l'exécution des évaluations prévues. En outre, l'analyse de ces données par rapport aux coûts aide à déterminer si les projets et les programmes donnent un rendement optimal en contrepartie de l'argent investi. Les entités vérifiées disposaient d'informations sur les résultats prévus des projets financés, mais elles n'avaient pas effectué sur une base régulière le suivi de ces informations afin d'en établir la fiabilité.

17.53 Troisièmement, les résultats d'un programme ne se limitent pas à la somme des résultats des projets. Certains effets ne se mesurent pas par le seul examen des données relatives aux projets; par exemple : l'effet d'accroissement attribuable à un programme (combien d'investissements ne se seraient pas réalisés sans l'aide du programme?) ou le degré de déplacement (la mesure dans laquelle les entreprises subventionnées prennent la place de celles qui ne le sont pas ou les supplantent), ou l'effet multiplicateur (quel est le nombre d'emplois indirects ou le volume des revenus générés par un programme dans une région grâce à un investissement?). Il faut procéder à une analyse plus approfondie afin de dégager des conclusions à propos de ces questions. De plus, il faut évaluer le rendement net d'un programme en fonction de ses retombées et de ses coûts.

17.54 Enfin, comme nous l'avons mentionné, on ne peut mesurer complètement le succès ou l'échec d'un programme de développement économique régional en examinant les fluctuations d'agrégats économiques à l'échelle régionale.

Les entités diversifiées peuvent avoir des incidences à l'échelle nationale

17.55 Les diverses entités s'occupent de certaines questions qui chevauchent leur mandat respectif. Le déplacement à l'échelle nationale en constitue un exemple. Comme nous le faisons remarquer aux chapitres 18 et 20, deux des entités (l'APECA et DEO) mentionnent qu'elles ont attiré dans leur région d'importants contrats fédéraux. A notre avis, le fait que ces contrats aient été attribués à une région plutôt qu'à une autre pourrait avoir des effets positifs ou négatifs sur l'efficience économique à l'échelle nationale. Avec la concurrence des fournisseurs dans les régions, on s'attendrait qu'une certaine attention soit accordée à l'évaluation des effets d'un approvisionnement régional élargi sur l'efficience économique à l'échelle nationale.

Possibilités de coopération

17.56 Les programmes des quatre entités régionales présentent d'importantes différences, tout comme les économies régionales qu'elles desservent. Il faut agir avec circonspection lorsqu'on compare les résultats des programmes. Toutefois, il y a suffisamment de similitudes pour qu'il soit possible de mettre en commun des informations et de comparer certaines activités. Il est encourageant de constater qu'il existe un groupe de travail composé de vérificateurs, d'évaluateurs et d'examinateurs provenant des divers programmes de développement régional et que ces derniers ont partagé leurs expériences des pratiques utilisées dans les domaines de la vérification interne, de l'évaluation et de la mesure du rendement.

Contributions remboursables

Les entités appliquent différemment la politique de remboursement des contributions

17.57 En février 1990, le Conseil du Trésor a approuvé une politique de remboursement de l'aide financière versée aux entreprises. Cette politique avait pour objectif de recentrer les programmes d'aide aux entreprises sur l'investissement dans le développement économique, par opposition à l'octroi de subventions au secteur privé. La politique stipule que toutes les contributions aux entreprises doivent être remboursées. Cependant, elle ne s'applique pas dans les cas suivants : les accords de contribution qui visent des organismes sans but lucratif, les contributions inférieures à 100 000 $ et celles qui sont destinées à des projets qui profitent à un secteur industriel. Les entités traitent de manière sensiblement différente les contributions remboursables. Par contre, aucune des entités n'exige d'intérêt sur ce type de contribution.

17.58 Toutes les contributions consenties aux entreprises par le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest sont

remboursables. Moins de huit pour cent des contributions autorisées en vertu de FedNor sont remboursables, ce qui représente 34 p. 100 de la valeur totale des contributions. Dix-sept pour cent des contributions autorisées en vertu du Programme Action de l'APECA sont remboursables. Environ 24 p. 100 des contributions du Bureau fédéral de développement régional (Québec) sont remboursables, y compris celles versées aux termes des Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel, ententes qui, après février 1990, rendaient remboursables les contributions versées aux projets industriels, mais pas celles versées aux municipalités. Ces pourcentages reflètent les politiques en place avant février 1995.

17.59 Certaines contributions sont remboursables une fois que le client a rempli des conditions précises. Certaines de ces conditions sont complexes et ne seront pas remplies avant de nombreuses années. Étant donné le changement d'orientation de certains programmes, la surveillance et la perception des remboursements nécessiteront beaucoup de compétence et d'efforts de la part du personnel. Les entités devront prendre les décisions nécessaires afin de s'assurer que le rapport coûts-avantages de la perception des créances est optimal.

17.60 Dans le discours du Budget de février 1995, on a annoncé des modifications à la politique de remboursement. A l'avenir, une proportion plus grande de l'aide à des entreprises privées sera remboursable. La récente expérience opérationnelle de Diversification de l'économie de l'Ouest peut se révéler utile aux autres entités (voir chapitre 20).

Fonctionnement futur des programmes de développement économique régional

17.61 A l'avenir, les programmes de développement économique régional au Canada seront différents. Parmi les modifications annoncées, mentionnons les importantes compressions budgétaires dans la plupart des entités, les nouveaux programmes en partenariat avec des institutions financières, l'accent mis sur les contributions remboursables et diverses autres.

17.62 Plusieurs questions d'intérêt doivent retenir l'attention. Tout d'abord, il est primordial de déterminer ce que l'argent dépensé permet d'accomplir. Sans évaluations objectives des résultats des programmes, comme celles qui sont exigées pour les programmes de l'APECA, les entités ne peuvent répondre adéquatement à cette question fondamentale. Nous estimons qu'en période où les ressources sont de plus en plus limitées, l'incapacité de mesurer les résultats des programmes et d'en rendre compte constitue un risque financier inacceptable lorsqu'il s'agit de déterminer la meilleure utilisation à faire des deniers publics.

17.63 D'autres questions doivent également être résolues, comme la mesure dans laquelle les projets devraient être surveillés, la responsabilité des gestionnaires de programme une fois que la majorité des paiements ont été effectués et la façon de traduire les objectifs des programmes en opérations efficientes et efficaces. Il faut aussi analyser plus rigoureusement les questions suivantes : l'incidence des programmes sur les concurrents, le besoin de financement tel que défini par le critère de l'effet d'accroissement, l'évaluation des retombées économiques prévues et la viabilité des projets. En période de compressions, mettre en oeuvre le nouveau régime de remboursement représentera un défi pour les entités. Il y aurait aussi lieu d'améliorer la coordination avec d'autres entités afin de rendre la prestation des programmes plus efficiente.

17.64 Pour conclure, le gouvernement fédéral met en oeuvre un certain nombre de programmes de développement économique régional par l'intermédiaire d'entités distinctes. Ces entités ont des priorités différentes et des objectifs quelque peu différents. Il est essentiel que chacune de ces entités évalue les répercussions de ses programmes de sorte que le gouvernement dispose de l'information nécessaire pour évaluer ses politiques en matière de développement économique régional.

Réponses des entités

Réponse de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique : *L'agence de promotion économique du Canada atlantique reçoit avec plaisir les conclusions et les observations du vérificateur général; elle est aussi heureuse de constater que le VG reconnaît les progrès accomplis en évaluant ses principaux programmes et en coordonnant l'action du gouvernement fédéral, des provinces et du secteur privé, les résultats les plus manifestes étant dans les secteurs du tourisme et de la géomatique.*

L'Agence prendra des mesures pour donner suite à chacune des recommandations du vérificateur général; certaines mesures en ce sens ont déjà été prises. Les réponses détaillées de l'Agence font suite à chacune des recommandations formulées par le VG au chapitre 18.

Voici un bref résumé des domaines les plus importants où le travail de l'Agence est pertinent aux observations faites au chapitre 17.

Évaluation et modifications à la politique et aux programmes

L'APECA a eu recours dans une grande mesure à l'examen et à l'évaluation pour avoir une idée de ses résultats et pour orienter d'importants changements à la politique et aux programmes afin de promouvoir les objectifs de développement économique du gouvernement. L'Agence a fait des évaluations approfondies, novatrices à certains égards, de ses deux principaux programmes (Action et COOPÉRATION); elle a aussi évalué le Programme Diversi-Pêches (PDP) ainsi que des ententes dans le cadre du Programme de COOPÉRATION.

Tous ces travaux ont été suivis d'une évaluation globale de l'Agence par le gouvernement, dans le cadre de l'exercice d'examen des programmes, à l'automne de 1994. Le Cabinet a alors confirmé le mandat de coordination du développement économique dans la région de l'Atlantique et de promotion du développement des entreprises et de la création d'emplois, de concert avec le secteur privé. En même temps, il a exigé que l'Agence modifie considérablement ses façons de procéder. L'aide aux termes du Programme de développement des entreprises est maintenant entièrement remboursable, sans condition, et ne doit représenter qu'un moyen parmi d'autres à la disposition de l'APECA pour venir en aide aux entreprises et favoriser le développement économique. Puisque les contributions sont maintenant remboursables et que les modes de fonctionnement s'y rapportant ont été changés, les agents d'affaires de l'APECA devront garder le contact avec les entreprises clientes une fois passé le stade de l'évaluation initiale du projet et apporter aide et conseil pendant toute la durée du projet, et même après, dans des domaines comme le marketing, les pratiques de gestion exemplaires, l'assurance de la qualité et l'innovation technologique. Cette approche globale d'aide aux entreprises réduira encore plus les risques et fera augmenter le taux de succès, déjà élevé, de l'APECA dans le domaine de l'aide aux entreprises.

Approvisionnement

A notre avis, aider les entreprises de la région de l'Atlantique à soumissionner pour des marchés du gouvernement fédéral ne nuit en rien à l'efficacité économique nationale. La politique des retombées industrielles et régionales (RIR) a pour objet de faire en sorte que les règles soient les mêmes pour tous, que les entreprises des régions aient l'occasion de participer aux grands projets d'approvisionnement du gouvernement et de soumissionner pour ses marchés. L'optimisation des ressources, la rentabilité et l'efficience, bref, la compétitivité, sont les facteurs primordiaux dans le processus d'approvisionnement. La politique a été établie avant la création des agences régionales.

L'APECA croit que son rôle dans la mise en oeuvre de cette politique renforce l'efficacité économique nationale et en même temps le Canada atlantique, car le bassin de fournisseurs s'en trouve élargi, ce qui suscite davantage de concurrence dans le processus.

Réponse de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada : *L'analyse des programmes de développement économique faite dans ce chapitre prend pour acquis que toutes les agences régionales ont le mandat de répondre aux disparités économiques régionales. Cela n'est pas le cas du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, à qui la* Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien *a donné pour mandat de développer et de diversifier l'économie de l'Ouest canadien. Ce mandat reconnaît que l'économie de l'Ouest repose fortement sur les ressources naturelles et qu'elle est par conséquent vulnérable aux cycles de « prospérité et de récession ». Cette conception du développement économique est fondamentalement différente, elle a été citée récemment par l'OCDE comme « ... une amélioration importante du système centralisé ... un assouplissement, permettant aux régions d'élaborer des politiques et des programmes adéquats et bien adaptés à*

leurs besoins. »

Chapitre 18

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Table des matières

	Page
Points saillants	18-5
Introduction	18-7
Arguments en faveur du développement économique du Canada atlantique	18-7
L'Agence de promotion économique du Canada atlantique - Une approche décentralisée	18-7
Objectifs et étendue de la vérification	18-9
Objectifs	18-9
Étendue	18-10
Observations et recommandations	18-10
Mesure et communication des résultats	18-10
Contexte	18-10
Initiatives louables visant à mesurer les résultats et à les communiquer	18-11
Les résultats mesurés sont pertinents par rapport aux questions clés relatives à l'intendance	18-12
Nécessité de recueillir et de conserver de l'information en permanence	18-13
Mesure des résultats - le Programme Action	18-15
Mesure des résultats - le Programme de COOPÉRATION	18-19
Mesure des résultats - défense des intérêts de la région	18-20
Communication des résultats au Parlement	18-21
Activité récente de l'Agence	18-21
Gestion des projets et prise de décisions	18-21
Introduction	18-21
Évaluation des projets qui relèvent des programmes Action et Diversi-pêches	18-22
Surveillance et contrôle des projets qui relèvent des programmes Action et Diversi-pêches	18-26
Conclusion	18-28
Évaluation, surveillance et contrôle des projets qui relèvent du Programme de COOPÉRATION	18-29

Coordination 18-31
Contexte 18-31
Soutien d'initiatives de développement économique prises par des tierces parties 18-31
Évaluation d'initiatives récentes en matière de coordination 18-32
Conclusion 18-33

Pièces

18.1 Comparaison des taux d'activité - Population active âgée de 15 ans et plus 18-7
(Pièce 18.1 n'est pas disponible, voir le Rapport)
18.2 Comparaison des taux de chômage - Population active âgée de 15 ans et plus 18-8
(Pièce 18.2 n'est pas disponible, voir le Rapport)
18.3 Comparaison des revenus (salaires ou revenus nets tirés d'un travail indépendant) 18-9
(Pièce 18.3 n'est pas disponible, voir le Rapport)
18.4 Résultats clés communiqués au Parlement 18-11
18.5 Objectifs des programmes Action et de COOPÉRATION 18-12
18.6 Processus d'évaluation du Programme Action 18-15
(Pièce 18.6 n'est pas disponible, voir le Rapport)
18.7 Ententes de COOPÉRATION en vigueur en date du 31 mars 1995 18-22
18.8 Profil des propositions de projet en vertu des programmes Action et Diversi-pêches, du 1er octobre 1993 au 30 septembre 1994 18-23
18.9 Définition des objectifs des projets 18-24
18.10 Évaluation du besoin d'aide 18-25
18.11 Évaluation de la viabilité 18-26

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Vérificateur général adjoint : Wm. F. Radburn
Vérificateur responsable : John O'Brien

Points saillants

18.1 L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (l'Agence ou l'APECA) a effectué des évaluations approfondies de ses deux principaux programmes à l'aide d'indicateurs pertinents et d'une méthodologie appropriée. En raison, en grande partie, d'erreurs dans les données recueillies et des limitations inhérentes aux hypothèses retenues, les résultats communiqués présentent d'importantes lacunes.

18.2 Notre vérification d'un échantillon des dossiers des programmes Action et Diversi-pêches a révélé que, si les conditions fondamentales d'admissibilité étaient respectées, il apparaissait des faiblesses pour ce qui est de l'évaluation de critères clés de développement économique, comme le besoin d'aide, la viabilité et les

retombées économiques nettes, ainsi que des faiblesses sur le plan de la surveillance de l'évolution des projets et de leurs résultats.

18.3 Les accords qui régissent le Programme de COOPÉRATION comportent de larges critères d'admissibilité et des objectifs qui ne sont pas clairement liés aux objectifs du programme. On ne conserve pas de manière cohérente l'information sur les activités qui relèvent des projets et sur leurs résultats.

18.4 L'Agence a fait des progrès en ce qui concerne la coordination des initiatives de développement économique avec d'autres paliers de gouvernement dans la région de l'Atlantique.

Introduction

Arguments en faveur du développement économique du Canada atlantique

18.5 D'après la plupart des paramètres objectifs, le Canada atlantique est économiquement défavorisé en comparaison de l'ensemble du Canada. Le taux d'activité de la population active y est inférieur à la moyenne nationale (voir la pièce 18.1). Une proportion plus faible de participants à la population active occupe un emploi comparativement à la moyenne nationale (voir la pièce 18.2). Les personnes au travail gagnent moins que la moyenne nationale (voir la pièce 18.3).

Pièce 18.1 n'est pas disponible, voir le Rapport

18.6 Le Canada atlantique dépend fortement d'industries primaires comme l'agriculture, la pêche, l'exploitation forestière et l'extraction minière, et du secteur de la fabrication à base de ressources naturelles et tourné vers les marchés d'exportation. Ces secteurs d'activité ont une nature cyclique très accentuée et sont assujettis à des facteurs étrangers. Des études ont montré que l'économie du Canada atlantique se caractérise par la faiblesse de sa productivité, le coût élevé du transport vers les marchés, l'insuffisance de l'investissement et le manque d'innovation technologique.

Pièce 18.2 n'est pas disponible, voir le Rapport

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique - Une approche décentralisée

18.7 L'Agence de promotion du Canada atlantique (l'Agence) est l'organisme le plus récent qui soit né d'une série d'initiatives visant à diminuer les disparités économiques entre le Canada atlantique et le reste du pays. On trouvera au chapitre 17 une description de

l'évolution des programmes de développement économique au Canada, sous le titre « Aperçu des programmes de développement économique régional ».

18.8 L'Agence, dont le siège se trouve à Moncton, au Nouveau-Brunswick, est l'un des rares ministères fédéraux qui ont leur administration centrale à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Elle se caractérise par un degré élevé de décentralisation. En effet, elle a des bureaux que dirigent des vice-présidents dans chacune des capitales des provinces de l'Atlantique et à Sydney, en Nouvelle-Écosse. L'Agence délègue un pouvoir décisionnel très étendu à tous ses vice-présidents, qui en délèguent à leur tour une partie aux agents en poste dans chaque région.

18.9 Dans la loi portant création de l'Agence, on peut lire que cette dernière a pour but de « favoriser les possibilités de développement économique du Canada atlantique et, plus particulièrement, la croissance des revenus et la création d'emplois dans cette région. »

Pièce 18.3 n'est pas disponible, voir le Rapport

18.10 L'Agence met en oeuvre trois principaux programmes de dépenses qui mettent l'accent sur le développement économique.

- **Le Programme Action**. Son objectif consiste à soutenir l'établissement de nouvelles entreprises et la modernisation ou l'agrandissement d'entreprises dans la région du Canada atlantique. Figurent notamment parmi les projets qui bénéficient d'une aide financière : des études visant à rehausser la viabilité d'entreprises en place; une assistance en vue du développement de produits, de services ou de procédés de production, et le financement de l'établissement, de l'agrandissement ou de la modernisation d'une entreprise. Les dépenses engagées au titre du Programme Action, depuis sa création en février 1988, jusqu'au 31 mars 1995, ont atteint un total de 1,17 milliard de dollars.

- **Le Programme Diversi-pêches**. En vertu de ce programme, on fournit une aide financière afin de contribuer à l'aplanissement des difficultés engendrées par les réductions des quotas de pêche et par l'épuisement des stocks de poisson. Depuis la création du Programme, en mai 1990, et ce jusqu'au 31 mars 1995, l'Agence a consacré des crédits de 91 millions de dollars à divers projets. On a annoncé la suppression de ce programme dans le Budget de février 1995.

- **Le Programme de COOPÉRATION**. Il vise à rendre le contexte du Canada atlantique plus propice à la croissance économique au moyen de la coopération entre tous les paliers de gouvernement, le secteur privé et des institutions. Il s'agit d'un programme fédéral-provincial régi par des ententes entre le gouvernement fédéral et les provinces.

L'Agence, un autre ministère fédéral ou une province peuvent mettre en oeuvre une entente donnée. Les dépenses de l'Agence, au titre du Programme de COOPÉRATION, se sont élevées au total à 435 millions de dollars, du 1er avril 1987 au 31 mars 1995.

18.11 Les dépenses de l'Agence représentent environ trois pour cent des dépenses du gouvernement fédéral dans la région de l'Atlantique.

18.12 Mentionnons, parmi les autres activités de l'Agence, la défense des intérêts de la région et la coordination, entre les ministères fédéraux, des activités destinées à stimuler la croissance économique.

Objectifs et étendue de la vérification

Objectifs

18.13 Lorsque nous avons effectué la présente vérification, nous avions comme objectifs d'évaluer :

- la mesure des résultats que l'Agence a communiqués au Parlement en ce qui a trait à ses programmes de développement économique;
- le processus décisionnel utilisé aux fins de l'approbation ou du rejet de projets, ainsi que la surveillance constante de ceux-ci de la part de l'Agence;
- certains des efforts que déploie l'Agence en vue de coordonner ses programmes de développement économique, au plan interne, avec d'autres organismes fédéraux et avec d'autres ordres de gouvernement;
- la conformité de l'Agence à ses normes en matière de mise en oeuvre de programmes.

Étendue

18.14 L'étendue de notre travail a comporté la vérification de certains résultats clés que l'Agence a communiqués au Parlement, à la Partie III du *Budget des dépenses* pour 1994-1995, et dans son rapport quinquennal au Parlement qui porte sur la période de 1988 à 1993. Nous avons également vérifié un échantillon de projets acceptés ou rejetés afin de déterminer si l'Agence avait mis en application les modalités approuvées par le Conseil du Trésor, si elle s'était inspirée de concepts clés en matière de développement économique au moment de prendre des décisions, et si elle avait exercé une surveillance et un contrôle appropriés des projets. Pendant notre examen de ces dossiers, nous avons évalué la conformité de l'Agence à ses propres normes relatives à la prestation de services. Nous avons également mené des études de cas portant sur des secteurs de l'économie de l'Atlantique

que l'Agence appuie, afin d'évaluer dans quelle mesure elle a coordonné ses efforts aux plans interne et externe.

18.15L'information de nature quantitative que renferme le présent chapitre provient de diverses sources gouvernementales indiquées dans le texte. Sauf mention contraire, nous avons toutefois cherché à nous assurer que cette information était raisonnable, mais nous ne l'avons pas vérifiée au sens strict.

Observations et recommandations

Mesure et communication des résultats

Contexte

18.16 Dans la Partie III de son *Budget des dépenses* pour 1994-1995 et son rapport quinquennal au Parlement qui porte sur la période de 1988 à 1993, l'Agence a affirmé que ses programmes et ses activités avaient obtenu d'importants résultats. En examinant les résultats communiqués par l'Agence, nous avons cherché à trouver réponse aux questions suivantes :

- Les instruments de mesure utilisés pour communiquer les résultats correspondaient-ils aux objectifs de l'Agence, à savoir, les objectifs prévus par la loi et les objectifs de ses programmes?

- L'approche suivie aux fins de la mesure des résultats était-elle appropriée?

- L'approche a-t-elle été appliquée comme il convient et reposait-elle sur des hypothèses raisonnables?

- Les données d'entrée utilisées pour mesurer les résultats étaient-elles fiables?

- Les résultats ont-ils été communiqués aux parlementaires en termes clairs et compréhensibles?

18.17 La loi portant création de l'Agence oblige celle-ci à évaluer ses activités et à faire rapport de « leur effet (l'effet de ces activités) sur les disparités régionales ». L'Agence a mené à bonne fin des évaluations de ses deux grands programmes de dépenses, le Programme Action (évaluation terminée en 1992) et le Programme de COOPÉRATION (évaluation achevée en 1993). Ces évaluations constituent la source primordiale de l'information communiquée publiquement au sujet des résultats.

18.18 La pièce 18.4 présente les résultats clés que l'Agence a communiqués au Parlement.

18.19 En outre, l'Agence a fait état des degrés de satisfaction de sa clientèle, des mesures prises au plan de l'efficience et de l'activité opérationnelle, ainsi que d'un accroissement des achats du gouvernement fédéral dans la région de l'Atlantique, depuis sa création.

Initiatives louables visant à mesurer les résultats et à les communiquer

18.20 Il est difficile et coûteux, particulièrement pour un nouvel organisme, d'évaluer les résultats de programmes de développement économique. Néanmoins, la remise en question de la pertinence des programmes et de leur rapport coût-efficacité est essentielle à une bonne gestion et au respect de l'obligation de rendre compte.

18.21 Bien que l'évaluation de programmes de développement économique ne soit pas nouvelle, l'Agence est le seul organisme fédéral tenu par la loi d'évaluer les retombées de ses programmes sur les disparités régionales. Il importe de souligner qu'en s'attaquant à cette tâche difficile, l'Agence est allée au-delà de la plupart des pratiques actuellement en vigueur pour ce qui est de la mesure et de la communication des résultats de programmes de développement économique. Dans le reste de la présente section, nous allons commenter ses points forts et ses points faibles en ce qui a trait à la mesure et à la communication des résultats.

Les résultats mesurés sont pertinents par rapport aux questions clés relatives à l'intendance

18.22 Il faut que les résultats choisis à des fins de mesure et de communication soient pertinents par rapport aux objectifs primordiaux de l'organisme. Les résultats clés choisis - à savoir, le nombre d'emplois créés et préservés, l'effet total sur l'emploi et le total des incidences sur le produit intérieur brut - sont pertinents et étroitement liés aux objectifs de l'Agence prescrits par la loi. Le nombre d'emplois créés et préservés est un instrument de mesure courant des programmes de développement économique. Toutefois, du fait qu'elle a mesuré l'effet total de ses programmes sur l'emploi et le total de leurs incidences sur le produit intérieur brut (qui sont tous deux des mesures des retombées macroéconomiques qui, en règle générale, ne sont pas assujettis à l'évaluation des programmes des organismes fédéraux de développement économique), l'Agence a fait avancer l'état des pratiques en cours.

18.23 Outre les indicateurs macroéconomiques, il existe d'autres indicateurs intermédiaires directement liés aux objectifs des programmes qu'on pourrait mesurer. Cela pourrait permettre d'établir un lien entre les programmes de l'Agence et les résultats macroéconomiques qui ont été communiqués. L'Agence a bien fixé des objectifs à la fois au Programme Action et au Programme de COOPÉRATION, mais elle ne les a

pas libellés de manière claire et mesurable. De plus, l'atteinte des objectifs n'a pas été mesurée ou elle ne l'a été que partiellement ou indirectement dans les évaluations. La pièce 18.5 présente les objectifs, par programme, et indique si l'on a ou non mesuré les résultats qui correspondent à chacun des objectifs.

Pièce 18.4

Résultats clés communiqués au Parlement

Résultats communiqués	**Programme Action**	**Programme de COOPÉRATION**	**Réunis**
Total des répercussions sur le PIB	-	1 milliard $ (1997) [1][2]	1,4 milliard $ (1992) [1][2] 2,1 milliards $ (1997) [1][2] Plus tableau pluriannuel [2]
Répercussions sur le PIB par $ de financement de l'APECA	4,2 pour chaque $ [1][2] (1992 et 1993)	-	
Emplois créés	26 089 (1993) [2] 26 000 (1993) [1] 33 000 (1997) [2]	31 000 (1997) [1][2]	42 000 (1992) [1][2] 64 000 (1998) [1][2] Plus tableau pluriannuel de l'effet sur l'emploi [2]
Emplois préservés	31 284 (1993) [2] 33 000 (1993) [1]	-	
Répercussions sur les recettes fiscales	-	-	240 millions $ (1992) [1][2] 600 millions $ (1999) [1][2] Plus tableau pluriannuel [2]

PIB : Produit intérieur brut

Sources : (1)Partie III du *Budget des dépenses* pour 1994-1995
(2)Rapport quinquennal au Parlement portant sur la période de 1988 à 1993
( )indique l'année du rapport

18.24L'Agence devrait améliorer la clarté des objectifs de ses programmes clés et les rendre plus mesurables, et elle devrait mesurer leur réalisation dans le cadre de l'évaluation de ses programmes.

Réponse de l'Agence : *L'Agence est sensible aux commentaires favorables sur les progrès réalisés dans ce que le BVG décrit comme étant la difficile tâche d'évaluer les retombées du développement régional.*

Dès sa création, l'Agence a pris conscience qu'elle dispose de peu de modèles de mesure qui répondent aux besoins d'évaluation du développement régional. Par conséquent, elle a fait appel à une équipe multidisciplinaire, y compris des firmes d'experts-conseils nationales indépendantes embauchées à contrat, pour évaluer ses deux principaux programmes et pour formuler des recommandations quant aux modèles et aux hypothèses appropriés à utiliser. Résultat : l'Agence a axé ses efforts et ses ressources sur la mesure des résultats les plus importants de ses programmes, c'est-à-dire les répercussions véritables sur l'économie de l'Atlantique et sur les disparités régionales. L'Agence a mesuré la création d'emplois, la priorité du gouvernement, et elle a effectué une évaluation de l'optimisation des ressources de ses programmes, type d'évaluation rarement effectuée pour les programmes de développement économique. Forte des leçons qu'elle a tirées de cette expérience, l'Agence prend des mesures pour fixer quelques objectifs clés mesurables en plus du nombre d'emplois créés, comme la productivité, les ventes et les ventes à l'exportation, lesquels objectifs appuient l'objectif ultime de création d'emploi et d'accroissement du revenu. L'Agence prévoit continuer à faire des suivis d'échantillons représentatifs de projets financés comme moyen d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints. Cette façon de procéder produit de bons résultats tout en étant très rentable.

Pièce 18.5

Objectifs des programmes Action et de COOPÉRATION

Objectif	**Action**	**COOPÉRATION**	**Résultats mesurés par l'APECA**
Développement de l'entrepreneuriat	X	X	Partiellement
Succès/compétitivité des PME	X	X	Non
Possibilités d'emploi durable	-	X	Non
Accroissement des revenus gagnés	-	X	Indirectement
Défense des intérêts de la région de l'Atlantique	-	X	Non
Économie en expansion et compétitive	-	X	Partiellement
Innovation accrue	X	-	Partiellement
Développement de produits et de marchés	X	-	Indirectement

Sources : Évaluation du Programme Action/Cadre d'évaluation du Programme de COOPÉRATION

Nécessité de recueillir et de conserver de l'information en permanence

18.25 Dans le cas de la plupart des nouveaux programmes, le Conseil du Trésor recommande qu'on élabore un cadre d'évaluation le plus tôt possible, aux étapes de la conception ou de la mise en oeuvre d'un programme. Ce cadre d'évaluation sert de fondement aux évaluations futures. Il définit notamment les questions qui se posent en matière d'évaluation et les indicateurs à utiliser. Il énonce également les besoins de données à des fins d'évaluation, y compris le type de données qu'il faut recueillir en permanence.

18.26L'Agence a élaboré des cadres d'évaluation du Programme Action (juillet 1990) et du Programme de COOPÉRATION (novembre 1990). Elle a indiqué, dans les deux cadres, qu'il fallait formuler un ensemble d'objectifs clairement définis et mesurables, et recueillir et gérer toutes les données de base pertinentes. L'Agence n'a pas recueilli toutes les données de base nécessaires à des fins d'évaluation qui avaient été déterminées dans les cadres d'évaluation. L'existence d'objectifs clairs et mesurables est importante pour la gestion permanente des programmes et on en a besoin afin de déterminer l'information qu'il importe de recueillir pour évaluer jusqu'à quel point on a atteint des résultats.

18.27 Dans les cas où la mise en oeuvre du Programme Action relevait directement de l'Agence, cette dernière a disposé d'une certaine information sur le programme au moment d'en effectuer l'évaluation. Pour chacun des projets, elle avait recueilli de l'information de base au sujet des bénéficiaires ainsi que, par exemple, de l'information sur le nombre d'emplois qu'on prévoyait créer et préserver au moment de la soumission d'un dossier, sur les fonds approuvés et dépensés, et relativement aux projections faites en matière de trésorerie. Cette information était utile, certes, mais l'Agence n'a pas systématiquement inscrit dans sa base de données de l'information sur les résultats réels des projets.

18.28 La plupart des diverses ententes conclues en vertu du Programme de COOPÉRATION ont été mises en oeuvre par des gouvernements provinciaux ou par d'autres organismes fédéraux. Même si chacune des ententes de COOPÉRATION comportait un cadre d'évaluation énonçant les besoins d'information, ces cadres portaient avant tout sur des questions liées aux opérations ou aux services plutôt que sur de l'information à propos des résultats liés aux objectifs de l'entente. Ce sont les organismes de mise en oeuvre qui ont conservé l'information sur les projets. De ce fait, il n'a pas été facile d'accéder à l'information fondamentale à propos des activités menées en vertu du programme, information pourtant nécessaire à des fins de reddition de comptes et d'évaluation (par exemple, une liste complète des bénéficiaires). Il est arrivé

fréquemment qu'on éprouve de très grandes difficultés à obtenir de l'information de base, étant donné que les organismes de mise en oeuvre ont suivi des approches nombreuses et variées afin de les recueillir.

18.29 Le cadre d'évaluation du Programme de COOPÉRATION, établi en 1990, a mis en évidence la nécessité de recueillir les données pertinentes, et l'on y recommandait que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique prenne immédiatement les dispositions nécessaires à la collecte et à la gestion de toutes les données de base pertinentes.

18.30 Qui plus est, on peut lire ce qui suit dans le rapport d'évaluation de 1993 :

> [Traduction]
> Il a été difficile de se procurer sur-le-champ des documents, des dossiers et une information solide et crédible à des fins d'évaluation du programme. Ce fait donne à penser que l'Agence court des risques pour ce qui est de démontrer qu'elle respecte une importante condition liée à son obligation de rendre compte.

18.31A notre avis, ce problème a limité la capacité de l'Agence de procéder à une évaluation du rapport coût-efficacité du Programme de COOPÉRATION.

18.32Dans les ententes de COOPÉRATION qu'elle conclura à l'avenir, l'Agence devrait veiller à ce que l'information sur les bénéficiaires, les activités et les résultats soit facilement accessible et conservée de manière cohérente.

Réponse de l'Agence : *Dès sa création, l'Agence a reconnu qu'il est complexe d'évaluer les programmes qu'elle met en oeuvre de concert avec les provinces, compte tenu du fait que les provinces ont des pratiques et des exigences diverses en matière d'évaluation de programme et qu'elles n'ont pas toutes la même capacité de fournir de tels produits.*

C'est pourquoi l'Agence a amorcé l'évaluation du Programme de COOPÉRATION, après quoi elle a pris des mesures pour faire en sorte d'avoir facilement accès à des données sur les bénéficiaires et les activités du Programme de COOPÉRATION. Ces mesures se poursuivent, et elles comprennent notamment des investissements dans des systèmes informatisés de manière que les données tenues par les gouvernements provinciaux sur des projets particuliers, par exemple, puissent être transférées dans les bases de données de l'Agence et soient facilement accessibles aux fonctionnaires de l'Agence. On prévoit que les données sur les résultats seront obtenues grâce à des suivis d'échantillons représentatifs de bénéficiaires.

Mesure des résultats - le Programme Action

18.33Le processus d'évaluation. On a recueilli des renseignements aux fins de l'évaluation du Programme Action au moyen d'un sondage réalisé auprès des clients, d'entrevues, d'études de cas et en puisant dans des sources internes. On a établi les retombées macroéconomiques grâce à une technique désignée sous le nom de modélisation économétrique. L'Agence a choisi le nombre d'emplois créés comme étant l'instrument de mesure des retombées directes du programme. On a ensuite transposé cette donnée en instrument de mesure de l'activité économique (« valeur ajoutée »), par secteur. La valeur ajoutée, par secteur, a représenté la donnée de base inscrite dans le modèle, qui a estimé les incidences du Programme Action sur le produit intérieur brut et ses autres retombées macroéconomiques. Selon nous, cette manière de mesurer les résultats clés du Programme Action était valide et appropriée. On trouvera à la pièce 18.6 un aperçu du processus d'évaluation suivi.

Pièce 18.6 n'est pas disponible, voir le Rapport

18.34 Nous avons mené des recherches limitées sur l'état de l'évaluation de programmes semblables de développement économique mis en oeuvre dans d'autres pays. Le type d'évaluation réalisée dans le cas du Programme Action est semblable à des évaluations effectuées par des pays d'Europe de l'Ouest, quoique ces évaluations ne mesurent pas toujours les retombées macroéconomiques de programmes de développement économique.

18.35Problèmes posés par les données d'entrée et les hypothèses de modélisation. Les résultats qui découlent d'une démarche de modélisation économétrique sont fonction du modèle choisi, des hypothèses retenues et des données d'entrée utilisées. Le modèle choisi par l'Agence était approprié, mais notre analyse de la quantification des retombées directes déterminée par l'Agence (nombre d'emplois créés) et servant de données d'entrée de base a fait apparaître certains problèmes.

18.36 En guise de contribution à l'établissement des retombées directes du programme, l'Agence a mené un sondage auprès de ses clients, leur demandant une estimation du nombre d'emplois créés et préservés par les projets retenus aux fins de l'enquête et que l'on pouvait attribuer, selon ces clients, à l'aide fournie au titre du Programme Action. L'Agence a reçu des réponses de la part de 607 clients qui avaient obtenu une aide pendant la période allant de février 1988 à mars 1992. L'enquête a débouché sur une estimation du nombre d'emplois créés variant entre un minimum de 18 346 et un maximum de 23 181, le point intermédiaire se situant à 20 763. L'Agence nous a fait savoir que l'un des principaux objectifs de l'enquête consistait à déterminer un taux de succès en ce qui concerne la création et la préservation réelles d'emplois. On devait se servir du taux de succès en matière de création d'emplois afin d'adapter la base de données de l'Agence en a qui a trait aux créations d'emplois prévues, aux fins de la modélisation.

18.37 Nous avons examiné un échantillon de 51 des 607 dossiers de projet des clients qui ont répondu à l'enquête. Nous cherchions à déterminer la fiabilité de l'information portant sur la création et la préservation d'emplois en comparaison de l'information contenue dans les dossiers mêmes de l'Agence, y compris l'information recueillie au moyen de déplacements sur les lieux effectués par des fonctionnaires de l'Agence, et grâce aux rapports soumis par les clients sur leur propre activité. En ce qui concerne les projets que nous avons examinés, le nombre d'emplois créés, selon l'enquête, était supérieur à notre estimation fondée sur les documents qui figuraient dans les dossiers de l'Agence. Dans les cas où se présentaient des écarts, nous avons constaté que les chiffres tirés de l'enquête étaient constamment plus élevés que ceux qui se trouvaient dans les dossiers de l'Agence. Même si elles reposent sur une proportion importante du nombre d'emplois créés selon l'information communiquée, nos constatations ne peuvent remplacer l'enquête à des fins d'estimation du nombre d'emplois créés par les clients de l'Agence.

18.38 Nous avons découvert plusieurs raisons importantes qui expliquent les divergences entre l'information communiquée dans le cadre de l'enquête et l'information consignée dans les dossiers de l'Agence :

- Dans certains cas, l'estimation transmise au cours de l'enquête comprenait tous les emplois créés par tous les projets d'un client soutenus par l'Agence et non seulement les emplois directs créés par le projet qui faisait l'objet de l'enquête. A titre d'exemple, une entreprise a fait état de la création de 42 emplois grâce à un projet auquel l'Agence avait décidé d'affecter un montant de 155 000 $ et qui devait créer un emploi. Cette même entreprise avait deux autres projets de première importance, y compris son établissement pour lequel l'Agence avait approuvé une aide d'un montant de 1,3 million de dollars.

- Les projets de mise en marché et d'innovation ne visaient à créer que peu d'emplois directs. Pourtant, les personnes qui ont répondu au sondage ont fait état de la création d'un nombre considérable d'emplois. Par exemple, une entreprise a signalé la création de 40 emplois à temps plein et de 15 emplois à temps partiel grâce à une aide de 100 000 $ fournie en vue de la réalisation de diverses activités de mise en marché. Cette entreprise avait par le passé bénéficié d'une importante aide de l'Agence et d'autres organismes gouvernementaux, aide qui avait eu des répercussions sur son effectif. Le nombre des emplois qui, selon l'entreprise, était attribuable aux activités de mise en marché semble englober tous ses salariés.

18.39 Le déroulement de l'enquête auprès des clients nous inspire d'autres préoccupations :

- Un nombre considérable de projets qui ont fait l'objet de l'enquête n'étaient pas encore terminés lorsqu'on a intégré les réponses des entreprises dans les résultats du questionnaire. Si

l'enquête n'avait porté que sur les projets terminés ou en cours, on aurait pu estimer avec davantage de confiance que l'information communiquée au sujet des emplois créés traduisait avec exactitude toutes les incidences d'un projet sur l'emploi.

o L'Agence n'a pas examiné minutieusement les conséquences possibles (positives ou négatives) que le groupe des non-répondants peut avoir eues sur les résultats de l'enquête. Elle n'a pas obtenu de réponse pour 566 des 1 173 projets choisis (48 p. 100). A notre avis, l'Agence aurait pu s'assurer davantage du caractère raisonnable des estimations fondées sur l'information communiquée à la faveur de l'enquête en examinant les caractéristiques des projets pour lesquels elle n'avait pas reçu de réponse et en modulant ses résultats en conséquence.

18.40Étant donné que la base de données de l'Agence renferme des renseignements recueillis au moment du dépôt d'une demande, elle ne constitue pas une source d'information quant aux retombées directes réelles du programme. Abstraction faite des problèmes que nous avons observés en ce qui concerne l'enquête menée auprès des clients, nous considérons que si l'on avait pleinement redressé les résultats, ceux-ci auraient permis d'obtenir une estimation plus exacte du nombre d'emplois créés que ne le permet l'application d'un taux de succès au nombre d'emplois prévus qui est consigné dans la base de données.

18.41L'Agence a réalisé une étude de cas du secteur de l'hébergement des touristes afin d'évaluer les répercussions du soutien qu'elle avait accordé à ses bénéficiaires sur leurs concurrents dans les régions choisies. Elle a examiné, mais non pas quantifié, ces répercussions, qu'on désigne sous le nom de déplacement. C'est pourquoi il n'a pas été possible de les intégrer dans l'établissement des incidences du programme. Nous avons pu trouver des exemples de mesure du déplacement dans des évaluations faites en Europe, mais il nous a été impossible d'en trouver dans les évaluations de programmes canadiens semblables.

18.42 Une des hypothèses importantes retenues par l'Agence au cours du processus de modélisation résidait dans le fait que tous les emplois créés par le programme dureraient dix ans. Alors que cette hypothèse a eu un effet d'importance sur l'aboutissement du processus de modélisation économétrique, nous n'avons trouvé aucun élément probant qui justifie son utilisation. L'Agence considère qu'il s'agit là d'une hypothèse raisonnable : certains projets obtiendront des résultats meilleurs que ce qui avait été escompté et d'autres des résultats moins bons au cours de cette période de dix ans, mais les résultats s'équilibreront à long terme. L'Agence ne dispose que de brefs antécédents sur le plan de la mise en oeuvre de programmes sur lesquels elle puisse fonder une hypothèse quant à la durée des emplois créés.

18.43Modifications apportées ultérieurement à des fins de rapports communiqués au Parlement. Les résultats définitifs communiqués au

Parlement comportaient les modifications suivantes, qu'on a considérées comme faisant partie de l'évaluation, mais qui n'ont pas été utilisées au cours de celle-ci afin de mesurer les retombées directes :

- une estimation du nombre d'emplois préservés par le programme;

- une estimation du nombre d'emplois aussi bien créés que préservés par les projets qui n'avaient pas besoin d'aide, d'après l'estimation la plus prudente de l'Agence. (On entend par « besoin d'aide » ou « effet d'accroissement » la probabilité qu'un projet ne serait pas mis en oeuvre à la même échelle, au même moment et au même endroit, sans aide gouvernementale);

- un taux de succès estimatif de l'ordre de 96 p. 100 pour ce qui est de la création réelle d'emplois et de 108 p. 100 sur le plan de la préservation réelle d'emplois, en comparaison des estimations faites au moment de la présentation de la demande.

18.44 En outre, l'Agence a modifié le résultat du processus de modélisation afin que ses rapports au Parlement puissent englober une autre année d'expérience.

18.45 Nous souscrivons en principe à ces modifications, mais nous sommes préoccupés par le fait que l'Agence a intégré dans la modélisation économétrique une estimation des emplois préservés sans avoir procédé à une estimation rigoureuse de ces éléments d'entrée. Pour l'essentiel, l'Agence a suivi le même processus pour estimer le nombre d'emplois créés et préservés. Nous avons constaté les mêmes problèmes à propos de l'estimation des emplois préservés que ceux que nous avions observés à propos de l'estimation des emplois créés. De plus, nous avons remarqué que dans le cas de certains des projets qui avaient fait l'objet de l'enquête, on faisait état d'un nombre considérable d'emplois préservés, alors que la préservation d'emplois ne faisait pas partie de la justification par l'Agence de son soutien initial des projets. Dans les évaluations qu'elle effectuera à l'avenir, l'Agence se doit d'analyser de manière critique la vraisemblance de pertes d'emplois et leur ampleur dans le cadre de projets avant d'estimer la « valeur ajoutée » à inscrire à des fins de modélisation.

18.46 Conclusion. Nous avons constaté que l'approche d'ensemble et le modèle économétrique utilisés par l'Agence étaient appropriés. Toutefois, en raison des préoccupations dont nous avons fait état à propos des données d'entrée et de l'hypothèse de modélisation retenue, les résultats du Programme Action communiqués tant dans l'évaluation que dans des rapports au Parlement comportent d'importantes lacunes. Selon nous, l'Agence peut remédier à ces problèmes dans les évaluations qu'elle effectuera à l'avenir.

18.47 L'Agence devrait améliorer ses processus de mesure aux fins de ses

futures évaluations du Programme Action afin de diminuer les problèmes qui découlent des données d'entrée et des hypothèses retenues dans le processus de modélisation économétrique.

Réponse de l'Agence : *En mesurant les répercussions de ses programmes sur la création d'emploi et la croissance économique, l'Agence, comme le vérificateur général l'a dit, « est allée au-delà de la plupart des pratiques courantes ». Pour ce faire, elle a dû élaborer de nouvelles techniques de mesure. Il est inévitable que des techniques utilisées pour la première fois comportent des limites quant à la précision des résultats estimatifs. Même si le Rapport donne l'exemple des 51 cas analysés où le vérificateur général croit que le nombre d'emplois créés a été surestimé, il souligne que rien ne semble indiquer une estimation différente du nombre total d'emplois créés par les quelque 6 000 entreprises financées. L'enquête auprès des clients a été conçue de manière à saisir, pour chaque entreprise, l'ensemble des répercussions sur l'emploi que pouvaient avoir les projets de mise en marché et d'innovation découlant d'une augmentation des ventes, plutôt que la hausse de l'emploi dans les services de mise en marché ou de recherche seulement. On pourrait aussi faire valoir que le nombre d'emplois a été sous-estimé dans le cas des projets qui n'avaient pas atteint leur plein potentiel au moment de l'enquête. La précision des estimations sera toujours limitée, mais l'Agence croit que ses estimations sont raisonnables, compte tenu des ressources disponibles et des méthodes actuelles.*

Maintenant que les techniques de mesure ont été établies, l'Agence compte en améliorer l'exactitude en se fondant sur l'expérience supplémentaire qu'elle aura acquise et en tirant avantage des observations du BVG.

Mesure des résultats - le Programme de COOPÉRATION

18.48L'Agence a évalué le Programme de COOPÉRATION à la lumière de l'information tirée d'enquêtes auprès des clients, d'entrevues, d'études de cas et d'une analyse de l'information provenant de diverses ententes de COOPÉRATION et de sources extérieures. L'évaluation a été fondée sur toutes les ententes de COOPÉRATION signées au plus tard le 31 mars 1993.

18.49 Il a été beaucoup plus complexe de déterminer l'effet direct du Programme de COOPÉRATION que ce ne l'a été pour le Programme Action en raison de la nature des activités financées et, comme nous l'avons constaté, du fait de l'absence d'information sur les résultats des ententes de COOPÉRATION prises séparément. C'est pourquoi il a fallu faire un grand nombre d'hypothèses pour estimer les retombées directes du programme. Le caractère raisonnable des hypothèses revêt une importance déterminante quant à l'estimation finale des retombées macroéconomiques indiquées par le processus de modélisation économétrique.

18.50 Nous avons examiné les cinq secteurs ou domaines de dépenses à propos desquels l'Agence a estimé que le Programme de COOPÉRATION avait eu les retombées directes les plus importantes : le perfectionnement des ressources humaines, l'extraction minière, l'exploitation forestière, les autoroutes et le soutien aux entreprises. Certaines des hypothèses sous-jacentes utilisées sont préoccupantes :

o L'information utilisée afin d'estimer l'effet direct du programme sur ces secteurs est souvent venue de sources qui n'ont pas été validées, que ce soit par des évaluations de programme, dans le cas des diverses ententes de COOPÉRATION applicables à ces secteurs ou par tout autre moyen, comme étant représentatives des activités financées au titre du programme. L'Agence considère que l'information qu'elle a utilisée représentait des instruments de remplacement appropriés des activités soutenues, mais nous n'avons trouvé aucun élément probant fiable qui aurait corroboré cette assertion.

o Dans le cas des projets à caractère commercial, l'information sur les retombées directes a été tirée du Programme Action. Les problèmes constatés au sujet de l'évaluation du Programme Action se sont donc retrouvés dans l'évaluation du Programme de COOPÉRATION.

18.51L'évaluation du Programme de COOPÉRATION s'est faite dans une optique à la fois rétrospective et prospective. En d'autres termes, l'évaluation a intégré des résultats de dépenses réelles engagées jusqu'au 31 mars 1993, date effective de l'évaluation, et des résultats des projets fondés sur des engagements de dépenses prévues entre le 1er avril 1993 et le 31 mars 1997. Du montant de 1,3 milliard de dollars correspondant au total des dépenses de programmes visées par l'évaluation, environ 44 p. 100 représentaient des sommes actuellement dépensées, tandis que le reste, c'est-à-dire 56 p. 100, correspondait à des engagements relatifs à des dépenses futures. Donc, pour les quatre dernières années visées par l'évaluation, les résultats communiqués comprenaient à la fois les retombées futures prévues des sommes dépensées et les retombées futures prévues des dépenses planifiées.

18.52L'Agence devrait veiller à ce que la mesure de ses résultats établisse une distinction claire entre les retombées directes des sommes dépensées et les prévisions quant aux retombées des dépenses futures.

Réponse de l'Agence : *Le premier rapport quinquennal soumis au Parlement a fait ressortir les emplois supplémentaires que les programmes de l'Agence avaient permis de créer, de 1987 à 1992, c'est-à-dire au cours des cinq premières années d'existence de l'Agence. De toute évidence, les retombées sur l'emploi des programmes Action et COOPÉRATION combinés jusqu'en 1992 (42 000 emplois), découlent uniquement des dépenses engagées. Toutefois, désireuse de fournir de l'information pour orienter les décisions sur le financement futur du Programme de COOPÉRATION, l'Agence, de concert avec les provinces, a jugé nécessaire d'estimer les retombées des engagements totaux déjà*

pris par le gouvernement fédéral et les provinces de l'Atlantique, au 31 mars 1993. Ainsi, il était possible d'évaluer toutes les retombées du financement approuvé pour le Programme de COOPÉRATION.

A l'avenir, l'Agence s'efforcera de délimiter plus clairement les retombées des dépenses engagées et des dépenses prévues, tant pour les évaluations de programme que pour les évaluations des ententes individuelles de COOPÉRATION.

Mesure des résultats - défense des intérêts de la région

18.53L'Agence de promotion économique du Canada atlantique a indiqué dans son rapport que les achats du gouvernement fédéral dans les provinces de l'Atlantique ont, au cours des trois années suivant sa création, augmenté de 70 p. 100 comparativement aux trois années précédentes. En outre, l'Agence a eu recours à des études de cas afin de démontrer l'effet d'initiatives ponctuelles de défense des intérêts de la région. Notre vérification a comporté un examen des données qui sous-tendent ces assertions globales.

18.54 Nous avons constaté que les données qui sous-tendent ces affirmations globales sur les achats du gouvernement fédéral dans la région provenaient d'un document du ministère des Approvisionnements et Services. Toutefois, on trouve l'affirmation suivante dans ce document :

> Les statistiques fournies ne permettent pas de déterminer correctement les effets des marchés passés par le gouvernement fédéral pour ce qui est de générer une activité économique au Canada. [Traduction]

18.55 Nous n'avons pu trouver aucune autre source d'information qui étaye les allégations de résultats formulées par l'Agence.

Communication des résultats au Parlement

18.56 Les plus importants instruments de communication des résultats de l'activité de l'Agence ont été la Partie III du *Budget des dépenses*, pour 1994-1995, et son rapport quinquennal au Parlement portant sur la période de 1988 à 1993. L'information que renferment ces rapports provenait, pour la plus grande partie, d'évaluations de programme et tenait compte des modifications qui leur ont été apportées ultérieurement. L'information sur les résultats est considérable et elle est pertinente du point de vue des objectifs de l'Agence prescrits par la loi.

18.57L'information sur le nombre d'emplois créés par le Programme Action, le Programme de COOPÉRATION et par les deux programmes réunis a été communiquée sur des bases différentes et portait sur des périodes distinctes. Les mesures présentées n'ont pas fait l'objet d'une

explication intégrale dans les rapports. Dans certains cas, le nombre d'emplois créés qui a été communiqué comprenait seulement les emplois dont on prévoyait la création directe par le programme, sans modification qui tienne compte du facteur de besoin d'aide ou du taux de succès mesuré. Dans d'autres cas, il comportait une estimation à la fois des emplois directs et indirects créés ou préservés et on l'a modifié pour tenir compte du facteur de besoin d'aide. La pièce 18.4 présente l'information sur les résultats que l'Agence a communiqués au Parlement. Nous sommes préoccupés par le fait que l'information préparée à l'aide de diverses méthodologies, portant sur des périodes différentes et communiquée de manière fragmentée est difficile à comprendre et à situer dans un contexte approprié.

Activité récente de l'Agence

18.58 Les premières évaluations entreprises par l'Agence représentent un grand effort visant à mesurer l'effet macroéconomique de ses programmes. L'Agence a beaucoup appris de cette expérience et est en train de prendre des mesures afin de tirer parti des connaissances qu'elle a acquises. Dans le Programme Action, l'Agence est en voie d'élaborer des indicateurs intermédiaires applicables à des secteurs comme ceux de l'exportation, du tourisme et de l'entrepreneuriat. Elle s'apprête également à lancer une nouvelle enquête auprès des clients du Programme Action afin de mettre à jour son information au sujet des retombées de ce programme.

Gestion des projets et prise de décisions

Introduction

18.59 Nous avons vérifié un échantillon aléatoire de 100 projets approuvés ou qui ont fait l'objet d'une demande entre le 1er octobre 1993 et le 30 septembre 1994 en vertu des programmes Action, Diversi-pêches et de COOPÉRATION. De plus, nous avons vérifié tous les projets, 16 au total, qui prévoyaient une aide supérieure à un million de dollars, approuvés pendant la même période.

18.60 Nous avons examiné la documentation contenue dans chaque dossier de projet et avons rencontré l'agent d'affaires et l'agent attitré à l'application des règlements. Nous avons rendu visite à quelques requérants pour connaître leur opinion, pour voir les projets et pour nous assurer que la documentation de l'Agence décrivait les projets avec exactitude.

18.61 Nous avons vérifié les programmes Action et Diversi-pêches séparément du Programme de COOPÉRATION parce qu'il existe des différences importantes en ce qui concerne les objectifs, les cadres de contrôle et les modalités de mise en oeuvre de ces programmes.

18.62 Ce sont des fonctionnaires de l'Agence qui assurent directement la mise en oeuvre du Programme Action. Les modalités approuvées par le Conseil du Trésor font fonction d'orientation réglementaire du programme; viennent s'ajouter à ces modalités des politiques et procédés internes. Le Programme Diversi-pêches est assorti d'un cadre de contrôle semblable.

18.63 Le Programme de COOPÉRATION est un programme fédéral-provincial à frais partagés; il englobe une série d'ententes visant en particulier des secteurs de l'industrie, des régions ou des domaines dans chacune des provinces. Les diverses ententes énoncent des objectifs et des critères d'admissibilité en vue de l'acceptation ou du rejet de propositions de projet. Les ententes de COOPÉRATION sont mises en oeuvre avant tout par les fonctionnaires provinciaux au nom des deux paliers de gouvernement. Chacune des ententes est gérée par un comité de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, auquel incombe l'ensemble de sa mise en oeuvre.

18.64 En règle générale, le gouvernement fédéral prend en charge 70 p. 100 du coût des projets entrepris en vertu des ententes de COOPÉRATION. La pièce 18.7 présente en bref les ententes de COOPÉRATION en vigueur, en date du 31 mars 1995. Les ententes de COOPÉRATION instaurées par d'autres ministères fédéraux débordaient l'étendue de notre vérification.

Évaluation des projets qui relèvent des programmes Action et Diversi-pêches

18.65 Le secteur privé investit dans les biens physiques, les études de marché ou la recherche-développement pour des raisons commerciales, en fonction du rendement prévu. Lorsque le gouvernement soutient des activités du secteur privé, il prend en charge une partie du risque que court l'entreprise du secteur privé afin d'obtenir des retombées économiques en faveur d'une région ou de l'ensemble du pays. Dans les deux cas, il faut évaluer l'activité proposée avant de prendre la décision de dépenser des fonds. Inévitablement, certains investissements ne donneront pas les résultats escomptés. L'utilisation des deniers publics afin de soutenir des activités commerciales impose aux fonctionnaires la lourde responsabilité de veiller à effectuer une analyse raisonnable et prudente avant que l'on ne prenne la décision d'appuyer un projet.

18.66 Le fondement du soutien accordé par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique à un projet de développement économique, en vertu des programmes Action et Diversi-pêches, est énoncé dans les modalités approuvées par le Conseil du Trésor. Dans le cas des projets commerciaux, les facteurs clés à prendre en considération sont les suivants :

- **Besoin d'aide** - Est-il probable que le requérant ait besoin

d'un financement du gouvernement pour que le projet soit réalisé selon les modalités proposées, aux points de vue de son ampleur, de son emplacement et du calendrier?

- **La viabilité commerciale** - Le projet peut-il devenir viable sur le plan commercial sans autre aide du gouvernement?

- **Les retombées économiques nettes -** Le projet aura-t-il un effet net positif sur les économies du Canada atlantique et du pays tout entier? Par exemple, le fait de soutenir un projet aurait-il pour effet de diminuer les débouchés qui s'offrent à d'autres entreprises dans le Canada atlantique?

- **Le partage des risques** - Le requérant peut-il fournir des capitaux suffisants pour la réalisation du projet? En d'autres termes, le requérant prend-il en charge une part de risque appropriée afin de garantir son engagement de voir le projet réussir?

Pièce 18.7

Ententes de COOPÉRATION en vigueur en date du 31 mars 1995

Province	Nombres d'ententes: Mises en oeuvre par l'APECA	Nombres d'ententes: Par d'autres ministères fédéraux	Dépenses fédérales (en millions $) en date du 31 mars 1995	Pourcentage d'ententes échues en date du 31 mars 1995
Nouveau-Brunswick	5	8	306,2	16
Nouvelle-Écosse	6	8	214,7	49
Ile-du-Prince-Édouard	9	6	80,9	39
Terre-Neuve	8	7	182,9	33
Panatlantique	4	1	5,2	-
TOTAUX	**32**	**30**	**789,9**	**33**

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

18.67 En ce qui concerne les projets non commerciaux, nous avons demandé si l'Agence détermine qu'un projet proposé répond ou non à un besoin que comblent déjà le gouvernement, le secteur des organisations sans but lucratif ou le secteur privé. Nous avons également évalué, le cas échéant, si ces projets sont durables à long terme.

18.68L'Agence dispose également des lignes directrices suivantes applicables à l'évaluation des projets. Si le coût total du projet :

- **ne dépasse pas 200 000 $** : on ne demande que peu de renseignements (formulaire de demande, évaluation du marché local du requérant, description du projet, états financiers annuels les plus récents, profil de personnes, produits et installations clés, et prévisions financières sur un an dans certaines situations). Comme le montre la pièce 18.8, la majorité des projets appartiennent à cette catégorie;

- **se situe entre 200 000 et 2 millions de dollars** : on exige une analyse plus approfondie des états financiers, la présentation de projections financières dans toutes les situations, l'évaluation des retombées du projet pour le Canada atlantique et la visite du projet, etc.;

- **est supérieur à 2 millions de dollars** : on demande un examen intégral et approfondi du requérant, de son marché, de sa situation financière, etc.

18.69 Les modalités applicables au Programme Action précisent les critères de base, comme les activités, les entreprises et les coûts admissibles ainsi que le volume de l'aide proportionnellement au coût. Tous les projets qui faisaient partie de notre échantillon satisfaisaient à ces exigences de base relatives à l'admissibilité. Les agents d'affaires connaissent bien ces exigences et les procédés nécessaires pour garantir qu'elles soient bien respectées.

18.70 Au-delà de ces exigences de base, l'analyse effectuée en vue de décider si l'Agence accorderait ou non une aide financière se limitait à ce que les lignes directrices de l'Agence exigeaient. Même si, en règle générale, on a colligé l'information appropriée, conformément aux exigences formulées dans les lignes directrices, nous avons constaté des cas où l'on ne s'est pas attaqué à des sujets de préoccupation manifestes.

Pièce 18.8

Profil des propositions de projet en vertu des programmes Action et Diversi-pêches, du 1er octobre 1993 au 30 septembre 1994

Taille du projet : coût total	**Nombre**	**% du total**

ne dépasse pas 200 000 $	2 699	85
de 200 000 à 2 millions $	447	14
plus de 2 millions $	41	1
TOTAL	**3 187**	**100**

18.71Définition des objectifs du projet - Nous nous attendions à ce qu'on ait défini les objectifs du projet afin de faire ressortir les résultats économiques escomptés. Or, dans 26 p. 100 des cas, on avait décrit les résultats escomptés comme étant des activités à accomplir plutôt que comme des résultats économiques escomptés.

Pièce 18.9

Définition des objectifs des projets

Exemples d'objectifs de projets fondés sur des activités

- Entreprendre des activités de mise en marché ou mettre en oeuvre une entente de mise en marché. (Le résultat escompté de cette mise en oeuvre n'est pas défini).
- Obtenir un financement en vue de l'acquisition d'équipement. (Le résultat escompté de l'utilisation de cet équipement n'est pas défini).

Exemples d'objectifs de projets axés sur des résultats

- Agrandir des installations et acheter de l'équipement afin de répondre à des demandes de marchés extérieurs à la région.
- Embaucher des experts-conseils et des spécialistes afin d'améliorer les systèmes de contrôle de la qualité de façon à obtenir une homologation internationale.

Source : Examen des dossiers de projets du Programme Action

18.72 La pièce 18.9 présente des exemples qui illustrent nos préoccupations et elle indique également des cas où les résultats étaient formulés comme étant des retombées économiques à atteindre. Une façon d'exposer notre préoccupation consiste à faire observer qu'il est impossible qu'un projet « échoue » si l'objectif se limite à une activité comme l'embauche d'un directeur de la mise en marché ou la réalisation d'une étude, sans lien avec un résultat tel que l'accroissement des ventes ou la mise en valeur d'une capacité de production sous-utilisée.

18.73Besoin d'aide. En général, nous avons constaté que la procédure

suivie par l'Agence pour établir le besoin d'un financement gouvernemental consistait à s'assurer que le requérant signe une déclaration dans laquelle il affirmait avoir besoin de ces fonds. Dans 19 p. 100 des demandes à caractère commercial que nous avons examinées, des indices donnaient à penser que le requérant disposait de suffisamment de moyens pour réunir les fonds nécessaires à la réalisation d'un projet proposé.

18.74 Il peut exister d'autres raisons acceptables d'accorder un financement à un requérant. Par exemple, d'autres entités administratives peuvent offrir des incitations ou il se peut que le financement soit nécessaire pour assurer un rendement suffisant afin que l'on procède à la réalisation d'un projet dans la région de l'Atlantique. Toutefois, nous n'avons pas été en mesure de trouver des éléments qui indiquent que l'Agence avait analysé ces questions. La pièce 18.10 donne des exemples qui illustrent la nature de nos préoccupations.

18.75 Retombées économiques nettes. Si les retombées d'un projet soutenu par l'Agence sont inférieures au préjudice qu'il peut occasionner à une entreprise en place, il n'existe pas de retombées économiques nettes pour la région. Les modalités approuvées par le Conseil du Trésor pour l'Agence stipulent qu'on doit évaluer les propositions de projet en fonction de leurs retombées nettes pour le pays et pour le Canada atlantique. Les lignes directrices internes de l'Agence, dans le cas de demandes d'un montant ne dépassant pas 200 000 $, exigent l'examen des retombées du projet sur le marché local du requérant seulement. Dans les cas où les retombées analysées étaient plus larges, elles se limitaient habituellement à une province plutôt que de toucher l'ensemble de la région. Toutefois, l'Agence a indiqué que des études ponctuelles de secteurs industriels et d'autres recherches viennent compléter cette évaluation.

18.76 Néanmoins, dans 23 p. 100 des projets que nous avons examinés, nous avons constaté que l'Agence ne semble pas avoir examiné comme il convient leurs retombées économiques nettes pour la région de l'Atlantique. A la lumière de l'information limitée recueillie en vertu des lignes directrices de l'Agence, nous avons constaté des cas où les fournisseurs d'un service ou d'un produit qui exercent déjà une activité commerciale dans le Canada atlantique pourraient subir un préjudice du fait du soutien accordé à un projet par l'Agence.

18.77 Viabilité. Du point de vue du développement économique, ce critère est important parce que des projets commerciaux viables assurent des emplois permanents, créent de la richesse et procurent des recettes fiscales. Dans 17 p. 100 des cas à caractère commercial que nous avons examinés, nous avons constaté que l'analyse du projet n'abordait pas des questions clés qui avaient une incidence sur leur viabilité. En particulier, les projections reposaient sur des hypothèses incomplètes ou déraisonnables et on ne s'est pas attaqué à des risques importants

découlant d'un succès ultérieur. La pièce 18.11 apporte des exemples des évaluations de l'Agence.

18.78 Partage des risques. Les modalités approuvées par le Conseil du Trésor obligent les requérants à investir dans leur propre projet. Même si les montants investis étaient variables, on a respecté le montant de l'investissement exigé dans tous les projets qui faisaient partie de notre échantillon.

18.79 Projets non commerciaux. En ce qui concerne les projets à caractère non commercial que nous avons examinés, nous avons trouvé des exemples où les services offerts par le requérant étaient actuellement offerts par une autre entité, où l'on n'avait pas étudié comme il convient les retombées économiques nettes pour la région de l'Atlantique ou encore que l'on n'avait pas tenu compte suffisamment de la durabilité financière du requérant.

Pièce 18.10

Évaluation du besoin d'aide

Exemples de cas où l'on n'a pas pleinement tenu compte du facteur besoin d'aide :

- Demande d'un financement de 29 000 $ de l'APECA au titre d'un projet visant à accroître le contrôle de la qualité dans une division d'une entreprise nationale rentable qui a un chiffre d'affaires important.

- Demande d'une aide à la mise en marché de 125 000 $ sur trois ans de la part d'une entreprise ayant des bénéfices bruts supérieurs à 1 million de dollars.

Source : Examen des dossiers de projets du Programme Action

18.80 Efficience au plan de la mise en oeuvre. Dans le cadre de notre examen, nous avons évalué si l'Agence respectait sa propre norme de 45 jours pour la prise d'une décision au sujet d'une demande d'aide, en vertu du Programme Action. D'après un échantillon aléatoire de 50 dossiers de projet, la durée moyenne de traitement d'une demande atteignait approximativement 40 jours.

18.81 La mesure du délai de prise de décisions devrait commencer à partir du jour où l'on a reçu, pour l'essentiel, toute l'information nécessaire, mais cette date n'était pas consignée avec constance dans les dossiers de l'Agence. Il s'ensuit que la durée moyenne du traitement indiquée dans les résultats de notre échantillon pourrait être supérieure au délai réel de traitement des demandes.

Pièce 18.11

Évaluation de la viabilité

Exemples de cas où l'on n'a pas pleinement tenu compte de la viabilité :

oOn a approuvé un projet pour aider une entreprise à protéger ses droits à un brevet sur un produit. Toutefois, le droit de l'entreprise au brevet faisait l'objet d'un différend.

oL'augmentation projetée des bénéfices d'exploitation du requérant ne dépasse pas les coûts du financement et des salaires liés à ce projet.

Exemple d'un cas où la question de la viabilité a contribué au rejet d'un projet :

oOn considère que la concurrence en place est trop vive pour que le projet puisse réussir.

Source : Examen des dossiers de projets du Programme Action

Surveillance et contrôle des projets qui relèvent des programmes Action et Diversi-pêches

18.82 La surveillance par l'Agence des projets qu'elle appuie commence pendant le versement des fonds au requérant. Le personnel de l'Agence chargé de la conformité aux règles examine les documents soumis par le requérant et s'assure qu'ils corroborent l'estimation des coûts présentée. Il examine en outre le respect des modalités du contrat avant le versement de quelque fonds que ce soit. Une fois qu'un requérant a reçu tout le financement qui lui a été accordé, l'Agence communique avec lui vers la fin de la période de contrôle (normalement, 24 mois après le début de la phase commerciale du projet) afin de déterminer l'état du projet et les résultats des activités.

18.83 La surveillance du succès des divers projets peut permettre de recueillir des renseignements importants pour les directeurs des comptes aux fins de leur analyse des propositions subséquentes et peut procurer à l'Agence une rétroaction quant à l'atteinte de leurs objectifs, à condition que cela se fasse de manière périodique et opportune.

18.84 Nous nous attendions que l'Agence joue un rôle actif au plan de la surveillance de toutes les étapes des projets qu'elle appuie. En particulier, nous attendions qu'elle s'assure du respect des modalités applicables à l'aide, de la protection des intérêts du gouvernement aux points de vue des finances et du développement, et de la détermination de l'avancement du projet et de ses résultats.

18.85 L'importance de ces activités s'est accrue lorsque l'Agence a annoncé qu'à compter du 7 février 1995, toute l'aide directe versée à des entreprises commerciales, aux termes du Programme Action, devrait être remboursée.

18.86 **Surveillance du respect des modalités de paiement.** L'Agence surveille bien le respect des modalités de paiement qui figurent dans les contrats conclus avec les requérants. Les agents attitrés à l'application des règlements portent attention aux lignes directrices de l'Agence et aux modalités énoncées dans le contrat. La surveillance de la conformité accapare la plus grande partie des ressources de l'Agence au plan de la surveillance.

18.87 **Surveillance de l'évolution des projets.** Outre la surveillance des engagements souscrits par contrat, les domaines prioritaires de l'Agence en matière de surveillance sont les suivants :

- le recouvrement des contributions remboursables;
- l'état des garanties d'emprunt;
- les contributions d'un montant supérieur à 100 000 $.

18.88 Bien que nous reconnaissions l'importance de ces questions ainsi que le caractère limité des ressources de l'Agence, ces priorités ne s'appliquent pas en ce moment à la majorité des activités de l'Agence. Nous estimons donc qu'il est important, également, que l'Agence veille à ce que la plus grande partie de ses activités soit assujettie à un examen de manière à ce que les projets qu'elle appuie puissent continuer de fonctionner et qu'ils demeurent viables financièrement. Ces activités de surveillance sont importantes pour la réalisation des objectifs de l'Agence en matière de développement.

18.89 Dans le cas de 28 p. 100 des projets que nous avons vérifiés, l'Agence n'avait pas suffisamment surveillé l'évolution des projets ou n'avait pas obtenu en temps opportun des renseignements d'ordre financier. En guise d'exemple, nous avons constaté des cas où des avances de fonds avaient été consenties au moins six mois avant notre examen, mais où l'Agence ne disposait pas d'information au sujet de l'évolution du projet ou de la situation financière actuelle du requérant.

18.90 **Surveillance des résultats des projets.** Il est important d'obtenir de l'information sur les résultats du projet et de s'en servir en guise d'intrant de décisions futures quant à l'opportunité de soutenir ou non des projets ou des industries similaires. Des fonctionnaires de l'Agence nous ont informés que la portée de la surveillance des

résultats se limite à une auto-évaluation par le requérant, laquelle n'est vérifiée qu'occasionnellement et n'est pas consignée dans le système d'information de gestion. L'Agence a affirmé qu'au lieu d'évaluer les résultats projet par projet, elle évalue les résultats des projets au moyen d'enquêtes et d'études ponctuelles de secteurs industriels et d'évaluations périodiques des programmes.

18.91 Bien que la nature de notre échantillon ne nous ait pas permis d'évaluer l'activité de surveillance des résultats, nous avons déjà fait observer que l'Agence ne recueille pas systématiquement d'information sur les résultats réels des projets. L'Agence revoit en ce moment le rapport coût-efficacité de tous ses processus de paiement et de surveillance.

Conclusion

18.92 De toute évidence, il est impossible de concevoir un système qui puisse garantir que tous les projets approuvés seront couronnés de succès. Dans de nombreux cas, l'analyse effectuée par l'Agence a pris en considération comme il convient les risques qui pèsent sur ses objectifs de développement économique. Toutefois, dans un certain nombre de cas, l'analyse n'a pas abordé d'importants risques en ce qui concerne le respect d'au moins un des critères clés de développement économique.

18.93 Les lignes directrices transmises aux directeurs des comptes ont été élaborées à un moment où le projet moyen avait une plus grande valeur que ce n'est le cas aujourd'hui. Étant donné que la grande majorité des projets appartiennent maintenant à une catégorie où un examen limité suffit, nous considérons que l'Agence se doit de réévaluer le caractère approprié de ses lignes directrices. La question sous-jacente à laquelle il faut répondre dans le cas de chacune des propositions porte sur le point de savoir pourquoi le gouvernement devrait accorder son appui au projet.

18.94 Les activités actuelles de surveillance menées par l'Agence ne correspondent pas suffisamment à la nature présente de ses activités de développement. Alors que l'Agence concentre ses ressources de surveillance sur des questions de conformité avec les modalités de paiement, nous sommes préoccupés par le fait que l'évolution des projets et leurs résultats ne sont pas pris en considération comme il conviendrait.

18.95L'Agence devrait veiller à ce que les résultats escomptés du projet soient précisés et clairement liés aux objectifs de ses programmes (accroissement des ventes à l'exportation, innovation, etc.). L'Agence devrait modifier ses méthodes d'évaluation et exiger que l'analyse soit fondée sur les risques que ses buts ne soient pas atteints ainsi que sur la taille des projets.

18.96L'Agence devrait envisager de mettre en place des méthodes de surveillance qui portent sur ses activités actuelles de développement. Les représentants de l'Agence devraient comprendre les opérations des clients ainsi que l'évolution et les résultats des projets.

Réponse de l'Agence : *Le Rapport fait état des critères fondamentaux pour l'évaluation des demandes et renferme des observations sur la mesure dans laquelle l'Agence applique chacun d'eux de façon satisfaisante. Nous sommes heureux de voir que, dans la majorité des cas, soit entre 72 et 83 p. 100, le BVG n'a décelé aucun problème important.*

Objectifs de projet

Dans la majorité des cas, l'Agence a rempli les exigences liées aux résultats des projets grâce aux évaluations de programme. Par conséquent, l'Agence reconnaît qu'il est nécessaire de définir les objectifs du projet, c'est-à-dire préciser les retombées escomptées et établir un lien entre les objectifs du projet et les objectifs globaux du programme et les stratégies de l'Agence. Pour être certaine de répondre de façon efficace à cette exigence, l'Agence a effectué un examen des fonctions applicables. Les recommandations issues de cet examen portent notamment sur l'amélioration du processus interne de détermination et de mesure des objectifs. Dès le début de son mandat, l'Agence s'est dotée de cadres d'évaluation de programme pour répondre à la nécessité de mesurer les résultats. De même, l'Agence a adopté un cadre d'évaluation pour les nouveaux programmes dont les produits comprennent la détermination des données et de l'information nécessaires à la définition des objectifs du projet et l'établissement d'un rapport entre ces objectifs et les stratégies de l'Agence.

L'Agence a aussi utilisé les résultats de la vérification du Bureau du vérificateur général pour améliorer les méthodes d'évaluation des demandes. L'Agence a toujours fait état des risques liés à l'importance du projet; toutefois, elle procède à l'élaboration de méthodes officielles qui permettront d'évaluer les risques liés à l'atteinte du but du projet et d'établir un rapport entre cette analyse et les décisions d'évaluation.

Surveillance

L'Agence accepte les constatations du BVG selon lesquelles la surveillance des progrès et des résultats de projets individuels devrait être améliorée, même si la surveillance du respect des modalités de paiement est bonne. L'exigence de remboursement intégral de l'aide fournie à des fins commerciales et d'autres résultats de l'examen des programmes de 1994 ont modifié la nature de l'Agence. Dans ce contexte, nous avons amélioré les programmes et réorienté les ressources de manière à faire ressortir l'importance du rôle des directeurs des comptes pour toute la

fonction de surveillance, ce qui a pour effet d'améliorer les connaissances courantes sur les progrès et les résultats des projets. L'Agence continuera à surveiller les avantages globaux au moyen d'échantillons statistiquement valides.

Évaluation, surveillance et contrôle des projets qui relèvent du Programme de COOPÉRATION

18.97 Habituellement, ce sont des fonctionnaires provinciaux qui mettent en oeuvre les ententes de COOPÉRATION au nom des deux paliers de gouvernement. De toute évidence, il ne serait pas rentable que l'Agence établisse une structure de contrôle qui fasse double emploi. Toutefois, elle a besoin d'un moyen d'obtenir l'assurance que l'on respecte les objectifs et intérêts du gouvernement fédéral.

18.98 Les diverses ententes de COOPÉRATION constituent les documents qui régissent la mise en oeuvre du programme. Les ententes n'exigent pas explicitement l'examen des questions du besoin d'aide, des retombées économiques ou de la viabilité/durabilité au plan commercial. De ce fait, il n'est pas étonnant que, souvent, l'application de ces critères n'ait pas été évidente lorsque nous avons examiné les dossiers des projets. Le pourcentage d'exceptions était égal ou supérieur à ce que nous avons constaté dans le cas du Programme Action. Nous avons également examiné les projets de COOPÉRATION afin de déterminer si l'on définissait leurs objectifs comme étant des résultats escomptés plutôt que des activités. Comme pour le Programme Action, nous avons découvert que les objectifs étaient souvent définis comme étant une activité à mener à bien plutôt que comme un résultat escompté.

18.99 Nous avons constaté que la plupart des projets étaient admissibles en vertu de l'entente fédérale-provinciale. D'ailleurs, les critères d'admissibilité et les objectifs sont assez larges dans la plupart des ententes, si larges qu'on appuie des projets qui semblent marginaux par rapport aux objectifs du programme. Il nous a semblé difficile de déterminer dans quelle mesure certains projets contribuaient à l'atteinte des objectifs du Programme de COOPÉRATION. Par exemple, nous avons examiné une entente visant à revitaliser le centre d'agglomérations urbaines. Un bon nombre des projets comportaient la peinture d'immeubles ou le remplacement de leur revêtement mural extérieur. Une autre entente avait pour but la diversification de l'économie d'une région au moyen du perfectionnement des ressources humaines et de l'appui à la diversification économique afin d'accroître les revenus et l'emploi. Lorsque nous avons examiné un échantillon aléatoire de projets approuvés en vertu de cette entente, nous avons constaté qu'ils appuyaient des industries qui étaient déjà bien établies dans cette région. Même si les projets étaient admissibles aux termes des ententes, on pouvait difficilement les lier à l'objectif de diversification économique.

18.100 De la même façon, lors de notre étude des ententes destinées

à soutenir le développement économique communautaire, nous n'avons pu cerner une définition claire des rôles et responsabilités, ni ce que ces organisations avaient la responsabilité d'accomplir. Cela revêt une importance particulière si l'on veut éviter les doubles emplois, parce que les gouvernements fédéral et provinciaux continuent de mettre en oeuvre des programmes de développement économique dans ces collectivités.

18.101 Bon nombre des ententes de COOPÉRATION ont pris fin le 31 mars 1995. Le gouvernement a annoncé son intention de négocier une large entente fédérale-provinciale avec chacune des provinces. Nous considérons qu'il s'agit là d'une occasion de négocier des ententes qui intègrent les caractéristiques liées à l'obligation de rendre compte, des critères clés d'évaluation économique et une orientation vers les résultats qui sont nécessaires pour garantir que l'on prend en compte les priorités fédérales.

18.102 Au cours de la négociation d'ententes de COOPÉRATION à l'avenir, l'Agence devrait s'efforcer d'intégrer les dimensions suivantes de l'obligation de rendre compte :

- **des objectifs clairs, mesurables et axés sur les résultats qui découlent des objectifs du Programme de COOPÉRATION;**

- **des critères d'admissibilité qui donnent corps à des concepts de développement clés, comme le besoin d'aide, les retombées économiques nettes, la viabilité et le partage des risques;**

- **l'affectation de responsabilités en matière de surveillance des activités ainsi que de collecte et de communication de l'information sur les résultats et le rendement financier des projets.**

Réponse de l'Agence : *L'Agence est consciente de l'esprit de la recommandation et elle a déjà beaucoup fait pour donner suite aux responsabilités fédérales grâce à l'évaluation de programme. Il reste toutefois complexe et difficile de coordonner les exigences de l'évaluation de programme dans un contexte où les quatre provinces ont des pratiques et des capacités différentes. L'Agence est responsable des progrès réalisés dans les aspects liés à l'obligation de rendre compte des ententes passées et elle promet de continuer à faire des efforts en ce sens pour les ententes futures.*

En outre, l'Agence :

- *a amélioré et continuera d'améliorer la clarté et le caractère mesurable de ses objectifs de programme. Ces efforts se refléteront dans l'élaboration de cadres d'évaluation de programme, qui reste une exigence de toutes les ententes.*

- *utilisera davantage le besoin d'aide, les retombées économiques nettes, la viabilité et le partage des risques dans ses critères d'admissibilité.*

o *veillera aussi à ce que la responsabilité des activités de surveillance et de collecte et de communication de l'information sur les résultats et le rendement financier soit clairement déterminée.*

Coordination

Contexte

18.103 La directive donnée à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique de coordonner le développement économique réalisé par le gouvernement fédéral dans la région du Canada atlantique est claire et précise :

Le ministre coordonne la politique et les programmes du gouvernement fédéral pour ce qui est des possibilités de développement économique du Canada atlantique.

18.104 Dans le cadre de cette responsabilité, le ministre chargé de l'Agence a le pouvoir de conclure des ententes avec le gouvernement d'une province afin de mettre en oeuvre les programmes de l'Agence.

18.105 Les gouvernements fédéral et provinciaux, de même que les administrations municipales, ont tous des politiques et programmes de développement économique destinés à leur champ de compétence respectif. Au sein du gouvernement fédéral, il existe de nombreux programmes qui ont d'importantes incidences sur le développement économique régional. Si l'Agence peut tenter de coordonner les programmes et activités d'autres ministères, au moins à l'intérieur du Canada atlantique, il ne lui incombe pas de mettre en oeuvre les programmes de ces autres ministères.

18.106 Les gouvernements fédéral et provinciaux, au Canada atlantique, oeuvrent de concert depuis longtemps dans le domaine du développement économique régional. Toutefois, la réduction des dépenses a conduit tous les gouvernements à examiner des moyens de resserrer leur collaboration et d'accroître l'efficience et l'efficacité de leurs programmes.

18.107 Les ententes fédérales-provinciales qui relèvent du Programme de COOPÉRATION représentent l'action de coordination la plus évidente de l'Agence. Celle-ci s'occupe de plus en plus de la coordination du volet développement économique des réactions du gouvernement fédéral à des crises qui frappent des secteurs d'activité clés, comme la crise des pêches, et aux répercussions économiques d'importantes réductions des dépenses fédérales, comme la fermeture de bases militaires.

Soutien d'initiatives de développement économique prises par des

tierces parties

18.108 Au moyen à la fois du Programme Action et du Programme de COOPÉRATION, l'Agence fournit un soutien aux ressources générales de diverses organisations à caractère non commercial qui s'occupent de développement économique, dont les universités, les organismes de développement économique communautaire, des associations du secteur privé, etc. Même si la majorité des fonds sont affectés à l'activité de développement appuyée, l'Agence finance, dans de nombreux cas également des frais administratifs généraux. Notre analyse des ententes de financement conclues avec des tierces parties dans trois des seize projets d'un montant élevé relevant des programmes Action et de COOPÉRATION, qui faisaient partie de notre échantillon, a fait ressortir que 24 p. 100 des fonds ont servi à la prise en charge de frais administratifs généraux. Bien que l'Agence consigne le coût de chacun des projets, elle ne fait pas le total des coûts globaux d'administration des activités de développement économique qu'elle appuie.

18.109 Les ententes de COOPÉRATION actuelles ont été structurées de manière à rationaliser le réseau de développement économique communautaire dans trois des quatres provinces de l'Atlantique. Cette rationalisation est axée sur la réduction du nombre des organismes de développement économique communautaire, l'objectif étant de réduire les frais administratifs généraux. Bien que l'Agence soit un important bailleur de fonds du réseau de développement économique communautaire, ces organismes lui transmettent très peu d'information sur le rendement. De ce fait, l'Agence n'a pas l'assurance que leur activité apporte une contribution importante au développement économique de la région.

18.110 L'Agence devrait exiger une amélioration de la communication de résultats de la part des organisations à caractère non commercial, y compris du réseau de développement économique communautaire.

Réponse de l'Agence : *L'Agence clarifiera avec les organisations non commerciales, y compris les organisations de développement économique communautaire, la nature et l'étendue de l'information sur le rendement dont elle a besoin.*

L'Agence apprécie les commentaires favorables du Rapport concernant les initiatives dans le Canada atlantique et elle continuera à chercher des possibilités à l'intérieur de ce cadre de mise en oeuvre.

Évaluation d'initiatives récentes en matière de coordination

18.111 L'Agence adopte une approche active de la coordination de certaines initiatives. Elle a constitué plusieurs partenariats sectoriels dans le but d'assurer une démarche mieux coordonnée en vue de la réalisation d'activités de développement dans ces secteurs. Nous avons examiné deux des initiatives récentes de coordination prises par

l'Agence.

18.112 Partenariat de l'industrie touristique du Canada atlantique. En 1992 et pendant les années subséquentes, l'Agence a conclu des accords collectivement avec les associations provinciales du secteur touristique et avec les gouvernements provinciaux, accords visant des activités de l'industrie touristique comme la mise en marché aux plans national et international, le classement des lieux d'hébergement, la recherche et le perfectionnement des ressources humaines. Pris collectivement, ces accords portent le nom de Partenariat de l'industrie touristique du Canada atlantique. Avant l'avènement de ce partenariat, l'Agence prodiguait un appui directement aux gouvernements provinciaux ou aux associations de l'industrie touristique provinciale, mais non pas à l'échelle de toute la région de l'Atlantique.

18.113 Le Partenariat constitue une association semi-officielle des principaux intervenants de l'industrie touristique du Canada atlantique, y compris des quatre sous-ministres provinciaux du Tourisme, des quatre présidents des associations provinciales de l'industrie touristique, d'un représentant de l'Agence et d'un représentant de la Commission canadienne du tourisme. Ses membres se réunissent à intervalles réguliers afin de débattre et d'élaborer des stratégies et activités coordonnées de développement du tourisme. On délègue les initiatives à caractère individuel au personnel soit des gouvernements provinciaux, soit de ce secteur d'activité. Grâce au Partenariat, les participants importants à l'industrie touristique du Canada atlantique travaillent de concert à la réalisation d'initiatives conjointes qui touchent l'ensemble du secteur.

18.114 L'Agence est en voie d'établir des données de base en vue d'évaluations futures. Le Partenariat constitue une étape importante sur la voie de la mise au point d'une approche ciblée et coordonnée du développement de l'industrie touristique du Canada atlantique.

18.115 Initiative de développement de l'industrie de la géomatique. L'Initiative de développement de l'industrie de la géomatique a commencé par une proposition soumise en vue du soutien d'un fonds de développement destiné à la recherche sur la géomatique, ou sur des systèmes automatisés d'information géographique, dans la région du Canada atlantique. L'Agence a répondu à cette proposition en entamant un processus de négociation, de consultation et de coordination avec les intervenants dans le but de déterminer l'approche qu'il convenait de suivre afin d'assurer le développement de cette industrie. De plus, elle a commandé une étude de marché de l'industrie de la géomatique afin de cerner les possibilités qui s'offraient à des entreprises du Canada atlantique. Ce processus a débouché sur une définition claire des buts et objectifs de l'initiative. La consultation et la coordination se sont révélées importantes pour l'élaboration du plan final.

18.116 L'initiative finale consistait en un engagement de l'Agence de débloquer un montant de dix millions de dollars étalés sur trois ans afin de soutenir des projets du secteur privé destinés au développement de nouveaux produits et services. Un groupe d'experts provenant de ministères gouvernementaux, des universités et de l'industrie a examiné les propositions d'après un ensemble détaillé de critères. Le processus de sélection des projets a été approfondi et minutieux.

18.117 Plusieurs produits commercialisables en ont résulté, bien qu'il soit trop tôt pour évaluer le succès d'ensemble de l'initiative. L'approche suivie par l'Agence a assuré une action coordonnée de développement de l'industrie de la géomatique dans le Canada atlantique.

Conclusion

18.118 Les efforts déployés par l'Agence afin de coordonner ses activités de développement économique avec d'autres paliers de gouvernement nous encouragent. Selon nous, ces efforts d'amélioration de la coordination de tous les programmes de développement économique fournissent d'importantes occasions de réduire les chevauchements et les doubles emplois.

Équipe de vérification

Nancy Adams
Glenn Doucette
Clyde MacLellan
Donald MacNeill
Heather McManaman
Kevin Potter

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. John O'Brien.

Chapitre 19

Bureau fédéral de développement régional (Québec)

Table des matières

	Page
Points saillants	19-5
Introduction	19-7
Le mandat du Bureau fédéral de développement régional (Québec)	19-7
La programmation	19-8
Les ressources	19-9
La réorientation du Ministère	19-10
Objectifs et étendue de la vérification	19-10
Observations et recommandations	19-11
Objectifs et programmation	19-11
Des objectifs opérationnels sont nécessaires	19-11
L'efficience de la gestion des programmes	19-11
Évaluation des résultats	19-12
La mesure continue du rendement est un outil essentiel	19-12
L'évaluation de programme peut être améliorée	19-12
Information destinée au Parlement	19-14
Une meilleure information sur le rendement est souhaitable	19-14
L'information sur les emplois ne reflète pas les résultats réels	19-14
Prestation des programmes	19-15
Observations générales	19-15
L'effet d'accroissement n'est pas toujours démontré	19-16
Les avantages économiques nets sont rarement évalués	19-17
La rentabilité économique et la viabilité ne sont pas toujours analysées en profondeur	19-17
Les critères d'analyse ne sont pas adaptés à tous les types d'entreprise et de projet	19-17
Les résultats des projets ne sont pas connus	19-19
L'efficience de la prestation des programmes	19-19
Le Ministère devrait déterminer son taux de recouvrement	19-20

Coordination interministérielle 19-21
Un partenariat repensé 19-21

Nouvelle orientation 19-22
L'élaboration du cadre de programmation 19-22
La mise en oeuvre de la nouvelle programmation comporte d'importants défis à relever 19-23

Conclusion 19-25

Pièces

19.1 Indicateurs économiques 19-7
19.2 Objectifs de trois programmes d'aide financière et fonds engagés au 31 mars 1995 19-8
19.3 Répartition des projets selon l'importance monétaire des contributions 19-9
(Pièce 19.3 n'est pas disponible, voir le Rapport)
19.4 Répartition des fonds engagés par type de requérant 19-10
(Pièce 19.4 n'est pas disponible, voir le Rapport)
19.5 Exemple de réduction possible des avantages économiques nets 19-17
19.6 Exemples de surestimation du financement provenant du secteur privé 19-18
19.7 Tableau comparatif des orientations du BFDR(Q) 19-24

Bureau fédéral de développement régional (Québec)

Vérificateur général adjoint : Michael J. McLaughlin
Vérificatrice responsable : Micheline Éthier Massicotte

Points saillants

19.1 Le Bureau fédéral de développement régional (Québec) (BFDR[Q]) est devenu un ministère distinct en juin 1991. Jusqu'au 31 mars 1995, une grande partie de sa programmation était fondée sur la stratégie adoptée en 1988 par le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (aujourd'hui Industrie Canada) dont il est issu.

19.2 Le BFDR(Q) ne s'est pas fixé d'objectifs opérationnels orientés vers l'atteinte de résultats pour chacun de ses programmes. Il n'avait que peu d'indicateurs pertinents et utiles pour effectuer un suivi des aspects clés du rendement de ses programmes et en faciliter l'évaluation périodique.

19.3 L'information destinée au Parlement n'est pas suffisante pour lui permettre d'évaluer dans quelle mesure le Ministère a atteint ses objectifs tant législatifs qu'opérationnels.

19.4 Le BFDR(Q) s'est doté de critères généraux pour l'analyse des demandes d'aide financière. Le Ministère devrait mettre à profit son expérience pour améliorer l'analyse des demandes et l'adapter en fonction de l'importance de la contribution, du type de requérant ou de la nature du projet, afin de sélectionner les projets les plus susceptibles de l'aider à atteindre son objectif de développement régional.

19.5 Le Ministère a signé des ententes de coopération avec d'autres organismes fédéraux afin d'augmenter la synergie entre les organisations. Il a également travaillé à l'établissement d'un partenariat à un niveau plus stratégique.

19.6 Le Ministère procède à un changement majeur de ses activités. La phase d'élaboration du nouveau cadre de ses activités s'est bien déroulée, mais il reste encore d'importants défis à relever. Un effort soutenu de la part de la direction et des mécanismes appropriés sont nécessaires pour une mise en oeuvre réussie.

Introduction

19.7 L'analyse des indicateurs économiques montre que l'économie du Québec se porte moins bien que celle de l'ensemble du Canada. Entre 1985 et 1994, la croissance annuelle moyenne du produit intérieur brut par habitant a été légèrement inférieure au Québec par rapport à l'ensemble du Canada. Pendant cette période, le taux de chômage annuel moyen a été supérieur à la moyenne nationale. Quant au revenu gagné par habitant, il a constamment été inférieur à la moyenne nationale, entre 1989 et 1993 (voir la pièce 19.1).

19.8 Le développement régional est une préoccupation importante pour les différents paliers de gouvernement au Québec. Depuis une quinzaine d'années, la responsabilité fédérale du développement régional a progressivement été décentralisée pour répondre plus adéquatement aux besoins régionaux et faire participer davantage les milieux concernés. La désignation du Bureau fédéral de développement régional (Québec), ci-après nommé le BFDR(Q), comme ministère distinct en juin 1991, résulte de cette décentralisation.

19.9 Bien que le BFDR(Q) ait été créé en 1991, ses activités jusqu'au 31 mars 1995 ont été principalement fondées sur une stratégie élaborée en 1988. Elles étaient essentiellement la continuité de celles mises de l'avant à cette époque et ont été fortement imprégnées des objectifs, pratiques et modes de fonctionnement du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (aujourd'hui Industrie Canada), alors responsable du développement régional au Québec.

Le mandat du Bureau fédéral de développement régional (Québec)

19.10 Le mandat légal du BFDR(Q) consiste à « promouvoir le développement économique des régions du Québec à faibles revenus et croissance économique lente ou n'ayant pas suffisamment de possibilités d'emplois productifs, en mettant l'accent sur le développement économique à long terme et sur la création d'emplois et de revenus durables, tout en concentrant les efforts sur les petites et moyennes entreprises et sur la valorisation de l'entrepreneurship. »

19.11 Ce mandat est vaste, complexe et ambitieux. Pour atteindre les objectifs visés par son mandat, le BFDR(Q) s'est vu confier les responsabilités de définir les orientations globales de développement régional au Québec, de négocier avec le gouvernement du Québec les ententes de développement requises en partenariat avec les ministères fédéraux concernés, de recommander l'allocation des fonds provenant de la réserve fédérale de développement régional (éliminée lors du Budget fédéral de 1995) et d'assurer la mise en oeuvre des initiatives de développement qui sont de son ressort.

Pièce 19.1

Indicateurs économiques

	Québec	**Canada**
1985 - 1994		
Taux de croissance annuel moyen du produit intérieur brut par habitant	1,12%	1,18%
Taux de chômage moyen	11,2%	9,6%
1989-1993		
Revenu gagné par habitant		
- 1989	12 960 $	14 150 $
- 1990	13 461 $	14 624 $
- 1991	13 603 $	14 801 $
- 1992	13 853 $	14 945 $
- 1993	14 052 $	15 143 $

Source : Statistique Canada

19.12 Avec un budget annuel moyen de 200 millions de dollars, le BFDR(Q) a un poids relativement limité par rapport à tous les autres mécanismes d'intervention mis en place par le gouvernement fédéral pour assurer une distribution équitable des richesses du pays.

La programmation

19.13 L'intervention du BFDR(Q) a été guidée par une volonté de concertation et d'harmonisation avec le gouvernement du Québec et d'adaptation aux besoins spécifiques des régions. Pour s'acquitter de son mandat, le Ministère a privilégié la prestation de programmes d'aide financière. Du 1er avril 1988 au 31 mars 1995, il en a mis en oeuvre près d'une trentaine, dont une vingtaine dans le cadre de l'Entente de développement économique et régional Canada-Québec. La pièce 19.2 décrit les objectifs de trois de ces programmes et précise les fonds engagés au 31 mars 1995 pour chacun d'entre eux.

19.14 Ces programmes utilisent tous le même mécanisme, soit une aide financière sous forme de contributions aux entreprises commerciales et non commerciales. Le financement vise l'acquisition d'immobilisations ou encore la réalisation d'études telles des études de faisabilité ou de commercialisation; dans certains cas, les contributions financent les frais de fonctionnement d'entreprises non commerciales. L'aide varie selon les programmes et les régions du Québec.

19.15 Depuis février 1994, le BFDR(Q) est responsable de la partie fédérale de l'Entente Travaux d'infrastructures Canada-Québec; cette entente est exclue de la portée de notre examen.

19.16 Depuis l'automne 1994, la responsabilité des Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel, qui appuyaient les projets de grandes entreprises, a été transférée à Industrie Canada. Ces ententes ont fait l'objet d'une vérification dont les constatations sont signalées dans le chapitre 21 qui porte sur Industrie Canada. Toutefois, les données présentées au paragraphe suivant et aux pièces 19.3 et 19.4 englobent tous les projets approuvés et les fonds engagés en vertu de ces ententes, jusqu'au moment de leur transfert.

Pièce 19.2

Objectifs de trois programmes d'aide financière et fonds engagés au 31 mars 1995

Programme de développement des entreprises (111 millions de dollars) :

- volet industriel : Développer l'esprit d'entreprise en encourageant la création, l'expansion et la modernisation des petites et moyennes entreprises; renforcer la position concurrentielle de ces entreprises; encourager la diversification industrielle des régions de ressources.(1)

- volet touristique : Promouvoir et renforcer l'industrie touristique; stimuler le développement de produits touristiques de qualité; accroître la clientèle touristique provenant de l'extérieur des régions de ressources.(1)

Programme de renforcement de la productivité manufacturière (115 millions de dollars) :

Renforcer la structure industrielle des régions centrales[2] du Québec en favorisant l'émergence et la croissance d'entreprises dynamiques ainsi que la compétitivité des entreprises par l'augmentation de la productivité et l'introduction de nouvelles technologies.

Programme du Fonds de développement de Montréal (27 millions de dollars) :

Intensifier les efforts du gouvernement fédéral dans les sept axes de développement qu'il privilégie pour la région de Montréal : la technologie de pointe, la finance et le commerce international, le design, les activités internationales, les industries culturelles, le tourisme et le transport.

(1) Les régions de ressources s'étendent de l'est au nord-ouest de la province du Québec. Leur économie est dominée par l'exploitation de la première transformation des ressources naturelles ainsi que par l'industrie du tourisme.

(2) Les régions centrales couvrent tout le sud-ouest de la province du Québec. Leur activités économiques sont axées à la fois sur la transformation des ressources naturelles et sur les industries traditionnelles (textile, vêtements, meubles, pâtes et papier).

Source : Bureau fédéral de développement régional (Québec)

19.17 Dans l'ensemble, le Ministère a engagé 1,15 milliard de dollars dans 4 139 projets depuis 1988. Nous avons constaté que :

- 61 p. 100 des fonds engagés ont servi à financer 5 p. 100 des projets (voir la pièce 19.3);
- 55 p. 100 des fonds engagés ont été approuvés dans le cadre de l'Entente de développement économique et régional Canada-Québec;
- 30 p. 100 des fonds engagés ont été octroyés à des entreprises non commerciales (voir la pièce 19.4);
- 24 p. 100 des contributions sont remboursables.

Pièce 19.3 n'est pas disponible, voir le Rapport

Les ressources

19.18 Le Bureau fédéral de développement régional (Québec) a son siège social à Montréal. Il dispose d'un réseau de 13 bureaux régionaux et d'un bureau situé à Hull qui assure la liaison avec l'appareil

gouvernemental fédéral dans la région de la capitale nationale.

19.19 Entre 1988 et 1995, le Ministère a employé en moyenne 250 personnes par année et son budget annuel moyen était de 200 millions de dollars dont 170 millions étaient consacrés aux subventions et aux contributions. Cependant, en raison des coupures annoncées lors du Budget fédéral de février 1995, le Ministère devra à l'avenir composer avec des budgets réduits de façon importante et un effectif plus petit.

La réorientation du Ministère

19.20 L'évolution de l'environnement économique, les réductions successives de budgets, la nouvelle politique de développement économique du gouvernement fédéral, l'expiration, en décembre 1994, de l'Entente de développement économique et régional Canada-Québec et la fin de la majorité des programmes d'aide financière, le 31 mars 1995, sont parmi les facteurs qui ont obligé le Ministère à revoir sa stratégie d'intervention au Québec.

19.21 A la fin de 1993, le Ministère a donc entrepris une réflexion en profondeur sur son orientation et ses activités futures. Cet exercice l'a conduit à une réorientation majeure de sa stratégie et à l'élaboration d'une nouvelle programmation qui est entrée en vigueur le 1er avril 1995. Ce sujet est abordé plus en détail à la fin du chapitre.

Pièce 19.4 n'est pas disponible, voir le Rapport

Objectifs et étendue de la vérification

19.22 Notre vérification a comporté deux étapes. La première a consisté à examiner certaines activités liées à la programmation en cours, entre le 1er avril 1988 et le 31 mars 1995. Nos objectifs de vérification étaient les suivants :

- Déterminer si le Ministère a élaboré des objectifs suffisamment précis pour orienter ses activités et permettre la mesure des résultats;

- Déterminer si le Ministère a établi des procédés satisfaisants pour mesurer les résultats de ses activités et en rendre compte au Parlement;

- Évaluer le processus d'analyse des demandes de financement afin de s'assurer que les projets approuvés sont compatibles avec les objectifs et les lignes directrices du Ministère;

- Étudier la façon dont le Ministère a joué son rôle de coordonnateur des activités fédérales dans le domaine du développement régional.

19.23 La deuxième étape a porté sur les processus d'élaboration et de mise en oeuvre de la nouvelle programmation entrée en vigueur le 1er avril 1995. L'objectif de vérification était le suivant :

- Déterminer si le Ministère a mis en place des mécanismes de gestion appropriés afin de favoriser une mise en oeuvre réussie de ses nouvelles activités.

19.24 Dans le contexte de la réorientation du Ministère, nous avons cherché à déterminer les leçons que celui-ci pouvait tirer de ses expériences antérieures.

19.25L'information quantitative contenue dans le présent chapitre provient des diverses sources gouvernementales citées dans le texte. Sauf indication contraire, nous en avons évalué la vraisemblance, mais ne l'avons pas vérifiée.

Observations et recommandations

Objectifs et programmation

Des objectifs opérationnels sont nécessaires

19.26 Le mandat légal du BFDR(Q) est décrit en termes très généraux et lui permet une grande flexibilité dans le choix de ses orientations et de ses activités.

19.27 Le Ministère a établi des objectifs pour chacun des programmes en vigueur du 1er avril 1988 au 31 mars 1995. (Voir les exemples à la pièce 19.2). Tous ces objectifs sont valables mais ils ne sont pas suffisamment précis pour lui permettre d'orienter ses activités, d'utiliser ses ressources de manière optimale et d'évaluer ses résultats.

19.28 Le Ministère ne s'est pas fixé d'objectifs se situant à un niveau plus opérationnel que les objectifs de programme. Des objectifs opérationnels précis et orientés vers l'atteinte des résultats auraient contribué à clarifier les orientations, à optimiser le choix des projets à financer et à faciliter la mesure des résultats atteints.

L'efficience de la gestion des programmes

19.29 Le nombre des programmes d'aide financière du BFDR(Q) a presque doublé entre le 1er avril 1988 et le 31 mars 1995. En effet, ce nombre est passé de 15 à 27; les budgets de ces divers programmes variaient de 500 000 dollars à 140 millions de dollars. Pendant cette période, le

budget annuel du Ministère est demeuré relativement stable.

19.30 L'examen des fonds engagés montre que les programmes ont répondu à une diversité de demandes présentées par différents types de requérants (voir la pièce 19.4) et qu'ils ont soutenu des projets dans un grand nombre de secteurs d'activité sur tout le territoire de la province.

19.31 Un nombre aussi élevé de programmes soulève des questions quant à la possibilité de chevauchements à l'intérieur même du Ministère et quant à l'efficience de la gestion des programmes.

19.32 Par exemple, selon la base de données du Ministère, les sommes engagées dans le secteur touristique ont totalisé 186 millions de dollars depuis le 1er avril 1988. Ces contributions ont été approuvées en vertu de 15 programmes différents. Certains de ces programmes visaient exclusivement le développement touristique alors que d'autres avaient une portée plus générale. Une telle programmation occasionne des coûts non seulement lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre de chacun des programmes, mais également des coûts liés à leur administration.

19.33 Le BFDR(Q) devrait s'assurer que la nouvelle programmation entrée en vigueur le 1er avril 1995 :

- **comporte des objectifs opérationnels précis et orientés vers l'atteinte de résultats;**
- **favorise l'efficience au niveau de la gestion des programmes.**

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord et a déjà tenu compte de cette recommandation en mettant en place le cadre de gestion de son nouveau programme IDÉE-PME.*

Évaluation des résultats

19.34 La capacité de mesurer et d'évaluer les résultats repose en grande partie sur l'établissement d'objectifs précis et d'indicateurs de rendement dès la mise en oeuvre des programmes.

La mesure continue du rendement est un outil essentiel

19.35 Le Ministère a élaboré peu d'indicateurs pertinents et utiles pour effectuer un suivi des aspects clés du rendement de ses programmes. L'information de gestion est plutôt de type opérationnel et financier; elle renferme notamment des données sur le nombre de demandes reçues et approuvées, les fonds engagés et les soldes disponibles des budgets. Ces données ne fournissent pas d'information sur les progrès réalisés et les tendances observées au cours de la prestation des programmes,

qui permettrait de corriger ou d'encourager l'orientation choisie.

19.36 Le peu de données sur les résultats peut s'expliquer en partie par l'absence de cadres d'évaluation pour la majorité des programmes du Ministère. Bien que le Conseil du Trésor recommande que des cadres d'évaluation soient élaborés le plus tôt possible après la mise en oeuvre des programmes, très peu l'ont été.

19.37L'élaboration des cadres d'évaluation, très tôt après la mise en oeuvre d'un programme, comporte plusieurs avantages. Cela permet, entre autres, de préciser les objectifs et les résultats escomptés ainsi que de déterminer les indicateurs de rendement. Cela facilite aussi le recensement des données pertinentes qui devront être recueillies. Ces données peuvent alors servir à la gestion des programmes de même qu'à leur évaluation et permettre une meilleure reddition de comptes.

19.38Le BFDR(Q) devrait élaborer des indicateurs de rendement dès le début de la mise en oeuvre d'un programme afin de permettre un suivi continu des résultats obtenus et d'améliorer la gestion de ses programmes ainsi que la reddition de comptes.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord. Un cadre d'évaluation et de mesure de la performance est déjà en voie de réalisation et sera opérationnel au cours des prochains mois.*

L'évaluation de programme peut être améliorée

19.39L'évaluation de programme dans le contexte du développement régional n'est pas un exercice facile. Les fonds accordés au développement économique et régional ne sont qu'un des éléments ayant une incidence sur la conjoncture économique d'une région.

19.40 Malgré les limites et difficultés, le Ministère doit évaluer les résultats de ses opérations et mesurer l'incidence de ses programmes d'aide afin d'en déterminer les points forts, les faiblesses et l'efficience et d'en tirer des leçons. Cela permettra également au Ministère de communiquer une meilleure information au Parlement et au public.

19.41 Le Ministère s'est doté d'une structure pour la gestion des évaluations de programme. La direction a établi des critères de sélection qui permettent d'axer les efforts sur des programmes d'aide financière importants. Le Ministère a également élaboré des plans d'évaluation, mais ceux-ci n'ont pas été respectés. Bien que ces plans aient été approuvés par la haute direction, la plupart des évaluations prévues n'ont pas été effectuées en raison du manque de fonds et de la décision de n'évaluer que les programmes qui présentaient des caractéristiques similaires à celles de la nouvelle programmation.

19.42 Depuis sa création en 1991, le BFDR(Q) a réalisé trois évaluations de programme. Nous avons examiné deux de ces évaluations, dont l'une portait sur le *Programme de renforcement de la productivité manufacturière* et l'autre, sur le *Programme de développement des entreprises, volet industriel.* Ces deux programmes sont parmi les plus importants pour ce qui est du nombre de projets et de fonds engagés.

19.43L'examen a révélé que les évaluations avaient été effectuées en temps opportun, que la méthodologie utilisée était appropriée et que les constatations étaient pertinentes et généralement fiables. Les évaluations ont porté, entre autres, sur la pertinence, la valeur ajoutée et l'efficience des programmes. Toutefois, certaines questions importantes n'ont pas été traitées.

19.44 Par exemple, aucune des deux évaluations n'a lié l'atteinte des objectifs des programmes à celle des objectifs de l'entente Canada-Québec qui les chapeaute et à celle des objectifs du mandat du Ministère. Ainsi, les évaluateurs n'ont pu déterminer si les programmes avaient privilégié les régions défavorisées ou encouragé la création d'emplois et de revenus durables.

19.45 De plus, bien que chaque évaluation dresse une liste de répercussions positives et négatives pouvant découler du programme, certaines n'ont pas été mesurées. Dans un cas, le Ministère n'avait mesuré aucune des répercussions négatives telles que : l'encouragement d'activités non viables, le dépassement de la capacité d'emprunt et le déplacement de la concurrence. Nous n'avons trouvé aucune justification du choix des répercussions mesurées.

19.46 Le nombre de répercussions choisies pour fin d'examen influe sur le coût d'une évaluation de programme. Il va donc de soi que l'on ne puisse toutes les examiner. Le coût doit être fonction de l'importance du programme. Toutefois, il faut examiner suffisamment de répercussions positives et négatives pour que les conclusions de l'évaluation présentent un portrait réaliste.

19.47Le BFDR(Q) devrait examiner suffisamment d'éléments pertinents lors de l'évaluation d'un programme pour obtenir une information adéquate sur le rendement de celui-ci.

Réponse du Ministère : *Le nouveau cadre d'évaluation et de mesure de la performance répondra à cette préoccupation.*

Information destinée au Parlement

19.48 La Partie III du *Budget des dépenses* a été jusqu'à maintenant le

principal instrument utilisé par le BFDR(Q) pour rendre compte de ses activités au Parlement. Afin d'évaluer la qualité de l'information transmise, nous avons examiné la Partie III du *Budget des dépenses* des exercices 1993-1994 à 1995-1996, ainsi que la présentation du *Budget des dépenses* de 1994-1995 au Comité permanent de l'industrie.

Une meilleure information sur le rendement est souhaitable

19.49 Depuis 1992, le BFDR(Q) a apporté plusieurs améliorations à la Partie III du *Budget des dépenses*. Cependant, il présente peu d'information sur l'efficience et l'efficacité de ses programmes.

19.50 Dans ce document, le BFDR(Q) informe le lecteur sur son mandat et ses principales activités et interventions, ainsi que sur la répartition de ses ressources financières. Ces renseignements sont très utiles car ils permettent de comprendre le contexte dans lequel évolue le Ministère. Cependant, cette information plutôt descriptive est incomplète en ce sens qu'elle ne permet pas au Parlement de déterminer dans quelle mesure le Ministère a atteint ses objectifs.

19.51 A l'exception des résultats des trois évaluations de programme d'aide financière mentionnées précédemment et du montant d'investissements générés par certains programmes, les mesures de l'activité présentées sont généralement sous forme de statistiques opérationnelles telles que les montants dépensés ou engagés ou le nombre de projets approuvés.

19.52 En ce qui concerne les deux évaluations de programme que nous avons examinées, les résultats ne sont pas présentés d'une façon pleinement objective. Le Ministère a surtout mis l'accent sur les aspects positifs, mais n'a pas fait état des commentaires négatifs des évaluateurs, tel le fait que l'incidence des programmes ait été limitée et qu'un bon nombre des projets auraient été mis de l'avant sans l'aide du Ministère.

19.53 Quant au montant des investissements générés par les programmes, l'information présentée par le Ministère laisse supposer que la part des fonds publics investie dans les projets se limite à la contribution du BFDR(Q), alors que dans plusieurs cas, d'autres paliers de gouvernement ont investi des fonds dans les mêmes projets.

L'information sur les emplois ne reflète pas les résultats réels

19.54 Bien que le mandat du Ministère mette l'accent sur la création d'emplois durables, cet aspect n'est pas considéré comme un élément clé lors de la prise de décisions. Conséquemment, la mise à jour des données statistiques sur la création d'emplois ne compte pas parmi les priorités du Ministère.

19.55 Par contre, les parlementaires, les médias et le public en général considèrent le nombre d'emplois créés comme une donnée intéressante. Au cours des deux dernières années, le Ministère a présenté de l'information sur les emplois créés et maintenus. A l'occasion de la présentation de son *Budget des dépenses* de 1994-1995 au Comité permanent de l'industrie, le Ministère a mentionné que, depuis 1988, ses activités avaient permis de créer et de maintenir 56 000 emplois au Québec.

19.56 Nous avons constaté que les données sur l'emploi étaient incomplètes et ne correspondaient pas aux résultats réels. En effet, les données n'étaient pas toujours entrées dans le système d'information du Ministère et lorsqu'elles l'étaient, elles représentaient généralement les prévisions des requérants lors du dépôt de la demande d'aide financière et étaient rarement révisées ou mises à jour.

19.57 Le BFDR(Q) devrait s'assurer que l'information transmise au Parlement le renseigne adéquatement sur l'efficience de ses opérations et sur l'atteinte des objectifs législatifs et des objectifs des programmes pour lesquels les fonds ont été votés.

Réponse du Ministère : *Comme le vérificateur général le mentionne, le Ministère a déjà apporté plusieurs améliorations à la Partie III du* Budget des dépenses *et continuera de le faire. Il portera une attention particulière aux renseignements portant sur l'efficience et l'efficacité.*

Prestation des programmes

19.58 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné un échantillon statistique de 68 projets ainsi que les 16 projets ayant reçu une contribution supérieure à 4,8 millions de dollars. La valeur totale de notre échantillon se chiffrait à 169 millions de dollars. La population sur laquelle l'échantillon a été prélevé comprenait uniquement des projets autorisés en vertu des programmes approuvés après le 1er avril 1988. Elle comptait 3 326 projets pour un montant total de fonds engagés de 622 millions de dollars.

19.59 Notre travail a consisté à analyser la documentation jointe aux dossiers de projets, à discuter avec les représentants du Ministère et à rencontrer quelques bénéficiaires de contributions.

Observations générales

19.60 Les demandes d'aide financière doivent faire l'objet d'une analyse en regard de critères établis, et le suivi des projets doit être

effectué durant la phase de réalisation afin de s'assurer que les conditions des ententes sont respectées. Ce suivi devrait normalement permettre de déterminer dans quelle mesure les avantages économiques prévus ont été générés.

19.61 Les modalités d'admissibilité aux programmes ainsi que le guide administratif spécifient les critères de base d'analyse en fonction desquels les demandes d'aide financière doivent être examinées. Ces critères sont : **l'effet d'accroissement, l'existence d'avantages économiques nets pour le Québec et le Canada ainsi que la rentabilité commerciale et économique du projet et du requérant**. L'analyse des demandes en fonction de chacun des critères de base et la décision d'approuver un financement exigent beaucoup de jugement.

19.62L'étendue de l'analyse devrait dépendre de l'importance monétaire de la contribution, du type de requérant ou de la nature du projet. Toutefois, la direction du Ministère n'a pas précisé l'étendue de l'analyse à laquelle elle s'attendait en fonction de l'importance et de la complexité des projets. Les lignes directrices mises à la disposition des employés sont générales et s'appliquent à tous les projets sans distinction, quelles que soient leur importance ou leur nature.

19.63 Notre examen a fait ressortir que les demandes d'aide financière n'étaient pas toujours analysées en fonction de chacun des critères de base et que la rigueur de l'analyse variait selon les personnes et ce, pour des projets d'importance ou de nature comparable.

19.64L'extrapolation des résultats de notre travail sur la population nous permet de conclure, avec un niveau de confiance de 97,5 p. 100, qu'un ou plusieurs critères pourraient ne pas être respectés dans au moins 22 p. 100 des projets approuvés pour un total de contributions de 84 millions de dollars, soit 14 p. 100 de la valeur de la population visée.

19.65 Nous avons noté que 85 p. 100 de ces projets faisaient partie de la catégorie des contributions inférieures à 200 000 dollars. Selon nous, cette constatation revêt une importance particulière, car la nouvelle programmation du Ministère est orientée principalement vers le financement de projets de cette envergure.

L'effet d'accroissement n'est pas toujours démontré

19.66L'effet d'accroissement ou besoin d'aide est généralement défini par le Ministère comme suit : il est probable que sans la contribution, le projet ne se réaliserait pas au même endroit, avec la même ampleur et avec le même échéancier.

19.67 L'analyse de la demande en fonction du critère de l'effet d'accroissement comporte une difficulté certaine. En effet, étant donné qu'il n'y a aucun coût associé à l'aide accordée, il devient intéressant pour tout requérant de bénéficier de ce type de financement. Le Ministère a donc la difficile tâche d'évaluer l'incidence de la contribution sur l'endroit, l'ampleur ou l'échéancier du projet.

19.68 Dans deux évaluations de programme effectuées par le Ministère, les évaluateurs ont mentionné que sans l'aide financière, environ 30 p. 100 des projets auraient été mis de l'avant comme prévu. Lors de notre examen, nous avons constaté que dans le cas des projets présentés par des entreprises non commerciales, l'effet d'accroissement était plutôt évident. Toutefois, dans 27 p. 100 des projets présentés par des entreprises commerciales, nous avons noté des éléments qui suscitaient des interrogations quant au besoin d'aide gouvernementale.

19.69 Par exemple, des contributions ont été octroyées alors qu'une forte proportion des coûts du projet avait été engagée avant le dépôt de la demande ou la décision du Ministère. Dans un cas, cette proportion s'élevait à 70 p. 100 dès le début de l'analyse de la demande.

19.70 Pour d'autres projets, l'examen de la documentation fait ressortir que le requérant avait une très bonne situation financière, ce qui lui aurait normalement permis d'obtenir son financement du secteur privé. Nous reconnaissons qu'une bonne situation financière n'entraîne pas nécessairement le rejet de la demande d'aide, en autant que d'autres facteurs incitatifs justifient le besoin d'aide.

19.71 Par exemple, une entreprise a reçu une contribution de 90 000 dollars alors qu'elle avait versé près de 2,5 millions de dollars en dividendes la même année du dépôt de la demande d'aide financière. Le seul facteur incitatif mentionné au dossier concernait le partage du risque financier.

19.72 Dans le cas des demandes d'aide financière présentées par des filiales de sociétés importantes, l'argument utilisé pour justifier le besoin d'aide est que si la contribution n'est pas octroyée, le projet se réalisera ailleurs qu'au Canada. Le financement fourni par le Ministère sert généralement à élever le taux de rendement du projet au niveau exigé par la société mère. De façon générale, les documents joints aux dossiers ne faisaient pas allusion au taux de rendement visé par les requérants.

Les avantages économiques nets sont rarement évalués

19.73 Pour bénéficier d'une aide gouvernementale, les projets doivent générer d'importants avantages économiques nets pour la province de Québec et le Canada.

19.74 Dans le secteur touristique, les retombées économiques brutes étaient habituellement quantifiées; dans les autres secteurs, elles étaient rarement quantifiées et étaient le plus souvent énoncées en termes généraux tels que : accroissement de la compétitivité, augmentation des exportations.

19.75 En plus de déterminer les avantages économiques bruts d'un projet, le Ministère doit examiner s'il y a des éléments qui pourraient sensiblement les réduire.

19.76 Nous avons trouvé dans certains dossiers des documents qui comportent des réserves quant au potentiel de marché et à la concurrence déjà présente dans ce marché, ce qui soulève une possibilité de répercussions négatives. Cependant, nous n'avons pu retracer les éléments d'analyse démontrant que le Ministère en avait évalué les incidences. (Voir l'exemple à la pièce 19.5)

La rentabilité économique et la viabilité ne sont pas toujours analysées en profondeur

19.77 L'objectif de créer des emplois et des revenus durables ne peut être atteint que s'il existe une assurance raisonnable que le projet sera rentable et que le requérant est ou sera viable sur le plan économique.

19.78 Les agents de projets doivent examiner les prévisions financières et les hypothèses de base, puis évaluer les probabilités qu'elles se réalisent. A cette fin, ils doivent analyser le marché, la concurrence, l'expérience antérieure des propriétaires et dirigeants de l'entreprise et déterminer dans quelle mesure le requérant présente une situation financière lui permettant de mener à bien le projet.

19.79 Dans 11 projets que nous avons examinés, nous avons constaté, qu'au moment de l'analyse de la demande, il y avait des indices permettant de douter de la capacité financière du requérant ou de la rentabilité du projet. Parmi les entreprises visées par les onze projets, cinq ont dû fermer leurs portes avant le paiement final de la contribution.

Les critères d'analyse ne sont pas adaptés à tous les types d'entreprise et de projet

19.80 Les entreprises non commerciales. Les contributions consenties à

des entreprises non commerciales représentent 30 p. 100 des contributions totales approuvées depuis le 1er avril 1988. Ces entreprises sont soit des municipalités, des instituts de recherche affiliés à des universités, des institutions d'enseignement, des musées ou des entreprises de services.

19.81 Le BFDR(Q) est rarement le seul organisme qui aide financièrement ce type d'entreprise. Alors que celui-ci finance principalement la construction d'immeubles ou l'acquisition d'équipements, des organismes d'autres paliers de gouvernement contribuent généralement aux frais de fonctionnement.

19.82 Les critères de base utilisés pour l'analyse des demandes de contributions s'appliquent beaucoup plus aux entreprises commerciales qu'aux entreprises non commerciales. Le Ministère n'a pas élaboré de lignes directrices afin d'adapter l'analyse des demandes aux caractéristiques des entreprises non commerciales.

Pièce 19.5

Exemple de réduction possible des avantages économiques nets

Le bénéficiaire opère dans un marché hautement compétitif et subventionné par différents paliers de gouvernement. Il concurrence d'autres entreprises dans la même ville et, en partie, dans le même créneau. Le bénéficiaire mentionne dans son étude de marché qu'il a des concurrents et qu'il pourrait s'accaparer une partie de leurs clientèles.

19.83 Par exemple, le Ministère considère que la viabilité des entreprises non commerciales repose soit sur la possibilité de s'autofinancer à l'intérieur d'une période donnée, soit sur l'obtention de subventions récurrentes de la part des différents paliers gouvernementaux.

19.84 Nous avons constaté que la part des revenus qui doit provenir du secteur privé a tendance à être surestimée de façon importante et, par conséquent, la capacité de l'organisme de s'autofinancer sur une période de temps raisonnable est surestimée. La pièce 19.6 montre deux exemples.

19.85 Quant aux organismes qui sont largement tributaires des fonds gouvernementaux pour le financement de leurs opérations, le BFDR(Q) devrait s'interroger sur leur possibilité d'obtenir des fonds récurrents à moyen terme. En raison des ressources très limitées de tous les paliers de gouvernement, une réduction importante des fonds alloués à certains de ces organismes est certainement possible.

Pièce 19.6

Exemples de surestimation du financement provenant du secteur privé

Le requérant a présenté des prévisions financières faisant état de la participation du secteur privé sous forme de commandites pour un montant de 4 millions de dollars. Il comptait recueillir près de 40 p. 100 de ce montant dès sa première année d'opération. Les résultats réels démontrent qu'il n'en a recueilli que 7 p. 100.

Les budgets de fonctionnement présentés par un requérant lors de sa demande prévoyaient l'obtention de fonds de 280 000 $ du secteur privé pour chacun des trois premiers exercices complets d'opération. Les résultats réels pour les deux premiers exercices sont de 10 000 $ et 5 000 $ respectivement.

19.86 Certains employés du Ministère possèdent une très bonne expérience dans le financement des entreprises non commerciales. Le Ministère devrait utiliser cette expertise pour en tirer des leçons, préciser les critères de base et les facteurs à considérer lors de l'analyse des demandes et ainsi améliorer la prise de décisions en matière de financement.

19.87Les projets d'étude. Les contributions relatives à la réalisation d'études telles que des études de faisabilité et de commercialisation représentent actuellement 3 p. 100 des sommes engagées bien que les études comptent pour 19 p. 100 des projets approuvés. Toutefois, le financement de projets d'étude devrait prendre plus d'importance dans le cadre de la nouvelle programmation. Les contributions accordées jusqu'à maintenant pour ce type de projet ont une valeur moyenne de 40 000 dollars.

19.88 Notre examen a révélé que la qualité de l'analyse de ces demandes de contribution variait considérablement. Le Ministère devrait statuer sur ce qu'il juge être une analyse minimale raisonnable.

19.89 Bien que ces contributions soient d'une valeur monétaire moindre que celles octroyées pour des immobilisations, il demeure toutefois nécessaire d'analyser les capacités financières et humaines de l'entreprise afin de s'assurer que le requérant aura la capacité de donner suite à une étude dont les conclusions sont positives. Ainsi, le Ministère aura une assurance raisonnable que la contribution permettra la réalisation d'avantages économiques.

19.90 Nous avons constaté que sur les neuf projets d'études ayant des conclusions positives, trois requérants ne possédaient pas, au moment de l'analyse de la demande, la capacité financière de mener à bien le

projet qui normalement devait en découler. Les trois projets n'ont pas été réalisés à ce jour.

Les résultats des projets ne sont pas connus

19.91 Le suivi des projets s'effectue surtout au moyen de la vérification des demandes de paiements et d'une visite à l'entreprise pour constater l'avancement du projet. Cette activité est généralement bien effectuée.

19.92 Nos discussions avec les agents ont révélé qu'ils étaient au courant des progrès dans la réalisation des projets. Toutefois, cette information n'était pas consignée clairement dans les dossiers et ne l'était pratiquement jamais dans le système d'information du Ministère. Les avantages économiques réalisés n'étaient jamais comparés ni analysés aux objectifs de départ, que ce soit en cours de réalisation du projet ou lors du paiement final.

19.93 Comme le BFDR(Q) ne connaît pas les résultats de chacun des projets, sa capacité de connaître ses résultats au niveau d'un programme est réduite tout comme celle d'intervenir à court terme dans le déroulement d'un programme.

19.94Pour améliorer la prestation de ses programmes et s'assurer que les contributions approuvées permettent d'atteindre ses objectifs, le Ministère devrait :

- **préciser ses critères d'analyse et les adapter en fonction de l'importance et de la nature des projets et du type de requérant;**

- **s'assurer que la documentation reflète de manière appropriée tous les éléments importants à l'appui de la décision;**

- **consigner les données sur les avantages économiques générés par les projets et en faire l'analyse en les comparant aux objectifs de départ.**

Réponse du Ministère : *Sous notre ancienne programmation et dans le cadre des ententes fédérales-provinciales sur le développement régional, le Ministère effectuait ses analyses de projets en tenant compte de divers facteurs dont les marchés, les aspects financiers, les avis sectoriels et les retombées économiques.*

En ce qui a trait à la nouvelle programmation, le cadre d'évaluation et de mesure de la performance en voie de réalisation précisera entre autres les indicateurs de performance reliés aux avantages économiques résultant de la réalisation des projets appuyés par le Ministère. D'autre part, le système d'information de gestion est en révision et le

Ministère espère être désormais en mesure de colliger toutes les données nécessaires à la mesure de ces paramètres. Ce nouveau cadre d'évaluation et le système d'information révisé seront en fonction au début de 1996-1997. Le Ministère élaborera des directives simplifiées pour encadrer le travail de ses agents. Il s'assurera que ses attentes tant au niveau de la qualité et de l'étendue du travail que de la documentation des décisions clefs soient clairement communiquées.

L'efficience de la prestation des programmes

19.95 Le délai moyen pour le traitement d'une demande est de 105 jours, alors que l'objectif fixé est de 90 jours. Le délai est défini ici comme le nombre de jours écoulés depuis la réception d'une demande d'aide financière jusqu'à la décision du Ministère.

19.96 Nous n'avons pas trouvé de rapport interne expliquant l'écart entre le délai de traitement réel et l'objectif fixé. Dans un rapport soumis en décembre 1994, les vérificateurs internes ont estimé à une trentaine de jours le temps requis par le requérant pour fournir toute l'information nécessaire à la prise de décision. Ils n'ont toutefois pas été en mesure de faire une analyse plus poussée, en raison d'un manque d'information dans les dossiers. Celle-ci aurait permis de recenser toutes les mesures prises et les dates auxquelles elles l'ont été.

19.97 Dans le cadre de sa nouvelle programmation, le Ministère s'est fixé une norme de service officielle. Étant donné le genre d'activité prévue, il estime actuellement que 30 jours serait une norme raisonnable.

19.98Le BFDR(Q) devrait s'assurer de recueillir suffisamment d'information pour être en mesure d'analyser l'écart entre le délai de traitement et la norme fixée et prendre les mesures qui s'imposent, notamment la révision de la norme de service.

Réponse du Ministère : *Le BFDR(Q) a déjà amorcé les travaux visant à établir des normes de service pour sa clientèle. Le délai de traitement figure parmi les éléments de qualité qu'il veut offrir à ses clients. Cet exercice prévoit également une simplification des procédures conduisant à la prise de décision pour les projets reliés à une demande d'aide financière. La mise sur pied des normes de service associée à la révision du système d'information de gestion nous permettra d'évaluer la performance de la norme reliée au délai de traitement et d'apporter les mesures correctives, le cas échéant.*

Le Ministère devrait déterminer son taux de recouvrement

19.99 Vingt-quatre pourcent des contributions autorisées depuis le 1er avril 1988 sont remboursables. Jusqu'à maintenant, le Ministère n'a pas

établi le taux de recouvrement qu'il juge souhaitable.

19.100 En avril 1990, le Conseil du Trésor a émis une politique concernant le remboursement de l'aide financière. Le Ministère a alors appliqué la politique en utilisant les exemptions permises. Par exemple, l'une d'entre elles permettait d'exclure les contributions de 100 000 $ et moins.

19.101 En octobre 1994, le Ministère a décidé que toutes les contributions supérieures à 25 000 $ consenties à des entreprises commerciales seraient remboursables. Les contraintes budgétaires et la possibilité de conserver les sommes recouvrées après le 1er avril 1996 ont incité le Ministère à revoir sa politique à cet égard.

19.102 En raison de l'importance éventuelle des contributions remboursables, le Ministère aurait avantage à déterminer le niveau de risque global qu'il est prêt à assumer. Dans le cas des contributions remboursables comme dans celui des prêts, ce risque peut se traduire par un taux de perte maximal acceptable ou un taux de recouvrement souhaitable.

19.103 Nous ne nous attendons pas à ce que le BFDR(Q) ne prenne aucun risque, ce qui serait incompatible avec un mandat de développement régional. Nous visons plutôt à ce qu'il détermine le taux de recouvrement qu'il juge souhaitable, afin d'orienter ses décisions tout en continuant à aider la petite et moyenne entreprise (PME).

19.104 Le Ministère devrait déterminer le taux de recouvrement qu'il juge souhaitable et orienter ses décisions de financement en conséquence.

Réponse du Ministère : *Depuis avril 1995, le Ministère a mis en oeuvre une nouvelle programmation dans laquelle il a décidé de diminuer de 100 000 $ à 25 000 $ le seuil de remboursement de ses contributions remboursables. Il a également établi des objectifs quant au remboursement de ses contributions.*

Le Ministère gère plusieurs programmes d'importance pour lesquels le concept de contributions remboursables ne s'applique pas, entre autres l'Entente Travaux d'infrastructures Canada-Québec et le Programme de développement des collectivités.

Coordination interministérielle

19.105 Un mandat comme celui du Bureau fédéral de développement régional (Québec) ne peut se réaliser en vase clos. Il nécessite une action concertée de tous les intervenants fédéraux, provinciaux et du

milieu. Dans son nouveau *Plan d'action stratégique,* le Ministère écrit à cet effet : « Seul un partenariat étroit, efficace et continu entre tous les intervenants gouvernementaux et privés est susceptible de créer la synergie nécessaire pour permettre de relever adéquatement le défi de la croissance économique soutenue et de la création d'emplois dans toutes les régions du Québec. » Dans le cadre de notre vérification, nous avons principalement étudié la question du partenariat fédéral. Selon une étude interne du BFDR(Q), il existe 19 ministères et organismes fédéraux au Québec dont huit ont une vocation économique, sans compter le BFDR(Q) lui-même. Les interventions de ces organismes influent sur le développement économique du Québec à différents degrés.

Un partenariat repensé

19.106 Dans son bilan du partenariat fédéral, de 1991 à 1994, le BFDR(Q) constate que celui-ci était principalement opérationnel, bilatéral, financier et limité à quelques ministères importants. Le Ministère ne se voyait pas comme une organisation stratégique au niveau des politiques de développement. A ce niveau, le Ministère intervenait de façon plutôt sporadique et bien souvent après que les politiques et orientations des autres ministères fédéraux aient été décidées. De ce fait, le BFDR(Q) ne pouvait exercer une influence significative sur ces orientations.

19.107 La fin de l'Entente de développement économique et régional Canada-Québec, l'élimination de la réserve de fonds pour le développement régional au Québec à partir de 1995, la diminution significative des budgets des ministères et organismes fédéraux et la réorientation majeure du BFDR(Q) sont autant de facteurs qui auront une influence certaine sur les activités fédérales en matière de développement régional et sur la dynamique des relations interministérielles. Reconnaissant que tous ces changements ont un impact sur sa capacité d'accomplir son mandat de promotion du développement économique, le Ministère a élaboré une stratégie de partenariat fédéral plus articulée.

19.108 Ainsi, cinq protocoles d'entente sur des secteurs spécifiques de collaboration étaient signés au 31 mars 1995 et d'autres étaient en négociation. Par exemple, un protocole signé avec le Conseil national de recherche du Canada vise l'échange d'information dans le domaine de l'innovation. Un autre, conclu avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le ministère de l'Industrie, vise la prestation d'un programme d'aide financière aux exportations dans toutes les régions du Québec.

19.109 De plus, le Ministère a établi en juin 1994 une structure de coordination multilatérale à différents paliers pour favoriser les discussions et l'échange d'information à un niveau politique et opérationnel. Différents comités de travail, auxquels participent des

représentants de quelque douze ministères et organismes fédéraux, ont été créés pour analyser divers enjeux régionaux relevés par les intervenants. Au 31 mars 1995, la fréquence des réunions, le travail effectué et les progrès accomplis variaient selon les comités et l'enjeu.

19.110 Nous reconnaissons les efforts déployés par le Ministère jusqu'à maintenant pour établir des mécanismes de coordination fédérale. Il est encore trop tôt pour déterminer si ces nouveaux mécanismes favoriseront une collaboration et une concertation efficaces. Le défi du Bureau fédéral de développement régional (Québec), au cours des prochaines années, sera d'inciter les ministères visés à travailler ensemble pour une plus grande convergence et synergie des efforts. Le BFDR(Q) n'a aucune autorité juridique sur les autres organismes fédéraux présents au Québec. Cependant, il doit chercher à obtenir leur participation dans la formulation d'une orientation globale du développement régional.

Nouvelle orientation

19.111 L'évolution de son environnement interne et externe a conduit le Bureau fédéral de développement régional (Québec) à une réorientation majeure de sa stratégie d'intervention et à l'élaboration d'un nouveau cadre de programmation. Le cadre a été approuvé par le Conseil du Trésor le 30 mars 1995 et est entré en vigueur le 1er avril 1995.

19.112 Notre vérification a porté sur les processus d'élaboration et de mise en oeuvre du nouveau cadre de programmation pour les activités et services destinés à la clientèle.

L'élaboration du cadre de programmation

19.113 Un bon processus. L'élaboration du nouveau cadre de programmation est le fruit d'une réflexion stratégique, sur une période d'environ deux ans, à laquelle ont participé la haute direction, les gestionnaires et le personnel du BFDR(Q). L'approche suivie était bien structurée. Les rôles et responsabilités étaient clairement établis et des mécanismes appropriés ont été mis en place pour assurer la coordination et le suivi des activités.

19.114 Notre examen a révélé que le Ministère avait tenu compte de manière raisonnable des informations sur ses activités antérieures et sur son environnement interne et externe. Entre autres, il a considéré le contexte politique et économique en général, les orientations du gouvernement et les besoins des petites et des moyennes entreprises (PME).

19.115 Le produit qui en résulte. Selon cette nouvelle programmation, le BFDR(Q) deviendra un centre fédéral de services à la PME orientés vers la diffusion d'information, l'animation, le partenariat et l'accès au financement selon trois axes d'intervention : 1) l'innovation, la recherche et développement, le design; 2) le développement des marchés et 3) l'entrepreneurship et le climat des affaires.

19.116 Cette nouvelle orientation a conduit à l'élaboration d'un seul programme. Celui-ci se veut flexible et adapté aux réalités et aux besoins des régions. Ce nouveau programme, IDÉE-PME (Innovation - Développement des marchés - Exportation - Entrepreneurship) remplace tous les programmes antérieurs.

19.117 Au 31 mars 1995, les fonds non engagés de tous les programmes d'aide financière encore en vigueur à cette date ont été transférés au programme IDÉE-PME. Au cours des deux prochaines années, une partie importante des budgets disponibles servira aux paiements des engagements pris en vertu des programmes précédents. Le budget disponible pour l'aide financière en vertu du programme IDÉE-PME sera d'environ 18 millions de dollars en 1995-1996.

19.118 Cette réorientation entraîne des changements majeurs dans la manière de voir et de faire les choses. Tels que décrits à la pièce 19.7, ces changements touchent, entre autres, le produit du Ministère, son rôle, son approche, son cadre de gestion et les compétences de son personnel.

La mise en oeuvre de la nouvelle programmation comporte d'importants défis à relever

19.119 Un virage de cette envergure entraîne d'importants défis à relever. Lorsque nous avons terminé notre vérification à la fin de mars 1995, le Ministère avait déterminé et commencé à relever plusieurs de ces défis. Cependant, le travail qui restait à accomplir pour rendre la nouvelle programmation pleinement opérationnelle et pour être en mesure d'offrir la qualité de service souhaitée et d'obtenir les résultats escomptés, était considérable. Entre autres :

- Le Ministère devra préciser les objectifs visés, les activités et les services à la clientèle qui sont définis de façon générale dans le nouveau cadre de programmation et les communiquer au personnel;

- Le Ministère devra compléter la conception des divers instruments et outils de travail requis pour la prestation des services, déterminer l'ensemble des besoins en ressources informationnelles et se doter des infrastructures technologiques requises;

o La culture du Ministère, qui est actuellement axée sur le traitement réactif des demandes d'aide financière selon des modalités et méthodes standardisées, devra être modifiée pour valoriser, d'une part, la prestation proactive de services de qualité adaptés aux besoins des clients et, d'autre part, la responsabilisation accrue des gestionnaires et du personnel pour l'atteinte des résultats escomptés;

o La clé de la réussite de la nouvelle programmation réside dans le personnel du BFDR(Q). La prestation des nouveaux services nécessitera, dans bien des cas, des compétences nouvelles qui devront être développées ou acquises; le Ministère devra donc déterminer les besoins en formation;

o Les mécanismes et systèmes d'information utilisés pour planifier, diriger et contrôler les activités devront être mis en place. Des mécanismes comme un cadre d'évaluation et des indicateurs de rendement devront être élaborés pour permettre d'évaluer la qualité des services offerts et la mesure dans laquelle le Ministère atteint les résultats escomptés de la nouvelle programmation et ses objectifs législatifs.

Pièce 19.7

Tableau comparatif des orientations du BFDR(Q)

Caractéristiques	Ancienne programmation (Organisme de programmes)	Nouvelle programmation (Organisme de services)
Rôle de l'entité	o Source de fonds fédéraux via des programmes d'aide financière	o Centre fédéral de services à la PME - Porte d'entrée pour les services fédéraux à la PME
Produit	o Programmes d'aide financière pour des projets d'immobilisation principalement (± 40 au cours de la période à l'étude	o Programme unique IDÉE-PME Diffusion d'information, animation, partenariat et accès au financement - « soft costs »
Approche	o Réactive (répond aux demandes d'aide financière) o La PME : un requérant (demandeur d'aide)	o Proactive o La PME : un client, un partenaire
Facteur d'attraction	o L'aide financière	o La pertinence, la qualité et l'accessibilité des services Le savoir-faire professionnel
Rôle du personnel	o Spécialiste dans l'analyse et le traitement des demandes d'aide financière selon des procédures et directives préétablies	o Développeur, facilitateur, catalyseur et accompagnateur auprès de la PME o Polyvalence des activités
Cadre de gestion	o Structure décisionnelle centralisée verticalement o Stratégie organisation-nelle : responsabilité	o Structure plus décentralisée, responsabilisation des centres opérationnels o Responsabilité en partie à l'administration centrale,

à l'administration centrale et mise en oeuvre localement	**en partie émergente des centres opérationnels**
o La planification opérationnelle : assumée passivement par les programmes	**o Assumée activement par les plans d'actions corporatifs et régionaux et les contrats de gestion fondées sur les plans d'action**

Source : Extrait d'un document interne du Bureau fédéral de développement régional (Québec)

19.120 A notre avis, tous les mécanismes de gestion nécessaires pour faire en sorte que les travaux à compléter soient réalisés de façon efficace et dans des délais raisonnables, n'avaient pas encore été adoptés au 31 mars 1995. Les mécanismes existants, au moment de notre vérification, étaient moins rigoureux que ceux utilisés lors de l'élaboration du cadre de programmation. Par exemple, au 31 mars 1995 :

- Le Ministère n'avait pas encore établi un plan global avec des échéanciers précis pour la réalisation de l'ensemble des travaux;

- Les plans d'action des groupes de travail étaient incomplets. Certains ne contenaient aucune précision sur les travaux à effectuer alors que d'autres n'avaient aucun échéancier;

- La coordination et le suivi de l'état d'avancement des plans d'action n'étaient pas faits de façon régulière et structurée. Les responsables de la mise en oeuvre n'étaient pas requis de rendre compte périodiquement et de manière formelle de l'état d'avancement des travaux;

- Les rôles et responsabilités de certains participants à la réalisation des travaux n'étaient pas clairement définis, surtout en ce qui a trait à la détermination des besoins en ressources informationnelles.

19.121 Le Ministère a déployé jusqu'à maintenant des efforts considérables pour élaborer le cadre de la nouvelle programmation et le faire approuver, de sorte qu'il puisse entrer en vigueur le 1er avril 1995. Le Ministère prévoit que l'exercice 1995-1996 sera une période de transition entre l'ancienne et la nouvelle programmation.

19.122 Compte tenu du travail qu'il reste à faire et de sa complexité, la mise en oeuvre nécessitera un effort soutenu de la part de la direction et du personnel du Ministère pour assurer la pertinence et la qualité des services, la satisfaction de la clientèle et le succès de la nouvelle programmation.

19.123 Pour assurer une mise en oeuvre réussie de la nouvelle programmation, le Ministère devrait :

- **établir un plan d'ensemble et des plans d'actions détaillés avec des échéanciers et mettre en place des mécanismes pour le suivi de ces plans;**

- **définir clairement les rôles et responsabilités pour la coordination, la réalisation et le suivi des travaux.**

Réponse du Ministère : *Dès l'entrée en vigueur du nouveau programme IDÉE-PME, le 1er avril 1995, le BFDR(Q) a entrepris un exercice visant à élaborer les mécanismes et systèmes d'information nécessaires pour planifier, diriger et contrôler les activités résultant de cette nouvelle programmation. Dans le cadre de cet exercice, des plans d'actions ont été préparés par chacun des bureaux régionaux. Ces plans d'action incluent les objectifs visés en vertu d'IDÉE-PME pour l'année 1995-1996 et ils seront soumis à des évaluations périodiques au cours de l'année.*

Tel que mentionné par le vérificateur général, la vérification s'est terminée le 31 mars 1995. Depuis ce temps, un plan global pour la mise en oeuvre du programme a été établi avec des échéanciers précis pour la réalisation de l'ensemble des travaux.

En outre, le BFDR(Q) a mis sur pied des groupes de travail chargés de préparer des propositions visant à assurer la mise en oeuvre du programme IDÉE-PME en concentrant ses efforts sur quatre champs de préoccupation : systèmes de gestion, systèmes d'information de gestion, gestion de la qualité et outils de programmation. Chaque groupe de travail a élaboré son plan d'action. Le suivi et l'état d'avancement de ces plans d'action sont effectués de façon régulière et structurée par un comité de coordination lequel rend compte des résultats des groupes de travail au Comité des opérations formé de représentants de l'ensemble des directions du BFDR(Q).

Conclusion

19.124 Le Bureau fédéral de développement régional (Québec) est à un tournant important de sa jeune existence. Le Ministère a entrepris une réorientation majeure de ses activités en les axant davantage vers la petite et moyenne entreprise, tout en tenant compte des réductions importantes de ses ressources.

19.125 L'exercice 1995-1996 sera une période de transition cruciale pour la réussite de la mise en oeuvre de la nouvelle programmation.

19.126 Dans ce contexte, le Ministère devrait bénéficier de l'expérience de ses employés et tirer des leçons de ses activités antérieures, afin d'élaborer un cadre de gestion davantage orienté vers l'atteinte et la mesure des résultats.

19.127 Le Ministère devra dès le départ se fixer des objectifs précis, élaborer des indicateurs de rendement et mettre en place les systèmes d'information qui permettront la collecte des données. Des informations régulières sur les résultats et l'efficience de ses activités sont nécessaires pour permettre de mieux orienter ses actions et ses employés, d'évaluer son rendement et d'améliorer sa reddition de comptes au Parlement.

19.128 Enfin, le Ministère devra fournir à ses employés des directives qui assureront une plus grande uniformité dans la qualité de l'analyse. Cette analyse doit être suffisante pour effectuer un choix de projet qui permettra l'atteinte des objectifs de développement régional, à un coût raisonnable.

Équipe de vérification

Lucie Chagnon
Raoul Cyr
Louise Grand'Maison
Luce Joncas
Annie Prémont
Sylvie Soucy
Tina Swiderski

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec la vérificatrice responsable, M^{me} Micheline Éthier Massicotte.

Chapitre 20

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Table des matières

	Page
Points saillants	20-5
Introduction	20-7
Méthode et étendue de la vérification	20-9
Observations et recommandations	20-10
Évaluation des demandes présentées en vertu du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest	20-10
Des objectifs de prestation de service ont été établis	20-10
Les buts et les objectifs doivent être plus précis	20-12
Évaluation de projets	20-13
Versement de l'aide et surveillance des projets	20-17
La vérification des réclamations avant le versement de l'aide est appropriée	20-17
La surveillance des projets est incomplète	20-17
Recouvrement des sommes remboursables	20-17
Compromis entre aide et recouvrement	20-18
Certaines dettes sont rééchelonnées	20-19
Les remboursements conditionnels pourraient se poursuivre pendant plusieurs années	20-19
Les provisions pour comptes douteux semblent indiquer que le Ministère a trouvé un créneau	20-20
En général, l'aide aux associations commerciales ne repose pas sur des objectifs clairs et n'est pas remboursable	20-20
Autres questions	20-21
Plusieurs gouvernements ou organismes gouvernementaux participent aux projets	20-21
Plusieurs entreprises ont fréquemment bénéficié d'une aide financière de la part du gouvernement	20-22
La transition vers la prestation des programmes par des tierces parties	20-23
Évaluation incomplète du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest et rapports fragmentaires	20-23
Les dépenses du Ministère en rapport avec	

l'économie de l'Ouest 20-23
Quelques études d'évaluation ont été faites 20-24
On utilise de piètres indicateurs pour illustrer les résultats 20-24
Le succès ou l'échec des projets n'est pas connu 20-26
Les dépenses approuvées frôlent le milliard de dollars, les évaluations sont médiocres et maintenant, le Programme change 20-26

Les résultats des activités de défense des intérêts de l'Ouest à l'égard des acquisitions fédérales sont inconnus ou ne sont pas entièrement communiqués 20-27

Il faudra élaborer des mécanismes d'évaluation des résultats futurs 20-28

Rôles de l'administration centrale et du bureau d'Ottawa 20-29
Il y a lieu de réexaminer la répartition géographique du personnel et de ses fonctions 20-30

Conclusion 20-30

Pièces

20.1 Fonds de Diversification de l'économie de l'Ouest disponibles et dépenses, par exercice 20-8
(Pièce 20.1 n'est pas disponible, voir le Rapport)
20.2 Approbation des projets, par type, pour le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest 20-9
(Pièce 20.2 n'est pas disponible, voir le Rapport)
20.3 Six objectifs de prestation de service 20-10
20.4 Nombre d'approbations et temps moyen requis pour l'émission d'une lettre d'offre, par exercice 20-11
(Pièce 20.4 n'est pas disponible, voir le Rapport)
20.5 Aperçu de la procédure de traitement des demandes par le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest 20-12
(Pièce 20.5 n'est pas disponible, voir le Rapport)
20.6 Test de diversification 20-14
20.7 Financement approuvé du Programme de diversification de l'Ouest, par secteur industriel 20-15
(Pièce 20.7 n'est pas disponible, voir le Rapport)
20.8 Une entreprise s'établit dans l'Ouest canadien au lieu de s'établir ailleurs dans le monde 20-16
20.9 L'aide fournie par le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest est rattachée au déménagement d'une entreprise du centre du Canada vers l'Ouest 20-16
20.10 Complexité de l'évaluation de la concurrence 20-17
20.11 Recouvrements liés au Programme de diversification de l'économie de l'Ouest, par exercice 20-18

(Pièce 20.11 n'est pas disponible, voir le Rapport)
20.12 Sommes recouvrées pour 15 dossiers tirés de notre échantillon de 101 projets et dont les remboursements étaient prévus pour 1993-1994 20-21
(Pièce 20.12 n'est pas disponible, voir le Rapport)
20.13 Pourcentage moyen de l'aide gouvernementale, selon la taille des projets, pour l'ensemble des projets approuvés par le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (en millions de dollars) 20-22
20.14 Contribution à une tierce partie qui fait aussi des investissements 20-23
20.15 Taux de réalisation des objectifs des projets 20-26
20.16 Financement approuvé par le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest par province, et effectif par bureau 20-29
(Pièce 20.16 n'est pas disponible, voir le Rapport)

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Roger Simpson

Points saillants

20.1 Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO) n'a pas établi d'objectifs précis et mesurables pour ses programmes. Cela réduit grandement sa capacité de déterminer et d'évaluer les résultats, et d'en rendre compte.

20.2 Afin d'évaluer les demandes présentées au Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (PDEO), le Ministère utilise un test de diversification dont les critères lui permettent de déterminer si un projet est admissible ou non. Il évalue également la viabilité du projet, ses répercussions possibles sur les concurrents au Canada, ainsi que les besoins financiers du requérant. L'évaluation que le Ministère fait de la viabilité d'un projet et de ses retombées sur les concurrents est raisonnable, compte tenu des difficultés en cause.

20.3 Le Programme a été conçu pour financer les projets qui ne pourraient aller de l'avant sans aide. Toutefois, la définition que le Ministère donne au terme « besoin » dépasse les seuls besoins financiers. C'est pourquoi le Programme a fourni une aide à des bénéficiaires dont les liquidités et la capacité d'emprunt sont inexploitées.

20.4 Le Ministère a innové en exigeant le remboursement de 73 p. 100 de son aide financière. Il a dû aussi prendre en considération d'autres questions, notamment les compromis à faire entre aider les entreprises et recouvrer les sommes remboursables, exiger ou non un

cautionnement et décider avec quelle fermeté il fallait recouvrer les sommes exigibles. D'autres organismes gouvernementaux qui se dirigent eux aussi vers une politique plus axée sur le remboursement peuvent profiter de l'expérience opérationnelle de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.

20.5 Le Ministère a été conçu pour suppléer au financement requis pour un projet après que les requérants aient eu accès à un autre financement gouvernemental. Un nombre important de bénéficiaires du Programme (54 p. 100 de l'échantillon vérifié) ont reçu, pour un même projet, des fonds provenant d'un autre organisme fédéral, provincial ou municipal.

20.6 En ce qui concerne les 101 projets liés au Programme de diversification de l'économie de l'Ouest que nous avons examinés, nous avons relevé 185 objectifs de projet précis. Nous avons constaté qu'un tiers de ces projets avaient atteint leurs objectifs et qu'un tiers ne l'avaient pas fait; et il est trop tôt pour nous prononcer sur le reste. Savoir qu'un projet donné atteint ses objectifs est un outil nécessaire, mais incomplet, pour évaluer les résultats de l'ensemble du Programme. Cet indicateur est pertinent dans la mesure où les objectifs du projet sont conformes à ceux du Programme.

20.7 Dans son rapport au Parlement, le Ministère fait état de résultats impressionnants pour ses programmes, bien que ses efforts visant à les évaluer aient été limités. Sur 14 études de type évaluation, dix se rapportent au Programme de diversification de l'économie de l'Ouest. Prises dans leur ensemble, les dix évaluations ne constituent qu'une couverture limitée et elles donnent lieu à une évaluation substantive restreinte du Programme. Nous avons constaté que les indicateurs utilisés dans le compte rendu des résultats comportaient d'importants problèmes, et que ces comptes rendus n'étaient pas assortis de certaines réserves importantes. L'utilisation d'indicateurs simples peut masquer le fait que les programmes ne sont pas évalués de façon plus significative.

Introduction

20.8 En juin 1988, la *Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien* établissait le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) dont les principales activités devaient être réalisées dans le cadre du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (PDEO). Depuis sa création, le Ministère a été responsable d'un certain nombre de programmes.

20.9 Avant la création de Diversification de l'économie de l'Ouest, le ministère de l'Expansion industrielle régionale gérait des programmes nationaux, dont il a transféré à DEO la plupart de ses volets touchant l'Ouest.

20.10 La *Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien* donne au Ministère le mandat de « promouvoir le développement et la diversification de l'économie de l'Ouest canadien, et de faire valoir les intérêts de cette région lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'orientations, de programmes et d'opérations dans le cadre de la politique économique nationale ».

20.11 Le Ministère a une gamme de responsabilités et de pouvoirs. Les principales activités en cours, au moment de notre vérification, comprenaient :

- le versement de contributions financières à des entreprises et à des groupes industriels de l'Ouest canadien, dans le cadre du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest;
- la coordination des activités de développement économique du gouvernement fédéral et des autres parties intéressées dans l'Ouest canadien;
- l'administration des contributions fédérales aux gouvernements provinciaux, dans le cadre du Programme de travaux d'infrastructure du Canada;
- l'analyse des questions économiques, du point de vue de l'Ouest canadien, tant pour gérer ses propres activités que pour défendre les intérêts de l'Ouest dans l'élaboration des politiques économiques fédérales;
- la défense des intérêts de l'Ouest dans les activités fédérales d'achats de biens et de services;
- un soutien ponctuel aux activités gouvernementales dans l'Ouest canadien, comme la fermeture de bases militaires.

20.12A la suite de notre travail de vérification, mais avant la rédaction définitive du présent rapport, le gouvernement a annoncé des modifications importantes aux activités du Ministère. Les points saillants de cette annonce comprennent :

- l'élimination des contributions financières directes aux entreprises individuelles. Les contributions aux associations commerciales et industrielles sans but lucratif pourront continuer afin de profiter à l'ensemble de l'industrie. DEO continuera de financer les projets déjà approuvés et recouvrera les sommes remboursables. On s'attend que les budgets futurs lui permettent de dépenser les sommes recouvrées;
- une aide financière à des industries ciblées, par l'entremise des « Fonds d'investissement de l'Ouest », en partenariat avec les institutions financières. Par exemple, on aidera la biotechnologie

agricole, la transformation agricole à « valeur ajoutée », la promotion touristique et la commercialisation des travaux de recherche et de développement;

- DEO assumera l'entière responsabilité de la part fédérale des Centres de services aux entreprises du Canada dans l'Ouest, et administrera le Programme de développement des collectivités, hérité de Développement des ressources humaines Canada.

20.13 La pièce 20.1 illustre les tendances des dépenses du Ministère au fil des ans. Ses frais généraux sont d'environ 30 millions de dollars par année, dont 20 millions en rémunération et avantages sociaux.

20.14 Entre 1987 et le 31 mars 1995, le Ministère avait approuvé pour 901 millions de dollars de financement par le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest, dont 217 millions n'ont pas encore été versés. Le montant moyen octroyé aux projets approuvés est de 251 000 $. Les versements se poursuivront jusqu'en 1999 -2000.

20.15 Le Programme fournit une aide remboursable, une aide non remboursable et une aide remboursable sous conditions (pièce 20.2). Les remboursements conditionnels deviennent exigibles lorsqu'un client a rempli un certain nombre de conditions, habituellement lorsqu'il a atteint le niveau convenu de ventes. Le Programme fournit deux types d'aide aux requérants :

- une aide ordinaire (principalement aux entreprises individuelles);

- une aide à l'ensemble d'une industrie (financement dit systémique), destinée aux organisations industrielles et sans but lucratif.

20.16 Le Ministère finance également cinq initiatives importantes dont le financement approuvé totalise 257 millions de dollars (il s'agit de l'Initiative du charbon à basse teneur en soufre, de l'Initiative nationale de biotechnologie agricole, de l'Initiative de mise en valeur des salmonidés, de l'Initiative de conservation des sols et de l'Entente Canada - Colombie-Britannique sur Moresby-Sud). Les trois dernières de ces initiatives sont administrées en tout ou en partie par d'autres ministères.

Pièce 20.1 n'est pas disponible, voir le Rapport

Méthode et étendue de la vérification

20.17 Nous avons vérifié le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (PDEO), les mécanismes de mesure et de communication des

résultats du Programme, et la défense des intérêts de l'Ouest dans les activités associées aux acquisitions fédérales, ainsi que les rôles des bureaux du Ministère. Nous n'avons pas vérifié les programmes hérités du ministère de l'Expansion industrielle régionale, les activités de coordination, les dépenses au chapitre des infrastructures ni les modifications au Programme annoncées récemment en 1995.

Pièce 20.2 n'est pas disponible, voir le Rapport

20.18 Notre vérification visait les objectifs suivants :

- déterminer si les objectifs du Ministère sont suffisamment précis pour lui permettre de guider ses actions et de mesurer et d'évaluer les résultats;
- évaluer les mécanismes d'évaluation et d'approbation des projets par le Ministère;
- évaluer l'approche du Ministère à l'égard des contributions remboursables;
- déterminer si le Ministère mesure et communique les résultats de ses programmes;
- revoir les rôles de l'administration centrale et du bureau d'Ottawa.

20.19 En date du 31 mars 1995, le Ministère avait reçu 13 306 demandes d'aide et avait approuvé un financement pour 3 586 de ces demandes. Nous avons vérifié un échantillon de 101 dossiers approuvés. Nous avons choisi notre échantillon de façon à pouvoir extrapoler nos résultats à l'ensemble des dossiers approuvés par le Programme.

20.20 Information quantitative. L'information quantitative fournie dans le présent chapitre est tirée des sources gouvernementales indiquées dans le texte. Sauf indication contraire, nous nous sommes toutefois assurés de la vraisemblance de cette information, mais nous ne l'avons pas vérifiée.

Observations et recommandations

Évaluation des demandes présentées en vertu du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest

20.21 Nous avons vérifié l'évaluation des demandes. Nous nous attendions à trouver que le Ministère avait établi des mécanismes efficaces, efficients et rentables d'évaluation des demandes, et un système de surveillance de son rendement.

« Les clients de DEO aiment l'approche directe du Ministère... »

Source : *Rapport quinquennal aux entreprises de l'Ouest canadien,* DEO, 1992.

20.22 Le Ministère évite de recourir aux demandes officielles. Il encourage plutôt les clients à l'approcher de façon moins rigide et à travailler avec des analystes expérimentés afin d'élaborer et d'analyser leurs dossiers. Lorsqu'une demande est dans le système, la procédure du Ministère consiste à analyser le dossier et à en discuter dans des groupes de pairs et de gestionnaires afin de mettre à profit l'expérience et le savoir collectifs. Cette façon de procéder est innovatrice et permet à de nombreuses personnes expérimentées d'intervenir dans le processus décisionnel, de contester les points obscurs et de cerner l'information manquante. Nous formulons plus loin des observations sur le temps que prend cette procédure.

Des objectifs de prestation de service ont été établis

20.23 En réponse à une initiative du Conseil du Trésor, DEO a introduit en 1994 six objectifs de prestation de service, dont deux portent sur le traitement des demandes. Le Ministère évalue son rendement à la lumière de ces six objectifs depuis juin 1994. La pièce 20.3 illustre ces objectifs et les taux de réussite. Nous n'avons pas vérifié ces données, ni la façon dont les normes ont été établies.

20.24 Nous avons communiqué avec sept sociétés de capital de risque. Elles nous ont indiqué qu'elles prenaient en moyenne 80 jours pour approuver une demande. Le temps que prend le Ministère pour rendre une décision est comparable au temps que prennent ces sociétés. Par exemple, d'après l'information contenue dans sa base de données, le temps moyen requis pour rendre une décision relative à un financement inférieur à 500 000 $ est d'environ 60 jours, alors que la norme est de 30 jours. En revanche, le temps moyen pour une décision relative à un financement supérieur à 500 000 $ est de 57 jours, alors que la norme est de 60 jours.

Pièce 20.3

Six objectifs de prestation de service

Objectif	Taux de réussite (entre juin 1994 et mars 1995)
Réponse à la demande initiale dans les quatre jours	96 %
Décision finale dans les 30 jours (projets de moins de 500 000 $)	25 %

Décision finale dans les 60 jours (projets de plus de 500 000 $)	63 %	
Réclamations payées dans les 30 jours		96 %
Modifications traitées dans les 30 jours	80 %	
Avis de sept jours donné si la date cible ne peut être respectée		58 %

Source : Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

20.25 Les objectifs de prestation de service du Ministère pour les approbations mettent l'accent sur le temps que celui-ci devrait prendre pour approuver ou rejeter un projet.

20.26A notre avis, une fois qu'un projet est approuvé, le temps écoulé entre les contacts initiaux et l'émission de la lettre d'offre, laquelle constitue un contrat entre DEO et le client, revêt autant d'importance. Selon l'information contenue dans la base de données du Ministère, le temps moyen entre les contacts initiaux et l'obtention d'une lettre d'offre est de 153 jours. La pièce 20.4 illustre, pour chaque exercice, ce temps moyen et le nombre de dossiers approuvés.

Pièce 20.4 n'est pas disponible, voir le Rapport

20.27 Les mécanismes d'approbation du Ministère doivent respecter le critère gouvernemental de prudence financière. L'acceptation officielle nécessite de nombreuses signatures. Selon notre échantillon, ce nombre est de sept en moyenne. En outre, la proportion de l'aide acheminée aux cadres supérieurs pour approbation a généralement augmenté au fil des ans. Par exemple, selon l'information contenue dans la base de données du Ministère, la proportion de l'aide (en dollars) acheminée au Ministre pour approbation est passée d'environ 60 p. 100 en 1988-1989, à presque 100 p. 100 en 1994-1995.

20.28 La pièce 20.5 illustre le mécanisme utilisé par DEO pour évaluer et traiter les demandes.

Les buts et les objectifs doivent être plus précis

20.29 La *Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien* donne à DEO de larges pouvoirs pour développer et diversifier l'économie de l'Ouest, mais jusqu'à présent, le Ministère a axé ses efforts sur la diversification. Un large mandat nécessite une élaboration plus précise du Programme afin que l'on puisse mieux le

cibler et en évaluer les résultats.

Pièce 20.5 n'est pas disponible, voir le Rapport

20.30 Pour concevoir le Programme de façon optimale, le planifier efficacement et en mesurer les résultats, il faut bien définir au préalable les objectifs opérationnels. Le Ministère ne les a pas élaborés. L'absence d'objectifs précis et, au besoin, de délais cibles a de graves conséquences tant pour le fonctionnement du Programme que pour la mesure des résultats.

20.31 A l'avenir, pour le fonctionnement du programme et afin de pouvoir en mesurer les résultats, le Ministère devrait élaborer des objectifs opérationnels et, au besoin, établir des attentes cibles claires pour toutes ses activités.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord avec cette recommandation. Depuis l'automne de 1993, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a adopté une approche tout à fait différente pour remplir son mandat. Conformément à l'objectif général du gouvernement, qui prévoit la réduction des subventions aux entreprises, le Ministère ne verse plus directement de contributions remboursables à des entreprises individuelles. DEO deviendra un organisme de service qui aidera les petites et moyennes entreprises (PME) à accéder aux services du gouvernement fédéral et à des capitaux et qui élargira notre rôle en tant que conseillers auprès des petites entreprises - rôle qui est fondé sur l'information et la connaissance des affaires. Nous joindrons nos forces à celles des Centres de services aux entreprises du Canada, des Sociétés d'aide au développement des collectivités, des Centres de services pour les femmes entrepreneurs et d'autres ministères et organismes gouvernementaux pour créer un service sans discontinuité à l'intention des petites et moyennes entreprises de l'Ouest canadien. Pour le financement de ces entreprises, nous agirons comme des catalyseurs de changement dans les institutions financières du secteur privé et nous aiderons les petites entreprises à accéder aux sources de financement du secteur privé. Par ailleurs, nous continuerons d'investir dans des secteurs d'activité stratégiques, créant de nouveaux partenariats entre le secteur public et le secteur privé qui pourront faire face aux changements et profiter des possibilités de développement économique dans tout l'Ouest canadien. Nous continuerons à défendre les intérêts des entreprises de l'Ouest et à coordonner les initiatives fédérales de développement économique dans l'Ouest, et ces activités compléteront nos efforts visant à élaborer une approche intégrée pour la prestation du service aux petites entreprises. La conception et la mise en oeuvre de mesures du service à la clientèle et de systèmes de rétroaction ainsi que d'objectifs opérationnels et de cadres d'évaluation constituent une partie intégrante du processus de remaniement de ce programme.*

Évaluation de projets

20.32 Le Ministère évalue les demandes en se fondant sur le test de diversification, la viabilité du projet, l'aide requise par celui-ci et ses répercussions possibles sur la concurrence.

20.33Le Ministère approuve une grande variété de projets en se fondant sur le test de diversification de base. Bien que le Programme en soit un de diversification économique, on observe une grande variété parmi les projets approuvés (voir la pièce 20.6).

20.34 Le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (PDEO) a financé des projets dans de nombreux secteurs de l'économie (voir la pièce 20.7). Le Ministère a approuvé une grande variété de projets individuels dans le cadre du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest, par exemple :

- la construction de dortoirs et d'un centre des arts d'interprétation dans un jardin consacré à la paix internationale;
- l'addition d'une attraction écologique dans un zoo;
- la construction de deux cinémas IMAX;
- des fouilles pour la recherche de dinosaures en Alberta, dans l'Arctique canadien et en Chine, suivies d'expositions et de la commercialisation des résultats;
- l'achat d'un navire du ministère de la Défense nationale, coulé pour servir de site pour la plongée sous-marine;
- la construction d'une installation de recherche en génie, maintenant reconnue de par le monde;
- trois projets par une entreprise qui fabrique des ordinateurs personnels.

20.35L'évaluation de la viabilité des projets est satisfaisante. A dessein, le Programme appuie les projets nouveaux, innovateurs et risqués. Dans notre échantillon de vérification, nous avons examiné si le Ministère a évalué de façon appropriée la viabilité financière des projets, avant leur approbation. Nous avons conclu qu'il avait fait un travail satisfaisant à cet égard, même si des événements ultérieurs peuvent changer les résultats.

Pièce 20.6

Test de diversification

Projets admissibles	**Projets inadmissibles**

Pour être admissible, un projet doit répondre à au moins un des critères de diversification suivants. Il doit :

- introduire un nouveau produit ou service dans l'économie de l'Ouest;
- développer un nouveau marché d'exportation pour un produit ou un service de l'Ouest canadien;
- introduire une nouvelle technologie dans l'Ouest canadien;
- améliorer la productivité dans toute une industrie de l'Ouest canadien;
- remplacer les importations par des produits de l'Ouest canadien.

Un projet n'est PAS admissible :

- s'il aide une entreprise existante sans en accroître l'activité (par exemple, une opération de sauvetage, une restructuration, une refonte du capital ou un refinancement);
- s'il ne peut obtenir entièrement l'aide à laquelle avaient souscrit les pouvoirs publics fédéraux, provinciaux ou locaux;
- s'il vise à fournir des services sociaux ou personnels;
- s'il vise l'achat ou l'expansion d'une entreprise au détail;
- s'il vise le parachèvement d'un contrat actuel.

Source : Information tirée des publications de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

20.36 Le besoin d'aide n'est pas toujours clair. Le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest a pour but de fournir une aide d'appoint au financement total d'un projet, et non de remplacer le financement provenant d'autres sources. Le promoteur d'un projet doit fournir des capitaux propres et peut disposer d'un financement par les banques, d'un capital de risque ou d'une autre aide de la part du gouvernement. Les critères du Ministère indiquent que le Programme ne devrait pas verser d'aide financière sauf si, sans celle-ci, le projet aurait un manque financier et ne pourrait aller de l'avant à l'endroit proposé, ou avec l'ampleur ou selon le calendrier prévu. Si l'on juge qu'un projet peut aller de l'avant sans l'aide du PDEO, le Ministère n'offrira pas d'aide. Il revient donc manifestement au Ministère de démontrer que l'aide est essentielle au projet. Ce n'est pas toujours une tâche aisée. La seule preuve qui démontrerait peut-être véritablement que le client a besoin d'aide serait que le Ministère ne lui accorde pas son aide et que le projet ne se réalise pas.

20.37 Dans notre échantillon de vérification, nous avons examiné si

Diversification de l'économie de l'Ouest étudiait de façon appropriée la disponibilité des autres options de financement, y compris le financement par des institutions commerciales. Nous avons examiné l'information financière obtenue et analysée par le Ministère avant l'approbation des projets. Nous nous attendions à trouver des conclusions, fondées sur des preuves raisonnables, à l'effet que ces projets ne pouvaient pas être financés par le secteur privé.

20.38 Nous avons eu recours à l'aide et aux connaissances d'un ancien banquier de haut rang, et nous avons profité de ses compétences. Nous avons examiné si des prêteurs commerciaux auraient pu être intéressés à financer les projets, ce qui aurait réduit ou éliminé la nécessité d'un financement par le Ministère. Nous avons ensuite extrapolé à l'ensemble des dossiers les résultats obtenus pour l'échantillon, et nous avons conclu que 27 p. 100 de tous les dossiers auraient pu obtenir un financement supplémentaire auprès d'institutions commerciales lorsque les requérants ont approché le Ministère.

20.39 Le Ministère est d'avis que la capacité d'un client d'obtenir un financement dans le secteur privé ne signifie pas nécessairement que le projet irait de l'avant sans l'aide du Programme. Même une entreprise financièrement solide peut décider qu'un projet n'ira pas de l'avant si le rendement prévu est inférieur à son propre rendement minimal acceptable, si les risques sont trop élevés ou si elle peut profiter de meilleures mesures incitatives du gouvernement pour s'établir ailleurs. L'obtention d'une aide sans intérêt de DEO peut alors constituer l'encouragement supplémentaire qui rend le projet suffisamment rentable pour en justifier la mise en oeuvre.

Pièce 20.7 n'est pas disponible, voir le Rapport

20.40 Le Ministère indique qu'il ne se lancerait pas dans la surenchère avec d'autres juridictions canadiennes afin d'inciter les entreprises à venir s'établir dans l'Ouest; par contre, il fournirait un financement afin de les encourager à s'établir dans l'Ouest canadien, au lieu d'un autre pays. Dans notre échantillon composé de 101 dossiers, nous avons constaté que l'on avait accordé à quatre projets un financement total de 31 millions de dollars afin d'encourager les entreprises à s'établir dans l'Ouest canadien, au lieu de le faire à l'extérieur du Canada. La pièce 20.8 décrit l'exemple d'une entreprise qui a reçu 15 millions de dollars pour établir une nouvelle usine dans l'Ouest canadien, près de son usine actuelle, ainsi que dix millions de dollars, au titre d'un financement d'expansion. La pièce 20.9 illustre la participation du Ministère dans la réinstallation d'une entreprise au Canada.

20.41A notre avis, il peut être économiquement justifié qu'un gouvernement offre des primes d'encouragement à une entreprise pour qu'elle s'établisse au Canada, au lieu de le faire dans un pays étranger. Toutefois, il est beaucoup plus difficile de justifier le

fait que l'économie canadienne dans son ensemble est avantagée lorsque les deniers publics servent à favoriser une région canadienne au détriment d'une autre.

20.42 Nous concluons que le Ministère a fourni de l'aide à des entreprises qui avaient la capacité financière de mener à bien leurs projets. Toutefois, nous ne pouvons déterminer quelle proportion de tous les projets financés par DEO seraient allés de l'avant sans son aide.

20.43Le Ministère tente d'évaluer les répercussions probables de son aide financière sur les concurrents avant d'approuver un projet, mais il est difficile de prévoir avec certitude toutes les conséquences futures de l'aide. DEO tente d'éviter de donner à une entreprise un avantage injuste; à cette fin, il analyse les répercussions probables de son aide sur les concurrents avant d'approuver un projet. Si le Ministère conclut qu'une industrie ou un marché est concurrentiel et qu'aider une entreprise nuirait à ses concurrents canadiens, il peut alors juger préférable d'apporter une aide systémique à l'ensemble de l'industrie ou refuser toute aide.

20.44 Nous avons examiné l'évaluation de la compétitivité. Lorsque des entreprises existantes fabriquent des produits similaires, l'évaluation peut être complexe. L'analyse doit tenir compte des points suivants :

- Quel marché géographique le projet dessert-il?
- Quel segment du marché le produit vise-t-il (par exemple, des produits haut de gamme ou bas de gamme)?
- Le marché est-il déjà pleinement servi par les producteurs actuels?

20.45 La pièce 20.10 illustre combien il peut être complexe d'évaluer les répercussions possibles d'une aide financière sur les concurrents. Par exemple, le fait de financer un client qui a des concurrents, peu importe s'ils fabriquent le même produit, améliore ses liquidités. De plus, cette aide accroît ses chances de survie et lui donne une meilleure occasion de prendre de l'expansion et de prospérer par rapport aux autres entreprises de la même industrie. A notre avis, bien que cette analyse permette de déterminer les répercussions négatives potentielles sur les concurrents, et puisse inciter le Ministère à rejeter certaines demandes, il est probable que toute aide risque de procurer aux clients un certain avantage concurrentiel.

Pièce 20.8

Une entreprise s'établit dans l'Ouest canadien au lieu de s'établir ailleurs dans le monde

Le Ministère a approuvé une aide de 25 millions de dollars pour deux projets proposés pour les activités canadiennes d'une multinationale, soit dix millions de dollars pour l'agrandissement d'une usine et 15 millions de dollars pour une nouvelle usine. Le financement sans intérêt est remboursable sans conditions sur une période de dix ans, la majeure partie des remboursements devant s'effectuer à la fin de cette période.

Les dossiers du Ministère indiquent que, selon l'analyste chargé du projet, la filiale aurait entrepris le premier projet dans l'Ouest canadien, même sans le financement du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest. Le Ministère a néanmoins approuvé ce projet. L'analyse de DEO indique que d'autres pays étaient également intéressés à obtenir le deuxième projet.

Pièce 20.9

L'aide fournie par le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest est rattachée au déménagement d'une entreprise du centre du Canada vers l'Ouest

Une entreprise dont le siège social était dans le centre du Canada et qui avait un bureau à Vancouver a demandé de l'aide au Ministère. Le client a convenu de déménager son siège social à Vancouver s'il recevait une offre acceptable d'aide financière de la part de DEO. Le Ministère a approuvé une contribution remboursable de 3,1 millions de dollars.

Pièce 20.10

Complexité de l'évaluation de la concurrence

Deux entreprises d'une même industrie ont demandé de l'aide. La première a vu sa demande rejetée à cause des préoccupations de Diversification de l'économie de l'Ouest au sujet de la concurrence, mais la seconde entreprise a reçu de l'aide.

En 1989, la première entreprise avait demandé 256 000 $ pour commercialiser ses produits aux États-Unis. Le requérant avait mentionné trois cas précédents dans lesquels les gouvernements fédéral ou provinciaux avaient versé au moins 20 millions de dollars à d'autres concurrents au Canada. Le Ministère a rejeté cette demande en faisant valoir que, si l'on aidait le projet, cela nuirait aux entreprises concurrentes.

En 1990, le Ministère a approuvé deux projets présentés par un second fabricant dans la même industrie. Le premier projet nécessitait 900 000 $ pour la recherche et le développement de produits pour les marchés américain et européen, et le deuxième projet nécessitait 1,9 million de dollars afin de construire un stock pour des ventes en consignation aux États-Unis et en Europe. Le Ministère a approuvé ces projets, car,

selon les critères de diversification, ils ouvraient de nouveaux marchés d'exportation.

L'analyse consignée du Ministère, pour le second projet, mentionnait 28 fabricants dans cette industrie au Canada. Toutefois, le Ministère a justifié son aide parce que le projet visait un produit de haute technologie qui ne concurrençait pas directement ceux des autres entreprises. Selon le Ministère, son appui ne donnerait pas un avantage concurrentiel à ce client.

Versement de l'aide et surveillance des projets

La vérification des réclamations avant le versement de l'aide est appropriée

20.46 Le Ministère assume sa part des coûts d'un projet après que le client les a payés. Le client lui envoie une réclamation, et le Ministère la traite avec diligence, selon les étapes requises, avant d'émettre les chèques. Ces étapes peuvent comprendre la vérification sur place, l'évaluation des risques et, dans certains cas, la vérification de la réclamation de paiement avant l'émission des chèques. Nous concluons que le Ministère possède un mécanisme approprié pour vérifier si les réclamations sont conformes aux ententes.

La surveillance des projets est incomplète

20.47 Le personnel du Ministère passe moins de temps à surveiller les projets après le versement de l'aide qu'à vérifier les réclamations avant les versements. En conséquence, le Ministère ne possède pas une information complète sur la réalisation des objectifs des projets (voir la pièce 20.15).

Recouvrement des sommes remboursables

20.48 En 1990, le Conseil du Trésor a approuvé une politique à l'effet que toute aide financière accordée aux entreprises doit être remboursée. Les ministres peuvent toutefois (sans y être tenus) exempter un certain nombre de catégories d'aide. Celles-ci comprennent l'aide aux organismes sans but lucratif, les contributions inférieures à 100 000 $ et les projets dont les avantages profitent à une partie autre que le bénéficiaire.

20.49 Le Ministère a su innover en mettant en oeuvre une politique de remboursement avant que le Conseil du Trésor ne le fasse. Depuis 1987, le Ministère exige le remboursement de la plupart de ses contributions aux entreprises individuelles. Diversification de l'économie de l'Ouest indique qu'environ 73 p. 100 du total de son aide est remboursable, avec ou sans conditions. De ce chiffre, 89 p. 100 des sommes accordées à des entreprises individuelles (aide dite régulière) sont remboursables, tandis que seulement six p. 100 des sommes versées à

l'ensemble d'une industrie (aide dite systémique) sont remboursables. Sur l'ensemble des contributions remboursables déboursées avant le 31 mars 1995, le Ministère prévoit recouvrer 412 millions de dollars.

20.50A l'avenir, la prévision des sommes recouvrables prendra davantage d'importance dans la planification et la budgétisation, car le Ministère s'attend à recevoir la permission de dépenser ce qu'il recouvrera. La pièce 20.11 illustre les sommes recouvrées jusqu'à présent et les sommes que l'on prévoit recouvrer d'ici 1997-1998. Le Ministère s'attend à recouvrer une somme supplémentaire de 166 millions de dollars après l'exercice 1997-1998.

Pièce 20.11 n'est pas disponible, voir le Rapport

20.51 Bien que le remboursement de l'aide versée constitue une mesure financièrement prudente dans notre monde moderne, le passage à une telle politique a obligé le Ministère à adopter des mesures uniques en leur genre afin de tenir compte de ces nouvelles considérations. Par exemple, le Ministère devrait-il exiger des cautionnements semblables à ceux que demandent les banques commerciales? Quelle sera la fermeté du Ministère si l'entreprise ne peut rembourser à temps?

Compromis entre aide et recouvrement

20.52 Le Ministère n'exige pas de cautionnement pour les contributions remboursables. La raison donnée par Diversification de l'économie de l'Ouest est que parce qu'il a choisi d'axer ses activités sur la diversification économique, il doit donc partager les risques avec les clients. De la sorte, ceux-ci peuvent préserver une part plus grande de leur capacité d'emprunt pour obtenir un financement de l'extérieur. Cette politique désavantage le Ministère par rapport aux autres prêteurs lorsque les projets avortent et sont liquidés; le Ministère est un créancier non garanti. Lorsque tous les créanciers garantis ont été payés, les fonds restants peuvent être insuffisants pour que le Ministère soit remboursé.

20.53 Le Ministère est conscient de son mandat de diversification et il doit parfois faire des compromis entre le recouvrement des arriérés et le risque d'acculer à la faillite des entreprises financièrement vulnérables. En vertu de cette politique, il ne cherchera pas à recouvrer les sommes versées si cela a pour effet d'acculer un client à la faillite.

20.54 Le Ministère n'impose pas d'intérêt sur les contributions remboursées à temps, mais il en exige pour les remboursements en retard. Toutefois, si le client et le Ministère conviennent de rééchelonner les remboursements, DEO n'exige pas d'intérêt.

Certaines dettes sont rééchelonnées

20.55 Certains clients ont été incapables de rembourser leurs dettes à temps et ont demandé que les remboursements soient rééchelonnés. Par exemple, notre échantillon contenait 65 dossiers de contributions remboursables, dont 27 ont fait l'objet d'un rééchelonnement sur 2,5 années en moyenne.

20.56 Le rééchelonnement peut être justifié dans certains cas, notamment lorsque :

- le projet dépasse les délais impartis;
- les liquidités du client sont faibles;
- un remboursement forcé peut obliger le client à manquer à ses engagements envers d'autres prêteurs.

Les remboursements conditionnels pourraient se poursuivre pendant plusieurs années

20.57 Le Ministère a approuvé pour 109 millions de dollars d'aide remboursable sous condition, en vertu du Programme de diversification de l'Ouest, et une partie de cette somme ne sera pas exigible avant plusieurs années. Le Ministère pourrait donc continuer de recouvrer des sommes pendant de nombreuses années. Par exemple, un bénéficiaire a reçu une aide de 7 millions de dollars, dont 5,5 millions seront remboursés à raison de 2 p. 100 des revenus annuels de 15 millions de dollars ou plus. Jusqu'à présent, les ventes annuelles ont été inférieures à 15 millions de dollars. Si les revenus augmentent et se stabilisent à 15 millions de dollars par année, les remboursements se poursuivront alors pendant 18 ans.

20.58 Le Ministère doit naviguer entre deux mandats fondamentalement contradictoires : diversification et recouvrement. En imposant des politiques rigides de recouvrement, il risque d'acculer à la faillite davantage d'entreprises ou de leur causer des difficultés financières, ce qui prêterait flanc aux critiques. Par ailleurs, il est tout aussi difficile de prévoir précisément les mouvements de trésorerie associés aux remboursements et à leur recouvrement. Comme le Ministère n'offre plus maintenant d'aide financière majeure aux entreprises, il serait peut-être opportun qu'il modifie ses mécanismes pour le recouvrement des sommes en souffrance, notamment qu'il exige à l'avenir des intérêts pour les remboursements rééchelonnés, ainsi qu'un cautionnement comme condition de rééchelonnement des remboursements.

20.59Le Ministère devrait trouver des façons de réduire au minimum les frais de recouvrement futur des contributions remboursables sous condition.

Réponse du Ministère : *Le Ministère examine en permanence des moyens de réduire les coûts des activités de recouvrement tout en protégeant l'investissement du contribuable canadien. Le Ministère continuera à instaurer des mesures qui appuient le recouvrement opportun et rentable des sommes remboursables sans compromettre indûment la viabilité des clients.*

Les provisions pour comptes douteux semblent indiquer que le Ministère a trouvé un créneau

20.60 Sur le marché financier, chaque institution peut avoir un mandat différent qui corresponde à sa volonté d'accepter les risques associés aux prêts. Les banques cherchent à faire des profits et elles visent habituellement un taux de créances irrécouvrables inférieur à 1 p. 100. La Banque fédérale de développement, qui est devenue la Banque de développement du Canada, cherche également à faire des profits, mais ses activités portent sur les projets à risque plus élevé. Ses pertes sur prêt se chiffrent en moyenne à 6,5 p. 100. Les institutions spécialisées dans le capital de risque peuvent accepter des pourcentages de risque encore plus élevés.

20.61 Étant donné que DEO appuie des projets nouveaux qui présentent souvent un risque élevé, nous nous attendions que son pourcentage de créances irrécouvrables soit également élevé. Toutefois, comme bon nombre de projets n'en sont pas rendus à la phase de remboursement, les pertes réelles n'ont pas été importantes jusqu'à présent (5,6 p. 100). Cette information n'a pas été vérifiée. Ce taux de pertes peut ne pas constituer un tableau complet des pertes définitives liées au Programme de diversification de l'économie de l'Ouest, qu'a encourues le Ministère, puisque 60 p. 100 de l'aide totale fournie par le Programme n'en est pas encore rendue à la phase de remboursement et que plusieurs créances ont été rééchelonnées.

20.62 Nous relevons dans les états financiers sommaires du Canada, au 31 mars 1995, que les comptes à recouvrer par le Ministère en rapport avec le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest se chiffrent à 346 millions de dollars et qu'il a établi des provisions pour comptes douteux égales à 22 p. 100. Dans ses instructions relatives à la préparation de cette information, le gouvernement demande que cette provision constitue de la part du Ministère sa meilleure estimation des sommes qui ne seront pas recouvrées. On ne connaîtra pas avant bien des années le montant des pertes finales liées au Programme. La provision pour comptes douteux égale à 22 p. 100 laisse entendre que le Ministère a cerné avec succès des projets nouveaux à risque élevé, qui constituent justement son marché cible. Les banques seraient moins portées à financer de tels projets.

20.63 Ces données illustrent le dilemme auquel est confronté le Ministère. S'il recouvre toutes les contributions versées, il risque

d'être critiqué parce qu'il ne finance pas les projets dans les créneaux qu'il a ciblés et qu'il concurrence de façon déloyale les marchés financiers. Par ailleurs, s'il perd des sommes importantes, il risque d'être critiqué pour avoir fait de mauvais investissements et gaspillé de l'argent.

20.64 Dans notre échantillon de 101 dossiers, des remboursements étaient prévus en 1993-1994 pour 15 d'entre eux. La pièce 20.12 montre que des remboursements importants ont été rééchelonnés et que, malgré cela, le Ministère a recouvré moins que prévu.

En général, l'aide aux associations commerciales ne repose pas sur des objectifs clairs et n'est pas remboursable

20.65 La majeure partie de l'aide non remboursable est versée à des associations, plutôt qu'à des entreprises individuelles. Dans notre échantillon de 101 dossiers, dix d'entre eux portaient sur des contributions à des associations commerciales, et ces dix contributions n'étaient pas remboursables. Si l'on extrapole ces données à l'ensemble des dossiers, environ 11 p. 100 de tous les dossiers traités par Diversification de l'économie de l'Ouest sont de ce type.

20.66 Dans la base de données du Ministère, nous avons trouvé 44 projets réalisés par des associations commerciales, dont le financement atteignait pour chacun 300 000 $ ou plus (total de 59,1 millions de dollars). De ce nombre, 18 avaient reçu un million de dollars ou plus, la contribution la plus élevée étant de 9,4 millions de dollars. Moins de 1 p. 100 de ce financement (c'est-à-dire un seul des 44 projets) était remboursable. Bien que ce financement couvrait diverses activités, les plus fréquentes étaient les projets de développement de marché, de foires commerciales et de développement technologique. Cinq associations ont reçu chacune du financement pour trois projets, et une autre pour deux projets, pour un total de 12,3 millions de dollars.

Autres questions

Plusieurs gouvernements ou organismes gouvernementaux participent aux projets

20.67 Notre objectif était de déterminer si le Ministère évite le double emploi inutile des programmes offerts par d'autres ministères, gouvernements et organismes non gouvernementaux.

20.68 Dans notre échantillon de 101 dossiers, il y en avait 54 qui avaient reçu un financement approuvé total de 282 millions de dollars provenant d'au moins un autre ministère fédéral, gouvernement provincial ou administration municipale, en plus des 300 millions de dollars versés par Diversification de l'économie de l'Ouest. Le coût total des projets pour ces 54 dossiers était de 930 millions de

dollars, dont 63 p. 100 étaient fournis par les pouvoirs publics. Si on extrapole ces résultats à l'ensemble des dossiers, environ 59 p. 100 de l'aide versée par le Ministère est destinée à des clients qui jouissent déjà d'une autre forme de financement public.

Pièce 20.12 n'est pas disponible, voir le Rapport

20.69 Nous avons analysé la base de données de DEO afin de déterminer le pourcentage du financement gouvernemental pour l'ensemble des 3 586 projets approuvés. (La pièce 20.13 illustre ces données.) Pour ce qui est de l'aide fournie par le Ministère, on ne note aucune relation claire entre la taille d'un projet et le pourcentage de financement par DEO. Toutefois, la rubrique « Autre financement gouvernemental » indique que les plus gros projets ont reçu le plus grand pourcentage d'aide. Le financement combiné de DEO et des autres sources (« Autre financement gouvernemental ») représente en moyenne 40 p. 100 du coût total des projets.

20.70 Tous les pouvoirs publics au Canada tirent leur argent de la même source, soit de la poche du contribuable. Chaque programme possède ses propres critères d'approbation, les différences étant parfois subtiles, parfois importantes. Mais chaque programme doit aussi payer ses propres frais de gestion. Si plusieurs organismes gouvernementaux financent un même projet, et même si leur mandat peut varier dans une certaine mesure, il y a probablement chevauchement, si ce n'est un double emploi.

Plusieurs entreprises ont fréquemment bénéficié d'une aide financière de la part du gouvernement

20.71 Parmi les 101 dossiers que nous avons examinés, 51 ont reçu un autre financement de Diversification de l'économie de l'Ouest, pour un total de 136 millions de dollars (pour 117 projets supplémentaires). De ces 51 dossiers, 12 portaient sur des projets qui sont sur la Liste de surveillance des projets du Ministère ou pour lesquels la dette a déjà été radiée, ce qui représente 39 millions de dollars ou 13 p. 100 des sommes approuvées.

Pièce 20.13

Pourcentage moyen de l'aide gouvernementale, selon la taille des projets, pour l'ensemble des projets approuvés par le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (en millions de dollars)

Taille du projet	**Nombre de projets**	**Coût total pour l'ensemble des projets**	**Financement par le PDEO**		**Autre financement gouvernemental**		**Financement gouvernemental total**	
	#	$	$	% du coût total	$	% du coût total	$	% du coût total
plus de 10 millions $	57	1 472 313	21 281	19	594	40		
entre 5 et 10 millions $	78	555 195	35 45	8	240	43		
entre 1 et 5 millions $	364	793 233	29 62	8	295	37		
500 000 $ à 1 million $	306	213 69	32 13	6	82	38		
0 à 500 000 $	2 781	246 91	37 10	4	101	41		
TOTAL	**3 586**	**3 279 901**	**27**	**411**	**13**	**1 312**	**40**	

Source : Base de données de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

La transition vers la prestation des programmes par des tierces parties

20.72 Après notre vérification, Diversification de l'économie de l'Ouest a approuvé une contribution de 38,4 millions de dollars sur cinq ans pour les Centres de services pour les femmes entrepreneurs, un montant réparti de façon égale entre les provinces de l'Ouest. En vertu de ce programme, 20 millions de dollars seront attribués sous forme de prêts aux femmes entrepreneurs. De plus, le Ministère a récemment octroyé des contributions remboursables aux Fonds d'investissement de l'Ouest, lesquels visent à aider certains types d'entreprises en partenariat avec les institutions financières. Le Ministère s'attend que ces nouveaux Fonds d'investissement constituent un volet important de la nouvelle stratégie de Diversification de l'économie de l'Ouest. Nous n'avons pas vérifié l'aide accordée par DEO aux Centres de services pour les femmes entrepreneurs et aux Fonds d'investissement de l'Ouest.

20.73 Lors du sondage des 101 dossiers qui constituaient l'échantillon, nous avons constaté que, dans trois dossiers, le Ministère avait approuvé des contributions de 17 millions de dollars à trois organisations de l'extérieur qui fournissent des fonds à des clients que le Ministère aurait pu financer directement dans le cadre du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest, et pour les mêmes motifs. La pièce 20.14 illustre l'un de ces cas.

20.74 Les modifications et la refonte des programmes sont maintenant chose courante au gouvernement. A notre avis, il importe de s'assurer que les modifications importantes apportées aux programmes ou à leur mise en oeuvre sont fondées sur l'analyse adéquate des options rentables et sur le meilleur choix parmi celles-ci.

Évaluation incomplète du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest et rapports fragmentaires

20.75 L'objectif énoncé du Programme est la diversification économique. Étant donné la nature de ce Programme, le Ministère devrait être en mesure de démontrer que ses programmes ont eu des retombées économiques ou ont atteint d'autres objectifs définis au préalable qui compensent leurs coûts; si ce n'est pas le cas, il devrait expliquer pourquoi.

Les dépenses du Ministère en rapport avec l'économie de l'Ouest

20.76 Bien que les dépenses cumulatives du Ministère, depuis la création de celui-ci, s'élèvent à un milliard de dollars environ (dont 769 millions consacrés au Programme de diversification de l'économie de l'Ouest) et que ses autres activités non financières peuvent avoir eu également des répercussions, ces sommes sont faibles par rapport à la

taille de l'économie de l'Ouest. Par exemple, en 1994, le produit intérieur brut des quatre provinces de l'Ouest était d'environ 203 milliards de dollars. Pour la même année, Diversification de l'économie de l'Ouest a déboursé environ 140 millions de dollars dans le cadre de son Programme, et 30 millions de dollars en frais de fonctionnement.

20.77 Le Ministère est assujetti à la politique d'examen des programmes du Conseil du Trésor. A cette fin, les gestionnaires du Ministère doivent effectuer des évaluations, des vérifications et d'autres examens afin de déterminer le rendement de leurs politiques, programmes et activités. En outre, la *Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien* stipule que le Ministère doit compiler de l'information sur le Programme et ses projets. Nous nous attendions que le Ministère ait mesuré et analysé les résultats de son Programme au moyen d'études périodiques et rentables et de mesures continues du rendement, et qu'il ait présenté ces conclusions au Parlement et aux autres parties intéressées.

Pièce 20.14

Contribution à une tierce partie qui fait aussi des investissements

Le Ministère a approuvé une contribution non remboursable de 6,4 millions de dollars en novembre 1990. De ce montant, jusqu'à 1,3 million de dollars pouvaient être utilisés pour les frais de fonctionnement, et les 5,1 millions de dollars restants pouvaient être investis dans d'autres entreprises, dans une industrie donnée.

Depuis sa création, le client a approuvé des investissements totalisant 1,7 million de dollars dans onze entreprises. Cinq de ces investissements, pour un total de 668 000 $, ont été faits dans des entreprises pour lesquelles le Ministère avait également approuvé un financement de 6,1 millions de dollars.

Quelques études d'évaluation ont été faites

20.78 L'absence d'objectifs précis et mesurables pour le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest a nui à la capacité du Ministère de faire des évaluations significatives. Malgré ce problème, le Ministère a réalisé jusqu'à présent 14 études d'évaluation, dont quatre portaient sur des programmes antérieurs et dix sur le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest.

20.79 Parmi ces dix études sur le Programme,

- trois ont évalué la satisfaction des clients à l'égard du Programme. Bien que ces études aient fourni une information utile qui permette de modifier l'aspect service du Programme, elles n'ont pas abordé les questions clés touchant l'atteinte des objectifs du Programme. Elles auraient pu être plus utiles si on les avait poussées

plus loin et si on avait déterminé, entre autres choses, si les clients auraient entrepris leurs projets sans l'aide de DEO;

- une étude a permis d'élaborer des objectifs de prestation de service pour le Ministère. On a utilisé cette étude pour mettre en place un système de mesure et de compte rendu du temps requis pour évaluer les demandes;

- deux autres études ont servi à cerner les indicateurs de rendement utiles à l'évaluation des résultats, mais ils n'ont pas été utilisés par le Ministère à cette fin;

- quatre études ont évalué les répercussions du Programme sur des secteurs nouveaux ou en plein essor de l'économie. Seules ces quatre études ont tenté d'évaluer une partie des résultats du Programme, mais de façon limitée.

20.80 Dans l'ensemble, ces dix études n'ont fourni qu'une information limitée sur les résultats du Programme.

On utilise de piètres indicateurs pour illustrer les résultats

20.81 Malgré l'absence d'objectifs mesurables du Programme et les évaluations restreintes, le Ministère a élaboré des indicateurs qu'il utilise afin d'illustrer ce qui, à son avis, représente les succès du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest. Le Ministère rend compte au Parlement dans la Partie III du *Budget des dépenses*, en comparaissant devant les comités et en publiant des rapports spécifiques. Ces rapports renferment de l'information sur le rendement du Programme, y compris des données favorables sur les emplois, l'effet de levier du Programme (c'est-à-dire les fonds investis par d'autres sources pour les projets appuyés par le Ministère); ces rapports renferment également d'autres renseignements quantitatifs et qualitatifs. Le Ministère produit également des rapports internes aux fins de gestion, et il a produit des rapports périodiques à l'intention du public.

20.82 Les données sur les emplois créés sont inadéquates. DEO produit des rapports trimestriels internes sur les emplois créés ou préservés, bien que le Ministère n'ait pas défini ce qu'il entend par emploi. Aucune de ces données ne comporte d'information qualitative sur les types d'emplois, à savoir s'ils sont permanents, à temps partiel ou temporaires. Une autre façon de mesurer les emplois créés serait l'accroissement de la liste de paye du client pour le projet, mise à jour régulièrement. Bien que le Ministère n'ait pas rendu publiques de données sur les emplois depuis 1992, les rapports récents, dont les médias ont fait état et qui attribuaient la création d'emplois à DEO, semblent indiquer que le public apprécie cette information. Au mois de mars de 1995, des rapports de gestion indiquaient que 42 000 emplois avaient été créés ou préservés par le Programme.

20.83 Toutefois, notre vérification a démontré que, sur ces 42 000 emplois :

- 3 800 étaient, selon la propre base de données de DEO, dans des entreprises qui avaient fermé leurs portes, avaient fait faillite, avaient été mises sous séquestre ou avaient des créances irrécouvrables auprès de DEO;

- 8 200 étaient liés à des projets approuvés par des programmes dont a hérité le Ministère.

20.84 Les emplois censément créés par le Programme n'ont pas fait l'objet de vérification et leur nombre est calculé d'après des estimations présentées dans les propositions de financement des projets. Cette situation, jumelée au fait que la surveillance des projets par le Ministère est limitée dans le temps et la portée, signifie que celui-ci n'a pas l'assurance que les 42 000 emplois prévus, selon les demandes d'aide, ont réellement été créés.

20.85 Peu importe la façon dont elles sont utilisées, des statistiques sans détails qualificatifs sur les emplois créés ou préservés ne peuvent que donner un faux sentiment d'accomplissement si elles ne sont pas équilibrées par des réserves réalistes.

20.86 Les données sur l'effet de levier sont inadéquates. Diversification de l'économie de l'Ouest fournit de l'information sur l'effet de levier, à titre d'indicateur du succès du Programme. Cet indicateur de rendement du programme peut être utile mais, tout comme les emplois censément créés, il est affaibli par le fait qu'on ne sait pas à qui attribuer l'effet de levier. En effet, si plusieurs organismes investissent de l'argent dans un projet, combien d'entre eux peuvent faire valoir que le succès du projet est le résultat de leurs efforts? Comme le Ministère prétend être la dernière source de financement des projets, quelle crédibilité peut-on donner à l'effet de levier qu'il est censé créer?

20.87 Tout comme les données du Ministère sur les emplois, l'information sur l'effet de levier perd de sa crédibilité, parce qu'elle porte sur les estimations originales du projet et non sur les données réelles subséquentes. En outre, le Ministère inclut dans ces données des contributions de 411 millions de dollars fournies par d'autres gouvernements; pourtant, il ignore le fait que tout ce financement provient d'une même source, le contribuable.

20.88 Étant donné la façon dont le Ministère calcule les indicateurs emploi et effet de levier, et du fait qu'il omet d'indiquer les hypothèses et les limites sous-jacentes, les parlementaires et les autres parties intéressées peuvent accorder à ces indicateurs plus de

crédibilité qu'il ne faudrait. Autre point tout aussi important : accorder une trop grande attention à ces deux indicateurs simples peut masquer le fait qu'il n'y a pas d'évaluation plus significative du Programme.

20.89Le Ministère devrait s'assurer que tous les indicateurs de rendement sont fondés sur des données crédibles et clairement définies.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord avec cette recommandation. Il est aussi conscient des limites de certains indicateurs de rendement et il prend des mesures pour en améliorer la collecte et la communication.*

Le succès ou l'échec des projets n'est pas connu

20.90 Savoir qu'un projet donné atteint ses objectifs est un outil nécessaire, mais incomplet, pour évaluer les résultats de l'ensemble du Programme. Cet indicateur est pertinent dans la mesure où les objectifs du projet sont conformes à ceux du Programme.

Pièce 20.15

Taux de réalisation des objectifs des projets

Réalisation de 185 objectifs

	Dans l'échantillon de 101 dossiers	**Extrapolation pour tous les dossiers***
Objectif atteint	23 %	33 %
Objectif non atteint	23 %	34 %
Il est trop tôt pour dire si l'objectif a été atteint	46 %	30 %
Nous ne pouvions dire si l'objectif avait été atteint	8 %	3 %
***Exception faite de 19 dossiers dont l'aide totale pour chacun dépassait les 6,1 millions de dollars**	**100 %**	**100 %**

Source : Notre échantillon de 101 dossiers

20.91 Au cours de notre sondage, nous avons constaté que les évaluations des projets individuels mentionnaient toujours un ou plusieurs avantages escomptés. Bien que ces objectifs variaient selon chaque

projet, nous avons fait un sondage afin de déterminer s'ils avaient été réalisés. Par exemple, le client a-t-il atteint les niveaux de ventes prévus ou a-t-il engagé le nombre projeté d'employés? Dans notre échantillon de 101 dossiers, nous avons relevé 185 objectifs en tout. La pièce 20.15 illustre nos constatations.

20.92 Selon les données, un tiers des projets ont atteint leurs objectifs, un tiers ne les a pas atteints, et il est trop tôt pour se prononcer sur le reste.

Les dépenses approuvées frôlent le milliard de dollars, les évaluations sont médiocres et maintenant, le Programme change

20.93 En résumé, les évaluations du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest ont omis des points importants, dont la raison d'être du Programme, ses succès et la rentabilité comparative d'autres modes de mise en oeuvre du Programme. En conséquence, Diversification de l'économie de l'Ouest a été incapable de démontrer les effets du Programme ou d'indiquer s'il en a atteint les objectifs.

20.94A notre avis, un programme qui a fonctionné pendant huit ans avant les changements actuels et qui a engagé environ un milliard de dollars de fonds publics aurait dû faire l'objet d'une meilleure évaluation.

Les résultats des activités de défense des intérêts de l'Ouest à l'égard des acquisitions fédérales sont inconnus ou ne sont pas entièrement communiqués

20.95 Un des objectifs du Ministère est d'influer sur les décisions et politiques nationales, en défendant les intérêts de l'Ouest dans les activités associées aux acquisitions fédérales. Un des aspects consiste à aider les entreprises de l'Ouest à devenir des fournisseurs et à répondre aux besoins du gouvernement fédéral. L'objectif énoncé par le Ministère est d'aider les entreprises à obtenir un accès égal plutôt qu'à avantager l'Ouest aux dépens des autres régions.

20.96 Dans la Partie III du *Budget des dépenses*, le Ministère a déclaré avoir réussi à défendre les intérêts de l'Ouest dans les activités associées aux acquisitions fédérales. Il déclare notamment avoir calculé que les retombées industrielles et régionales des grands projets de l'État sont passées, dans les provinces de l'Ouest, d'une moyenne de 7 p. 100, entre 1976 et 1988, à 35 p. 100 en 1988, année où Diversification de l'économie de l'Ouest a commencé à déployer des efforts en ce sens. Le Ministère affirme avoir contribué à cette augmentation.

20.97 Les retombées industrielles et régionales ne sont pas identiques à la valeur totale d'un contrat. Les retombées comprennent la valeur en

contenu canadien direct des contrats (de maîtrise d'oeuvre et de sous-traitance) adjugés dans une région. Il y a aussi les retombées indirectes comme le transfert de technologies, la valeur probable des ventes futures à des tierces parties découlant des compétences acquises, ainsi que des contrats pour la fourniture d'autres biens et services.

20.98 Nous nous attendions à trouver que les affirmations du Ministère seraient accompagnées d'une analyse de toute composante non encore prouvée ou de celles estimées, et des hypothèses sous-jacentes à ces estimations. Par exemple, si les affirmations parlent de ventes futures, quelle serait la période couverte par celles-ci et dans quelles conditions pourrait-on juger qu'elles sont atteintes?

20.99 Un projet fort important pour l'Ouest a été le Système tactique de commandement, de contrôle et de communications (STCCC), de 1,89 milliard de dollars. Le Ministère affirme que les entreprises de l'Ouest ont tiré de ce projet des retombées qui se chiffrent à 936 millions de dollars, soit presque 74 p. 100 des retombées totales indiquées. Dans le cadre de ce projet, d'importantes compétences professionnelles ont été transférées d'Ottawa pour la réalisation des travaux.

20.100 Ce que l'on ne sait pas vraiment, c'est si toutes ces retombées sont demeurées dans l'Ouest. Pour un projet de haute technologie comme celui-ci, Diversification de l'économie de l'Ouest n'indique pas si les entreprises de l'Ouest ont dû donner des contrats de sous-traitance à des entreprises d'autres régions ou acheter des biens et des services à l'étranger. Le Ministère fonde ses affirmations à propos des retombées sur des obligations contractuelles, y compris des événements futurs. Par exemple, le projet STCCC ne devrait pas se terminer avant 2001. Les affirmations portent sur des projections de 371 millions de dollars, au chapitre des ventes futures découlant de la participation des entreprises de l'Ouest dans le STCCC et dans un autre projet, le Projet d'automatisation du système canadien de la circulation aérienne. Bien que les affirmations soient fondées sur des obligations contractuelles, les événements futurs sont de façon inhérente incertains; pourtant, cela n'est pas expliqué.

20.101 Lorsque le Ministère présente les résultats de ses efforts visant à défendre les intérêts de l'Ouest canadien à l'égard des acquisitions fédérales, dans le cadre des grands projets de l'État, il ne les assortit pas d'explications. Il s'ensuit que les parlementaires et les autres parties intéressées peuvent accorder une valeur plus grande qu'il ne le faudrait à ces affirmations, et ils peuvent ne pas être au courant des effets négatifs possibles de ces efforts, par exemple, la réduction des acquisitions dans d'autres régions.

20.102 Le Ministère devrait :

- **fournir les explications nécessaires et décrire les effets secondaires lorsqu'il présente les résultats de ses mesures visant à défendre les intérêts de l'Ouest dans les activités associées aux acquisitions fédérales;**

- **élaborer une méthode plus appropriée pour mesurer la défense des intérêts de l'Ouest et les autres programmes, nouveaux et en cours, et pour en faire rapport.**

Réponse du Ministère : *Même si le Ministère est conscient de la complexité que comportent la mesure et la communication des résultats liés à la défense des intérêts de l'Ouest et aux nouveaux programmes, il continuera à faire des efforts en vue d'élaborer de meilleures méthodes de mesure et de rapport de ces activités. Toutefois, il faut noter que les retombées industrielles et régionales énumérées au chapitre des ventes futures liées au Système tactique de commandement, de contrôle et de communications et au Projet d'automatisation du système canadien de la circulation aérienne sont fondées sur les obligations contractuelles de l'entrepreneur à l'égard de l'État et qu'elles ne sont pas des estimations. De plus, les grands projets de l'État constituent de nouvelles acquisitions et, comme conséquence, tout projet entrepris dans l'Ouest ne constitue pas une réduction des acquisitions dans d'autres régions.*

Il faudra élaborer des mécanismes d'évaluation des résultats futurs

20.103 Le Ministère prévoit introduire une série de Fonds d'investissement de l'Ouest, en partenariat avec des institutions financières. Diversification de l'économie de l'Ouest et ses partenaires se partageront les fonctions de conception et de contrôle. Les Fonds disposeront probablement d'une certaine autonomie à l'égard des mécanismes ministériels réguliers, et l'obligation de rendre compte de la meilleure utilisation possible de la part du financement fournie par l'État sera diluée. Il importe d'inclure dans la conception de ces Fonds des mécanismes de mesure des résultats qui soient fondés sur une évaluation périodique, des rapports financiers et la mesure continue du rendement.

20.104 Le Ministère a d'autres occasions de mesurer les résultats, notamment ceux de l'actuel programme de défense des intérêts de l'Ouest à l'égard des acquisitions fédérales et du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest, qui est en train de changer. Il y a place pour améliorer l'évaluation et la communication des résultats de ces programmes.

20.105 Le Ministère devrait s'assurer que des objectifs appropriés et les résultats escomptés sont intégrés aux ententes de partenariat ou de coentreprise, et que les exigences relatives à leurs mesures et à leur communication sont claires.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et reconnaît l'importance d'énoncer des objectifs clairs et de préciser les résultats escomptés, ce qui fait partie intégrante d'une mesure et d'une communication pertinentes des résultats. Le Ministère a déjà adopté cette approche pour les nouvelles initiatives en cours comme le Programme d'emploi en commerce international, le Fonds d'investissement de l'Ouest, les Sociétés d'aide au développement des collectivités et les Centres de services pour les femmes entrepreneurs.*

Rôles de l'administration centrale et du bureau d'Ottawa

20.106 La *Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien* stipule que l'administration centrale du Ministère doit être établie à Edmonton (Alberta) et qu'il doit y avoir au moins un bureau dans chacune des trois autres provinces de l'Ouest. En outre, le Ministère a un bureau à Ottawa. La pièce illustre le financement approuvé dans le cadre du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest pour chaque province, ainsi que l'effectif prévu au budget dans chaque bureau.

20.107 Les bureaux de Vancouver, d'Edmonton, de Saskatoon et de Winnipeg sont tous dirigés par un sous-ministre adjoint. L'administration centrale et le bureau d'Ottawa assurent le soutien :

- L'administration centrale est dirigée par un directeur exécutif et un directeur général qui relèvent tous deux du sous-ministre. L'administration centrale est responsable des politiques, des programmes et des relations publiques.

- Le bureau d'Ottawa est dirigé par un sous-ministre adjoint principal. Celui-ci est responsable des liaisons avec les organismes centraux, des services de soutien au Ministre, de la défense des intérêts de l'Ouest dans l'arène fédérale, des politiques économiques et de plusieurs autres fonctions pour l'ensemble du Ministère. Ces autres fonctions comprennent les services financiers et professionnels, les ressources humaines, la vérification interne et l'évaluation des programmes, le contentieux ainsi que les activités informatiques.

Pièce 20.16 n'est pas disponible, voir le Rapport

20.108 Le Ministère doit avoir un certain nombre d'employés à Ottawa pour offrir un soutien au Ministre, mais on ne voit pas trop pourquoi les services de soutien du Ministère sont également situés à Ottawa. Pour un ministère voué à l'Ouest canadien, Diversification de l'économie de l'Ouest a un grand nombre de fonctions centrales à Ottawa. Par comparaison, les fonctions centrales de ses organisations soeurs, soit l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et le Bureau fédéral de développement régional (Québec), sont pour la plupart situées à Moncton et à Montréal, respectivement.

Il y a lieu de réexaminer la répartition géographique du personnel et de ses fonctions

20.109 Le Ministère n'a pu nous fournir d'information démontrant que les niveaux actuels de l'effectif et leur répartition géographique sont les plus économiques.

20.110 Le Ministère devrait réexaminer la répartition de son personnel, compte tenu de l'esprit de la Loi et des coûts afférents.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord avec cette recommandation, et un examen des fonctions administratives est en cours. Les résultats aideront le Ministère à déterminer les niveaux de soutien appropriés aux différentes fonctions à la lumière de sa nouvelle orientation.*

Conclusion

20.111 Le mandat de Diversification de l'économie de l'Ouest est assez différent de celui des autres organismes de développement régional. En raison, principalement, de la prospérité relative de l'Ouest canadien, le Ministère n'a pas le mandat social, explicite ou implicite, que l'on retrouve dans les autres programmes de développement régional. Pareillement, bien que la Loi parle de développement et de diversification, le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest cherche exclusivement à diversifier l'économie de l'Ouest, qui a longtemps reposé sur l'exploitation des ressources naturelles et traditionnelles. Comme ces activités sont sujettes à des cycles d'expansion et de ralentissement, la diversification est attrayante.

20.112 Dès le début, la direction de DEO a cherché à alléger l'appareil bureaucratique du Ministère. Le Ministère n'a pas établi de mécanisme rigide de suivi des dossiers, de la demande initiale à l'évaluation du projet.

20.113 La question qu'il faut se poser est celle-ci : dans quelle mesure Diversification de l'économie de l'Ouest a-t-il fait une différence pendant ses huit années d'existence? Bien que le Ministère ait relevé des projets qui ont réussi, il n'a pas présenté de mesures précises et significatives des résultats, ni d'évaluations appropriées des programmes. Il a également été difficile de mesurer l'efficacité des interventions non financières. Ainsi, le Ministère n'est pas en mesure de répondre à la question cruciale suivante : dans quelle mesure ses activités ont-elles eu du succès, et les retombées compensent-elles les coûts?

20.114 Malgré l'absence de résultats démontrables, le Ministère a introduit quelques pratiques et mécanismes innovateurs qui peuvent servir de modèles aux autres ministères. A ce chapitre, mentionnons la politique de remboursement des contributions, introduite par le Ministère en 1987. Bien que le fait de fournir une aide financière d'une main pour la redemander de l'autre puisse sembler contradictoire, DEO a innové en la matière.

20.115 Toutefois, l'aide systémique fournie aux associations commerciales et à des groupes semblables n'est pas remboursable. En outre, le Ministère a rééchelonné bon nombre de remboursements prévus, ce qui ne permet pas de déterminer quelles seront les pertes définitives dues aux créances irrécouvrables.

20.116 Diversification de l'économie de l'Ouest est en voie d'élaborer de nouveaux programmes et peut tirer des leçons de son expérience passée. Le Ministère devrait s'assurer que des objectifs clairs sont définis pour les programmes, tant les nouveaux que ceux qui se poursuivent, que leur prestation est rentable et fournit un bon service aux clients et qu'il y a une obligation de rendre compte au Parlement.

Équipe de vérification

Roxanne Ayotte
Alan Beaton
Gary Evans
Gail Fifik
Edward Mollard
Dale Shier
Vivian Simpkin
Tom Smolic

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Roger Simpson.

Chapitre 21

Industrie Canada

Les programmes de développement régional

Table des matières

	Page
Points saillants	21-5
Introduction	21-7
Étendue et objectifs de la vérification	21-9
Méthode et critères de vérification	21-9
Initiative fédérale de développement économique dans le Nord de l'Ontario	21-10
Observations et recommandations	21-10
Gestion du programme d'aide financière de FedNor	21-10
Il faut rationaliser l'évaluation et l'approbation des demandes d'aide	21-10
Il est possible d'améliorer la coordination avec d'autres organismes	21-12
La grande majorité des contributions versées dans le cadre de FedNor n'étaient pas remboursables	21-13
Surveillance des projets et mesure du rendement	21-14
Il faut améliorer la surveillance des résultats des projets	21-14
Les projets financés dans le cadre de FedNor n'ont pas souvent permis d'obtenir les résultats prévus	21-15
Absence de cadre d'évaluation pour le Programme d'encouragement aux entreprises - FedNor	21-15
Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel	21-16
Observations et recommandations	21-16
Gestion des ententes auxiliaires	21-16
Les deux gouvernements ont adopté une approche coordonnée	21-16
Absence de plans de développement ou de priorités bien établis	21-16
Nécessité d'améliorer la documentation à l'appui des décisions prises en matière de financement	21-17

Les contributions sont remboursables, sauf de rares exceptions 21-19
Une contribution supplémentaire de 20 millions de dollars versée dans le cadre de la deuxième entente auxiliaire a été considérée comme un paiement d'indemnisation 21-20

Information sur le rendement et évaluation du programme 21-21
Information insuffisante sur les résultats atteints pour des projets donnés 21-21
On n'a effectué aucune évaluation des ententes auxiliaires 21-21

Conclusions 21-22

Pièces

21.1 Programmes d'aide financière de FedNor 21-7
21.2 Caractéristiques clés du programme d'aide financière de FedNor 21-8
21.3 Caractéristiques clés des Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel 21-9
21.4 Projets financés par FedNor 21-11
21.5 Contributions remboursables et aide non remboursable fournies par FedNor 21-13
21.6 Objectifs des Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel 21-17

Industrie Canada

Les programmes de développement régional

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Points saillants

21.1 Industrie Canada assume la responsabilité de deux programmes fédéraux de développement régional : l'Initiative fédérale de développement économique dans le Nord de l'Ontario (FedNor) et les Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel.

Initiative fédérale de développement économique dans le Nord de l'Ontario

21.2 La plupart des projets financés par FedNor visent des contributions financières de moins de 100 000 dollars. FedNor doit rationaliser son processus d'examen et d'approbation des demandes. Les agents de FedNor ont éprouvé de la difficulté à appliquer de manière uniforme un ensemble commun de critères et de lignes directrices pour l'évaluation de toutes les demandes relatives à des projets, quels qu'en soient la taille et le risque. Les délais d'approbation sont plus longs que prévu, soit en moyenne 90 jours par rapport à un objectif de

55 jours.

21.3 Il arrive souvent que les avantages réels produits par les projets financés par FedNor ne correspondent pas aux avantages économiques prévus dans les demandes. En 1992, l'évaluation du programme n'a pas comporté d'analyse qualitative rigoureuse des résultats. En outre, la préparation d'un cadre d'évaluation pour le Programme d'encouragement aux entreprises-FedNor n'a pas encore débuté.

Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel

21.4 Deux ententes auxiliaires ont été établies pour coordonner les mesures de développement industriel du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec. Les fonds fédéraux affectés aux ententes s'élèvent à 381,25 millions de dollars. La direction et les agents de projet sont d'avis que le processus administratif actuel fonctionne bien et qu'il y a une coopération étroite entre les deux paliers de gouvernement.

21.5 Les deux ententes auxiliaires comportent des objectifs généraux, mais ils n'ont pas été transposés en objectifs de développement plus précis. De plus, il n'y avait pas de priorités ou de plans de développement établis officiellement, tel que l'exigent les ententes.

21.6 Les projets industriels de grande envergure et les projets d'infrastructure doivent satisfaire à des critères de sélection précis pour être admissibles à l'obtention d'aide. Cependant, nous avons constaté que souvent les décisions en matière de financement ne reposaient pas sur une analyse convaincante de questions clés comme les retombées économiques et l'effet d'accroissement.

21.7 Le manque d'information appropriée sur le rendement limitait la capacité du Ministère d'évaluer l'efficacité des ententes.

Introduction

21.8 Industrie Canada a pour mandat de relever la compétitivité du Canada en favorisant un climat propice au développement des entreprises, en faisant la promotion d'un marché canadien équitable et efficient ainsi qu'en protégeant, en appuyant et en soutenant les intérêts des consommateurs. Industrie Canada offre des programmes de portée nationale ainsi que des programmes qui sont axés sur des régions.

21.9 En date du 31 mars 1995, le Ministère comptait un effectif total d'environ 5 500 employés et disposait d'un budget de 1,3 milliard

de dollars. Il consacre la vaste majorité de ses dépenses à des programmes de dimension nationale. Dans la foulée du Budget de février 1995, le Ministère a mis fin à 43 de ses programmes d'aide financière ou ne les a pas reconduits. Le Programme d'encouragement aux entreprises de l'Initiative fédérale de développement économique dans le Nord de l'Ontario (FedNor) et les Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel figurent parmi les onze programmes d'aide financière du Ministère qui demeurent en vigueur.

21.10 Nous avons traité de certains programmes nationaux au chapitre 14 de notre rapport d'octobre 1995. Le présent chapitre porte sur les deux programmes régionaux : FedNor et les Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel.

21.11 FedNor. En 1987, le gouvernement a approuvé la création du Fonds de développement du Nord de l'Ontario, fonds spécial d'une valeur de 55 millions de dollars répartis sur cinq années visant à réduire les disparités économiques et les problèmes d'adaptation de cette région. Alors que les autres organismes fédéraux de développement régional constituent des ministères distincts, FedNor est une initiative administrée par Industrie Canada. En 1992, elle a été prolongée pour une durée de cinq ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 mars 1997. De plus, comme le montre la pièce 21.1, le Programme d'encouragement aux entreprises - FedNor a été créé en remplacement des anciens programmes d'aide. Le financement de ce programme a été porté à près de 140 millions de dollars sur une période de dix ans.

21.12 FedNor a pour objectif de favoriser la croissance et la diversification économiques, la création d'emplois et la production de revenus dans le Nord de l'Ontario. Cette initiative s'adresse aux petites et moyennes entreprises de la région. La pièce 21.2 résume certaines caractéristiques clés du programme d'aide financière de FedNor.

21.13 En vertu de la structure régionale d'Industrie Canada, c'est le Secrétariat de FedNor, situé à Sault Ste. Marie, qui est chargé de la mise en oeuvre de l'initiative. FedNor compte aussi des bureaux à Sudbury, Thunder Bay et North Bay, où travaillent une trentaine d'employés.

21.14 Les ententes auxiliaires. En décembre 1984, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ont conclu une entente de développement économique et régional ayant notamment pour objectifs de favoriser le développement économique et de réduire les disparités sur le plan des possibilités. Cette entente prévoit que les deux gouvernements concluront des ententes auxiliaires afin de coordonner les mesures qui nécessitent un financement de la part des deux paliers gouvernementaux.

Pièce 21.1

Programmes d'aide financière de FedNor

En 1987	**Aujourd'hui**
Programme d'aide aux petites entreprises rurales	
Programme industriel de base aux entreprises	Programme d'encouragement
Programme touristique	
Programme d'assurance-prêt	Aboli

Source : Industrie Canada

21.15 Deux ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel ont été signées, l'une en 1985 et l'autre, en 1992. Elles arrivent toutes deux à échéance le 31 mars 1997. La part fédérale du budget de la première entente auxiliaire s'établit à 221,25 millions de dollars, la part incombant au gouvernement du Québec étant équivalente. En ce qui concerne la seconde entente auxiliaire, les contributions des gouvernements fédéral et québécois s'élèvent respectivement à 160 millions et à 140 millions de dollars.

21.16 Les ententes auxiliaires visent à stimuler la croissance de l'investissement industriel et à encourager des projets industriels stratégiques au Québec. La pièce 21.3 résume certaines des caractéristiques clés des Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel.

21.17 En date du 31 mars 1995, environ 135 projets, assortis d'une aide fédérale autorisée sous forme de contributions totalisant environ 316 millions de dollars, avaient été approuvés aux termes des deux ententes. Sept projets industriels de grande envergure, tous dotés d'une aide fédérale autorisée variant entre 10 millions et 55 millions de dollars, représentent approximativement la moitié de l'aide autorisée. La part fédérale des soldes non engagés s'élevait à 12,9 millions de dollars dans le cas de la première entente, et à 39,7 millions pour ce qui est de la seconde entente.

21.18 En 1991, l'entité chargée du développement économique régional du Québec a été détachée du ministère qui s'appelait alors Industrie, Sciences et Technologie Canada pour devenir le Bureau fédéral de développement régional (Québec) (le Bureau). Le Bureau a assumé la responsabilité de l'Entente auxiliaire Canada-Québec sur le développement industriel signée en 1985. Il a également géré la seconde

entente auxiliaire, signée en 1992. Toutefois, en 1994, le Bureau a modifié son orientation en matière de développement régional afin de se concentrer sur les petites et moyennes entreprises, comme il est décrit au chapitre 19. La responsabilité de la gestion des deux ententes auxiliaires est revenue à Industrie Canada en septembre 1994.

Étendue et objectifs de la vérification

21.19 Nous avons examiné la gestion, par Industrie Canada, de l'Initiative fédérale de développement économique dans le Nord de l'Ontario et des Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel.

Pièce 21.2

Caractéristiques clés du programme d'aide financière de FedNor

Caractéristiques	**Initiative fédérale de développement économique dans le Nord de l'Ontario**
Axe du programme	Développement régional du Nord de l'Ontario
Mécanisme d'exécution	Programme d'encouragement aux entreprises - FedNor administré par Industrie Canada
Clients cibles	Petites et moyennes entreprises
Financement fédéral autorisé	140 millions de dollars répartis sur 10 ans
Projets admissibles	Recherche-développement; gestion de la qualité, transfert de technologies et amélioration des compétences en gestion; création, expansion ou modernisation d'entreprises; études de faisabilité; marketing
Soutien fédéral par projet	Fourchette : 1 750 dollars à 1,3 million de dollars Moyenne : 65 000 dollars

Source : Bureau du vérificateur général

21.20 Notre vérification avait pour objectif de déceler des possibilités d'amélioration dans le contrôle et la gestion des dépenses, la prestation du programme et le compte rendu des résultats.

Méthode et critères de vérification

21.21 Notre méthode de vérification a comporté un examen détaillé des dossiers des projets, des déplacements sur le terrain et des discussions avec la direction et des agents de projet.

21.22 Nous avons examiné un échantillon de 40 projets relevant de l'initiative FedNor autorisés de juin 1987 à mars 1994. Pour ce qui est des Ententes auxiliaires Canada-Québec, nous avons également choisi d'examiner un échantillon de 14 projets industriels de grande envergure, y compris tous les projets dotés d'une aide autorisée de plus de 10 millions de dollars. De plus, nous avons examiné sept projets d'infrastructure. Ces projets ont été approuvés pendant la période allant de 1985 à 1994. Nous avons passé en revue les projets retenus à l'aide de critères adaptés des politiques gouvernementales relatives aux subventions et contributions. Nous avons tiré d'autres critères de vérification des lignes directrices du gouvernement sur l'examen, la vérification et l'évaluation.

Pièce 21.3

Caractéristiques clés des Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel

Caractéristiques	**Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel**
Axe du programme	Développement industriel au Québec
Mécanisme d'exécution	La gestion de l'entente auxiliaire fédérale-provinciale est assurée conjointement par Industrie Canada et par le gouvernement du Québec.
Clients cibles	Grandes entreprises et municipalités
Financement fédéral autorisé	381 millions de dollars répartis sur 12 ans
Projets admissibles	Projets industriels de grande envergure, projets d'infrastructure municipale, études de faisabilité
Soutien fédéral par projet	Projets industriels de grande envergure : Fourchette : 558 250 dollars à 55 millions de dollars Moyenne : 5,5 millions de dollars Projets d'infrastructure municipale : Fourchette : 14 124 dollars à 2,5 millions de dollars Moyenne : 395 554 dollars Études de faisabilité : Fourchette : 26 400 dollars à 500 000 dollars Moyenne : 104 146 dollars

Source : Bureau du vérificateur général

Initiative fédérale de développement économique dans le Nord de

l'Ontario

Observations et recommandations

Gestion du programme d'aide financière de FedNor

Il faut rationaliser l'évaluation et l'approbation des demandes d'aide

21.23 En date de mars 1995, plus de 800 projets financés par FedNor avaient été approuvés, soit une aide autorisée totalisant environ 54 millions de dollars. La pièce 21.4 montre la répartition des différents types de projets.

21.24 La plupart des projets reçoivent dans le cadre de FedNor une aide inférieure à 100 000 dollars sous forme de contributions. Il faut conclure pour chaque contribution une entente qui stipule les conditions de la contribution et les obligations incombant au Ministère et au bénéficiaire.

21.25Il faut rationaliser les lignes directrices et les critères. Les demandes d'aide financière sont évaluées par les agents de projet en fonction de trois grands critères d'admissibilité, à savoir le besoin et l'effet d'accroissement, la viabilité ainsi que les retombées économiques. L'agent de projet analyse la situation du requérant ainsi que le projet proposé et il établit un résumé de projet qui sera soumis à l'examen des gestionnaires.

21.26 Au moment d'évaluer le besoin et l'effet d'accroissement, l'agent de projet procède à une analyse afin de déterminer si le requérant possède la capacité financière d'entreprendre le projet sans aide, et si l'aide est essentielle à la mise en oeuvre du projet.

21.27 En vertu des conditions du Programme d'encouragement aux entreprises - FedNor, aucune contribution ne sera versée si l'on détermine que le projet ou l'activité ne procurera ou ne procurerait aucune retombée économique importante au Canada et à la région. On entend par là la création et le maintien d'emplois à temps plein, l'ajout de valeur aux ressources et aux produits, une augmentation des exportations et le recours à une nouvelle technologie.

21.28 Ces critères doivent s'appliquer à chaque projet, quelles qu'en soient la nature et l'ampleur. Les agents de FedNor ont eu de la difficulté à appliquer des critères d'évaluation uniformes à tous les projets, en particulier dans le cas des petits projets. La nécessité de l'aide financière n'était pas toujours expliquée dans les résumés de projets élaborés par les agents de projet. Par exemple, nous avons constaté que cette nécessité n'avait pas été établie clairement dans les quatre projets de gestion de la qualité examinés dans notre échantillon.

Pièce 21.4

Projets financés par FedNor

(de juin 1987 à mars 1995)

Types de projets	**Nombre de projets**	**Aide autorisée (millions de dollars)**
Création, expansion ou modernisation d'entreprises	615	43,9
Recherche-développement	42	5,7
Marketing (Études et foires commerciales)	47	1,0
Gestion de la qualité	81	1,4
Autres	41	2,1
Total	**826**	**54,1**

Source : Industrie Canada

21.29 Nous avons aussi constaté que de nombreux projets sont de très petite envergure et que le critère selon lequel un projet doit procurer des retombées économiques importantes au Canada et à la région est difficile à appliquer sur le plan conceptuel.

21.30 La valeur des contributions versées par FedNor se situe entre 1 750 dollars et 1,3 million de dollars. Or, un seul ensemble de lignes directrices et de critères doit s'appliquer à ce large éventail de projets, dont un grand nombre de petits projets présentent un risque relativement faible. C'est pourquoi les représentants de FedNor, qui doivent appliquer de manière uniforme les lignes directrices et les critères, considèrent qu'il s'agit là d'une tâche pratiquement impossible.

21.31A notre avis, il n'est pas réaliste d'appliquer les mêmes lignes directrices pour l'évaluation de tous les projets. Les nombreux petits projets financés dans le cadre de FedNor exigent une approche individuelle.

21.32Il faut rationaliser le processus d'examen et d'approbation. Les requérants ont exprimé certaines préoccupations quant aux formalités administratives lourdes et complexes de la demande d'aide à présenter dans le cadre de FedNor et quant aux délais d'approbation. FedNor s'est

fixé comme objectif de traiter les demandes d'aide dans un délai de 39 jours ouvrables (55 jours civils), à partir de la réception de la demande jusqu'à la décision finale, et d'acheminer une lettre d'offre ou de refus au requérant dans un délai de 46 jours ouvrables (65 jours civils).

21.33 Dans les 40 cas que nous avons examinés, le Secrétariat de FedNor a pris en moyenne 90 jours civils pour approuver une demande, soit 35 jours de plus que l'objectif de 55 jours. De plus, notre analyse des décisions prises dans le cadre du Programme d'encouragement aux entreprises pour l'exercice 1994-1995 a confirmé qu'il a fallu au Secrétariat de FedNor près de 87 jours en moyenne pour prendre une décision à l'égard des demandes d'aide financière inférieure à 100 000 dollars.

21.34 FedNor a élaboré à l'intention des requérants une trousse d'information concernant la présentation des demandes. Toutefois, certaines petites entreprises continuent d'avoir de la difficulté à comprendre les exigences en matière de renseignements et de documentation.

21.35 FedNor a besoin de rationaliser son processus d'examen et d'approbation des demandes de manière à mieux répondre aux besoins des clients et à réduire le délai de traitement des demandes.

21.36 Dans le cadre de FedNor, on devrait élaborer un ensemble simplifié de lignes directrices et de critères pour évaluer les demandes, réparties en fonction de leur taille et de leur risque. Il devrait aussi simplifier la documentation relative aux demandes, particulièrement pour les petits projets.

Réponse du Ministère : *Au printemps de 1995, les intervenants du Nord de l'Ontario ont été consultés à ce sujet, puis invités à une conférence à la fin de juin. L'analyse des résultats de ces consultations servira de base aux modifications que l'on entend apporter au Programme d'encouragement aux entreprises - FedNor. La facilité d'accès au programme, particulièrement pour les petites entreprises, est un point qui sera abordé. Les lignes directrices et les critères servant à l'évaluation des demandes seront élaborés en fonction du programme révisé.*

Il est possible d'améliorer la coordination avec d'autres organismes

21.37 Il arrive souvent que les requérants, qui présentent une demande d'aide à FedNor, se soient aussi adressés au gouvernement provincial et à d'autres organismes fédéraux pour obtenir une aide financière, en plus d'avoir déjà obtenu un financement bancaire.

21.38 Par exemple, au niveau provincial, la Société de développement du Nord de l'Ontario était, au moment de notre vérification, le principal organisme de prestation pour la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario (NORFUND, Programmes des projets spéciaux et des nouvelles technologies), pour les deux programmes du ministère de la Culture, du Tourisme et des Loisirs (Programme d'appui au redéveloppement touristique et Programme Destinations Nord). La Société de développement du Nord de l'Ontario avait ses propres programmes de prêts directs et de garanties d'emprunts. L'aide financière consentie prenait d'ordinaire la forme de prêts à remboursement conditionnel et de prêts remboursables portant intérêt à un taux inférieur aux taux du marché.

21.39 Dans l'échantillon des ententes de contribution que nous avons examinées, les dossiers de projets ont permis de constater que 52 p. 100 des bénéficiaires d'aide de FedNor avaient aussi obtenu de l'aide financière pour leurs projets en vertu d'autres programmes du gouvernement provincial.

21.40 Dans les cas où les requérants auprès de FedNor s'étaient aussi adressés au gouvernement provincial pour obtenir une aide financière, ils devaient présenter une demande distincte et divers documents tels que les plans d'entreprise et les états financiers à la fois au Secrétariat de FedNor et à la Société de développement du Nord de l'Ontario. Au moment d'évaluer les demandes, les agents de projet de chaque organisation devaient tenir compte des autres possibilités de financement, mais chaque organisme de financement possédait son propre processus d'examen et d'approbation ainsi que ses propres procédures administratives pour le traitement des paiements.

21.41 A notre avis, FedNor pourrait coordonner le processus d'approbation et les procédures administratives avec d'autres organismes de manière à favoriser une mise en oeuvre plus efficiente des programmes.

La grande majorité des contributions versées dans le cadre de FedNor n'étaient pas remboursables

21.42 En avril 1990, le Conseil du Trésor a approuvé une politique de remboursement des contributions exigeant que, sous réserve d'exemptions précises, toutes les contributions versées aux entreprises soient remboursables. Cette politique visait à réorienter les programmes gouvernementaux d'aide aux entreprises; dorénavant, ceux-ci seraient davantage axés sur l'investissement dans le développement économique que sur l'octroi de subventions au secteur privé. Les ententes de contribution d'une valeur inférieure à 100 000 dollars figurent parmi celles qui peuvent faire l'objet d'une exemption. Toutefois, les ministères et organismes peuvent établir des seuils moins élevés.

21.43 Douze contributions d'une valeur d'exactement 100 000 dollars chacune, approuvées dans le cadre de FedNor après l'entrée en vigueur de la politique, n'étaient pas remboursables. La pièce 21.5 montre la répartition des contributions remboursables et des contributions non remboursables en date du 31 mars 1995. La plupart des contributions autorisées par FedNor n'étaient pas remboursables.

21.44 En vertu des conditions du Programme d'encouragement aux entreprises, une contribution inférieure à 100 000 dollars peut être remboursable : si le projet proposé présente un risque d'échec élevé au début mais offre la possibilité d'atteindre un taux de rendement élevé; si, en raison de la nature même du projet, une contribution non remboursable n'est pas dans l'intérêt public; si le requérant ne souhaite pas recevoir une contribution non remboursable.

Pièce 21.5

Contributions remboursables et aide non remboursable fournies par FedNor

(de juin 1987 à mars 1995)

Aide financière versée par FedNor		**Contributions remboursables**		**Aide non remboursable**
Nombre de projets	(milliers de dollars)	Nombre de projets	(milliers de dollars)	
Moins de 100 000 $	17	1 198	723	26 871
100 000 $	5	500	12	1 200
Plus de 100 000 $	40	16 502	29	7 831
Total	**62**	**18 200**	**764**	**35 902**

Source : Industrie Canada

21.45 Bien que le Secrétariat de FedNor ait tenté d'avoir davantage recours aux contributions remboursables, il a rarement exigé que les contributions inférieures à 100 000 dollars le soient. Nous avons constaté que 318 des 346 contributions approuvées en vertu du Programme d'encouragement aux entreprises entre mars 1992 et mars 1995 ont donné lieu à l'autorisation d'une aide de moins de 100 000 dollars chacune, et seulement 17 de ces contributions étaient remboursables. De plus, la question du remboursement n'était souvent pas traitée dans les résumés de projets concernant des contributions inférieures à 100 000 dollars.

21.46 Dans son budget de février 1995, le gouvernement fédéral a annoncé

que l'aide aux entreprises prendrait surtout la forme de prêts remboursables. Depuis le 1er avril 1995, le Secrétariat de FedNor exige que toutes les contributions versées aux entreprises dans le cadre de cette initiative soient remboursables.

Surveillance des projets et mesure du rendement

Il faut améliorer la surveillance des résultats des projets

21.47 Les bénéficiaires de FedNor sont tenus de mettre leurs projets en oeuvre avec diligence. La date de début du projet et la date d'achèvement ou d'exploitation commerciale sont d'ordinaire précisées dans les conditions de l'entente de contribution. La date d'exploitation commerciale correspond à la date où une installation a été utilisée pendant au moins 30 jours pour produire des biens commercialisables ou fournir des services commercialisables.

21.48 Pour garantir que l'entreprise du bénéficiaire continue d'exercer ses activités après le début de l'exploitation commerciale, les ententes de contribution prévoient une période de contrôle de 12 à 24 mois, commençant à la date d'exploitation commerciale. Un rapport final de projet est préparé, à la lumière d'une visite sur place, après la période de contrôle.

21.49 La nature des projets financés par FedNor varie; elle va d'initiatives de marketing et de gestion de la qualité à l'agrandissement et à la modernisation d'installations. Toutefois, les lignes directrices actuelles n'aident pas les agents de FedNor à déterminer la façon de surveiller le rendement des projets. Ces agents n'ont pas traité tous les projets de manière uniforme. Par exemple, ils n'ont pas effectué régulièrement de visites sur place pour évaluer les résultats des projets ou élaborer les rapports finals de projet.

21.50 De plus, nous avons souvent constaté que les rapports finals de projet ne décrivaient pas adéquatement les résultats des projets pour lesquels une aide avait été consentie par FedNor. C'est pourquoi, dans bien des cas, les dossiers et les rapports de projet ne contenaient pas de renseignements adéquats sur le rendement.

21.51 Les responsables de FedNor, s'appuyant sur l'étude d'un dossier, soupçonnaient qu'un bénéficiaire avait produit des factures discutables. Or, cette question n'avait pas été signalée au coordonnateur ministériel chargé de procéder à un examen plus approfondi en pareil cas. Nous avons porté cette question à l'attention des gestionnaires et ceux-ci nous ont informés qu'on prend des mesures à cet égard à l'heure actuelle.

21.52 Dans le cadre de FedNor, on devrait établir des lignes directrices claires pour la surveillance des projets et la communication des résultats dans le rapport final.

Réponse du Ministère : *Les responsables de FedNor ont ajouté une nouvelle procédure à leur manuel de surveillance et de paiement, en vue d'aider les agents chargés de la préparation des rapports finals de projet. Ces derniers comportent des renseignements précis sur les résultats des projets, notamment sur les ventes, la création d'emplois et la performance financière.*

Les projets financés dans le cadre de FedNor n'ont pas souvent permis d'obtenir les résultats prévus

21.53 Les retombées réelles découlant des projets financés par FedNor étaient souvent inférieures aux retombées économiques prévues dans les demandes visées.

21.54 Le Secrétariat de FedNor a mis en place un système pour enregistrer les statistiques relatives aux programmes, par exemple, le nombre de projets autorisés, la valeur de l'aide financière autorisée, les coûts admissibles afférents aux projets, l'aide moyenne en proportion des coûts admissibles et les emplois créés ou conservés. Ces données sont fondées sur l'information obtenue principalement au moment de l'évaluation et de l'approbation d'une demande d'aide.

21.55 Dans le résumé de projet, on indique le nombre d'emplois à créer ou à conserver ainsi que les ventes additionnelles prévues à titre d'indicateurs des retombées économiques justifiant le financement du projet proposé. Une fois le projet terminé, les agents de FedNor établissent un rapport final indiquant le nombre d'emplois réellement créés et les ventes additionnelles réellement enregistrées. En règle générale, les prévisions formulées à cet égard au moment de la demande étaient trop optimistes en comparaison des résultats finals obtenus.

21.56 En analysant 28 projets, nous avons constaté que la moitié avait créé moins d'emplois que prévu. Sur les 23 projets terminés pour lesquels on prévoyait un accroissement des ventes, 83 p. 100 avaient donné lieu à des ventes inférieures aux prévisions.

Absence de cadre d'évaluation pour le Programme d'encouragement aux entreprises - FedNor

21.57 En janvier 1992, le Ministère a publié les résultats d'une évaluation de FedNor. Cette évaluation portait sur la réalisation des objectifs, l'incidence des programmes et la rentabilité des activités découlant de l'initiative. Nous avons cependant constaté des lacunes dans le traitement des questions visées par l'évaluation et la qualité des analyses effectuées. L'évaluation n'a pas permis de déterminer avec précision les résultats des programmes. En effet, elle a eu lieu avant que de nombreux projets bénéficiant d'une aide financière dans le cadre de FedNor n'aient été complétés ou menés à terme et sans les renseignements nécessaires concernant leurs résultats.

21.58 En mars 1992, le Conseil du Trésor a demandé à Industrie Canada de préparer un cadre d'évaluation en vue de mesurer le rendement, les résultats et la rentabilité de FedNor sous sa nouvelle forme et ce, dans un délai de deux ans après que le Programme d'encouragement aux entreprises serait pleinement opérationnel.

21.59 Le plan d'évaluation du Ministère pour 1995-1996 prévoyait la préparation d'un cadre d'évaluation pour le Programme d'encouragement aux entreprises - FedNor, mais on n'avait pas encore commencé à le préparer en date du 31 mars 1995.

21.60 Industrie Canada devrait préparer un cadre d'évaluation pour le Programme d'encouragement aux entreprises - FedNor et commencer dès que possible à recueillir les données connexes nécessaires.

Réponse du Ministère : *La préparation d'un cadre d'évaluation pour le Programme d'encouragement aux entreprises - FedNor est prévue dans le plan d'évaluation 1995-1996 du Ministère. Les constatations du vérificateur général en ce qui concerne une évaluation antérieure de FedNor seront abordées dans le cadre d'évaluation.*

Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel

Observations et recommandations

Gestion des ententes auxiliaires

Les deux gouvernements ont adopté une approche coordonnée

21.61 Les deux gouvernements ont conclu les ententes auxiliaires afin de coordonner leurs mesures de développement industriel. Ils ont constitué un comité de gestion chargé d'assurer l'administration et la gestion générale de ces deux ententes. Ce comité est coprésidé par un haut fonctionnaire de chacun des deux gouvernements et il se compose à parts égales de représentants du fédéral et du provincial.

21.62 Les projets recevant un appui en vertu des ententes auxiliaires appartiennent à deux grandes catégories : les projets industriels de grande envergure et les projets d'infrastructure municipale.

21.63 Dans le cas d'un projet industriel de grande envergure, on forme une équipe d'analystes de projet, composée de représentants des deux gouvernements. Cette équipe a pour mandat d'analyser le projet proposé en regard des critères de sélection énoncés dans les ententes. On affecte à chaque projet un agent principal, qui joue le rôle de premier point de contact avec le requérant. Il faut préparer une recommandation à propos du projet, recommandation accompagnée de l'analyse qui la

sous-tend, à des fins de présentation au Comité. Celui-ci l'examine et soumet à son tour une recommandation à l'approbation des ministres responsables.

21.64 Dans le cas d'un projet d'infrastructure municipale, le gouvernement du Québec reçoit et analyse la demande d'aide financière, et il soumet sa recommandation au Comité de gestion. Ce dernier étudie la demande et présente une recommandation aux ministres. Une fois l'aide financière approuvée, le gouvernement provincial fait fonction d'intermédiaire entre le requérant et le Comité de gestion; il veille à ce que les travaux soient effectués et à ce que les fonds soient décaissés.

21.65 Ce processus de gestion a été conçu pour éviter les doubles emplois. Il a été suivi uniformément et s'est traduit par une approche rationalisée. La direction et les agents de projet sont d'avis que le processus administratif fonctionne bien et qu'il y a une bonne coopération entre les deux paliers de gouvernement.

Absence de plans de développement ou de priorités bien établis

21.66 Les ententes auxiliaires comportent des objectifs généraux, telles une compétitivité accrue et une économie québécoise plus vigoureuse (voir la pièce 21.6). Toutefois, ces ententes prévoient également l'établissement de priorités et de plans de développement afin que ces objectifs soient atteints; de plus, les projets proposés doivent être conformes à ces priorités.

21.67 Nous avons constaté que les priorités et les plans de développement n'étaient pas établis en bonne et due forme. Les objectifs généraux des ententes auxiliaires n'ont pas été, non plus, transposés en objectifs de développement plus précis. Cependant, la direction nous a indiqué qu'elle estimait que les objectifs des ententes auxiliaires offraient une base suffisante pour guider la prise de décisions et qu'on s'en est servi pour formuler des recommandations à propos de projets donnés. A notre avis, il aurait fallu définir clairement les plans et priorités, afin de déterminer les types de projets qui recevraient un appui. Ces plans fourniraient aussi les bases d'une évaluation de la mesure dans laquelle la direction atteint ses objectifs prioritaires dans le cadre de son obligation de rendre compte au Ministre.

Nécessité d'améliorer la documentation à l'appui des décisions prises en matière de financement

21.68 **Projets industriels de grande envergure.** Appartiennent à cette catégorie les projets d'immobilisations dont les coûts admissibles dépassent 10 millions de dollars. Voici des exemples de types de projets admissibles à une aide : l'établissement, l'agrandissement ou

la modernisation d'une installation de fabrication ou de traitement avancé d'un produit, un centre de recherche industrielle appliquée, un laboratoire industriel ou un centre de conception industrielle.

21.69 Afin d'être admissibles à une aide financière, les projets industriels de grande envergure doivent satisfaire à des critères de sélection précis. Il faut démontrer clairement l'effet d'accroissement de l'aide demandée. Il importe également que le projet réponde aux exigences en matière de viabilité commerciale et qu'il génère des retombées économiques pour le Canada et pour le Québec.

21.70 En moyenne, l'aide fédérale autorisée pour chaque projet industriel de grande envergure en vertu de ces deux ententes s'établit à environ 5,5 millions de dollars. Nous nous attendions à trouver une analyse approfondie et une justification convaincante à l'appui de la recommandation d'approuver le financement.

21.71 Toutefois, dans le cas des deux projets les plus importants assortis de contributions totales de 105 millions de dollars, approuvées par le fédéral, nous avons constaté que très peu d'analyses avaient été faites par les fonctionnaires et examinées par le Comité de gestion. Néanmoins, ces deux projets, tout comme tous les autres projets industriels de grande envergure, ont reçu l'approbation des ministres concernés.

21.72 Dans d'autres cas, les dossiers ne contenaient pas d'analyse convaincante de questions clés, comme les retombées économiques et l'effet d'accroissement. Par exemple, un dossier indiquait que le projet proposé aiderait à conserver 7 300 emplois, mais nous n'avons trouvé aucune analyse suffisamment approfondie sur la précarité des emplois. Dans un autre dossier, on justifiait la contribution en faisant valoir que si la demande n'était pas acceptée, l'entreprise pourrait réaliser le projet à l'étranger. Toutefois, nous n'avons vu aucune évaluation ni analyse des autres endroits envisagés.

21.73 Les projets d'infrastructure municipale. Les projets d'infrastructure comprennent l'approvisionnement public en eau, les réseaux d'égouts, les réseaux routiers et d'autres installations connexes liées à un projet industriel. En attribuant une aide financière à des municipalités pour qu'elles mettent en oeuvre ces projets d'infrastructure, on absorbe le coût des infrastructures adéquates dont ont besoin les projets industriels de grande envergure pour s'implanter dans un secteur donné.

Pièce 21.6

Objectifs des Ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel

Les Ententes auxiliaires ont pour but de favoriser la coordination des efforts des gouvernements du Canada et du Québec en vue de :

- stimuler le développement industriel du Québec et la croissance des investissements industriels privés, particulièrement en favorisant la réalisation de grands projets stratégiques aptes à améliorer et à diversifier sa structure industrielle, notamment les projets axés sur une meilleure exploitation des avantages compétitifs dont dispose le Québec;

- assurer l'expansion de son secteur manufacturier dans les domaines d'avenir, principalement dans les industries de technologie de pointe;

- supporter la mise en place d'infrastructures de recherche appliquée et de développement;

- améliorer la compétitivité des entreprises grâce à l'innovation et l'utilisation des nouvelles technologies;

- moderniser l'appareil productif dans les secteurs traditionnels;

- faciliter l'accessibilité de nouveaux marchés;

- accroître le nombre d'emplois productifs et créer des emplois spécialisés et permanents;

- stimuler la collaboration interindustrielle.

Source : Industrie Canada

21.74 L'aide financière accordée aux projets d'infrastructure fluctue entre 50 et 90 p. 100 des coûts admissibles du projet aux termes de la première entente auxiliaire; elle peut atteindre un maximum de 80 p. 100 en vertu de la seconde entente.

21.75 En date de mars 1995, chacun des 76 projets d'infrastructure financés avait été approuvé au titre de la première entente auxiliaire pendant la période allant de 1985 à 1991. L'aide fédérale autorisée s'élevait à 30 millions de dollars.

21.76 Les critères d'admissibilité et de sélection énoncés dans les ententes auxiliaires stipulent qu'on ne peut accorder aucune contribution à un projet d'infrastructure si l'un ou l'autre des gouvernements estime que le projet industriel connexe ne servira pas les intérêts économiques du Canada et du Québec. Cependant, les critères de sélection prévus par la première entente, contrairement à la seconde, n'obligent pas les municipalités à démontrer qu'il est impossible d'effectuer les travaux d'infrastructure sans aide financière gouvernementale.

21.77 Les projets d'infrastructure municipale étaient souvent reliés à des projets industriels financés par d'autres programmes ministériels. Lors de notre examen de sept projets d'infrastructure, nous avons constaté un cas où la justification du financement du projet n'était pas claire. Dans ce cas, en novembre 1986, on a autorisé une contribution fédérale de 1,85 million de dollars (ultérieurement portée à 2,2 millions de dollars) afin de financer un projet d'infrastructure. Ce projet devait améliorer l'approvisionnement en eau d'une nouvelle usine de traitement du poisson déjà en exploitation et située près d'une autre usine de traitement du poisson déjà établie.

21.78 Le dossier étayant la demande indiquait que la nouvelle usine de traitement du poisson amènerait l'usine déjà existante financée par le gouvernement fédéral à fermer ses portes. Il indiquait également que les 250 emplois créés par l'implantation de la nouvelle usine seraient annulés par la fermeture de l'usine de traitement de poisson déjà en place, laquelle comptait autant d'employés. En outre, le projet ne procurerait pas de retombées économiques au Canada, puisqu'il allait à l'encontre d'un moratoire fédéral sur l'accroissement de la capacité de traitement du poisson. Néanmoins, les représentants du gouvernement fédéral ont recommandé que le projet soit approuvé. Les retombées économiques que l'on escomptait dans la recommandation étaient les suivantes : rationalisation du secteur des pêches dans la région grâce à l'usine de traitement de poisson et revalorisation de l'image de marque de cette industrie au Québec grâce à l'offre d'un produit de grande qualité.

21.79 Cependant, le dossier n'expliquait aucunement pourquoi l'on avait accordé plus de poids aux retombées éventuelles qu'aux autres facteurs liés aux coûts et à la politique. Au moment où l'on a décidé de financer le projet d'infrastructure, l'usine qui existait auparavant avait effectivement cessé son activité. En 1994, la nouvelle usine de traitement de poisson avait également fermé ses portes.

21.80 Industrie Canada devrait veiller à ce que les décisions de financer des projets reposent sur des évaluations convaincantes qui soient consignées dans les dossiers.

Réponse du Ministère : *Le Ministère comprend la nécessité de devoir consigner dans un même dossier une documentation complète à l'appui de l'argumentation relative au soutien des projets. Il va donc continuer de prendre les mesures nécessaires à cette fin. De plus, depuis que le Ministère a repris la gestion des ententes auxiliaires Canada-Québec à l'automne de 1994, il a veillé à ce que chaque document d'autorisation soit revu par un groupe de contrôle de la qualité avant d'être présenté aux autorités d'approbation. Il est ainsi possible de s'assurer que les règlements et politiques en vigueur sont respectées et que l'argumentation à l'appui de la recommandation de financement est juste et claire. Cette mesure a déjà contribué à améliorer la situation.*

Les contributions sont remboursables, sauf de rares exceptions

21.81 Depuis février 1990, la politique du Conseil du Trésor sur le remboursement de l'aide financière exige que, sous réserve d'exceptions précises, toutes les contributions aux entreprises soient remboursables. Parmi les accords de contribution susceptibles d'être exemptés de cette obligation, mentionnons ceux qui sont conclus avec des organisations sans but lucratif et ceux qui portent sur des projets entrepris dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales de développement économique et régional en vigueur, et dans le contexte d'ententes auxiliaires.

21.82 La première entente auxiliaire prévoit deux types d'aide financière : les contributions remboursables et les contributions non remboursables. Nous avons constaté que toutes les demandes visant des projets industriels de grande envergure présentées après février 1990 étaient des contributions remboursables, sauf dans le cas d'un projet doté d'une aide autorisée, d'un montant de 2,25 millions de dollars. Toutes les contributions aux municipalités ont été accordées à titre non remboursable.

21.83 Les conditions de la seconde entente auxiliaire approuvée par le Conseil du Trésor prévoient, en règle générale, l'attribution de contributions remboursables. A l'exception d'un versement de 20 millions de dollars au gouvernement provincial dont nous faisons état au paragraphe 21.88, toutes les contributions accordées aux termes de la seconde entente auxiliaire ont été des contributions remboursables. Nous estimons que cette pratique est conforme à l'objectif du gouvernement qui vise à orienter davantage les programmes d'aide vers les investissements dans le développement économique plutôt que vers l'octroi de subventions au secteur privé.

21.84A l'égard des projets que nous avons examinés, nous avons également constaté que le Ministère avait inscrit dans son système d'information financière l'information nécessaire à la surveillance des contributions remboursables.

Une contribution supplémentaire de 20 millions de dollars versée dans le cadre de la deuxième entente auxiliaire a été considérée comme un paiement d'indemnisation

21.85 La durée initiale de la première entente auxiliaire était de cinq ans; celle-ci devait prendre fin en 1990. Elle a été prolongée jusqu'en juin 1991. Aucun projet n'a été approuvé par le gouvernement fédéral en 1991, alors qu'on étudiait l'opportunité de conclure une seconde entente auxiliaire. La seconde entente auxiliaire a été signée en mars 1992.

21.86 La contribution fédérale d'un maximum de 160 millions de dollars, approuvée aux termes de la seconde entente auxiliaire, comprenait un montant de 20 millions de dollars autorisé par le Conseil du Trésor en février 1992 à titre de versement au gouvernement du Québec. Ce paiement s'appliquait à des contributions que le Québec avait déjà versées pour des projets industriels de grande envergure avant la conclusion de la seconde entente auxiliaire.

21.87 Selon la décision du Conseil du Trésor, les projets auxquels le versement devait s'appliquer devaient être admissibles en vertu de la deuxième entente auxiliaire et être assujettis aux même processus de vérification et d'évaluation que les autres projets. Des documents du Ministère ont montré que le Comité de gestion avait choisi un projet comme étant le projet admissible au paiement de 20 millions de dollars. Le gouvernement du Québec avait versé pour ce projet des contributions totales de 38,4 millions de dollars.

21.88 La direction a considéré le versement de 20 millions de dollars pour le projet choisi comme une indemnisation versée au gouvernement du Québec plutôt que comme une contribution semblable aux autres contributions accordées en vertu des ententes auxiliaires. Comme ce versement a été considéré comme une indemnisation, la contribution n'est pas remboursable au gouvernement fédéral. Le Ministère nous a informés que la contribution au projet admissible est remboursable par le bénéficiaire au gouvernement du Québec. De ce fait, si le bénéficiaire rembourse, en tout ou en partie, la contribution de 38,4 millions de dollars, le gouvernement du Québec recevra le remboursement de sa contribution en plus de recevoir la contribution fédérale de 20 millions de dollars. Le gouvernement fédéral ne recevra rien.

Information sur le rendement et évaluation du programme

Information insuffisante sur les résultats atteints pour des projets donnés

21.89 Dans sa base de données, le Ministère possède certaines informations sur les résultats estimatifs des projets, mais nous avons constaté qu'il s'agit des mêmes estimations que celles dont on se sert pour procéder à l'évaluation initiale des demandes.

21.90 Les agents de projet évaluent les travaux en cours de réalisation lorsqu'ils examinent les demandes de paiement. Toutefois, il arrive souvent que l'information sur l'évolution du projet et sur les résultats atteints ne soit pas uniformément étoffée dans les dossiers des projets.

21.91 Au moment où nous avons effectué notre vérification, environ 40 projets d'infrastructure municipale et 13 projets industriels de grande

envergure ainsi que des études de faisabilité connexes avaient été menés à terme. Toutefois, aucune évaluation n'a comparé les résultats réels de ces projets aux estimations initiales faites au moment de l'approbation.

21.92 Les ententes auxiliaires ont été administrées par le Bureau fédéral de développement régional (Québec) de 1991 à 1994. La Partie III du *Budget des dépenses* du Bureau pour les exercices 1992-1993 à 1994-1995 renferme très peu d'information sur les deux ententes auxiliaires. L'information comprend une description générale de ces ententes ainsi que des détails sur le budget, les engagements, les dépenses et le nombre de projets approuvés. On n'y trouve pas d'information sur le rendement du programme.

On n'a effectué aucune évaluation des ententes auxiliaires

21.93 Chacune des ententes auxiliaires prévoit un cadre d'évaluation et la production de données et d'informations de façon à ce qu'on puisse procéder à une évaluation complète de l'entente.

21.94 On n'a préparé aucun cadre d'évaluation pour la seconde entente auxiliaire. Toutefois, on en avait préparé un pour la première entente auxiliaire en mars 1987.

21.95 Nous nous attendions à ce qu'on collige des données et de l'information et qu'on prépare régulièrement des rapports dans le processus du cadre d'évaluation, mais nous n'avons trouvé aucun indice donnant à penser que cela ait été fait. La première entente auxiliaire devait initialement durer cinq ans et se terminer en 1990. On n'a procédé à aucune évaluation avant de la prolonger ou avant de signer la deuxième entente.

21.96 Le manque d'information appropriée sur le rendement a limité la capacité du Ministère d'évaluer l'efficacité du programme. D'importantes données sur les résultats atteints pour la première entente auxiliaire n'étaient pas disponibles au moment où la deuxième entente était en cours d'élaboration. Qui plus est, le Ministère n'a pas été en mesure de soumettre au Parlement des informations pertinentes et appropriées sur l'efficacité du programme.

21.97 Industrie Canada devrait mener à bien une évaluation des deux ententes auxiliaires Canada-Québec sur le développement industriel.

Réponse du Ministère : *En septembre 1995, les membres fédéraux et provinciaux du Comité de gestion des ententes auxiliaires ont convenu de mener une évaluation conjointe des deux ententes en 1996-1997. Industrie Canada sera alors en mesure de présenter les résultats de l'évaluation combinée des ententes auxiliaires Canada-Québec sur le*

développement industriel.

Conclusions

21.98 Les deux programmes d'aide que nous avons vérifiés constituent un volet de la stratégie du gouvernement fédéral visant à réduire les disparités économiques régionales. FedNor vise les petites et moyennes entreprises du Nord de l'Ontario, tandis que les ententes auxiliaires appuient les projets de grande envergure et les projets d'infrastructure municipale au Québec.

21.99 Le programme FedNor verse un grand nombre de petites contributions financières. Il est possible d'améliorer le processus d'évaluation et de surveillance des projets en l'adaptant à la nature et à l'envergure des projets. Il est également possible d'améliorer la coordination avec d'autres organismes pour accroître l'efficience de la prestation du programme.

21.100 Dans le cas des ententes auxiliaires Canada-Québec, la coordination avec le gouvernement provincial semble bien fonctionner. Cependant, les décisions relatives au financement des projets doivent être étayées par des évaluations convaincantes figurant dans les dossiers.

21.101 Il faudra également améliorer la surveillance du rendement et l'évaluation des résultats pour les deux programmes.

Équipe de vérification

Louise Bertrand
Gerry Chu
Adriel Gionet
Janet Hatt
Serge Huot
Amipal Manchanda

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec la vérificatrice générale adjointe, M^me^ Maria Barrados.

Chapitre 22

Développement des ressources humaines Canada

Le soutien à la formation

Table des matières

	Page
Points saillants	22-5
Introduction	22-7
Fondement législatif et objectifs du Programme	22-10
Objectifs et étendue de la vérification	22-12
Observations	22-13
Information actuelle sur le marché du travail	22-13
Mesure des résultats	22-16
Manque de rétroaction continue sur la rentabilité	22-16
Les mesures de surveillance des résultats opérationnels ne sont pas entièrement mises en oeuvre.	22-19
Problèmes décelés en ce qui concerne la fiabilité des données	22-20
Les modèles nationaux d'affectation des ressources ne tiennent pas compte de la rétroaction sur les résultats	22-21
Les évaluations offrent une certaine orientation pour la conception des programmes	22-23
Il faut évaluer les grandes questions de rentabilité	22-24
Un objectif clé de formation n'a pas été convenablement évalué	22-26
Le manque de formation : un obstacle aux possibilités d'emploi qui est préoccupant	22-26
Liens entre les programmes	22-28
Évaluation des initiatives expérimentales	22-29
Conclusion	22-32

Pièces

22.1	Soutien du revenu et frais de cours pour 1985-1986 et 1993-1994	22-7
(Pièce 22.1 n'est pas disponible, voir le Rapport)		
22.2	Dépenses de formation, par source de financement - Canada, de 1990-1991 à 1994-1995	22-8

(Pièce 22.2 n'est pas disponible, voir le Rapport)
22.3 Dépenses publiques en matière d'éducation et de formation de la main-d'oeuvre : Comparaison entre le Canada et les autres pays du G-7 (en pourcentage du PIB) 22-10
22.4 Principales mesures prises par le gouvernement fédéral en matière de formation 22-11
22.5 Dépenses d'emploi, en 1994-1995 22-12
(Pièce 22.5 n'est pas disponible, voir le Rapport)
22.6 Disponibilité des principaux éléments d'information sur le marché du travail à l'appui de la formation 22-14
22.7 Coût par participant qui a trouvé un emploi lié à la formation reçue, de 1992-1993 à 1993-1994 22-18
22.8 Autres activités du gouvernement qui ont des liens avec la formation de Développement des ressources humaines Canada 22-30

Développement des ressources humaines Canada

Le soutien à la formation

Vérificateur général adjoint : Richard B. Fadden
Vérificateur responsable : Louis J. Lalonde

Points saillants

22.1 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) apporte son soutien à la formation en assumant principalement les frais de cours et en assurant le soutien du revenu des personnes en formation. Les dépenses à ce chapitre se sont élevées à quelque deux milliards de dollars en 1994-1995.

22.2 L'information relative au marché du travail occupe une place importante dans l'instauration efficace de mesures relatives à la formation par le Ministère. Nous n'avons relevé que peu d'information sur les conditions qui prévalent en ce qui concerne l'offre et la demande sur le marché du travail et les pénuries de main-d'oeuvre qualifiée ou les écarts dans les compétences.

22.3 Le Ministère reconnaît la nécessité d'apporter des améliorations au processus de collecte continue de données sur les résultats de la formation. Ces améliorations s'imposent dans la mesure où l'on doit compter sur une information fiable pour procéder à l'évaluation systématique du rendement et en faire rapport.

22.4 Au fil des ans, le Ministère s'est fié dans une très large mesure aux résultats des études d'évaluation pour situer les répercussions de ses programmes de formation. La grande majorité des évaluations qui ont été examinées se sont avérées de qualité

acceptable, compte tenu de leur portée. Elles ont permis de recueillir des données dont le Ministère s'est servi pour accroître la rentabilité des méthodes de formation.

22.5 Le Ministère a amorcé récemment plusieurs projets pilotes afin d'améliorer la conception et la mise en oeuvre de ses programmes. En ce qui concerne particulièrement les projets qui pourraient être instaurés à l'échelle nationale, il importe que les évaluations soient suffisamment rigoureuses et soient fondées sur une information appropriée sur le marché du travail.

22.6 Pour compléter le tableau des réussites et des échecs qui découlent des activités de formation, il faudra approfondir plusieurs questions importantes :

- l'efficacité des activités de formation par rapport aux besoins de l'économie en matière de main-d'oeuvre qualifiée - ce qui constitue l'un des deux principaux objectifs définis dans la *Loi nationale sur la formation*;

- les raisons des écarts considérables entre les régions de Développement des ressources humaines Canada sur le plan de la rentabilité des activités de formation;

- les répercussions entre les programmes en ce qui concerne la formation et d'autres mesures gouvernementales, y compris les deux paliers de gouvernement fédéral et provincial.

22.7 Les études d'évaluation du Ministère démontrent que la formation est susceptible, et elle l'a déjà fait, d'améliorer l'employabilité et d'accroître la rémunération d'un grand nombre de travailleurs. Toutefois, lorsque la formation reçue touche des compétences qui sont excédentaires par rapport aux besoins de l'économie, il arrive que les gains réalisés par les personnes qui en ont bénéficié se fassent au détriment d'autres travailleurs qui occupent déjà les emplois disponibles. C'est là un secteur clé où le Ministère doit mener des analyses et fournir de l'information.

22.8 Il importe de cibler les activités de formation en fonction des possibilités d'emploi. Cela aiderait les travailleurs canadiens, y compris ceux qui sont sans emploi, à profiter pleinement des débouchés qui se présentent sur le marché du travail. Nous n'avons pas été en mesure de déterminer, à partir de l'information dont nous disposions, dans quelle mesure cela se produit.

22.9 Le Ministère se proposait de mettre en place des programmes pour se pencher sur les besoins et des travailleurs et de l'économie. Nous admettons que la mesure des répercussions de la formation sur les revenus et l'emploi potentiel des travailleurs constituent une

préoccupation valable. Il faudrait toutefois analyser conjointement les deux objectifs et en faire rapport.

Introduction

22.10 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) est le ministère du gouvernement fédéral chargé de fournir des services de développement de l'emploi à des milliers de Canadiens. Ces services et programmes sont conçus pour aider les gens à chercher, à obtenir et à conserver leur emploi.

22.11 DRHC n'est pas la seule entité gouvernementale qui fournisse de tels services aux Canadiens. Comme on l'indique dans *La sécurité sociale dans le Canada de demain, Les services de développement de l'emploi : Un document d'information :*

> La réforme de la sécurité sociale est un enjeu important pour les deux paliers de gouvernement [fédéral et provincial]. Il leur importe en effet d'améliorer le fonctionnement du système actuel pour en faire un tremplin grâce auquel les Canadiens qui vivent des difficultés pourront relancer leur participation au marché du travail. Les défis que doivent relever les Canadiens pour s'adapter aux changements et profiter des possibilités qui s'offrent à eux ne correspondent pas nécessairement à des compétences respectives exclusives à l'un ou l'autre des paliers de gouvernement. Les solutions devront donc être fondées sur le partenariat et la collaboration...

22.12 Les programmes dont Développement des ressources humaines Canada assure la mise en oeuvre sont les suivants : Emploi et Assurance, Travail, Sécurité du revenu, Développement social et Éducation, et Services généraux. La présente vérification met l'accent sur les mesures de formation mises en place dans le cadre du programme Emploi et Assurance.

22.13 Le soutien à la formation se retrouve surtout au sein des composantes de l'Amélioration de l'employabilité et de l'Adaptation au marché du travail. Il vise surtout les personnes qui sont sorties du système d'éducation régulier, et il englobe les coûts de formation et le soutien du revenu des personnes qui reçoivent cette formation. Les frais de cours sont assumés dans le cadre d'accords de financement et de paiements de transfert aux provinces, en vertu des Ententes sur la mise en valeur de la main-d'oeuvre. Comme on peut le constater à la pièce 22.1, il y a un net changement dans la proportion relative que représentent le soutien du revenu et les frais de cours, entre 1985-1986 et 1993-1994. On peut également constater que le montant global des dépenses en formation a plus que doublé au cours de cette période de huit ans.

Pièce 22.1 n'est pas disponible, voir le Rapport.

22.14C'est le niveau élevé des dépenses au chapitre du soutien du revenu et des frais de cours qui a déclenché la présente vérification. Il est plus que probable que Développement des ressources humaines Canada modifie sensiblement son approche en matière de formation à la suite du processus d'examen des activités du Ministère. Nous avons mené cette vérification avec la ferme conviction que la qualité de l'information relative au marché du travail, la planification et l'affectation des ressources, l'évaluation des résultats et l'obligation de rendre compte des résultats demeureront des préoccupations valables, quelle que soit l'approche choisie en bout de ligne par le gouvernement en ce qui concerne les programmes de formation.

22.15 Le financement des dépenses en matière de formation provient de deux sources distinctes : l'Utilisation de fonds de l'assurance-chômage (A.-C.), financée à même les primes d'assurance-chômage, et le Trésor, financé à même les recettes fiscales générales et les emprunts. La pièce 22.2 présente la tendance dans les dépenses en matière de formation, par source de financement, de 1990-1991 à 1993-1994. Depuis 1990-1991, le recours aux fonds du Compte d'assurance-chômage a été élargi afin d'englober l'aide au réemploi des prestataires.

22.16 Au fil des ans, Développement des ressources humaines Canada (auparavant Emploi et Immigration Canada) s'est vu confier la responsabilité première de l'instauration des politiques du gouvernement fédéral en matière de formation et de mise en valeur de la main-d'oeuvre. Une large part des activités du Ministère dans ce domaine a été axée sur les nouveaux venus, et sur les personnes qui veulent réintégrer le marché du travail, sur l'obtention de qualifications professionnelles par les travailleurs sans emploi, de même que sur l'aide au perfectionnement des travailleurs qualifiés, par l'entremise de programmes d'apprentissage.

Pièce 22.2 n'est pas disponible, voir le Rapport.

22.17 La majeure partie de la clientèle en formation se retrouve à l'intérieur de la composante de l'Amélioration de l'employabilité. La formation est conçue pour aider les travailleurs aux prises avec des problèmes d'emploi à acquérir des compétences dans le but d'améliorer leur employabilité. Quelque 320 000 personnes se sont engagées dans ce type de formation au cours de l'exercice 1993-1994. Les plus récentes données disponibles sur ces stagiaires indiquent que plus de 70 p. 100 étaient sans emploi ou ne faisaient pas partie de la population active au moment d'entreprendre leur stage de formation. Environ un quart d'entre eux n'avaient pas terminé leurs études secondaires. La moyenne d'âge des stagiaires se situait à la mi-trentaine; cependant, selon le type de formation, on pouvait retrouver une concentration plus forte de

jeunes travailleurs (moins de 25 ans) qui atteignait parfois près du quart de la clientèle en formation.

22.18 La composante de l'Amélioration de l'employabilité englobe également les paiements effectués par le gouvernement fédéral en guise de soutien aux programmes d'apprentissage qui relèvent des provinces. La formation en milieu de travail, dans le cadre de l'aide versée aux employeurs au titre de l'Adaptation au marché du travail, représente un volet mineur de cette activité, avec quelque 24 000 stagiaires en 1993-1994. Ce type de formation vise à combattre les problèmes d'adaptation liés à l'évolution du marché du travail et aux changements technologiques, de même qu'à atténuer les pénuries de main-d'oeuvre.

22.19 Le Ministère estime que de 1986 à 1991, les besoins sur le plan de la croissance et du remplacement de la main-d'oeuvre au sein de l'économie ont été d'environ 360 000 travailleurs par année, tandis que le nombre de personnes qui ont entrepris un stage de formation au cours de la même période a joué entre 230 000 et 380 000 par année. En conséquence, bien que les activités de formation du Ministère ne constituent qu'une source de main-d'oeuvre parmi d'autres, elles semblent néanmoins susceptibles d'avoir un rôle déterminant comme moyen de former des travailleurs pour le marché du travail.

22.20 Au plan économique, l'éducation et la formation représentent un investissement dans le capital humain, et ce, à l'échelle individuelle comme à l'échelle de la société. L'acquisition de compétences permet aux Canadiens d'améliorer leurs perspectives de gains futurs en élargissant l'éventail des emplois qu'ils sont en mesure d'occuper, y compris ceux qui sont mieux rémunérés.

22.21 Bien que l'on établisse souvent une distinction entre éducation et formation, celle-ci est quelque peu vague. Les définitions suivantes de l'éducation et de la formation sont extraites d'un rapport présenté à la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre par le Groupe de travail sur la transition vers l'emploi :

> Nous considérons l'enseignement (sic) comme l'acquisition initiale par les jeunes et les adultes, des connaissances générales et des compétences permettant d'occuper des postes de débutant sur le marché du travail, et la formation comme l'acquisition ultérieure de compétences nécessaires pour répondre aux besoins d'un emploi.

22.22 Le Groupe de travail et l'ancien Conseil économique du Canada ont tous deux affirmé que l'éducation et la formation font partie intégrante d'un tout indissociable.

22.23 Tout au long de notre vérification, nous avons gardé à l'esprit un certain nombre d'éléments-clés qui caractérisent actuellement le marché

du travail canadien et qui ont une grande incidence sur la formation, notamment :

- le besoin grandissant d'une main-d'oeuvre spécialisée dans le contexte économique actuel;

- les préoccupations concernant le niveau de chômage structurel au Canada, attribuables en partie au fait que l'offre et la demande en matière d'emploi sont mal assorties;

- les problèmes d'analphabétisme fonctionnel et le taux élevé de décrochage parmi les élèves du niveau secondaire;

- le retard qu'accuse la formation en milieu de travail dans l'industrie canadienne en général.

Dans ce contexte, auquel s'ajoutent les contraintes imposées par les restrictions budgétaires mises en place par le gouvernement, il est plus que jamais nécessaire de s'assurer de la rentabilité des programmes fédéraux de soutien à la formation.

22.24A l'échelle internationale, le Canada se classe en bonne position parmi les pays du G-7 quant à la proportion des ressources qu'il consacre à l'éducation. La pièce 22.3 nous montre qu'en 1992, le Canada venait au premier rang du G-7 en ce qui concerne les dépenses publiques en matière d'éducation, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Au chapitre de la formation de la main-d'oeuvre, le taux des dépenses au Canada est plus élevé que celui des États-Unis, du Royaume-Uni, du Japon et de l'Italie, et se compare à peu près à celui de la France.

Pièce 22.3

Dépenses publiques en matière d'éducation et de formation de la main-d'oeuvre : Comparaison entre le Canada et les autres pays du G-7 (en pourcentage du PIB)

	Italie	Japon	É.-U.	G.-B.	Canada	France	Allemagne
	1992	1992	1992	1992	1992	1992	1992
Tous niveaux d'études confondus	-	3,6	5,7	4,1	7,2	5,1	3,7
	1992	1992-1993	1993-1994	1993-1994	1993-1994	1992	1993
Formation de la main-d'oeuvre (adultes)	0,02	0,03	0,07	0,14	0,38	0,39	0,55

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, juillet 1994; Regards sur l'éducation, 1995

Fondement législatif et objectifs du Programme

22.25 Avant l'adoption, en 1990, du paragraphe 26(1) de la *Loi sur l'assurance-chômage*, le principal texte de loi autorisant le Ministère à financer la formation professionnelle était celui de la *Loi nationale sur la formation*. L'article 3 de la Loi stipule en effet ce qui suit :

> La présente Loi a pour objectif de mettre sur pied, à l'échelle nationale, un programme de formation professionnelle qui favorise l'adaptation des qualifications professionnelles de la population active aux besoins et à l'évolution de l'économie et augmente les chances d'emploi et de rémunération.

22.26 Cette loi autorise le Ministère à prendre les dispositions nécessaires afin d'inscrire les personnes qui ne sont pas prestataires de l'assurance-chômage à des cours de formation dispensés par les autorités publiques de la province ou par des établissements d'enseignement privés, à assumer le coût de ces cours en versant l'argent aux provinces ou aux établissements qui les dispensent, et à verser certaines allocations aux personnes qui ne sont pas prestataires de l'assurance-chômage mais sont inscrites à des cours de formation. La *Loi nationale sur la formation* n'est que la dernière d'une longue série de mesures législatives qui ont été prises par le gouvernement fédéral dans ce domaine et qui remontent au début du siècle; ces mesures sont exposées de façon chronologique à la pièce 22.4.

Pièce 22.4

Principales mesures prises par le gouvernement fédéral en matière de formation

Année	Mesures	Description/Principaux changements
1913	Loi d'instruction agricole	Première loi prévoyant explicitement le financement de la formation professionnelle.
1919	Loi de l'enseignement technique	De portée plus large, dans la mesure où elle vise à promouvoir et à faciliter l'enseignement professionnel, technique/industriel.
1931	Loi sur l'enseignement professionnell	Rationalisait l'aide à l'enseignement professionnel.

1940	Loi sur l'assurance-chômage	Regroupait les questions relevant de l'assurance-chômage et du placement sous la compétence du gouvernement fédéral.
1942	Loi sur la coordination de la formation professionnelle	Élargissait la portée des ententes avec les provinces et prévoyait l'établissement d'un conseil pour éclairer le gouvernement fédéral sur les questions liées à la formation professionnelle.
1960	Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelleimmobilisations	Autorisait un partage plus généreux des coûts en liés à la construction, à l'agrandissement et à l'aménagement des écoles techniques et professionnelles.
1967	Loi sur la formation professionnelle des adulteset	Étendait le pouvoir d'acheter d'assumer la totalité des coûts des cours de formation et de verser des allocations aux stagiaires.
1982	Loi nationale sur la formation	Donnait au gouvernement un pouvoir étendu et prévoyait une vaste consultation et/ou l'accord des provinces.
1984	Planification de l'emploi au Canada	Proposait un virage à partir de la stricte formation (en classe) vers une formule combinant formation et expérience de travail.
1989	Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvreles	Restructurait et regroupait programmes et services en matière d'emploi.
1990	Projet de loi C-21 (Modification de la Loi sur l'assurance-chômage)	Étendait l'utilisation de l'assurance-chômage à des fins productives : plus de fonds disponibles pour la formation professionnelle, la création d'emploi et le travail partagé.

22.27 Le paragraphe 26(1) de la *Loi sur l'assurance-chômage* fournit un

cadre pour la poursuite des objectifs liés aux activités de formation en précisant qu'il s'agit de cours ou de programmes qui sont destinés à faciliter le retour du prestataire sur le marché du travail.

22.28 La *Loi sur l'assurance-chômage* constitue le fondement législatif de différents services d'emploi et de nombreuses mesures et interventions en matière de formation à l'intérieur du Cadre des programmes et services d'emploi du Ministère. Cependant, cette loi ne donne pas au Ministère le pouvoir de mettre sur pied des cours ou des programmes de formation; elle l'autorise plutôt à fournir un soutien au revenu des prestataires de l'assurance-chômage qui suivent un cours ou un programme de formation approuvé en vertu de l'article 26 de la loi, à assumer le coût de ces cours et à leur verser des allocations supplémentaires.

22.29 Les deux lois habilitantes de Développement des ressources humaines Canada définissent différents objectifs de formation, mais les activités de formation se déroulent à l'intérieur d'une seule structure et d'un seul cadre opérationnel. En outre, certains programmes de formation sont mis en application en vertu de la prérogative royale.

22.30 Il est clair qu'avec l'adoption de la *Loi nationale sur la formation* et du paragraphe 26(1) de la *Loi sur l'assurance-chômage*, le Parlement avait l'intention de mettre en place des programmes qui répondent aux besoins des gens et à ceux de l'économie.

Objectifs et étendue de la vérification

22.31 Les principaux objectifs de notre vérification étaient :

- de donner au Parlement l'assurance raisonnable que le Ministère a établi des procédés satisfaisants afin de mesurer l'efficacité de ses programmes de formation et d'en faire rapport, là où ces procédés pouvaient être mis en place de façon appropriée et raisonnable;

- assurer le suivi des recommandations pertinentes formulées au chapitre 9 de notre rapport de 1992.

22.32 Comme l'indique la pièce 22.5, notre vérification englobait les mesures de formation adoptées principalement à l'intérieur de deux programmes d'emploi administrés par le Ministère, soit : Amélioration de l'employabilité et Adaptation au marché du travail. Nous avons également examiné les activités qui se rapportent à l'information sur le marché du travail. Les activités de formation représentent environ 70 p. 100 des dépenses du Ministère en matière d'emploi.

Pièce 22.5 n'est pas disponible, voir le Rapport

22.33 Dans notre suivi des recommandations formulées au chapitre 9 de notre rapport de 1992, intitulé « Emploi - La surveillance du rendement par rapport aux attentes », nous avons exclu deux recommandations. La première portait sur le contrôle des projets (paragraphe 9.75) et la seconde, sur le développement des collectivités (paragraphe 9.98).

22.34 Comme la plupart des ententes sur la mise en valeur de la main-d'oeuvre conclues avec les provinces et territoires sont arrivées à terme et devront être renégociées ou remplacées, nous les avons exclues de la présente vérification.

22.35 Les données chiffrées fournies dans ce chapitre proviennent des différentes sources indiquées dans le texte. Là où la vérification de l'optimisation des ressources l'exigeait, nous avons procédé à un examen détaillé de ces chiffres afin de nous assurer de leur fiabilité. En ce qui concerne les autres données chiffrées, nous nous sommes assurés qu'elles étaient vraisemblables sans les soumettre, toutefois, à une vérification.

Observations

Information actuelle sur le marché du travail

22.36L'information sur le marché du travail est de toute première importance pour des milliers de Canadiens qui ont des décisions à prendre en ce qui concerne leur formation, leur éducation et leur carrière. Elle constitue également l'un des aspects critiques dans l'élaboration des programmes de cours, dans l'établissement des politiques officielles en ce qui concerne le marché du travail ainsi que les questions d'ordre socio-économique, de même que dans les décisions prises par les travailleurs à la recherche d'un emploi ou encore par les compagnies qui désirent investir. Les personnes qui utilisent cette information se retrouvent dans toutes les sphères de la société, qu'il s'agisse des travailleurs, des étudiants, des personnes sans emploi, des employeurs, des établissements d'enseignement et de formation ou des organismes de services et d'intérêt public. L'information sur le marché du travail est diffusée surtout par les Centres d'emploi du Canada, et ce, gratuitement en général.

22.37L'une des caractéristiques de l'information sur le marché du travail, du point de vue de la formation, réside dans l'importance des projections établies à partir des tendances de l'offre et de la demande en matière d'emploi pour l'économie, les régions et les secteurs industriels. Cette importance vient du fait que l'acquisition de compétences implique un important investissement en ressources et peut demander plusieurs années.

22.38 Au début des années 1980, le gouvernement fédéral a mis sur pied le Système de projection des professions au Canada (SPPC), chargé d'établir des prévisions concernant le marché du travail. Il y a donc plus d'une décennie que ce système effectue des projections sur la demande, par profession. Les applications possibles du Système dans la mise en valeur des ressources humaines du Canada sont loin d'être négligeables; elles comportent la planification de l'enseignement, l'orientation professionnelle des étudiants et des travailleurs, ou encore la planification et la mise en oeuvre des activités de formation du gouvernement fédéral. Le Ministère travaille actuellement à l'élaboration d'autres éléments d'information du Système de manière à obtenir des projections plus exhaustives sur l'adaptation à l'offre, par profession, y compris l'importance des sources de travailleurs en provenance de l'étranger pour répondre à la demande.

22.39 Nous avons examiné les extrants du Système de projection des professions au Canada en rapport avec les secteurs visés, la fiabilité des données et l'utilisation des projections dans la planification des activités de formation du Ministère. Selon certaines études comparatives, la qualité et la fiabilité des prévisions établies par le Ministère, en ce qui concerne la demande en matière d'emploi, sont à peu près équivalentes à celles d'autres pays très industrialisés. Toutefois, il est clair qu'il y a des limites à la précision des projections de la demande en matière d'emploi, notamment à l'échelle locale. A leur tour, ces limites restreignent l'utilité des projections établies.

22.40 Nous admettons qu'il serait irréaliste de s'attendre que ces projections permettent de prévoir la demande en matière d'emploi avec une grande précision. Les systèmes d'information sur le marché du travail qui sont nécessaires à l'implantation de programmes de formation efficaces comportent d'autres volets que celui des projections de la demande au plan des compétences professionnelles. Le Système n'est qu'un des éléments-clés de cette information. D'autres éléments doivent s'y ajouter pour assurer la fiabilité des données recueillies et permettre ainsi la planification de mesures favorisant la mise en valeur des ressources humaines d'un pays.

22.41 La pièce 22.6 décrit l'évaluation que nous avons faite des principaux éléments d'information qui sont nécessaires à la planification des activités de formation du Ministère. Nous avons également indiqué les raisons qui font que ces données sont importantes et évalué leur degré de disponibilité.

Pièce 22.6

Disponibilité des principaux éléments d'information sur le marché du travail à l'appui de la formation

Éléments d'information requis sur le marché du travail	**Raison**	**Niveau**	**Disponibilité**
Projections de la demande future, par profession	Le temps et les ressources nécessaires pour former des travailleurs exigent que l'on évalue les tendances futures concernant la demande	National, régional, secteur de l'industrie	o Disponibles à l'échelle nationale o Disponibilité continue aux autres niveaux remise en question o Information qualitative importante, disponible à partir des études de secteur du Ministère.
Projections concernant l'adaptation à l'offre, par profession	Les prévisions relatives à l'adaptation à l'offre peuvent aider à évaluer la nécessité d'une intervention du Ministère	Voir ci-dessus.	o Font l'objet d'une étude de faisabilité à l'échelle nationale.
Besoins de la clientèle actuelle de travailleurs et besoins des employeurs concernant l'aide des programmes de formation	Évaluer la demande directe de formation de la part de la clientèle du Ministère.	Local	o Disponible
Suivi continu de la demande et de l'offre courantes sur le marché du travail (taux d'excédents de main-d'oeuvre, par profession)	Évaluer les tendances actuelles comparativement aux prévisions (voir ci-dessus).	National, régional, local	o Disponibilité restreinte o Pas utilisé de façon exhaustive
Suivi continu des pénuries de main-d'oeuvre et des	Évaluer les tendances réelles là où les systèmes d'offre ne fonctionnent	Voir ci-dessus.	o Données disponibles restreintes o Aucun système de données

écarts sur le plan des compétences et analyse des causes	pas.		exhaustives et uniformes en place
Information continue fondée sur les résultats en ce qui concerne les programmes de formation du Ministère : o perspectives d'emploi locale o mobilité des stagiaires vers d'autres régions ou secteurs	Évaluer les mesures de formation qui ont/n'ont pas fonctionné, en guise de réponse aux questions soulevées ci-dessus.	Voir ci-dessus.	o Information exacte et opportune non disponible o Projet pilote en cours o Information sur la mobilité après formation non disponible

22.42 Une étude du Ministère fournit quelques renseignements sur la précision des projections du SPPC (voir paragraphe 22.39). Nous notons qu'il ne semble pas y avoir de système de suivi continu des prévisions du Système de projection des professions au Canada, qui permettrait de comparer les prévisions antérieures à la situation réelle et d'analyser les écarts afin d'en déterminer la ou les causes. Il est important d'assurer le suivi de ces projections, si l'on veut accroître la fiabilité des données fournies par le Système.

22.43 Nous sommes d'avis que le Ministère devrait tenir compte des éléments suivants dans l'élaboration de futurs systèmes d'information sur le marché du travail, aux fins de ses activités de formation :

- la disponibilité et la précision des futures projections du Système à l'échelle régionale;
- une information exhaustive et continue sur les conditions de l'offre et de la demande, par profession, sur le marché du travail à l'échelle nationale, régionale et locale;
- l'information sur les tendances dominantes en ce qui concerne les pénuries de main-d'oeuvre qualifiée et les écarts dans l'économie, de même que leurs causes probables;
- l'information provenant de sources indépendantes et concernant les résultats atteints au plan de la formation, et la disponibilité de cette information aux fins de la planification à l'échelle locale.

22.44L'importance de l'information sur le marché du travail dans le contexte de la mise en oeuvre des programmes de formation de Développement des ressources humaines Canada est indiscutable. Il ne fait également aucun doute que cette information profite à un large éventail d'intéressés à l'extérieur du Ministère et du gouvernement fédéral.

22.45Le Ministère devrait :

- **combler les lacunes relevées dans ses systèmes actuels d'information sur le marché du travail, pour ce qui est de leur incidence sur ses activités de soutien de la formation;**
- **évaluer les coûts et les avantages qu'entraînerait le fait de développer les systèmes actuels afin de satisfaire aux besoins qui ont été relevés;**
- **implanter les modifications nécessaires en vue d'améliorer les systèmes.**

Réponse du Ministère : *Le Ministère comprend et approuve l'accent mis*

par le vérificateur général sur l'importance des produits d'information sur le marché du travail pour les Canadiens en général ainsi que pour les établissements dotés d'une politique en matière d'éducation ou de formation. DRHC est déjà un important producteur et fournisseur de produits d'information de qualité, en particulier dans les domaines de marché du travail, des professions et de l'information sur les carrières.

On a déjà pris des mesures en vue de remédier à nombre des lacunes soulevées dans le rapport. Par exemple, à l'automne 1994, l'équipe du SPPC de la Direction générale de la recherche appliquée a entrepris un important projet visant à réviser sa méthodologie, ses modèles, ses processus et ses produits. Le cadre révisé du SPPC qui en résulte offre des renseignements considérablement améliorés sur les pénuries et les excédents estimatifs de main-d'oeuvre spécialisée. En janvier 1996, le Ministère publiera une quatrième édition d'« Emploi-avenir », document d'information capital sur le marché du travail s'appuyant sur les renseignements tirés du SPPC. Le SPPC et « Emploi-avenir » sont d'importants exemples de produits d'information élaborés dans le cadre des services d'information sur le Fonds d'investissement dans les ressources humaines.

On a également pris d'autres initiatives pour assurer le suivi constant des conditions du marché du travail d'une profession à l'autre, à l'échelle nationale. On prévoit qu'un système sera en place en 1996. A l'avenir, des systèmes d'information sur le marché du travail comme le SPPC se pencheront sur la possibilité d'intégrer l'information concernant les emplois vacants tirée du Service de placement électronique et celle recueillie par les nouveaux Centres de ressources humaines à l'aide des outils fournis par le Système national d'information sur le marché du travail.

Mesure des résultats

22.46 Il incombe au sous-ministre de chaque ministère de veiller à ce que les politiques et programmes donnent les résultats escomptés.

22.47 Les ministères doivent également mesurer les résultats que leurs programmes ont atteints et en tenir compte dans les décisions qu'ils prennent en ce qui concerne l'élaboration des politiques et programmes. La rétroaction sur les résultats joue également un rôle important pour concrétiser la responsabilisation de la gestion au sein des ministères, de même que dans la préparation des rapports destinés au Parlement en ce qui concerne les résultats atteints à partir des dépenses budgétaires approuvées - rapports qui s'inscrivent dans le cadre d'intendance des crédits alloués.

22.48 Les lignes directrices pertinentes du Conseil du Trésor notent que l'examen des résultats des politiques, des programmes et des activités reste le meilleur moyen de mettre le doigt sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et, par conséquent, de tirer profit de

l'expérience pour accroître l'efficacité et l'efficience des opérations du gouvernement. Entre autres avantages, l'information portant sur les résultats peut contribuer à renseigner les Canadiens sur le rendement obtenu à même leurs impôts, étayer les décisions prises en matière d'affectation des ressources en vue d'exercer un contrôle sur les déficits budgétaires, de même qu'amener les fonctionnaires à se concentrer sur les résultats et à en répondre. [Traduction]

22.49 Tout en gardant à l'esprit le fait qu'atteindre les résultats escomptés constitue l'un des éléments-clés du rendement, il faut bien admettre que le rendement est un concept qui comporte de multiples facettes, et que cela est probablement encore plus vrai dans le secteur public que dans le secteur privé. Dans l'optique du Conseil du Trésor, on considère que les programmes et les opérations du gouvernement fonctionnent bien lorsqu'ils sont pertinents, qu'ils obtiennent du succès et qu'ils sont rentables.

Manque de rétroaction continue sur la rentabilité

22.50 Au cours des dernières années, le Ministère a délégué plus de responsabilités aux gestionnaires locaux et leur a laissé une plus grande latitude pour gérer les activités de formation. Comme les gestionnaires et leur personnel sont de plus en plus appelés à prendre des décisions en matière de formation, ils ont besoin de données plus fiables et plus actuelles sur les résultats de leurs activités. Dans quelle mesure la formation offerte aide-t-elle les participants à conserver leur emploi ou à passer du chômage à l'emploi, et à quel coût? Il importe que les gestionnaires puissent répondre à ces questions si l'on veut qu'ils soient en mesure d'améliorer l'efficacité de la formation par rapport aux coûts qu'elle entraîne et de répondre des résultats.

22.51 Nous avons constaté que les données fondamentales sur le coût, le nombre de participants et les résultats atteints sont recueillies, mais qu'on ne s'en sert pas systématiquement pour évaluer le rendement des programmes et en faire rapport. Les gestionnaires n'ont donc pas de façon continue toute la rétroaction importante dont ils auraient besoin en ce qui concerne les résultats de la formation. Actuellement, le critère le plus important consiste à se demander si les fonds affectés aux programmes se situent en deçà de un p. 100 du budget. Ce critère est utile comme moyen de gérer ces programmes, mais il n'est pas suffisant.

22.52 Pendant de nombreuses années, le Ministère a eu recours à des enquêtes de suivi menées à l'échelle nationale, trois mois après que les clients eurent participé aux programmes d'emploi. Les résultats de ces enquêtes sont présentés à la Partie III du *Budget des dépenses* du Ministère, à l'appui de l'efficacité des programmes d'emploi. Les deux mesures utilisées sont le taux de réussite (pourcentage des répondants admissibles qui ont trouvé un emploi ou qui participent à un autre

programme de formation au moment de l'enquête) et le taux d'utilisation des compétences (pourcentage des répondants qui occupent un emploi et qui utilisent les compétences acquises grâce aux programmes d'emploi). Toutefois, nous avons remarqué que les gestionnaires à l'échelle régionale et à l'échelle locale utilisent rarement ces résultats; on considère que ce type d'information n'arrive pas en temps opportun et ne reflète pas les résultats obtenus localement.

22.53 Le Ministère avait prévu de confier la responsabilité des enquêtes de suivi au niveau local, à compter du 1er avril 1995. Toutefois, la mise en application du plan a été retardée, de sorte qu'il n'y a actuellement aucune mesure systématique et uniforme des résultats.

22.54 Certaines régions et certains Centres d'emploi du Canada ont tenté de combler cette lacune soit en menant leurs propres enquêtes ou en demandant aux établissements de formation et aux responsables de faire rapport sur le taux de placement de leurs étudiants. Ce genre de suivi sert surtout à l'évaluation du rendement des marchés conclus et au renouvellement des contrats. Ces suivis ne sont pas toujours coordonnés, ni appliqués uniformément; les résultats ne sont pas systématiquement analysés en vue de les évaluer et d'en faire rapport, ou encore pour élaborer de futures stratégies à l'échelle locale. En outre, la rétroaction recueillie risque de ne pas être objective, puisque ces enquêtes de suivi ne sont pas menées par des organismes indépendants.

22.55 Pour démontrer l'importance de déterminer la rentabilité de la formation, nous avons demandé qu'on nous fournisse les données de base, par région, en ce qui concerne les dépenses liées à la formation, le nombre de participants, les caractéristiques des participants et les résultats atteints, par exemple, le nombre de participants qui ont trouvé un emploi et le nombre de ceux qui ont trouvé un emploi lié à la formation reçue, à partir des enquêtes de suivi trimestriel à l'échelle nationale.

22.56 A partir des données obtenues, nous avons calculé le coût par participant et le coût par participant qui a trouvé un emploi lié à la formation reçue. Dans ce dernier cas, il s'agissait de diviser le montant total des dépenses liées à la formation par le nombre de participants qui avaient trouvé un emploi lié à la formation reçue. Cela illustre l'une des nombreuses mesures qu'on peut utiliser pour analyser les résultats atteints et en faire rapport.

22.57 La pièce 22.7 présente un résumé des résultats de notre analyse, par région, en ce qui concerne le coût moyen par participant et le coût par participant qui a trouvé un emploi lié à la formation reçue, pour la période allant de 1992 à 1994. Nous n'avons pas été en mesure d'effectuer la même analyse à l'échelle locale, étant donné que tous les coûts de formation ne sont pas attribués aux Centres d'emploi du

Canada dont relèvent les personnes qui reçoivent la formation.

22.58 Il importe de souligner que les données qui ont servi à notre analyse comportent plusieurs limites. Les coûts indiqués n'englobent pas les frais de fonctionnement tels que les frais généraux et les frais liés aux services d'orientation, puisque ces coûts ne sont pas imputés aux activités de formation. Le taux de réponse aux enquêtes de suivi trimestriel pour la période visée s'établit à 45 p. 100 à l'échelle nationale et varie entre 34 et 50 p. 100 selon les régions. Il est possible que ce faible taux de réponse ait introduit une certaine distorsion dans les résultats de l'enquête. Ce facteur n'a pas été évalué récemment par le Ministère. De plus, l'évaluation du lien entre la formation reçue et les responsabilités professionnelles réelles est laissée à la discrétion du participant, ce qui peut introduire un élément de subjectivité. Comme nous le mentionnons au paragraphe 22.71, il se peut également que les problèmes que pose la fiabilité des données aient eu une incidence sur nos calculs.

22.59 Notre analyse relève des écarts considérables entre les régions, en ce qui concerne le coût par participant et le coût par participant qui a trouvé un emploi lié à la formation reçue.

22.60 Nous admettons qu'il faut s'attendre que la rentabilité varie en fonction des conditions économiques locales. Nous n'allons pas jusqu'à prétendre que le coût par participant devrait nécessairement être le même dans toutes les régions concernées. Toutefois, ce genre d'information est essentiel à l'analyse des facteurs qui ont pu entraîner de bons ou de piètres résultats et un coût élevé ou peu élevé par rapport aux objectifs et aux tendances, ou encore d'une région à une autre. Une amélioration de la rentabilité de seulement un p. 100 représente plus de 18 millions de dollars au chapitre des coûts liés aux programmes.

22.61 En effectuant de telles analyses, les gestionnaires seraient mieux placés pour déterminer le type d'intervention le plus rentable pour obtenir du succès, compte tenu des conditions du marché du travail local et des caractéristiques des clients. A tout le moins, cette information serait utile aux gestionnaires pour remettre en question de façon efficace les décisions prises.

Les mesures de surveillance des résultats opérationnels ne sont pas entièrement mises en oeuvre.

22.62 Nous sommes conscients que bon nombre des décisions relatives à l'avenir de ces programmes échappent au contrôle de la gestion ministérielle. Nous avons été témoins, au cours de la dernière décennie, de changements substantiels dans les structures de l'organisation et de la gestion en place pour mettre en oeuvre ces programmes et services. En outre, ces programmes ont fait l'objet de

discussions avec les provinces.

22.63 Il importe que la mesure continue du rendement puisse servir aux différents paliers de la gestion en fournissant des données pertinentes, fiables et qui arrivent en temps opportun aux fins de l'évaluation et de la prise de décisions stratégiques ou de la réorientation de ces décisions, par exemple, un changement dans la façon d'envisager les dépenses.

22.64 Pendant de nombreuses années, les indicateurs de rendement du Ministère ont été surtout axés sur le processus ou le volume. De tels indicateurs ne fournissent pas aux gestionnaires l'information dont ils ont besoin pour obtenir des résultats, pas plus qu'ils ne favorisent la responsabilisation en regard des résultats. En conséquence, le Ministère a décidé, en 1992-1993, d'introduire de nouveaux indicateurs en ce qui concerne les activités liées à l'emploi, en vue de mesurer le degré d'autosuffisance atteint par ses clients.

Pièce 22.7

Coût par participant qui a trouvé un emploi lié à la formation reçue[1], de 1992-1993 à 1993-1994 [2]

Régions	Nouveaux participants	Coût par participant ($)	Participants qui ont trouvé un emploi lié à la formation reçue	
			Pourcentage	Coût ($)
Terre-Neuve	28 286	9 805	23,9 %	40 965
Ile-du-Prince-Édouard	6 783	5 374	38,3 %	14 022
Nouvelle-Écosse	22 790	7 533	37,5 %	20 115
Nouveau-Brunswick	33 832	6 028	42,4 %	14 230
Québec	119 847	8 974	44,5 %	20 154
Ontario	186 140	6 341	42,2 %	15 029
Manitoba	20 305	8 067	42,2 %	19 112
Saskatchewan	17 287	8 034	44,2 %	18 172
Alberta et T.N.-O.	57 818	5 950	44,1 %	13 507
Colombie-Britannique et Yukon	73 209	7 029	50,4 %	13 937
TOTAL / MOYENNE PONDÉRÉE	**566 297**	**7 252**	**43,8 %**	**16 572**

(1)Formation axée sur les projets et achat de formation
(2)Voir au paragraphe 22.58 les limites des données utilisées aux fins de notre analyse

Source : Résultats des enquêtes de suivi trimestriel de Développement des ressources humaines Canada et dépenses à la fin de l'exercice.

22.65 Le processus de mise en oeuvre est toujours en cours. Dans la Partie III du *Budget des dépenses* de 1995-1996, le Ministère a reconnu la nécessité de gérer par résultats, ce qui exige que l'on trouve les mesures qui fonctionnent et qui permettent aux personnes de réintégrer le marché du travail de la façon la plus rentable. Le Ministère fait savoir maintenant qu'il est engagé dans une révision et un renouvellement en profondeur de ses outils et de ses pratiques en matière de mesure du rendement. Il s'attend à innover sur le plan de la mesure du rendement, de la gestion axée sur les résultats, ainsi que de l'élaboration et la diffusion des meilleures pratiques.

22.66L'approche proposée consistera à surveiller, sur le plan de l'autosuffisance et de l'emploi, la situation des clients qui ont recours aux services d'emploi. On est en voie d'établir des objectifs en ce qui concerne des mesures d'orientation qui convergent vers l'employabilité et sont donc liés aux décisions qui touchent la carrière, l'élargissement des compétences, la recherche d'emploi et le maintien de l'emploi. Le Ministère a l'intention de compiler le coût de ces éléments de façon à pouvoir calculer le coût par réussite.

22.67 Les outils de mesure de ces éléments n'étaient pas encore tout à fait en place au moment de notre vérification. Si l'on veut s'assurer de leur utilité dans la surveillance et l'évaluation de l'utilisation des ressources, le Ministère devra améliorer son système d'information de la gestion et accroître la fiabilité de ses données.

Problèmes décelés en ce qui concerne la fiabilité des données

22.68 En 1993, le Ministère a mené une étude afin de déterminer la fiabilité de l'information utilisée par la gestion et de recommander, au besoin, des mesures visant à améliorer la situation.

22.69L'étude a permis de conclure qu'il y avait des problèmes de fiabilité des données dans la plupart des Centres d'emploi du Canada qui ont fait l'objet de cet examen et qu'il fallait obtenir de meilleures données. Entre autres choses, on a recommandé que les champs de responsabilité et l'obligation de rendre compte soient clairement définis, que la surveillance de la fiabilité des données fasse partie intégrante des fonctions quotidiennes, et que des normes soient adoptées en ce qui a trait aux indicateurs de rendement en matière d'emploi.

22.70 Dans son *Plan d'information stratégique* de 1995, le Ministère indique qu'il ne dispose d'aucun plan global ou norme pour la collecte des données. Le coût de la collecte des données et de la diffusion de l'information est élevé en raison des dédoublements. La saisie redondante de données entraîne des écarts dans la mise en forme et dans la présentation des données, de même que la plupart des problèmes de fiabilité qui découlent de l'échange d'information entre les systèmes. Ces problèmes ont résulté, entre autres choses, en un manque d'uniformité dans la qualité des données et dans les contrôles exercés sur leur création, leur mise à jour et leur utilisation.

22.71 Nous nous interrogeons à propos de la fiabilité des données. Par exemple, nous n'avons pu connaître le genre de formation qu'ont reçue plus de 37 p. 100 des stagiaires, puisque l'information à ce sujet n'est pas consignée de façon systématique. En outre, il y a surestimation du nombre de participants puisque, dans le cas des personnes qui suivent plus d'un cours, on a tenu compte de chacune des inscriptions. Nous estimons que ce double comptage vaut pour 23 p. 100 des participants. Nous avons également décelé des erreurs et découvert qu'il manquait des renseignements concernant des données comme le numéro d'assurance sociale, l'âge et le sexe. Donc, à ce moment-ci, l'information sur les profils de la clientèle est discutable.

22.72 Pour garantir que le soutien à la formation se fera de la manière la plus rentable possible, comme l'a reconnu le Ministère dans la Partie III du *Budget des dépenses 1995-1996*, il faudra apporter des améliorations à la façon de rassembler et d'évaluer l'information sur les résultats, de diffuser l'information sur les coûts à tous les niveaux et d'utiliser l'information sur le rendement pour gérer par résultats. Pour pouvoir atteindre ses objectifs, il importe que le Ministère dispose d'une information fiable.

22.73 Le Ministère devrait :

- **recueillir de manière efficiente les données requises sur les résultats de la formation et améliorer la fiabilité de l'information;**

- **améliorer ses systèmes d'information de gestion de façon à pouvoir analyser et identifier les domaines à améliorer quant à la rentabilité de la formation et à la façon de rendre compte des résultats.**

Réponse du Ministère : *Le Ministère a adopté le principe de la gestion axée sur les résultats. Il se dirige vers la mise en oeuvre d'une approche fondée sur la gestion des cas et caractérisée en partie par la détermination et la prise en compte des besoins de main-d'oeuvre qualifiée, de la façon dont les besoins des clients sont satisfaits et du coût, ainsi que des résultats obtenus sur le plan de l'emploi. Pour que la fiabilité des données soit optimale, l'information recueillie sur chaque client (dossier individuel) sera accessible à celui-ci pour*

qu'il puisse l'évaluer et s'assurer de son exactitude. De plus, on élaborera des protocoles de révision automatisée et on procédera à la validation analytique, à l'échelon local et à l'administration centrale.

Les données validées sur les résultats des interventions et les coûts connexes seront accessibles aux gestionnaires et aux fournisseurs de services locaux et nationaux afin de les aider à prendre des décisions dans le domaine des investissements personnels, à améliorer la conception des programmes et à évaluer l'efficacité des programmes et des interventions.

Les systèmes existants seront modifiés de manière à appuyer les approches qui sont conformes à l'intention des recommandations. De nouveaux systèmes seront en place d'ici 1997-1998.

De plus, ayant prévu que l'amélioration des pratiques de collecte et de diffusion de l'information revêtirait de l'importance, nous avons déployé de nombreux efforts au cours des dernières années pour accroître l'intégrité des bases de données existantes et élaborer en priorité un système avancé de suivi de la clientèle qui améliorera la collecte de renseignements sur les résultats de la formation et d'autres activités ministérielles. Une fois que ce système aura été entièrement mis à l'essai en 1996 et qu'il sera parvenu à maturité, il fournira non seulement des données plus fiables qu'autrefois, mais facilitera également la diffusion opportune de l'information à tous les paliers de l'organisation.

Les modèles nationaux d'affectation des ressources ne tiennent pas compte de la rétroaction sur les résultats

22.74 Nous avons étudié les procédés nationaux et régionaux d'affectation des ressources afin d'établir de quelle façon les indicateurs disponibles concernant les besoins du marché du travail et les résultats obtenus servent d'intrants à la planification et au processus d'affectation des ressources budgétaires en matière de formation.

22.75L'approche interne d'affectation des ressources budgétaires du Ministère est un processus à programmes multiples qui compte deux étapes. A la première étape, les ressources budgétaires sont réparties, dans l'ensemble du pays, à chaque région, non pas à partir d'une activité à programme unique, comme la formation, mais plutôt selon une approche globale qui couvre l'ensemble des programmes d'emploi. Les régions ont alors le pouvoir d'utiliser ces ressources comme bon leur semble, de façon à respecter les priorités d'un secteur local (deuxième étape). Dans l'ensemble, ce mode d'affectation est complexe et comprend un large éventail d'indicateurs du marché du travail. Cela semble inévitable, compte tenu de la nature « à programmes multiples » du processus de planification.

22.76 Notre attention s'est portée sur un certain nombre de questions soulevées à propos du modèle national d'affectation des ressources (première étape). Ces questions devraient être considérées comme des domaines où il y aurait lieu de procéder à des améliorations ultérieures :

o Étant donné que le modèle sert de base à l'affectation de niveaux importants de ressources pour les programmes, ne devrait-il pas également comporter des dispositions qui prévoient une rétroaction sur les résultats obtenus, comme l'un des facteurs qui sert à déterminer les répartitions futures des ressources nationales? Ce n'est pas le cas actuellement.

o Nous avons remarqué que le processus actuel d'affectation des ressources accorde beaucoup de poids à l'affectation de budgets fondés sur l'importance des conditions locales de chômage et beaucoup moins de poids à la demande de main-d'oeuvre. A la lumière d'indices qui démontrent que, dans le cas de la formation, la disponibilité des emplois peut avoir des répercussions des plus positives, ne devrait-on pas accorder à ce facteur plus d'importance qu'il n'en a actuellement?

o Nous avons également constaté qu'avec la façon actuelle d'utiliser les modèles nationaux de ressources, il y a double emploi des indicateurs concernant les facteurs liés au chômage. Il est possible que ce double emploi amplifie l'importance des conditions locales de chômage et, du même coup, leur influence réelle sur le marché du travail. Cela peut se traduire par une affectation de ressources de l'ordre de 60 millions de dollars par année aux régions où le chômage est plus élevé.

22.77Le Ministère devrait :

o **faire en sorte que les modèles de répartition des ressources pour le soutien à la formation tiennent suffisamment compte du double but de la formation qu'a approuvé le Parlement, soit répondre aux besoins de l'économie en main-d'oeuvre qualifiée et aider chaque travailleur;**

o **incorporer le facteur de la rétroaction concernant les résultats des programmes à ses modèles de répartition des ressources.**

Réponse du Ministère : *Les nouveaux services d'emploi fédéraux s'appuieront sur les besoins particuliers des marchés du travail locaux et des personnes admissibles à l'aide fédérale. Les nouvelles mesures législatives qui seront bientôt déposées exposeront les nouveaux objectifs. Le modèle d'affectation des ressources du Ministère appuiera ces objectifs. La gestion des programmes à l'échelon local et national sera fondée sur la façon dont les résultats satisfont ces besoins. Les gestionnaires locaux seront habilités à affecter des ressources aux futures interventions du Fonds d'investissement dans les ressources humaines qui donneront des résultats.*

Les évaluations offrent une certaine orientation pour la conception des programmes

22.78L'évaluation des programmes comporte une recherche plus poussée et à long terme (jusqu'à deux ans et plus) des répercussions de la formation. En ce qui a trait aux activités de soutien à la formation de Développement des ressources humaines Canada, le Ministère a régulièrement évalué certains résultats obtenus. L'exercice a surtout porté sur l'amélioration de la rémunération et de l'employabilité des stagiaires qui ont obtenu de l'aide.

22.79L'examen a porté sur un total de douze évaluations ministérielles liées à la formation, qui ont eu lieu durant la période de 1989 à 1995. Certaines de ces évaluations ont porté sur des stratégies ou des programmes antérieurs à mesure que ces programmes ou stratégies évoluaient vers les activités de formation actuelles. Toutefois, elles sont importantes pour la présente vérification, puisqu'elles soulignent les leçons dont le Ministère devrait tenir compte dans ses activités futures.

22.80 La majorité des évaluations que nous avons examinées étaient de loin fondées sur des approches techniques éprouvées, notamment la comparaison des stagiaires et des non-stagiaires, et elles ont permis d'obtenir des résultats fiables à partir des mesures prises. Ce cadre d'analyse est à la fois raisonnable et approprié. Cependant, dans certains cas, l'approche privilégiée n'a pas permis d'évaluer de manière satisfaisante certaines questions liées à la formation. Nous avons identifié les points qui nous préoccupaient particulièrement, afin que le Ministère puisse en tenir compte dans ses activités d'évaluation futures.

22.81 Les constatations qui découlent des études d'évaluation que nous avons examinées illustrent de façon concrète le constat suivant : la formation payée par le gouvernement permet d'améliorer l'employabilité et la rémunération des travailleurs et, dans certains contextes, de contribuer au rendement de l'économie :

- La formation qui est bien conçue pour aider les travailleurs à acquérir les compétences professionnelles en demande dans le contexte économique offre des avantages remarquables, notamment l'amélioration de la croissance économique et la compétitivité du Canada (évaluation de la formation axée sur les pénuries de main-d'oeuvre qualifiée).

- Le recyclage des travailleurs qui risquent de perdre leur emploi en raison de l'adaptation de l'industrie peut apporter une contribution positive à l'adaptation économique lorsqu'il est ciblé de façon réaliste (évaluation de la formation axée sur l'acquisition de compétences).

- Lorsqu'elles sont stratégiquement coordonnées à des mesures de soutien du revenu, l'éducation corrective et l'aide au

perfectionnement professionnel offertes aux travailleurs qui ont des problèmes de chômage rendent ces derniers plus aptes au travail et leur assurent une indépendance au plan économique (évaluation de la formation à l'intention des bénéficiaires d'aide sociale; évaluation de la formation axée sur l'amélioration de l'employabilité).

22.82 En fournissant de la rétroaction sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans certains domaines, les évaluations de programme ont offert une orientation sur la façon d'améliorer l'efficacité des mesures de formation. En outre, les examens de programme du Ministère effectués dans le cadre de la Réforme des programmes sociaux se fondent, dans une large mesure, sur les constatations des évaluations qui comparaient les stagiaires et les non-stagiaires.

22.83 Par exemple, le document d'information sur les *Services de développement de l'emploi* identifie de façon détaillée ce qui a bien fonctionné et moins bien fonctionné en ce qui concerne l'aide apportée aux groupes clés de la clientèle du Ministère qui faisaient face à des problèmes d'emploi - par exemple, les prestataires d'aide sociale, les prestataires d'assurance-chômage, les personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi, les jeunes et les femmes. L'analyse décrit également les points forts et les faiblesses des diverses approches de mise en oeuvre des programmes concernés.

22.84 Les constatations des évaluations du Ministère ont montré l'importance de la formation axée sur les compétences lorsqu'il y a une forte demande de travailleurs qualifiés. Sur le plan économique, les avantages sont notamment la réduction des pénuries de main-d'oeuvre auxquelles fait face l'industrie, l'accroissement de la production et de l'emploi de même que l'amélioration de la rémunération.

22.85 Les évaluations du Ministère ne démontrent pas que la formation s'accompagne automatiquement de nouveaux emplois lorsqu'elle s'ajoute à des compétences déjà excédentaires. Quand la formation fait augmenter le nombre de travailleurs dans des emplois déjà excédentaires, il y a un risque que, même si les stagiaires individuellement peuvent en tirer profit, l'ensemble des avantages nets puisse être beaucoup moindre.

22.86 Ainsi, les avantages pour les stagiaires peuvent se traduire par le déplacement d'autres travailleurs. Certains documents d'évaluation du Ministère que nous avons étudiés montrent que ce déplacement peut se produire. Cependant, le Ministère n'a pas réellement évalué dans quelle mesure ce serait le cas. La formation peut être appropriée en ce sens qu'elle permet aux travailleurs de se faire concurrence pour le nombre limité d'emplois disponibles, mais les coûts et les répercussions engendrés doivent être évalués dans toute la mesure du possible - pour en arriver à une décision fondée et à jour.

Il faut évaluer les grandes questions de rentabilité

22.87 Les évaluations citées identifient certains secteurs où la formation a donné des résultats positifs concrets ou potentiels. Toutefois, dans l'ensemble, les évaluations montrent des résultats variables et, dans certains domaines, il est possible de relever d'importantes préoccupations liées à la rentabilité. Ces préoccupations soulèvent d'importantes questions d'optimisation des ressources pour lesquelles le Ministère doit pousser plus loin son enquête.

22.88 Pourquoi la formation offre-t-elle des avantages évidents du point de vue de l'emploi dans certains cas, et non dans d'autres? L'évaluation la plus récente, celle de 1995 sur l'amélioration de l'employabilité, montre une amélioration importante des résultats qui découlent des efforts de formation du gouvernement fédéral. Par rapport à un groupe de référence de non-stagiaires, des accroissements importants de l'employabilité et de la rémunération ont été mesurés, accompagnés d'une amélioration globale de l'employabilité de près de 13 semaines par année et une amélioration globale de la rémunération annuelle pouvant atteindre 5 200 $. Ces améliorations contrastent avec les constatations de l'évaluation de 1993 du Ministère touchant les activités de formation parrainées par l'assurance-chômage, dont les résultats étaient beaucoup moins positifs.

22.89 La plus récente évaluation du Ministère fait état des efforts actuels pour rationaliser le processus de formation (à partir de la rétroaction sur ce qui réussit) et le relie de plus près aux efforts accrus de counselling. Toutefois, on ne voit pas clairement actuellement dans quelle mesure ces meilleurs résultats pourraient être une résultante des récentes conditions économiques. Le Ministère a amorcé une analyse des facteurs déterminants pour tenter de clarifier cette question. Nous apprécions les efforts déployés par le Ministère pour améliorer le rendement de ses programmes. En outre, nous indiquons plus loin d'autres domaines clés où il est question de rentabilité.

22.90 Une étude spéciale de 1994 sur les résultats de la formation, menée en appui à l'examen actuel du Ministère, indique que la plus grande part de la formation au Ministère consiste en des activités limitées de rattrapage et de perfectionnement professionnel à l'intention des travailleurs dont les compétences et le niveau d'études sont faibles. Même si les données retenues sont celles de la fin des années 1980, elles indiquent qu'en moyenne, la formation dans les catégories étudiées a permis de faire passer le niveau d'études générales des stagiaires, de la 10^{e} à la 11^{e} année. La préparation professionnelle a porté surtout sur l'acquisition de compétences de base. L'évaluation de la formation parrainée par l'assurance-chômage (1993) confirme également que la plus grande part de la formation s'adresse aux travailleurs aux compétences restreintes qui ont connu des problèmes d'emploi. L'étude n'examine pas le degré d'amélioration des compétences qui en est résulté.

22.91 Il faut avoir une information plus récente sur l'amélioration des compétences qui découlent de la formation, et savoir si cette formation peut répondre aux besoins en main-d'oeuvre qualifiée de l'industrie. Nous avons essayé d'établir des données plus récentes sur les niveaux et les types de compétences acquises grâce à la formation. Le système de données du Ministère à cet égard est établi de longue date et, en ce sens, nous nous attendions à trouver une information exacte et fiable sur les activités de formation. Cependant, comme nous le faisons remarquer au paragraphe 22.71, nous avons constaté que l'étendue et la fiabilité de l'information fournie par ce système sont médiocres. En conséquence, les données n'étaient pas suffisantes pour donner un tableau exact des niveaux de compétence qui faisaient l'objet d'une formation.

22.92 Certains des écarts dans les résultats pour ce qui est de l'emploi lié à la formation reçue s'expliquent par les divergences régionales. Le système de suivi du Ministère a immanquablement fait ressortir un certain nombre de divergences régionales en matière d'efficacité des programmes (voir la pièce 22.7). Pourtant, les évaluations n'ont pas abordé les questions de rentabilité soulevées par ces écarts.

22.93 En outre, le Ministère n'a pas évalué convenablement les répercussions de la formation par rapport aux besoins de l'économie locale dans les secteurs où ses dépenses sont élevées. Par exemple, il n'a pas évalué si la formation dans les régions à chômage plus élevé s'accompagne d'un mouvement ultérieur des stagiaires vers des domaines où les emplois sont plus nombreux. C'est une question particulièrement importante, compte tenu des preuves recueillies sur les différences régionales concernant l'efficacité des programmes.

Un objectif clé de formation n'a pas été convenablement évalué

22.94 Le Ministère s'est surtout appliqué à évaluer dans quelle mesure les activités de formation pouvaient aider les travailleurs qui ont des problèmes d'emploi à améliorer leur employabilité et leur rémunération. En arriver à l'amélioration de l'employabilité et de la rémunération constitue un élément important des objectifs de formation du gouvernement fédéral. Cependant, il existe un objectif parallèle qui vise à combler les besoins en main-d'oeuvre qualifiée. Comme il a été mentionné aux paragraphes 22.25 à 22.30, le fondement législatif des mesures de formation élaborées par le Ministère pour s'acquitter de ses responsabilités de perfectionnement des compétences découle de deux lois habilitantes (la *Loi nationale sur la formation* et la *Loi sur l'assurance-chômage*), chacune ayant des objectifs différents en ce qui concerne la formation.

22.95 Dans le cas de la *Loi sur l'assurance-chômage*, les objectifs de formation sont moins précis que ceux qui sont formulés dans la *Loi nationale sur la formation*. Les objectifs de l'assurance-chômage visent

à faciliter la « réintégration des prestataires d'assurance-chômage sur le marché du travail ». On n'y mentionne pas de façon précise qu'il faille répondre aux besoins de l'économie en main-d'oeuvre qualifiée. Quant à la *Loi nationale sur la formation*, son but a deux volets : « mettre sur pied un programme de formation professionnelle qui favorise l'adaptation des qualifications professionnelles de la population active aux besoins et à l'évolution de l'économie et augmente les chances d'emploi ou de rémunération ».

22.96 Le Ministère a indiqué que, pour implanter ses activités de formation, il s'est appuyé essentiellement sur le mandat du Conseil du Trésor, en mettant l'accent sur les personnes qui ont besoin d'une aide à l'emploi, sans faire allusion aux besoins liés à l'économie. En outre, dans la plupart des cas, les documents de planification nationale du Ministère ne font aucunement référence à la formation pour répondre aux besoins économiques. Pourtant, dans la Partie III du *Budget des dépenses 1995-1996*, le Ministère indique, parmi ses objectifs généraux :

> ...intensifier et faciliter l'utilisation des ressources humaines du Canada afin de favoriser la croissance de l'économie ainsi que le fonctionnement efficace et efficient du marché du travail.

22.97 Les activités de formation dans un programme important n'ont pas été évaluées en fonction des besoins de l'économie en matière de main-d'oeuvre qualifiée. Par exemple, la plus récente évaluation du Ministère en matière de formation, effectuée aux termes du programme Amélioration de l'employabilité, n'aborde pas cette question.

Le manque de formation : un obstacle aux possibilités d'emploi qui est préoccupant

22.98L'évaluation de 1991 du Ministère concernant le Programme relatif aux pénuries de main-d'oeuvre qualifiée démontre que, au cours des dernières années, l'expansion économique du Canada a connu des pénuries de main-d'oeuvre à un moment où le taux de chômage est passé de 7,5 à 8,5 p. 100.

22.99 Dans son évaluation de la formation, le Ministère a effectué un sondage auprès d'employeurs au sujet de leur expérience face aux pénuries de main-d'oeuvre qualifiée, entre 1988 et 1990. Les employeurs interrogés ont signalé des pénuries importantes de main-d'oeuvre qualifiée avec, en moyenne, quelque 300 000 vacances difficiles à combler chaque année, au moment où l'on avait besoin d'offres supplémentaires de travailleurs qualifiés. L'évaluation a également permis de constater que les activités de formation du Ministère qui ciblaient les pénuries de main-d'oeuvre qualifiée portaient sur environ cinq p. 100 des pénuries signalées. Ainsi, il y a un risque que la planification des activités de formation du Ministère ne puisse être

adaptée de façon satisfaisante aux besoins d'ordre économique en main-d'oeuvre qualifiée à mesure que ces besoins se font sentir.

22.100 En se fondant sur les constatations de l'évaluation susmentionnées, il y a lieu de s'inquiéter à l'idée que le manque de formation dans les secteurs clés puisse avoir un « effet de ralentissement » sur les emplois qui s'adressent aux chômeurs, lorsque l'économie est en croissance. Des facteurs autres que la formation peuvent être en cause pour au moins certaines des pénuries de main-d'oeuvre qui ont été relevées. Pourtant, les évaluations du Ministère n'ont pas tenu compte de ces facteurs et n'ont pas établi jusqu'à quel point la « disparité entre les compétences » contribue au problème d'adaptation à l'offre de main-d'oeuvre.

22.101 Il est donc nécessaire de disposer davantage d'information et d'analyses plus poussées afin que les leçons tirées de l'expérience puissent faire en sorte que la planification des activités de formation réponde davantage aux besoins futurs en main-d'oeuvre qualifiée. Par exemple, un récent rapport ministériel reconnaît qu'il n'existe aucune mesure systématique ou globale des pénuries de main-d'oeuvre au Canada. Il y a un besoin urgent d'information sur l'étendue et les caractéristiques professionnelles de ces pénuries et sur les facteurs déterminants.

22.102 Le Ministère devrait :

- **obtenir une rétroaction régulière sur l'efficacité des activités de formation à répondre au besoin de compétences qui découle de l'évolution de l'économie;**

- **mesurer et signaler, de façon plus particulière, les incidences de ses programmes de formation pour répondre aux besoins en main-d'oeuvre qualifiée qui découlent de l'économie, de même que les incidences de son appui à la formation dans les emplois excédentaires;**

- **examiner les niveaux de compétences des stagiaires, avant et après la formation, ainsi que les répercussions de la formation sur la mobilité des travailleurs dans les régions à fort taux de chômage.**

Réponse du Ministère : *Pour donner suite à la reconnaissance par le vérificateur général de la fiabilité, de l'utilité et de la qualité des études d'évaluation de DRHC, le Ministère a l'intention de s'appuyer sur les points forts de l'expertise qu'il a acquise dans ce domaine.*

Par exemple, certaines évaluations antérieures ont porté sur la façon dont la formation répond aux besoins de l'économie en matière de main-d'oeuvre spécialisée. Dans le cadre de l'ancienne structure de programmes, le programme Pénuries de main-d'oeuvre constituait le principal moyen de répondre aux besoins économiques. Cette question a été étudiée dans le cadre de l'évaluation du programme Pénuries de main-d'oeuvre.

On avait prévu étudier davantage les questions relatives à la macro-évaluation, mais ce projet a été reporté en raison d'autres priorités. Le Ministère reconnaît l'importance des macro-questions et a effectué des macro-évaluations au cours des dernières années. Aussi projette-t-il d'effectuer des macro-évaluations des programmes de formation à l'avenir.

En outre, le Ministère examinera le niveau de compétence des participants ainsi que les effets de la formation sur la mobilité des travailleurs dans les régions où le taux de chômage est élevé.

Liens entre les programmes

22.103 La mesure des répercussions entre les programmes peut fournir une information importante qui peut aider à coordonner les activités des programmes. Cette information sur la mesure des résultats est essentielle pour avoir une rétroaction sur la réussite de la coordination actuelle des programmes de même que pour donner des indications sur la façon d'améliorer cette coordination.

22.104 Dans les états industriels modernes, très peu de programmes sont utilisés de façon tout à fait isolée. A cet égard, les *Normes d'évaluation de programmes dans les ministères et organismes fédéraux - Conseil du Trésor* font expressément référence à la nécessité d'évaluer dans quelle mesure les activités de programme peuvent agir à contre-courant d'autres programmes.

22.105 Nous avons signalé, dans notre rapport de 1992, que les évaluations de programme du Ministère n'avaient pas abordé les questions importantes d'interliaisons entre les diverses activités du gouvernement. Ces questions peuvent avoir une influence considérable sur la réussite des programmes du Ministère (y compris la formation). Dans notre rapport de 1992, nous avons donné deux exemples de secteurs dont il faut tenir compte en ce qui a trait aux activités de développement des ressources humaines du Ministère : les répercussions de l'immigration et les répercussions des systèmes d'éducation canadiens sur le fonctionnement du marché du travail.

22.106 Nous avons recommandé que le Ministère conçoive des évaluations qui examinent plus à fond les répercussions de ces liens entre les programmes sur la réussite ou l'échec de ses activités. Le Ministère s'est dit d'accord.

22.107 Nous avons examiné toutes les évaluations de la formation entreprises par le Ministère au cours de la période couverte par la présente vérification pour savoir si de telles répercussions avaient été mesurées. Le Ministère n'a fait que très peu de progrès, sinon aucun, en ce qui a trait à ses activités de formation.

22.108 En plus de la possibilité d'établir des liens importants avec les programmes d'immigration et d'éducation, nous avons dégagé trois autres domaines où ces liens sont dignes d'intérêt : la formation en appui aux activités de développement régional; les programmes de soutien du revenu pour les travailleurs qui reçoivent l'aide du gouvernement pour le perfectionnement de leurs compétences; la formation en fonction des objectifs des initiatives fédérales dans le domaine des sciences et des technologies ainsi que des politiques de développement industriel.

22.109 Nous avons procédé à une analyse de risques des conséquences du manque d'évaluation des résultats en ce qui touche les répercussions entre les programmes, à partir de l'information actuelle sur les cadres de programme et les tendances et les répercussions du marché du travail. Notre analyse comportait au besoin des renseignements sur l'expérience dans d'autres pays. L'analyse des facteurs de risques a comporté l'évaluation des éléments suivants :

- les répercussions que d'importantes sources d'offre de main-d'oeuvre comme le réseau des écoles secondaires, les activités fédérales de formation axées sur le marché du travail et l'offre de travailleurs étrangers auraient probablement sur le marché du travail en général, et s'il se peut que ces répercussions se renforcent les unes les autres ou s'opposent;

- de quelle façon ces répercussions possibles entre les programmes sont actuellement gérées par le Ministère - en se fondant sur son processus de planification et des lignes directrices opérationnelles concernant la mise en oeuvre de ses activités de formation;

- quels sont les risques pour que, sans une rétroaction précise sur les résultats obtenus par le Ministère quant aux deux points susmentionnés, la formation ne soit pas tout à fait rentable à cause de la nécessité d'améliorer la coordination ou la conception des programmes.

22.110 La pièce 22.8 résume nos constatations en ce qui concerne les facteurs de risque clés. Elle indique qu'il y a des risques importants qu'un manque d'information sur les répercussions entre les programmes puisse réduire la rentabilité de la formation offerte par le Ministère. On a évalué que les cinq secteurs examinés constituaient d'importants facteurs de risque. Il n'est pas déraisonnable pour le Ministère de centrer ses activités sur l'aide aux travailleurs, en particulier ceux qui ont des problèmes d'emploi. Toutefois, les répercussions entre les programmes qui exigent une coordination stratégique avec d'autres programmes et d'autres paliers de gouvernement requièrent également une évaluation.

22.111 Le Ministère devrait analyser les répercussions entre les programmes de ses activités de formation et les autres programmes visés, et en faire rapport.

Réponse du Ministère : *Bien que le Ministère ait accompli des progrès importants dans l'évaluation de l'incidence des liens entre les programmes, un examen plus minutieux de ces derniers, comme les liens qui ont été relevés par le vérificateur général, et de la relation entre les activités de formation et les besoins du marché du travail sont au nombre des macro-questions que le Ministère a l'intention d'étudier plus à fond.*

Il faut aborder avec discrétion la question des liens entre les activités de DRHC et les systèmes d'enseignement, compte tenu de la compétence constitutionnelle exclusive des provinces dans le domaine de l'éducation. DRHC a travaillé en partenariat avec les provinces dans plusieurs secteurs d'évaluation, notamment les initiatives stratégiques, et il pourrait être possible d'élargir cette approche dans le domaine des liens entre les programmes. On envisagera avec les provinces un examen plus approfondi des liens avec le système d'enseignement.

Évaluation des initiatives expérimentales

22.112 Au cours des dernières années, le Ministère s'est efforcé d'améliorer ses stratégies et ses structures en ce qui a trait à la conception et la mise en oeuvre des programmes axés sur le marché du travail, y compris ses activités de formation, au moyen d'une série d'initiatives expérimentales. Ces initiatives ont été mises à l'essai sur une petite échelle puis évaluées avant que l'on envisage de les implanter sur une grande échelle.

22.113 Les constatations qui découlent des initiatives expérimentales peuvent être particulièrement importantes lorsqu'on envisage un remaniement majeur de la conception des programmes, comme c'est actuellement le cas pour la Réforme des programmes sociaux du gouvernement.

Pièce 22.8

Autres activités du gouvernement qui ont des liens avec la formation de Développement des ressources humaines Canada

Activités liées à la formation	Niveau de gouvernement	Nature des liens avec la formation	Facteurs clés d'évaluation des risques
1) Études secondaires/ préparation professionnelle	Provincial	o Besoin d'une conjointe au problème des décrocheurs du secondaire et d'alphabétisation o 25 p. 100 des stagiaires d DRHC n'ont pas terminé leurs études secondaires.	o Il semble qu'il y ait une planification stratégique conjointe, mais elle très générale. o DRHC ne mesure pas les résultats obtenus par rapport aux objectifs de planification.
2) Développement économique régional	Fédéral/ Provincial	o DRHC offre davantage de formation dans certaines régions à fort taux de chômage et moins de formation dans les régions à plus faible taux de chômage.	o Il y a coordination conjointe de chaque plan de formation au niveau local. o Le Budget national de DRHC est attribué aux régions, en fonction surtout du taux de chômage régional. o DRHC ne mesure pas les résultats de l'apport de la formation au développement régional.
3) Soutien du revenu du stagiaire (assurance-chômage)	Fédéral	o La formation peut prolonger les prestations d'assurance-chômage de 52 semaines à 156 semaines.	o DRHC n'a pas suffisamment mesuré la possibilité d'abus de la formation pour prolonger les prestations d'assurance-chômage au-delà de la limite de 52 semaines, de même que les coûts y afférents. o La documentation ministérielle indique les

			risques possibles encourus.
4) Offre de travailleurs de l'étranger (immigration/visas)	Fédéral/ Provincial	o Les sources de main-d'oeuvre étrangère peuvent s'ajuster plus rapidement que la formation. o L'expérience dans d'autres pays où il y a une immigration importante indique que la formation en industrie a tendance à être sous-développée. o De 1986 à 1991, les immigrants ont représenté 17 p. 100 des besoins en main-d'oeuvre de l'économie.	o En 1994, DRHC et Citoyenneté et Immigration ont établi une structure visant à assurer la cohérence des politiques. o Il est nécessaire d'évaluer la capacité de l'économie à absorber les travailleurs étrangers par rapport à la nécessité de former la population active canadienne pour les emplois disponibles. o On évalue que le chômage structurel au Canada dépasse sept p. 100.
5) Initiatives scientifiques et technologiques et politiques de développement industriel	Fédéral	o Ces politiques et les activités connexes visent une approche stratégique de la création et du maintien de la croissance économique et des emplois. o Il faut former la population active canadienne pour combler les emplois créés.	o Il n'y a aucune preuve de contrôle global par DRHC des activités de formation en appui à ces politiques et de mesure des résultats obtenus. o Les études sectorielles de DRHC visent à encourager la réaction du secteur privé face aux problèmes de marché du travail de chaque secteur, mais il n'y a aucun suivi global des résultats obtenus.

22.114 Le Programme des initiatives stratégiques a été présenté en 1994 dans le cadre du budget fédéral. En vertu de ce programme, le gouvernement fédéral a engagé quelque 400 millions de dollars dans des initiatives stratégiques pour la période de 1994-1995 à 1998-1999.

22.115 Les initiatives visent à permettre au gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux (sur la base du partage des coûts), de faire l'expérience de nouvelles idées en matière de sécurité sociale.

22.116 Dans le cadre de la présente vérification, nous avons examiné une évaluation toute récente du programme Travail et services pour les étudiants, à Terre-Neuve et au Labrador. Nous avons choisi d'examiner cette évaluation, parce qu'elle offrait une rétroaction sur les résultats d'une nouvelle approche éventuelle de financement des activités de développement des ressources humaines, par l'entremise d'un système de pièces justificatives remboursables. Ce système pourrait s'appliquer également à la formation. De plus, l'évaluation montre l'importance d'avoir une information adéquate sur le marché du travail.

22.117 Nous estimons que la présente évaluation (qui a été effectuée conjointement par les gouvernements fédéral et provincial, avec l'approbation technique du Ministère) n'a pas été suffisamment rigoureuse au plan de la qualité, pour que nous puissions appuyer entièrement ses conclusions positives concernant la rentabilité du système des pièces justificatives.

22.118 Il en est ainsi parce que l'évaluation a été effectuée sans le recours à un groupe témoin de stagiaires qui n'avaient pas utilisé de pièces justificatives - pour identifier clairement les résultats de l'approche mise à l'essai. En outre, comme le note l'évaluation, l'utilité des secteurs professionnels d'étude choisis par les destinataires des pièces justificatives ne pouvait être évaluée, « étant donné qu'aucune analyse définitive n'est disponible sur les professions en demande à Terre-Neuve ». Non seulement cette constatation soulève-t-elle un enjeu important qui doit être évalué plus à fond dans le cadre de la méthode des pièces justificatives, mais elle met aussi en lumière les limites importantes de l'information même que le Ministère possède sur le marché du travail dans la province.

22.119 En plus de l'évaluation susmentionnée, nous avons examiné l'évaluation ministérielle d'un cadre expérimental de mise en oeuvre des services du marché du travail (y compris la formation) s'adressant aux travailleurs déplacés qui reçoivent des fonds dans le cadre du Programme d'aide à l'innovation de Développement des ressources humaines Canada. Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (CCCES) a été créé pour s'occuper des questions de commerce, d'emploi et d'adaptation de la main-d'oeuvre dans le secteur de

l'acier.

22.120 En examinant la qualité de l'évaluation, nous avons constaté que cette dernière n'indique pas de façon satisfaisante pourquoi il y a eu beaucoup plus d'activités de recyclage des travailleurs dans le cas des clients qui ont obtenu l'aide du CCCES que d'un groupe de travailleurs semblables qui s'est prévalu des services ordinaires de DRHC.

22.121 En outre, l'évaluation ne tient pas suffisamment compte d'une question qui a été désignée comme un problème possible dans un certain nombre d'autres situations liées à l'adaptation au marché du travail, au cours des dernières années. Cette question est la possibilité de l'utilisation à mauvais escient de la formation afin de prolonger le soutien du revenu des travailleurs plutôt que d'offrir les avantages d'emploi à long terme que procure le perfectionnement des compétences.

22.122 En indiquant que ces évaluations pourraient bénéficier d'autres améliorations, nous n'essayons pas de tirer quelque conclusion que ce soit en ce qui a trait à l'évaluation d'autres initiatives de perfectionnement actuellement en cours. Il faut apprécier le fait que le Ministère ait adopté une approche expérimentale innovatrice en matière d'élaboration de programmes. Cependant, il est nécessaire d'évaluer rigoureusement les programmes et d'obtenir une information appropriée sur le marché du travail si l'on veut que les résultats soient utiles à la conception future des programmes.

22.123 Les évaluations ministérielles des initiatives de perfectionnement devraient :

- **avoir recours aux méthodes de mesure les plus fiables possibles;**
- **porter sur tout l'éventail des questions clés d'évaluation.**

Réponse du Ministère : *Durant la conception de chaque étude d'évaluation, le Ministère établit un plan d'évaluation comprenant la couverture des questions pertinentes et des méthodes de mesure fiables. Pour l'évaluation des initiatives stratégiques, le Ministère avait élaboré un plan et l'avait communiqué à ses partenaires provinciaux. Comme ces évaluations sont effectuées de concert avec les ministères provinciaux pertinents, le Ministère n'épargnera aucun effort pour veiller à ce que l'approche utilisée pour les évaluations demeure faisable, rentable et acceptable pour toutes les parties.*

Conclusion

22.124 A cause des probabilités de changement quant aux sujets que nous avons choisis de vérifier, nous avons concentré nos efforts sur

des questions qui seront pertinentes, quelle que soit la stratégie de formation mise en oeuvre. Ainsi, nous avons examiné la qualité de l'information touchant les programmes de formation qui sont offerts à divers niveaux de gestion et aux intervenants, la disponibilité et la fiabilité de l'information sur le marché du travail et dans quelle mesure le Ministère a obtenu et utilisé l'information appropriée sur les résultats.

22.125 En formulant nos recommandations, nous sommes conscients qu'il ne sera pas facile d'apporter des améliorations dans un contexte de renouvellement des politiques et d'incertitude opérationnelle. En effet, obtenir de meilleurs résultats et utiliser l'information relative à la formation et au marché du travail, voilà qui constitue en soi un défi dans les circonstances les plus favorables. Ce n'est toutefois pas là une raison pour s'abstenir de réagir aux recommandations que nous avons formulées.

22.126 Le Ministère n'a pas encore l'information clé dont il a besoin pour planifier ses activités de formation, malgré les efforts accomplis au cours des dernières années. Pour améliorer son habileté à prévoir, il doit comparer ses prévisions à la réalité et analyser les causes des écarts. Il est important que les modèles d'affectation des ressources nationales tiennent compte du double objectif de formation approuvé par le Parlement - répondre aux besoins de l'économie en matière de main-d'oeuvre qualifiée et aider chaque travailleur. En outre, il est prévu d'améliorer la rentabilité en incorporant la rétroaction sur les résultats de la formation au processus d'affectation des ressources.

22.127 Il est essentiel d'avoir une information fiable sur le marché du travail pour s'assurer que la formation est axée sur les besoins économiques. La pertinence des activités de formation pour répondre aux besoins de l'économie a d'importantes répercussions sur leurs résultats. Une information appropriée peut réellement faire économiser du temps et de l'argent à tous et améliorer la qualité de la planification.

22.128 La plupart des évaluations examinées ont été fondées sur des approches techniques éprouvées. Les études d'évaluation ont fourni une orientation pour améliorer l'efficacité des mesures de formation.

22.129 Il y a des secteurs où l'on peut déceler des préoccupations importantes en matière de rentabilité. Pourquoi la formation offre-t-elle des avantages évidents du point de vue de l'emploi dans certains cas, et non dans d'autres? Le Ministère a commencé récemment à s'attaquer à cette question. Il n'a toutefois pas encore évalué dans quelle mesure les programmes de formation répondent aux besoins de l'économie en matière de main-d'oeuvre qualifiée.

22.130 La mesure des répercussions entre les programmes est un élément sur lequel le Ministère ne s'attarde toujours pas, malgré que très peu de programmes, particulièrement dans le secteur des programmes sociaux, soient dispensés en vase clos.

22.131 Compte tenu des secteurs que nous avons examinés, nous ne sommes pas en mesure d'assurer le Parlement que les activités de formation du Ministère ont été suffisamment ciblées sur les possibilités d'emploi actuelles, puisque la mesure des résultats effectuée par le Ministère n'a pas traité de la question de façon satisfaisante. En tirant cette conclusion, nous constatons que l'aide qui répond aux besoins d'ordre économique n'est que l'un des deux objectifs fixés par le Parlement pour les programmes de formation du Ministère. L'autre objectif, c'est-à-dire accroître la rémunération et les perspectives d'emploi des travailleurs, est une préoccupation tout aussi valable du Ministère. Nous encourageons ce dernier à analyser ses résultats quant à l'atteinte de ces deux objectifs, afin qu'il soit entièrement en mesure de rendre compte au Parlement de l'utilisation des fonds alloués aux activités de formation.

Équipe de vérification

Andrée Bélair
Jim Blain
Maurice Laplante
Sylvie Paré
Jean-Pierre Plouffe
Paule Sénéchal-Hamelin
Alain Soublière

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Louis Lalonde.

Chapitre 23

Affaires indiennes et du Nord Canada

Les immobilisations et leur entretien dans les réserves

Table des matières

	Page
Points saillants	23-5
Introduction	23-7
Nature de l'activité	23-7
Administration et exécution de l'activité	23-8
Étendue et objectifs de la vérification	23-9
Observations et recommandations	23-9
Déterminer le mandat et l'objectif de l'activité	23-9
L'objectif de l'activité n'est pas suffisamment appuyé par des buts opérationnels permettant d'en mesurer le rendement	23-9
Examiner le cadre d'allocation du financement	23-11
Cadre d'allocation du financement pour l'activité des immobilisations et de l'entretien	23-11
Il faut mettre à jour la méthode d'allocation aux régions des fonds destinés à l'élément immobilisations de l'activité	23-13
Il faut améliorer la méthode d'allocation aux régions des fonds de fonctionnement et d'entretien pour les immobilisations des réserves	23-13
Dans l'une des provinces, des fonds sont alloués chaque année pour des services qui sont déjà financés dans le cadre d'une autre activité de programme du Ministère	23-14
Évaluer la gestion des risques dans l'optique de l'évolution du rôle du Ministère	23-15
La responsabilité de l'exécution des projets d'immobilisations a été transférée aux collectivités sans tenir compte de leur capacité de l'assumer	23-15
Le Ministère ne profite pas pleinement des ententes de service en vigueur avec son groupe technique	23-18
Le Ministère doit affermir son rôle pour ce qui est de veiller à l'exécution appropriée des projets d'immobilisations et d'entretien	23-19

Analyser les dossiers de projets 23-20
Des améliorations importantes s'imposent pour assurer le respect des exigences du Ministère régissant l'exécution des projets d'immobilisations et d'entretien 23-20
Il reste encore beaucoup de problèmes environnementaux à régler 23-22

Examiner la responsabilité en ce qui concerne les résultats 23-24
Les rapports du Ministère fournissaient certaines données, mais ils n'offraient pas toujours une image complète des immobilisations et des services dans les réserves 23-24
L'analyse insuffisante des renseignements recueillis sur l'activité limite la capacité du Ministère de rendre compte des résultats obtenus 23-25

Conclusion 23-27

Pièces

23.1 Niveaux de dépenses de l'activité des immobilisations et de l'entretien au cours des dernières années 23-7
(Pièce 23.2 n'est pas disponible, voir le Rapport)
23.2 Types de biens admissibles aux fins de l'activité des immobilisations et de l'entretien dans les réserves, et valeurs estimatives de remplacement 23-8
(Pièce 23.2 n'est pas disponible, voir le Rapport)
23.3 Exemple de cas - Installations d'approvisionnement en eau et de distribution qui ne fonctionnent pas encore, et autres retards et dépassements de coûts prévus 23-16
23.4 Exemple de cas - Nécessité de réaliser une nouvelle conception de la prise d'eau et de l'installation de traitement, trois ans après le début du projet; des fonds ont aussi été transférés avant qu'ils ne soient requis 23-17
23.5 Résumé de notre analyse des dossiers de projets 23-21
23.6 Exemple de cas - Des mesures correctives sont encore nécessaires deux ans après un incident environnemental, parce qu'on n'est pas intervenu en temps opportun 23-23

Affaires indiennes et du Nord Canada

Les immobilisations et leur entretien dans les réserves

Vérificateur général adjoint : Don Young

Vérificatrice responsable : Nancy Cheng

Points saillants

23.1 Dans le cadre de l'activité du Programme des immobilisations et de l'entretien, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fournit des fonds aux collectivités indiennes et inuit afin de leur permettre d'acheter, d'exploiter et d'entretenir des installations de base autres que résidentielles, d'un bout à l'autre du Canada. Beaucoup de ces collectivités ont connu une croissance démographique rapide, de sorte qu'elles souffrent d'arriérés importants dans le domaine des services publics. Comme l'indiquent la Partie III du *Budget des dépenses* du Ministère, le niveau de dépenses de cette activité en 1994-1995 était d'environ 570 millions de dollars.

23.2 L'autorisation régissant cette activité est étendue et générale. L'objectif de l'activité, tel qu'il est défini dans le *Budget des dépenses* du Ministère et dans le plan d'immobilisations à long terme, n'est pas appuyé adéquatement par des buts opérationnels qui permettent de mesurer le rendement et les résultats obtenus. Le cadre de reddition des comptes pour l'activité est donc faible.

23.3 Les fonds affectés à l'activité sont d'abord alloués aux régions, puis distribués aux Premières nations par les bureaux régionaux et les bureaux de district du Ministère. Nous avons constaté que la méthode utilisée pour répartir les fonds parmi les régions n'est peut-être pas la plus appropriée pour attribuer les rares ressources disponibles aux secteurs des collectivités des Premières nations présentant les plus grands besoins. Il faut donc revoir et modifier les fondements et l'approche utilisés pour l'allocation des fonds aux régions.

23.4 En vertu de sa politique de transfert des programmes, le Ministère a continué de confier aux Premières nations la responsabilité de l'exécution des projets d'immobilisations et d'entretien. Nous avons toutefois observé qu'il n'a pas établi d'objectifs ni de contrôles pour les secteurs à risques élevés. En outre, nous avons constaté qu'il était exposé à des risques importants si l'entretien des biens immobiliers n'est pas assuré de façon appropriée. De plus, beaucoup de problèmes environnementaux n'ont pas encore été réglés.

23.5 Dans ses rapports sur les résultats remis dans le cadre de l'activité, le Ministère a fourni des données sur les immobilisations et les services offerts dans les réserves; toutefois, ces données ne donnent pas toujours une image complète des conditions existantes et elles ne sont pas rattachées à l'objectif général et aux autres objectifs de l'activité. De plus, le Ministère ne possède pas suffisamment de renseignements pour évaluer les progrès annuels et la mise en oeuvre à moyen ou à long terme de l'activité. Il ne dispose pas

non plus de renseignements pour évaluer dans quelle mesure l'activité permet de répondre à l'objectif général de parité des installations et des services des réserves avec ceux de l'extérieur.

Introduction

Nature de l'activité

23.6 L'activité des immobilisations et de l'entretien dans les réserves constitue un élément du Programme des affaires indiennes et inuit, administré par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Ce programme fournit des fonds et un appui aux collectivités indiennes et inuit afin de leur permettre d'acquérir, d'exploiter et d'entretenir des installations de base autres que résidentielles, d'un bout à l'autre du Canada. En général, ce sont les administrations provinciales et municipales qui se chargent de fournir ces installations dans les collectivités autres que celles des Premières nations. On trouve au nombre de ces installations communautaires les écoles, les routes, les centres communautaires, les réseaux d'eau et d'égouts, l'électricité, la protection contre l'incendie et diverses autres installations. Les installations résidentielles des réserves, surtout les habitations, ne sont pas incluses dans cette activité, de sorte qu'elles sont financées séparément.

23.7 Dans le cadre de cette activité, le Ministère fournit des services à plus de 800 collectivités de réserves, dont la plupart sont situées dans des régions rurales et éloignées. La majorité d'entre elles ont connu une croissance démographique rapide, de sorte qu'elles connaissent des arriérés importants dans le domaine des services publics.

23.8 Le *Budget des dépenses* du Ministère de 1994-1995 prévoit des dépenses d'approximativement 570 millions de dollars pour cette activité. Environ les deux tiers de ce montant sont utilisés pour l'acquisition d'immobilisations, l'autre tiers servant à en assurer le fonctionnement et l'entretien. La pièce 23.1 indique les niveaux de dépenses dans le cadre de l'activité au cours des dernières années.

Pièce 23.1 n'est pas disponible, voir le Rapport

23.9 Le Ministère a estimé la valeur de remplacement des biens existants à environ 7 milliards de dollars, au mois de mars 1994 (voir la pièce 23.2).

23.10 En vertu de l'autorité qui lui est conférée par la *Loi sur les Indiens* et d'une résolution du conseil de chaque Première nation visée, le Ministère débourse aussi chaque année des fonds des bandes pour

assurer le fonctionnement et l'entretien des immobilisations des réserves. Selon le Ministère, il n'existe pas de renseignements facilement accessibles sur les montants de ces dépenses.

Administration et exécution de l'activité

23.11 Par suite de la réduction des effectifs du Ministère depuis le milieu des années 80, et conformément à sa politique de transfert des programmes, on a de plus en plus mis l'accent sur la nécessité de confier aux Premières nations le contrôle de la planification et de la mise en oeuvre des activités des divers programmes dans leurs réserves. C'est pourquoi on n'a cessé de transférer aux Premières nations et aux conseils tribaux la responsabilité des projets d'immobilisations et d'entretien, en vertu d'ententes de financement conclues avec le Ministère.

23.12A l'heure actuelle, le Ministère considère que son rôle premier est celui d'un organisme de financement. Il détermine les fonds disponibles pour les différents projets et pour l'ensemble de l'activité, et affecte ces fonds selon les conditions des ententes négociées avec les Premières nations. Le Ministère alloue des fonds pour l'activité à ses régions et ses districts en se fondant sur un cadre ministériel établi. Les régions et les districts répartissent ensuite les fonds entre les Premières nations selon les besoins. Dans le cadre du financement, on attribue des priorités aux différents projets d'immobilisations et d'entretien, en privilégiant en général dans les réserves les besoins liés à la santé et à la sécurité.

23.13 Grâce à des ententes spéciales de service conclues avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Ministère conserve une certaine capacité technique pour la prestation de conseils et d'appui dans le cadre des projets qu'il finance. Il exploite aussi un Système de gestion des immobilisations (SGI) qui comprend deux sous-systèmes : le Répertoire des biens immobiliers (RBI) et le Système de rapports sur la condition des biens (SRCB). Dans le cadre du Répertoire des biens immobiliers, on tient un répertoire national des biens immobiliers terminés. Dans le Système de rapports sur la condition des biens, on saisit des données sur la condition matérielle de ceux-ci.

Pièce 23.2 n'est pas disponible, voir le Rapport

Étendue et objectifs de la vérification

23.14 Au cours des dernières années, parmi d'autres questions et préoccupations concernant les Autochtones, le gouvernement fédéral a reconnu la nécessité d'améliorer le niveau de vie dans les réserves. Vu le contexte des restrictions financières actuelles, il est devenu de plus en plus important de faire en sorte que les fonds limités dont nous disposons soient utilisés avec économie et efficience, et de

manière à optimiser l'efficacité de l'activité.

23.15 Nous avons examiné le financement et l'exécution des projets d'immobilisations et d'entretien dans les réserves afin de déterminer, dans la mesure du possible, les possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'activité, sans dépasser le niveau de financement actuel. Un autre objectif de la vérification était de favoriser une meilleure reddition de comptes en ce qui a trait aux résultats.

23.16 Nous avons interrogé le personnel concerné du Ministère et examiné des documents et des rapports à l'administration centrale, dans la région de la capitale nationale. De plus, nous sommes rendus dans cinq bureaux régionaux qui traitent environ 75 p. 100 des dépenses annuelles affectées aux infrastructures d'immobilisations des réserves. Nous avons examiné un échantillon de dossiers de projets dans chacun de ces bureaux. Toutefois, nous n'avons effectué sur place aucune visite de projets. Notre examen n'a pas porté non plus sur la composante inuit du programme, dans les deux bureaux régionaux du Ministère situés dans le Nord.

Observations et recommandations

Déterminer le mandat et l'objectif de l'activité

L'objectif de l'activité n'est pas suffisamment appuyé par des buts opérationnels permettant d'en mesurer le rendement

23.17 La *Loi sur les Indiens* ne prévoit pas de mandat précis en ce qui concerne tous les aspects de l'activité immobilisations et entretien dans les réserves. Cette activité a évolué avec le temps, par suite de la politique du gouvernement, non en réponse à des exigences législatives précises. Le Ministère remplit ses responsabilités en vertu des pouvoirs généraux qui lui sont conférés dans la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* et il obtient les autorisations législatives liées à l'activité en vertu de lois de crédit annuelles et d'autorisations du Conseil du Trésor.

23.18 Les lois de crédits autorisent les dépenses pour les immobilisations et l'entretien dans les réserves en vertu de deux crédits : le Crédit 10, pour les dépenses d'immobilisations du Ministère et le Crédit 15, pour les subventions et les contributions. Le Crédit 15, qui autorise presque tous les fonds déboursés dans le cadre de l'activité, se lit comme suit : « Subventions inscrites au Budget des dépenses et contributions ».

23.19L'autorisation prévue dans le cadre des lois de crédits a un caractère général et le libellé des crédits n'offre pas un fondement suffisant pour permettre au Parlement de tenir le Ministère responsable des dépenses effectuées et des résultats obtenus dans le cadre de

l'activité des immobilisations et de l'entretien. Les cadres supérieurs, le Ministre et, par la suite, le Parlement doivent considérer l'objectif de l'activité et les politiques du Ministère comme les fondements et le point de départ en matière de reddition de comptes.

23.20 Dans la Partie III de son *Budget des dépenses* de 1994-1995, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien précise que l'activité des immobilisations et de l'entretien « aide les collectivités indiennes et inuit à se doter de services et d'installations communautaires conformes aux normes reconnues, et à en assurer l'entretien. »

23.21 Dans une présentation au Conseil du Trésor en 1991 et dans son plan d'immobilisations à long terme pour 1992-1993 à 1996-1997, le Ministère mentionne l'engagement du gouvernement à aider les collectivités des Premières nations à répondre à leurs besoins de base, à se doter des installations et des services nécessaires, et à assurer à leurs citoyens de façon générale une qualité de vie comparable à celle des autres collectivités canadiennes. On proposait en outre, dans le plan quinquennal d'immobilisations, l'établissement d'une stratégie de dix ans pour certains éléments précis de l'activité des immobilisations et de l'entretien, afin de permettre aux collectivités des Premières nations de réaliser, pour ces éléments, la parité avec les autres collectivités canadiennes. Ces éléments comprennent les réseaux d'eau et d'égouts, la protection contre l'incendie et l'électrification des collectivités.

23.22 Étant donné l'objectif de l'activité tel qu'il est énoncé dans le *Budget des dépenses* et le plan d'immobilisations, on s'attendrait à ce qu'on expose, dans les plans opérationnels ou dans la politique ministérielle et les guides de procédures, les normes reconnues sur lesquelles on se fonde pour réaliser la comparabilité avec les autres collectivités. On s'attendrait aussi à ce qu'on établisse des objectifs opérationnels afin que le Ministère puisse mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de la parité avec les autres collectivités canadiennes et faire rapport à ce sujet. Plus précisément, en ce qui concerne les éléments particuliers notés dans le plan d'immobilisations, on s'attendrait à ce qu'on établisse des buts successifs d'avancement afin que le Ministère soit en mesure de déterminer si l'activité est mise en oeuvre selon les plans et si l'objectif de la stratégie de dix ans sera atteint, en tenant compte évidemment des fonds disponibles.

23.23 Le Ministère a défini les normes de service dans ses directives de programme, sous la rubrique « Normes sur les niveaux de service » (NNS). Des NNS ont été établies pour différents éléments de l'activité. On peut citer, à titre d'exemples, les normes sur les réseaux d'eau et d'égouts, sur l'aménagement de l'emplacement des écoles, sur les lignes de transport et de distribution de l'électricité, et sur les ponts et

les routes. Comme le mentionne le Ministère, on établit les normes après avoir examiné celles en vigueur dans les petites collectivités d'un bout à l'autre du Canada, et elles s'appliquent à l'échelle du pays. Les normes relatives à certains éléments, comme les réseaux d'eau et d'égouts, et l'espace dans les bâtiments scolaires, ont été mises à jour en 1993; les autres ont été établies en 1988 ou avant cette date. Nous n'avons toutefois pas pu trouver de document du Ministère sur les normes de niveaux de service ni d'autres documents de base pouvant servir de point de référence pour mesurer la réalisation de la parité avec les autres collectivités canadiennes. Si le Ministère n'établit pas de base de comparaison, il ne sera pas en mesure d'indiquer si les conditions dans les collectivités des Premières nations sont en voie de devenir comparables à celles des autres collectivités canadiennes, même si les NNS ont été atteintes.

23.24 Nous avons constaté que, pour les réseaux d'eau et d'égouts, les installations de protection contre l'incendie et les réseaux de distribution d'électricité, le plan d'immobilisations indiquait les objectifs à atteindre et les ressources nécessaires pour y parvenir. Pour chacun de ces éléments, le plan indiquait l'arriéré existant et précisait de quel chiffre il fallait l'abaisser pendant une période donnée.

23.25 Les objectifs visés étaient fondés sur l'arriéré existant au moment de leur établissement. Même si l'on tenait compte de la croissance de la population des réserves lors de la détermination des ressources nécessaires, on ne fixait pas d'objectifs définis pour répondre aux besoins supplémentaires découlant de cette croissance. En outre, on n'a pas fixé d'objectifs opérationnels pour certains autres éléments de l'activité, comme les routes et les ponts, et les bâtiments scolaires.

23.26 De plus, nous avons noté que le plan d'immobilisations exigeait des niveaux de financement de plus de 600 millions de dollars par année pour les années 1992-1993 à 1996-1997. Dans le cas de 1994-1995, le Ministère avait recommandé un niveau de référence d'environ 670 millions de dollars pour les immobilisations et l'entretien dans les réserves. Par ailleurs, dans la Partie III du *Budget des dépenses*, on prévoyait environ 570 millions, soit 100 millions de moins que le niveau de référence recommandé. Bien que le Ministère ait reçu beaucoup moins de fonds qu'il ne l'avait recommandé, le plan d'immobilisations et les objectifs connexes n'ont pas été rajustés pour tenir compte de ce déficit de financement.

23.27 Le plan d'immobilisations du Ministère constitue un document important, qui offre un cadre pour l'activité des immobilisations et de l'entretien. Il fixe des objectifs particuliers pour certains éléments et précise la période au cours de laquelle ils doivent être atteints. Toutefois, il ne fixe pas des objectifs pour tous les principaux éléments et il ne tient pas compte des niveaux actuels de financement.

Selon nous, le plan d'immobilisations ne constitue pas un cadre approprié pour la reddition des comptes de l'activité.

23.28Le Ministère devrait améliorer son mode d'établissement des objectifs opérationnels pour tous les principaux éléments de l'activité et revoir les objectifs précisés dans le plan d'immobilisations actuel en fonction des niveaux de financement approuvés. Il devrait aussi établir le document de base devant servir de point de référence pour mesurer au fil du temps les résultats obtenus dans le cadre de l'activité, en fonction de l'objectif de réaliser la parité pour les collectivités des Premières nations.

Examiner le cadre d'allocation du financement

Cadre d'allocation du financement pour l'activité des immobilisations et de l'entretien

23.29 Au cours des années 80, pour allouer les fonds à l'élément immobilisations de l'activité, on se fondait sur une formule par habitant. Les fonds étaient alloués aux régions depuis l'administration centrale selon la population de chaque réserve, rajustée en fonction de la croissance démographique et de l'éloignement géographique des réserves. Le Ministère reconnaissait que cette méthode d'allocation des fonds n'était peut-être pas celle qui correspondait le mieux aux besoins des collectivités des Premières nations. C'est pourquoi il a amorcé, en 1989, un processus de révision du cadre d'allocation du financement.

23.30 On a établi le total des besoins des collectivités des Premières nations à l'échelle du Ministère en fonction des besoins prévus pour la période de dix ans se terminant en 2001. Le personnel technique du Ministère a fourni des estimations de coûts fondées sur les besoins prévus. En 1990, on a établi dans le cadre du processus un point de référence pour l'allocation des fonds d'immobilisations aux régions. Chaque année, celles-ci recevaient une part proportionnelle du budget du Ministère pour les immobilisations, fondée sur l'estimation des coûts des besoins des collectivités des Premières nations dans chaque région.

23.31 Les projets d'immobilisations sont censés être consignés dans le Répertoire des biens immobiliers (RBI) du Ministère dès qu'ils sont terminés. Pour le financement de l'élément fonctionnement et entretien de l'activité, le Ministère détermine le besoin brut de financement de chaque région au moyen des données du RBI et des normes de coûts d'un guide de référence sur les coûts. Selon le type de bien, il réduit le montant brut des fonds nécessaires dans une proportion pouvant aller jusqu'à 80 p. 100 et fournit aux régions des montants nets pour le financement du fonctionnement et de l'entretien, en supposant que les collectivités et les autres intervenants fourniront le reste du financement. Cette politique de financement se fonde sur le Guide du

Ministère pour le fonctionnement et le financement de 1983.

23.32 Dans les bureaux régionaux ou les bureaux de district, s'il y a lieu, on évalue les projets figurant dans les plans d'immobilisations des collectivités des Premières nations et l'on en établit l'ordre de priorité chaque année en fonction de critères établis. Les Premières nations doivent soumettre chaque année un plan quinquennal pour leur collectivité afin de préciser les besoins dans leur réserve. Les critères portent sur les types de biens et les catégories de besoins à satisfaire : plus particulièrement, les besoins liés à la santé et à la sécurité, la nécessité de maintenir et de préserver les biens existants, et la nécessité de respecter les Normes sur les niveaux de service du Ministère. Les ententes de financement des projets acceptés sont négociées en conséquence. Les projets n'ayant pas obtenu de financement peuvent être présentés à nouveau dans les plans d'immobilisations des années ultérieures.

23.33 La situation dans les collectivités des Premières nations varie d'un bout à l'autre du Canada. On s'attendrait par conséquent à ce que le Ministère examine des options à cet égard et établisse un cadre d'allocation du financement permettant d'affecter au mieux les ressources limitées disponibles aux secteurs des réserves présentant les plus grands besoins. En nous fondant sur nos visites dans les régions, nous en sommes venus à la conclusion que les priorités et les critères ont été établis en fonction des besoins des collectivités et qu'ils sont en général appliqués pour la sélection des projets à financer. Toutefois, comme nous l'expliquons plus bas, nous jugeons qu'il y a lieu d'améliorer le cadre d'allocation du financement, de l'administration centrale aux régions.

Il faut mettre à jour la méthode d'allocation aux régions des fonds destinés à l'élément immobilisations de l'activité

23.34 La méthode adoptée en 1989 pour établir la proportion du financement que l'administration centrale doit allouer aux régions pour l'élément immobilisations de l'activité constituait un effort important pour ajuster les dépenses du programme aux besoins des collectivités. Les pourcentages appliqués actuellement au financement existent depuis 1990.

23.35A cette époque, pour l'analyse des besoins des collectivités, le Ministère s'est fondé surtout sur les plans d'immobilisations des Premières nations établis du milieu jusqu'à la fin des années 80. Même si l'on a tenu compte, pour l'analyse, des changements dans les prévisions pour les années 90, il y aurait lieu pour le Ministère de valider ses hypothèses et ses prévisions sur les besoins des réserves à mesure que le temps passe.

23.36 De plus, les coûts étaient évalués en fonction des normes de coûts

pour les différents types de biens. Bien que ces normes soient mises à jour pour tenir compte de l'inflation, les changements technologiques et d'autres éléments nouveaux pourraient rendre certaines de ces normes inappropriées. Par exemple, au cours des dernières années, différents changements sont survenus dans les exigences législatives ayant trait à l'environnement. La nécessité de répondre à ces exigences pourrait avoir une incidence sur l'établissement des coûts de beaucoup de projets d'immobilisations.

Il faut améliorer la méthode d'allocation aux régions des fonds de fonctionnement et d'entretien pour les immobilisations des réserves

23.37 Dans un protocole d'entente avec le Conseil du Trésor sur les plans d'immobilisations à long terme, le Ministère s'est engagé à établir une méthode de saisie de l'information sur l'état matériel des immobilisations dont il assure le financement. Cet engagement a mené à l'établissement en 1991 du Système de rapports sur la condition des biens (SRCB), un sous-système du Système de gestion des immobilisations (SGI). Le SRCB permet de déterminer les besoins d'entretien et aide à établir les priorités pour les réparations et les mesures de remplacement importantes, mais il vise également à faciliter la prévision des coûts d'entretien.

23.38 Le Ministère nous a informés qu'on se servait du SRCB dans les régions pour évaluer les projets d'entretien. On ne l'utilisait pas toutefois pour déterminer les montants à allouer aux régions aux fins de l'entretien et, en vertu du guide de référence sur les coûts, on appliquait des coûts normalisés sans tenir compte de la condition matérielle des immobilisations. Les documents récents sur l'entretien des bâtiments publics appuient l'opinion selon laquelle l'établissement des coûts du cycle de vie constitue un moyen efficace pour prévoir les coûts des biens. Il est nécessaire de revoir la politique, qui consiste à appliquer des coûts normalisés selon un guide remontant à 1983, et de la modifier s'il y a lieu.

23.39 Nous n'avons pas pu, non plus, trouver de document de base sur les facteurs de réduction appliqués pour le calcul du financement net à allouer aux régions. Parfois, les provinces, les municipalités et les entreprises privées financent une partie des coûts de fonctionnement et d'entretien; parfois aussi, il est possible d'utiliser les fonds des bandes à cette fin. Sur une période de plus de dix ans, le Ministère n'est pas arrivé à déterminer si les facteurs de réduction utilisés, qui peuvent aller jusqu'à 80 p. 100, sont appropriés. Il n'a pas non plus évalué la possibilité sur le plan pratique de demander aux collectivités ou à d'autres participants de financer une partie proportionnelle des coûts de fonctionnement et d'entretien.

23.40 De plus, le Ministère a examiné en 1993 le guide établi en 1983. Dans le cadre de ce travail, on a établi un certain nombre d'options et recommandé un plan d'action prévoyant l'adoption de nouvelles lignes

directrices sur le fonctionnement et l'entretien pour remplacer le guide, au plus tard en mars 1994. Or, en mai 1995, ce plan d'action n'avait toujours pas été mis en oeuvre. Le Ministère nous a dit que l'examen du guide avait dû céder le pas à d'autres priorités et qu'on ne voyait pas quand on pourrait reprendre ce travail.

Dans l'une des provinces, des fonds sont alloués chaque année pour des services qui sont déjà financés dans le cadre d'une autre activité de programme du Ministère

23.41 Au cours de la vérification, nous avons constaté qu'il existait dans une province des ententes entre le Ministère et les Premières nations pour le financement de certains coûts liés aux garderies. Dans notre vérification de 1994 sur l'assistance sociale dans les réserves, nous avons noté que le Ministère remboursait à la province le coût de certains services de garderie, en vertu des conditions d'une entente fédérale-provinciale remontant à 1965. Essentiellement, cela signifie que des fonds ont été fournis chaque année aux mêmes fins dans le cadre de deux différents types d'arrangements financiers.

23.42 Nous sommes enquis auprès du Ministère de l'ampleur de ces paiements en double, mais celui-ci nous a dit que les coûts des services de garderie n'étaient pas saisis séparément et qu'ils n'étaient donc pas disponibles. On estime toutefois qu'en 1994-1995, environ 270 000 $ ont été alloués aux Premières nations de cette province pour des services de garderie, dans le cadre d'ententes de financement. Une fois notre vérification terminée, le Ministère nous a informés qu'il avait amorcé des mesures correctives.

23.43 Selon nous, il faut améliorer le cadre utilisé pour l'allocation des fonds, de l'administration centrale aux régions et aux districts, afin de faire en sorte que les ressources fournies correspondent davantage aux besoins. Nous reconnaissons l'importance pour la méthode d'allocation des fonds d'être à la fois simple et pratique. Cependant, si l'on ne met pas à jour les fondements et l'approche utilisés pour le cadre d'allocation du financement, le Ministère ne sera peut-être pas en mesure de servir au mieux les collectivités des Premières nations présentant les besoins les plus grands. Comme des directives générales à cet égard ont été établies en 1994 dans le cadre de l'examen des programmes par le gouvernement et que le contexte des restrictions financières réduira les fonds disponibles pendant que les besoins d'installations augmenteront par suite de la croissance démographique des Premières nations, ce sera peut-être le moment de réviser le cadre d'allocation du financement de l'activité.

23.44Le Ministère devrait examiner et modifier, dans un proche avenir, le cadre qu'il utilise pour l'allocation des fonds aux régions, afin de faire en sorte que ceux-ci soient alloués aux secteurs présentant les plus grands besoins.

Évaluer la gestion des risques dans l'optique de l'évolution du rôle du Ministère

23.45 Dans les années 70, les chargés de projet du Ministère supervisaient tous les aspects des projets d'immobilisations réalisés dans les réserves, et ce, dans une large mesure sans la participation des collectivités des Premières nations. Dans l'optique du transfert des programmes, les Premières nations ont assumé des responsabilités de plus en plus grandes en ce qui concerne la mise en oeuvre de l'activité des immobilisations et de l'entretien dans les réserves. Maintenant, avec l'aide et les conseils techniques des conseils tribaux ou d'autres sources, dont le Ministère, presque toutes les Premières nations déterminent les besoins et les priorités de leurs collectivités, planifient et conçoivent les projets d'immobilisations et d'entretien, et en assurent la mise en oeuvre.

23.46 Le Ministère considère que maintenant son rôle en est surtout un d'organisme de financement. Toutefois, malgré la politique de transfert des programmes, il continue d'assumer la responsabilité de l'activité et il doit en rendre compte. C'est pourquoi on s'attendrait à ce qu'il détermine les risques et les contrôle, en veillant à ce que les projets soient planifiés, gérés et mis en oeuvre de façon appropriée.

La responsabilité de l'exécution des projets d'immobilisations a été transférée aux collectivités sans tenir compte de leur capacité de l'assumer

23.47 Lorsque le Ministère assurait lui-même la mise en oeuvre des projets d'immobilisations et d'entretien dans les collectivités des Premières nations, les services étaient fournis en général par le truchement de son groupe technique. En 1987, ce groupe a été transféré à Travaux publics Canada (maintenant Travaux publics et Services gouvernementaux Canada) et le Ministère continue d'obtenir des services exclusifs en ce domaine en vertu d'ententes spéciales de service.

23.48 Toutefois, le rôle du groupe technique a beaucoup changé dans le contexte des transferts. A l'heure actuelle, il n'effectue plus d'études de faisabilité ni d'analyse des besoins, et il ne gère pas non plus de projets d'immobilisations et d'entretien pour les Premières nations. C'est le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, plutôt que les Premières nations, qui est devenu son client, et il fait appel à ses conseils et à son appui sur le plan technique pour l'approbation des propositions de projets présentées par les Premières nations.

23.49 La réalisation fructueuse des projets d'immobilisations ou d'entretien exige de disposer de connaissances spécialisées sur le plan technique, en gestion des projets et en gestion financière. Nous avons constaté toutefois que le Ministère a transféré aux Premières nations

la responsabilité de l'exécution des projets sans s'être suffisamment assuré que celles-ci pourront disposer des connaissances spécialisées nécessaires.

23.50 Beaucoup de Premières nations demandent l'aide des conseils tribaux lorsqu'elles ont besoin d'obtenir les services techniques et les services d'experts en gestion de projet qui leur étaient offerts auparavant par le groupe technique du Ministère. Toutefois, les rapports du Ministère montrent que quelque 100 Premières nations, représentant environ le tiers de la population des réserves, ne sont pas affiliées à des conseils tribaux. Qui plus est, lors d'un examen interne réalisé en 1993, on signalait que beaucoup de conseils tribaux en étaient encore au stade de l'établissement d'unités techniques et du recrutement d'ingénieurs. Dans la pièce 23.3, un exemple de cas que nous avons documenté, nous avons noté qu'un facteur important contribuant aux dépassements de coûts et aux retards est la mauvaise gestion et un manque d'expérience dans la gestion des projets de construction importants.

23.51 De plus, la capacité de gérer les questions financières diffère d'une Première nation à l'autre. Environ la moitié de celles-ci sont désignées comme possédant des ententes de modes optionnels de financement (MOF). Il s'agit d'un type d'entente de financement offrant plus de souplesse et plus de pouvoir de décision aux Premières nations en matière de prestation de services des programmes aux membres de leurs collectivités. Ce type d'entente est négociée avec une Première nation seulement si elle le souhaite et si elle répond aux critères du Ministère sur la compétence en matière de gestion financière. Certaines Premières nations décident de ne pas adhérer à ce mode de financement et d'autres n'y sont pas admissibles parce qu'elles ne répondent pas aux critères du Ministère. En effet, certaines d'entre elles fonctionnent en vertu d'un plan de gestion financière. Ce type de plan est imposé à une Première nation par le Ministère lorsqu'elle manifeste des lacunes en matière de gestion financière.

Pièce 23.3

Exemple de cas - Installations d'approvisionnement en eau et de distribution qui ne fonctionnent pas encore, et autres retards et dépassements de coûts prévus

Ce projet d'immobilisations comporte la conception et la construction d'un réseau d'alimentation en eau pour approvisionner la collectivité en eau potable et lui assurer des services de protection contre l'incendie. Il comprend aussi l'aménagement de deux lotissements dans la réserve et la construction d'ouvrages pour le contrôle de l'érosion à trois endroits. Le projet devait être financé par le Ministère et la province, qui devaient fournir respectivement 2,2 et 1,5 millions de dollars, soit un montant total de 3,7 millions. Dans la proposition du projet de construction, la Première nation reconnaissait son manque d'expérience dans la gestion de projets de construction importants.

Les travaux portant sur les installations d'approvisionnement en eau et de distribution ont été amorcés à l'automne de 1991, et ils devaient être terminés en 1992-1993. En avril 1993, la Première nation a écrit au Ministère en lui disant qu'elle prévoyait un déficit de financement de 650 000 $. Elle notait qu'une somme de 380 000 $ du dépassement de coûts prévu était principalement attribuable à une mauvaise gestion et à l'absence d'un suivi et d'un contrôle financiers appropriés. Le Ministère a évalué la situation et convenu que le manque d'expérience en gestion de projets importants et le manque d'efficacité dans la direction des équipes de travailleurs étaient les principaux facteurs qui avaient contribué à quelque 380 000 $ du dépassement de coûts. En juillet 1993, le directeur des opérations au conseil tribal a écrit au Ministère pour lui faire part de son inquiétude; après utilisation de 90 p. 100 du budget de construction approuvé, les principaux éléments du projet - soit le puits, le réservoir et la station de pompage - ne fonctionnaient pas encore et la majeure partie des éléments d'infrastructure installés n'étaient toujours pas utilisés.

En décembre 1994, la correspondance du Ministère montrait que la nouvelle installation d'alimentation en eau ne fonctionnait pas encore et que d'autres dépassements de coûts étaient prévus. Lorsque nous avons visité le bureau de district du Ministère au printemps de 1995, le projet n'était toujours pas terminé.

23.52 La pièce 23.4, un autre exemple de cas, décrit un projet dans lequel une partie des fonds de mise en oeuvre a été transférée d'avance à une Première nation. Une longue période s'est écoulée et pourtant la conception du projet n'est pas encore terminée. Cette Première nation fonctionne actuellement en vertu d'un plan de gestion financière.

Pièce 23.4

Exemple de cas - Nécessité de réaliser une nouvelle conception de la prise d'eau et de l'installation de traitement, trois ans après le début du projet; des fonds ont aussi été transférés avant qu'ils ne soient requis

Le projet d'immobilisations en question comportait la construction d'une prise d'eau et d'une installation de traitement pour la collectivité de la Première nation.

En août 1992, l'expert-conseil engagé par celle-ci proposa l'utilisation de réservoirs d'acier hors du sol pour le réseau d'alimentation en eau. Le groupe technique du Ministère manifesta alors son inquiétude au sujet de l'installation proposée, qui constituait un élément important du projet, et il recommanda la construction d'un réservoir souterrain en béton, qu'il considérait comme une solution plus rentable. D'après l'analyse effectuée par le personnel technique en décembre 1992, le réservoir souterrain devait coûter 990 000 $, alors que le prix des réservoirs de stockage hors du sol se chiffrait à

1,6 million.

En avril 1993, une deuxième firme d'experts-conseils a fourni à la Première nation d'autres estimations de coûts indiquant que le réservoir souterrain permettrait d'économiser seulement 330 000 $, soit juste un peu plus de la moitié de l'économie de coût indiquée dans l'estimation du groupe technique. Par la suite, le premier expert-conseil retenu par la Première nation effectua un examen du plan conceptuel dans l'optique de l'utilisation de réservoirs hors du sol et il estima les coûts d'ensemble du projet complet à environ 2,9 millions de dollars.

Le personnel technique du Ministère exprima à nouveau ses craintes du fait que l'estimation de coût fondée sur le plan conceptuel était très proche du coût maximal de 3,1 millions de dollars fixé par le Ministère et il indiqua qu'il faudrait, pour cette raison, recourir à un contrôle rigoureux des coûts du projet au cours de l'étape de la conception. A l'automne de 1993, le Ministère a avancé un montant de 260 000 $ pour la conception du projet.

A l'automne de 1994, sous réserve des éléments non encore réglés, le personnel technique jugea qu'il avait reçu suffisamment de renseignements techniques et il approuva le projet en fonction d'un budget global de 3,2 millions de dollars. La correspondance du Ministère au cours du processus d'approbation indiquait que ce budget ne devait pas être dépassé. Le Ministère conclut un accord de contribution avec la Première nation en 1994-1995 pour un montant d'environ 780 000 $, afin de permettre le début de la construction. Celle-ci devait démarrer à l'automne 1994 et être achevée à l'automne de 1995.

En mars 1995, le Ministère versa la totalité des 780 000 $, en vertu de l'accord de contribution, même si la construction n'avait pas encore débuté. La Première nation présenta alors au Ministère un énoncé technique modifié des coûts aux fins d'approbation. Cette estimation s'élevait à environ 4,7 millions de dollars (en incluant un facteur de risque de 600 000 $), soit une augmentation de 1,5 million par rapport au montant de l'approbation effective du projet, accordée à l'automne de 1994. Le Ministère rejeta la nouvelle estimation du fait qu'elle dépassait de beaucoup le montant maximal initial fixé à 3,1 millions de dollars, et il recommanda une nouvelle conception de l'installation de traitement, fondée sur l'utilisation d'un réservoir souterrain.

Au moment où nous terminions notre vérification, en mai 1995, le Ministère nous a avisés qu'il prévoyait l'achèvement de la nouvelle conception pour janvier 1996 et le début de la construction à l'été de 1996. Il nous a aussi informés que, sur le montant d'un million de dollars avancé à la Première nation pour le projet, environ 290 000 $ avaient été dépensés, une somme d'environ 260 000 $ ayant été affectée à la conception du projet. Nous avons remarqué que la Première nation fonctionnait en vertu d'un plan de gestion financière, imposé par le Ministère. Celui-ci exige la mise en oeuvre d'un tel plan lorsqu'une Première nation montre des faiblesses en gestion financière.

Ainsi, presque trois ans après l'étude de faisabilité, alors que le projet d'immobilisations doit faire l'objet d'une nouvelle conception, les membres de la collectivité de la Première nation devront attendre au moins une autre année avant de disposer d'un approvisionnement adéquat en eau potable. Le projet a suivi son cours, malgré les inquiétudes exprimées dès le départ par le personnel technique du Ministère. En outre, une somme de 780 000 $ a été avancée avant qu'elle ne soit nécessaire.

Le Ministère ne profite pas pleinement des ententes de service en vigueur avec son groupe technique

23.53 Selon les conditions des ententes spéciales de services, le groupe technique fournit des conseils et de l'aide, pour certains projets et dans certaines circonstances, à la demande du Ministère.

23.54 Le mode de fonctionnement du Ministère exige l'examen par le groupe technique de la proposition de projet présentée par une Première nation chaque fois qu'il s'agit d'un projet d'immobilisations important. On effectue cet examen pour s'assurer que la proposition répond aux exigences minimales de contenu, en ce qui concerne notamment les évaluations environnementales, le cahier des charges du projet et les coûts proposés. Dans le cas des projets d'immobilisations qualifiés de petits projets, le groupe technique examine la proposition de projet seulement si le Ministère le demande expressément. Le groupe examine également les rapports d'achèvement pour les grands et les petits projets d'immobilisations. Le fait de classer un projet comme grand ou petit aide le Ministère à gérer les risques qui s'y rattachent; l'examen technique peut, pour sa part, être source d'assurance que le projet sera réalisé avec succès.

23.55 Nos visites dans les régions nous ont permis de constater que le classement d'un projet comme grand ou petit varie beaucoup d'une région à l'autre. Dans certaines d'entre elles, les projets sont qualifiés de grands si leur coût dépasse un certain montant. Une région, par exemple, classe au nombre des grands projets tous ceux dont le coût est supérieur à 500 000 $, alors qu'une autre fixe ce seuil à un million de dollars. Dans une autre région encore, on ne classe pas les projets d'immobilisations comme grands ou petits. Enfin, une autre région décide de la nécessité de recourir au groupe technique selon la nature du projet.

23.56 A notre avis, le Ministère devrait élaborer des lignes directrices générales afin de préciser quand il est nécessaire d'obtenir des conseils techniques. Dans celles-ci, on pourrait fixer le montant devant servir de seuil entre les petits et les grands projets. On pourrait aussi y indiquer les types de projets dont la réalisation pose plus de risques, et les facteurs dont il faut tenir compte en évaluant les risques du point de vue de la gestion, comme les connaissances

d'une Première nation et le fait qu'elle ait de l'expérience en gestion de projets.

23.57 En outre, les membres du personnel technique que nous avons interrogés ont indiqué que, lors de leur examen des présentations, ils constataient souvent des problèmes qui devaient être réglés avant ou durant le stade de la mise en oeuvre du projet. Certains d'entre eux ont toutefois indiqué qu'ils ne recevaient pas d'information en retour du Ministère, de sorte qu'ils ne savaient pas si l'on avait donné suite à leurs préoccupations, ni de quelle façon.

23.58 L'examen des dossiers de projets nous a permis de constater que le Ministère avait autorisé plusieurs projets avant que le groupe technique en ait approuvé la conception. Dans la pièce 23.4, nous avons signalé que le Ministère avait versé une avance d'environ un million de dollars dans un cas où le groupe technique avait à plusieurs reprises exprimé des réserves sur la conception du projet. Presque trois ans après la réception du rapport du groupe technique, le Ministère a rejeté la conception initiale proposée et a demandé une nouvelle conception du projet.

Le Ministère doit affermir son rôle pour ce qui est de veiller à l'exécution appropriée des projets d'immobilisations et d'entretien

23.59 Dans les régions et les districts, les responsables des programmes du Ministère entretiennent des contacts non officiels avec les chargés de projet des Premières nations afin de suivre l'avancement des projets d'immobilisations. Avec le nombre croissant de transferts de programmes et la réduction des effectifs du Ministère, il est d'autant plus important pour ces responsables de concentrer leurs efforts de supervision sur les projets qui présentent des risques plus élevés. Un risque possible est le dépassement des coûts prévus. Nous avons toutefois constaté que les responsables des programmes ne disposent pas toujours des renseignements nécessaires pour savoir si le pourcentage du budget dépensé jusqu'à une date donnée correspond au pourcentage du projet devant être terminé à ce moment-là. Même si certains responsables ont indiqué que les Premières nations soumettent des rapports sur l'état d'avancement des projets, les rapports que nous avons examinés dans les dossiers traitaient en général des aspects posant des problèmes, mais pas de l'état d'avancement du projet par rapport aux fonds déjà déboursés.

23.60 Nous avons aussi remarqué que les projets d'immobilisations importants en cours de réalisation ne figurent pas au Répertoire des biens immobiliers (RBI), de sorte que le Ministère ne dispose pas d'un inventaire complet de toutes les immobilisations importantes des réserves. Le RBI est mis à jour chaque année, mais il renferme seulement les projets terminés. On pourrait toutefois inclure dans ce système ceux qui sont encore en cours de réalisation, en les assortissant d'un indicateur pour montrer qu'ils ne sont pas encore

achevés; on pourrait aussi les entrer dans un sous-système distinct du RBI. De cette façon, on disposerait d'un répertoire national de toutes les immobilisations importantes, aussi bien celles qui sont terminées que celles qui sont encore en cours de réalisation.

23.61 En plus de son engagement à élaborer un système pour assurer la saisie de l'information sur la condition matérielle des biens (paragraphe 23.37), le Ministère s'est aussi engagé à demander l'élaboration de plans d'entretien et la présentation de preuves de l'exécution de ces plans. Certaines ententes de financement conclues avec les Premières nations exigent qu'elles établissent et présentent au Ministère des plans d'entretien incluant la liste de tous les biens à entretenir, les normes de qualité à appliquer dans le cas de chaque bien, la fréquence de l'entretien, le type de travail à effectuer et une estimation des coûts annuels connexes.

23.62 Nous avons constaté que, dans de nombreux cas, le Ministère n'avait pas reçu les plans d'entretien exigés, mais qu'il n'en avait pas moins continué de verser les fonds d'entretien. Le Ministère ne pouvait pas non plus garantir que les fonds d'entretien avaient été dépensés aux fins pour lesquelles ils étaient prévus, ni que les infrastructures d'immobilisations en question avaient bénéficié d'un entretien approprié.

23.63 On risque donc fort que l'entretien approprié ne soit pas assuré et les risques encourus par le Ministère à cet égard sont importants. Les Premières nations doivent faire face à beaucoup de besoins concurrentiels en matière de financement, et l'on pourrait être tenté de réaffecter les fonds en question à des secteurs autres que l'entretien des immobilisations. Or, c'est le Ministère qui est responsable en définitive des infrastructures d'immobilisations et des biens des réserves, et il court le risque que la condition matérielle de ces immobilisations se détériore prématurément et qu'elles exigent des réparations importantes et de nouveaux investissements plus tôt que prévu. Comme nous le voyons dans la pièce 23.2, le Ministère a évalué la valeur de remplacement des biens des réserves à près de 7 milliards de dollars.

23.64Le Ministère devrait profiter pleinement des conseils et de l'appui spécialisé qui lui sont offerts par son groupe technique. Il devrait aussi affermir son rôle pour ce qui est d'assurer la réalisation appropriée des projets et, en particulier, l'exécution adéquate de l'entretien des immobilisations des réserves.

Analyser les dossiers de projets

23.65 Dans le cadre de nos visites dans les régions, nous avons examiné plus de 40 projets, que nous avions sélectionnés à titre de projets d'immobilisations et d'entretien actifs au cours des trois dernières

années. Certains de ces projets sont terminés; d'autres sont encore en voie de réalisation. Nous avons aussi effectué notre sélection de manière à inclure divers types de projets, comme des écoles, des réseaux d'alimentation en eau et des installations de traitement, des entrepôts et des routes. En nous fondant sur les renseignements contenus dans les dossiers du Ministère, nous avons estimé le coût total des projets sélectionnés à plus de 100 millions de dollars.

23.66 Nous serions attendus à un respect raisonnable des politiques et des procédures du Ministère destinées à assurer la planification, la gestion et la mise en oeuvre appropriées des projets d'immobilisations et d'entretien. Ces politiques et procédures comprennent notamment :

- la définition des besoins à l'aide des Normes sur les niveaux de service du Ministère;
- l'évaluation des solutions de rechange par l'analyse des options possibles et l'établissement du coût du cycle de vie;
- la surveillance des projets et l'assurance de la qualité;
- l'évaluation des résultats des projets et les rapports d'achèvement.

23.67 Nous sommes fondés sur notre jugement pour sélectionner l'échantillon de projets dans les régions que nous avons visitées. Les résultats ont montré qu'on avait respecté les politiques et les procédures dans certains secteurs, mais que dans d'autres, il y aurait lieu d'apporter des améliorations majeures. Il ne faut pas généraliser en ce qui concerne les résultats, en les étendant à tous les projets au Ministère. Nous avons résumé dans la pièce 23.5 le fruit de notre analyse des résultats de l'échantillon.

Des améliorations importantes s'imposent pour assurer le respect des exigences du Ministère régissant l'exécution des projets d'immobilisations et d'entretien

23.68 Nous avons noté que, dans la plupart des cas, il y avait des plans de mise en oeuvre des projets indiquant les moments clés de leur réalisation et l'échéancier de financement correspondant. Nombre d'entre eux comprenaient un régime de suivi ainsi que des exigences liées à la santé et à la sécurité. Nous avons toutefois remarqué qu'il y avait lieu en général d'apporter des améliorations importantes pour répondre aux exigences du Ministère, de façon à assurer une bonne gestion et une réalisation satisfaisante des projets.

23.69 Par exemple, environ le tiers des projets que nous avons examinés ne renfermaient pas d'analyse des besoins, qui sert à préciser les besoins auxquels un projet vise à répondre. En outre, dans environ 45 p. 100 des projets, il n'y avait aucune indication montrant qu'on avait

évalué d'autres options ou des solutions de rechange afin de répondre aux besoins de l'utilisateur tout en respectant les normes de service au plus bas coût possible.

23.70 Par exemple, une solution de rechange dans le cas de la construction ou de l'achat d'une immobilisation consisterait à louer ou acheter les services destinés à être fournis au moyen de l'immobilisation. De temps à autre, on se sert d'ententes de type municipal (ETM) afin d'acheter des services pour des collectivités des Premières nations. Ces ETM sont conclues entre le Ministère ou une Première nation et une autre partie, tels un autre ministère fédéral, un gouvernement provincial, une municipalité ou un autre organisme. On peut citer comme exemple de services obtenus habituellement en vertu de ces ETM l'approvisionnement en eau, l'enlèvement et l'élimination des déchets, l'entretien des routes et des ponts, et les services de lutte contre l'incendie.

Pièce 23.5

Résumé de notre analyse des dossiers de projets

Projets ne respectant pas les critères

Critères de gestion des projets		Total	Pourcentage
Analyse des besoins		14	35
Évaluation des solutions de rechange		15	46
Documentation de l'évaluation des risques dans l'optique de la gestion du projet par la Première nation	28	82	
Caractère adéquat du plan de mise en oeuvre du projet	5	16	
Exécution de l'examen environnemental préalable	1	3	
Documentation de la surveillance		15	47
Évaluation des résultats du projet		31	91
Dépôt du rapport d'achèvement du projet		25	83

Note :Même si nous avons examiné en tout plus de 40 projets, les critères ne s'appliquaient pas tous à chacun d'eux, en raison de leur nature ou de leur état d'avancement.

23.71 Au moment de notre vérification, des rapports du Ministère indiquaient l'existence d'ETM pour environ 500 localités. Bien que le Ministère considère les ETM comme une solution de rechange rentable, il n'exige pas des Premières nations qu'elles envisagent cette solution pour remplacer un projet d'immobilisations. Dans notre échantillon, 24 projets se trouvaient dans des collectivités de Premières nations que nous pouvions considérer comme situées a proximité de centres de service, mais dans seulement la moitié de ces cas environ, on trouvait au dossier une documentation indiquant qu'une ETM avait été envisagée comme solution de rechange au projet d'immobilisations.

23.72 Environ 45 p. 100 des dossiers des projets que nous avons examinés ne contenaient pas d'indications d'une supervision ou d'un suivi approprié de la part du Ministère. Les aspects devant faire l'objet d'un contrôle comprenaient notamment l'exécution selon les normes de service et les exigences liées à la santé et la sécurité, les retenues de versements et les inspections. De plus, seulement environ le cinquième des dossiers de projets renfermaient une documentation sur l'évaluation des risques que comportait la gestion des projets par les Premières nations. Le cas présenté à la pièce 23.3 illustre les répercussions possibles lorsqu'on ne reconnaît pas qu'il existe des risques et qu'on n'en assure pas le contrôle au cours de la planification et de la mise en oeuvre du projet.

23.73 Dans la pièce 23.4, un autre exemple de cas montre qu'on ne s'est pas occupé en temps opportun des risques connus dans le cas d'un projet d'immobilisations. En conséquence, des fonds ont été transférés avant qu'ils soient nécessaires; en outre, le projet devra faire l'objet d'une nouvelle conception et la prestation du service à la collectivité de la Première nation sera retardée.

23.74 De plus, sauf dans le cas d'un projet de l'échantillon, les dossiers ne contenaient pas d'évaluation des résultats des projets. En outre, moins de 20 p. 100 des dossiers contenaient le rapport d'achèvement du projet exigé par le Ministère. Nous avons constaté que des comptes de dépenses sont tenus en vertu d'ententes de financement. Dans les cas où un certain nombre de projets sont couverts par une même entente de financement ou lorsque les projets s'étendent sur plus d'un an, il n'y a aucune manière de connaître les coûts de chaque projet. Les dossiers que nous avons examinés indiquaient que la plupart des projets s'étendent sur plus de deux ans, et qu'il n'est pas possible d'obtenir facilement de l'information sur les coûts des différents projets.

23.75 En outre, même si l'on introduit les projets terminés dans le

Répertoire des biens immobiliers (RBI) une fois par année, ces projets ne sont pas appuyés par des rapports d'achèvement de projet. Or, comme on se fonde sur le RBI pour calculer la proportion de fonds à affecter au fonctionnement et à l'entretien des immobilisations, on risque d'allouer des fonds d'entretien avant qu'ils ne soient nécessaires, et même avant qu'une immobilisation ne soit complètement terminée.

Il reste encore beaucoup de problèmes environnementaux à régler

23.76L'implantation d'une infrastructure d'immobilisations peut avoir une incidence négative sur l'environnement. C'est pourquoi, lorsque le Ministère évalue la faisabilité d'un projet, il exige l'exécution d'un examen environnemental préalable. Nous n'avons pas vérifié la qualité de ces examens, mais notre étude de l'échantillon de projets a révélé qu'on respectait presque toujours cette exigence. Nous avons toutefois relevé des secteurs où l'on n'avait pas encore réglé les problèmes environnementaux.

23.77 La *Loi sur les Indiens* donne au Ministre le pouvoir discrétionnaire de prendre certaines mesures pour assurer la protection de l'environnement des réserves. La Partie IV de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) s'applique aux ministères et organismes fédéraux, aux sociétés de la Couronne et aux terres fédérales, notamment les réserves ou autres terres de la Couronne assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Or, cette partie de la LCPE prévoit l'adoption de règlements pour protéger l'environnement. Toutefois, à part le *Règlement fédéral sur le traitement et la destruction des BPC au moyen d'unités mobiles*, aucun autre règlement n'a été adopté en vertu de cette partie de la Loi.

23.78 Au nombre des principaux aspects qui posent des risques et des préoccupations dans les réserves, on trouve les réservoirs de stockage souterrains ou hors du sol, le traitement des eaux usées et le traitement et l'élimination des effluents et des déchets. La pièce 23.6 montre que les matières non traitées constituent une menace importante pour l'environnement et qu'un nettoyage ultérieur peut s'avérer coûteux et prendre beaucoup de temps.

23.79 En janvier 1995, le Ministère a témoigné devant un comité permanent du Parlement et a reconnu qu'il existait des lacunes réglementaires relativement à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* en ce qui concerne les terres de réserve. Le Ministère a dit que, en raison de l'absence d'exigences réglementaires pertinentes, il avait décidé d'élaborer une stratégie de gestion de l'environnement. Au moment où nous terminions notre vérification, en mai 1995, nous avons constaté qu'il n'avait pas encore mis la dernière main à cette stratégie pour qu'elle puisse être mise en oeuvre.

23.80 Le Ministère nous a aussi informés qu'il avait amorcé en 1992

l'élaboration d'un Répertoire des problèmes environnementaux et d'un Plan de mesures correctives, qui devaient être achevés pour mars 1997. Le projet d'élaboration du Plan comprenait quatre étapes. Les étapes un et deux consistaient à trouver les données disponibles sur la question et à visiter les réserves afin de prélever des échantillons de sol et d'eau. Le Ministère en est actuellement à la troisième étape, celle de l'exécution de tests approfondis pour déterminer, dans chaque cas, l'étendue de la contamination et les mesures correctives ou de suivi nécessaires. On nous a informés que les coûts des mesures correctives ne pourront être connus qu'une fois cette étape terminée. Quoi qu'il en soit, plus de 1 600 problèmes environnementaux ont été répertoriés jusqu'à maintenant dans les réserves habitées, et les mesures correctives coûteraient des millions de dollars.

23.81 De plus, nous avons noté que le Ministère a conclu un protocole d'entente avec les autres ministères fédéraux en 1984 afin de définir leurs responsabilités et leurs rôles respectifs en ce qui a trait aux questions environnementales et autres préoccupations dans le cadre de la prestation des immobilisations dans les réserves. On n'a toutefois pas donné suite au protocole pendant un certain temps. De la correspondance de mai 1994 indiquait que le Ministère avait commencé à demander l'apport des intéressés afin d'évaluer la possibilité d'application du protocole. Toutefois, au moment où nous terminions la vérification, le protocole n'avait pas encore été mis à jour.

23.82 En résumé, notre examen des dossiers a révélé qu'il y a encore place à amélioration dans la façon dont le Ministère surveille l'exécution des projets d'immobilisations. De plus, il reste encore beaucoup de problèmes environnementaux à régler.

23.83Le Ministère devrait examiner et confirmer les secteurs où il existe des lacunes dans le respect de ses exigences sur les plans de la planification, de la mise en oeuvre et de l'évaluation des projets d'immobilisations, et prendre des mesures afin d'assurer la mise en oeuvre plus efficace et plus efficiente des projets. Il devrait aussi respecter son échéancier en ce qui concerne la détermination et le règlement des problèmes environnementaux, en travaillant notamment avec les autres ministères à combler les lacunes en matière de réglementation et à remplir ses autres responsabilités dans le domaine de l'environnement.

Pièce 23.6

Exemple de cas - Des mesures correctives sont encore nécessaires deux ans après un incident environnemental, parce qu'on n'est pas intervenu en temps opportun

En 1977, on a demandé au Ministère de retirer le mazout lourd se trouvant encore dans les réservoirs de combustible d'une conserverie désaffectée, située sur un terrain maintenant intégré à une réserve. En

1990, la Première nation a informé le Ministère qu'elle éprouvait des craintes au sujet de ces réservoirs. Dans un rapport sur les répercussions environnementales éventuelles, soumis par la Première nation en 1991, celle-ci réitérait ses craintes au sujet des risques posés par le combustible présent dans les réservoirs.

En avril 1993, quelque 4 500 litres de mazout lourd de type « C » se sont écoulés de l'un des réservoirs, qui était tombé à travers le quai de la conserverie. En intervenant rapidement, on a pu contenir environ 10 p. 100 du combustible, mais les autres 4 000 litres se sont répandus sur une distance d'environ un kilomètre et demi, le long d'une plage adjacente à la réserve, en y adhérant. On a parachevé le nettoyage par la suite. En juillet 1994, une évaluation des autres réservoirs de la conserverie a révélé qu'au moins deux autres déversements importants d'hydrocarbures s'étaient produits dans la réserve à partir de ceux-ci, au fil du temps.

On a dépensé environ 1,6 million de dollars pour le premier déversement. Il faudra toutefois prendre d'autres mesures pour assainir le sol contaminé par les fuites ultérieures. La Première nation a soumis une proposition d'un coût estimatif d'un million de dollars, pour les mesures d'assainissement de l'emplacement. Par ailleurs, on n'a pas encore évalué les répercussions sur les poissons et les autres formes de vie marine. Si le Ministère avait pris en temps opportun les mesures nécessaires, on aurait pu atténuer ces problèmes.

Examiner la responsabilité en ce qui concerne les résultats

Les rapports du Ministère fournissaient certaines données, mais ils n'offraient pas toujours une image complète des immobilisations et des services dans les réserves

23.84 Dans les récentes parties III de son *Budget des dépenses*, le Ministère a fourni des données sur les services d'eau et d'égouts existants, dispensés aux habitations et aux écoles des réserves. Ces données montraient les progrès réalisés de façon générale sur une période de cinq ans. Par exemple, en 1993-1994, des installations scolaires d'une superficie d'environ 675 000 mètres carrés ont été mises à la disposition des réserves, soit une augmentation de presque 25 p. 100 par rapport à 1989-1990.

23.85 Toutefois, les progrès dans le cadre de l'activité qui étaient signalés dans les parties III du *Budget des dépenses* n'étaient pas reliés à des objectifs précis établis par le Ministère dans son plan d'immobilisations à long terme. Les données sur les progrès réalisés dans des secteurs prioritaires comme les réseaux de distribution d'électricité et les services de protection contre l'incendie n'étaient pas présentées sous forme de tableaux. En outre, on n'analysait pas les renseignements sur les réseaux d'eau et d'égouts ou les services de protection contre l'incendie par rapport aux objectifs établis pour réduire les arriérés.

23.86 Les services de protection contre l'incendie sont considérés comme un domaine prioritaire de l'activité, car ces services ont une incidence sur la sécurité des collectivités. Il s'agit aussi d'un secteur important en raison du grand nombre de décès dus à des incendies dans les réserves. Un rapport sur les pertes dues aux incendies au Canada indiquait que, sur dix ans, le taux moyen de décès dans les réserves, de 1983 à 1992, était trois fois supérieur à la moyenne canadienne pendant cette période.

23.87 Le plan d'immobilisations à long terme de 1992-1993 à 1996-1997 indiquait qu'environ 150 localités comptant plus de dix maisons ne possédaient pas de services adéquats de protection contre l'incendie. Selon les données apparaissant dans ce plan établi en 1991, environ 75 p. 100 de ces localités possédaient alors des services appropriés en ce domaine. La Partie III du Budget de 1995-1996 montre que seulement 56 p. 100 des collectivités des Premières nations possédaient des services adéquats à cet égard en mars 1994.

23.88 Le Ministère nous a dit que les définitions quand au caractère adéquat des services de protection contre l'incendie ont été modifiées en 1992-1993. S'il avait inclus les données sur la nouvelle catégorie instaurée à ce moment-là, ce n'est pas 56 p. 100, mais 80 p. 100 qu'il aurait fallu inscrire. On n'expliquait pas ce changement de définitions dans la Partie III. De plus, sans une base comparable pour les données rassemblées en vertu des définitions antérieures, le Ministère n'est pas en mesure d'évaluer les progrès réalisés, en admettant qu'il y en ait, dans la prestation des services de protection contre l'incendie.

23.89 Nous avons noté également que la nouvelle catégorie renferme des services de protection contre l'incendie qui n'ont pas fait l'objet d'un examen sur place par un spécialiste ainsi que des services qui ne répondent pas aux normes sur les niveaux de service (NNS) du Ministère ou qui ne font pas l'objet d'ententes pour la prestation du matériel et du personnel nécessaires. A l'exception d'un rapport régional qui reliait les pertes subies par suite d'incendies au caractère inadéquat de l'infrastructure d'immobilisations, il n'existe pas de renseignements au sujet de l'incidence de l'activité immobilisations et entretien du Ministère sur la protection contre l'incendie dans les réserves.

23.90 Les données figurant dans les versions successives de la Partie III du *Budget des dépenses* indiquaient qu'environ 92 p. 100 des maisons des réserves bénéficiaient de services d'eau adéquats en 1993-1994 (86 p. 100 en 1989-1990). Toutefois, un rapport d'étude publié après notre vérification indiquait que seulement la moitié des services d'eau des collectivités des Premières nations ne présentaient pas de problèmes et qu'environ le cinquième des services d'eau posent des inquiétudes pour la santé et la sécurité. Les renseignements présentés dans la Partie

III du Budget ne donnent pas toujours une image complète de la situation dans les réserves.

L'analyse insuffisante des renseignements recueillis sur l'activité limite la capacité du Ministère de rendre compte des résultats obtenus

23.91 On s'attendrait à ce que le Ministère possède des renseignements adéquats sur l'incidence des fonds dépensés dans le cadre de l'activité des immobilisations et de l'entretien, de façon à pouvoir rendre compte des résultats obtenus dans la poursuite de l'objectif de l'activité. La principale source de renseignements du Ministère sur l'activité est le Système de gestion des immobilisations (SGI), un système informatique. Le Répertoire des biens immobiliers (RBI) et le Système de rapports sur la condition des biens (SRCB) sont les deux sous-systèmes qui renferment des données sur le répertoire national des immobilisations terminées dans les réserves et sur la condition matérielle de ces biens.

23.92 Nous avons noté que le répertoire national n'est pas complet, car les immobilisations importantes en cours de réalisation n'y sont pas saisies (voir le paragraphe 23.60). En ne reconnaissant pas les projets ni les travaux en cours, on donne une image incomplète de ce qui a été réalisé dans le cadre des efforts déployés pour atteindre les objectifs opérationnels. De plus, les renseignements sur la condition matérielle des biens sont censés être inclus dans le SRCB sur une période de cinq ans. Or, au mois de mai 1995, on n'avait pas encore parachevé le processus. Selon le Ministère, en décembre 1994, le pourcentage des biens dont la condition avait été rapportée allait de 25 p. 100 pour l'éclairage des rues à 91 p. 100 pour les ponts.

23.93 Le Ministère nous a dit que le Système de gestion des immobilisations est en mesure de fournir les différents rapports nécessaires pour suivre les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs établis dans les plans d'immobilisations. Toutefois, nous n'avons pas trouvé de rapports du Ministère indiquant et résumant les progrès annuels réalisés au sein de l'activité des immobilisations et de l'entretien par rapport au plan d'immobilisations. Bien que le financement autorisé ait été inférieur de 100 millions de dollars à celui demandé par le Ministère dans son plan, il n'existait pas d'analyse pour déterminer si l'on allait modifier les objectifs, et comment. Le Ministère ne possède donc pas de renseignements appropriés pour déterminer si les résultats annuels de l'activité correspondent aux objectifs, ou pour rendre compte au Parlement de ces résultats.

23.94 Il est également question, dans le plan d'immobilisations, d'une stratégie de dix ans en vue d'éliminer complètement l'arriéré. Depuis 1992-1993, début de la période visée par le plan d'immobilisations, il n'y a pas eu au Ministère de rapports systématiques analysant comment se situent la demande prévue et le taux d'acquisition des immobilisations par rapport à la situation actuelle. C'est pourquoi le

Ministère ne dispose pas des renseignements nécessaires pour déterminer si l'on réussira à éliminer l'arriéré en dix ans, ou dans quelle mesure on l'éliminera. Ces renseignements pourraient l'aider à évaluer s'il y a lieu de recourir à des mesures de rechange au cours de la période actuelle de cinq ans. Ils constitueraient aussi des données de base sur lesquelles il pourrait se fonder afin de rajuster les objectifs pour la période de dix ans, au besoin, et faire rapport au Parlement.

23.95A l'exception du rapport de l'étude sur les réseaux d'eau et d'égouts, il n'existe pas d'analyse pour évaluer la situation dans les réserves et voir comment elle se compare aux Normes sur les niveaux de service du Ministère ou à d'autres documents de base sur les conditions dans les autres collectivités canadiennes. Sans ces renseignements, rassemblés périodiquement, le Ministère n'est pas en mesure d'assurer la planification des immobilisations, dans l'optique de son objectif global de parvenir à la parité. De plus, le Ministère ne sera pas en mesure de renseigner le Parlement sur les progrès accomplis, à la fin de la période quinquennale, après l'engagement de dépenses totales de trois milliards de dollars; il ne pourra pas dire en particulier, en ce qui concerne la parité poursuivie, si l'écart s'élargit ou se rétrécit, et dans quelle mesure.

23.96 Pour rendre compte des résultats de l'activité, nous pensons que le Ministère doit posséder de l'information qui lui permette de mesurer les progrès réalisés chaque année, ainsi qu'à moyen et à long terme. Il doit aussi effectuer des analyses périodiques en vue d'évaluer l'écart entre la situation des Premières nations et une base établie de comparaison avec d'autres collectivités canadiennes afin de pouvoir poursuivre en connaissance de cause l'objectif global de parité.

23.97Le Ministère devrait tenir un répertoire de toutes les immobilisations importantes des réserves, y compris des projets en cours de réalisation. Il devrait aussi analyser les renseignements recueillis afin de mesurer et rapporter les progrès accomplis au sein de l'activité immobilisations et entretien dans la poursuite des objectifs annuels, et des objectifs à moyen et à long terme. Le Ministère devrait aussi effectuer des analyses périodiques afin de comparer les conditions dans les collectivités des Premières nations à des paramètres établis, de façon à pouvoir assurer la planification des immobilisations et à faire rapport au Parlement en connaissance de cause.

Conclusion

23.98 Les besoins et les conditions varient d'une collectivité à l'autre parmi les Premières nations, dont le nombre s'élève à plus de 600. Le cadre d'allocation du financement affecté aux immobilisations et à l'entretien constitue un outil important pour ajuster les ressources aux besoins des collectivités. Nous avons constaté que l'allocation des fonds aux régions ne correspond pas nécessairement aux besoins actuels

les plus grands dans les réserves. Avec la fin de l'examen des programmes du gouvernement, dans le contexte financier actuel qui restreint la croissance, il est peut-être opportun pour le Ministère de revoir et de mettre à jour son cadre d'allocation du financement.

23.99 Avec l'approche qu'il a adopté pour les transferts de programmes, le Ministère a continué de confier aux Premières nations la responsabilité de la planification, de la mise en oeuvre et de l'évaluation des projets d'immobilisations. Toutefois, celles-ci n'ont pas toutes la même capacité d'exécuter les projets d'immobilisations. Bien que certaines d'entre elles soient appuyées par les groupes techniques des conseils tribaux, beaucoup d'entre elles ne peuvent compter sur une telle aide. Comme le Ministère a réduit sa participation à la prestation des services, tout en conservant la responsabilité d'ensemble de l'activité, la gestion des risques devient un aspect d'une importance capitale. Nous avons constaté que le Ministère ne s'est pas occupé suffisamment de l'élément risque, ce qui lui aurait permis de venir en aide aux Premières nations qui ont besoin d'une assistance sur le plan technique ou en matière de gestion.

23.100 Par ailleurs, un secteur particulièrement crucial de l'activité, au plan des risques, est l'élément entretien. Nous avons constaté que, même si le Ministère exige la présentation de plans d'entretien, ceux-ci ne sont pas toujours soumis par les Premières nations. Les ententes de financement négociées portent en général sur un certain nombre de projets d'immobilisations et d'entretien, de sorte que les coûts des différents projets ne sont pas indiqués séparément. On court donc le risque que des travaux d'entretien nécessaires soient négligés. Le Ministère est responsable en dernière analyse des immobilisations et de la prestation de l'infrastructure de base dans les réserves. Le coût de remplacement estimatif des immobilisations actuelles atteint presque sept milliards de dollars, de sorte que le Ministère pourrait se voir obligé de procéder prématurément à de nouveaux investissements importants.

23.101 L'objectif de l'activité immobilisations et entretien n'est pas appuyé adéquatement par des objectifs opérationnels permettant de mesurer les progrès accomplis. Il faut aussi améliorer les rapports sur les résultats de l'activité qui sont remis par le Ministère. Selon nous, celui-ci devrait analyser les renseignements sur l'activité afin de rendre compte des progrès réalisés chaque année, ainsi qu'à moyen et à long terme, dans l'optique de l'objectif de parité entre les réserves et les collectivités de l'extérieur en matière d'immobilisations et de services.

Réponse du Ministère : *A la suite du transfert aux Premières nations des responsabilités relatives à l'exécution de l'activité des immobilisations et de leur entretien, le Ministère a oeuvré dans divers secteurs pour que les rares ressources destinées aux immobilisations soient utilisées de façon efficace. Il appuie le développement de la capacité des Premières nations en finançant des cours de formation et*

fournit de l'aide à ces dernières par l'intermédiaire des conseils tribaux. Il a mis au point des systèmes d'information pour suivre les principales immobilisations et leur condition matérielle, et il cherche à améliorer la qualité et l'actualité des données et des rapports.

Les normes applicables à la majorité des nouvelles immobilisations ont été mises à jour et d'importants progrès ont été réalisés dans la surveillance des ententes de financement et dans les vérifications visant à améliorer la reddition de comptes. Des procédures ont été mises en place pour permettre aux Premières nations de travailler avec les bureaux régionaux afin de déterminer les projets qui répondent aux priorités en matière de santé, de sécurité et de maintien des immobilisations en bon état de fonctionnement ainsi que pour les aider à accéder à une information et à des technologies appropriées.

Dans la mesure où les ressources disponibles le permettaient, les immobilisations des collectivités des Premières nations ont été rapprochées des normes de celles des autres collectivités, mais il reste encore beaucoup à faire.

Le premier objectif de l'activité des immobilisations et de l'entretien est de répondre aux besoins immédiats en infrastructure des collectivités des Premières nations, et ce, dans les limites des ressources disponibles. La priorité doit donc être accordée aux questions de santé et de sécurité qui ont été déterminées par les bureaux régionaux travaillant directement avec les Premières nations. Dans la mesure pertinente à cet égard, le Ministère examinera les objectifs fixés dans le plan d'immobilisations à long terme et améliorera la surveillance des progrès réalisés. Les travaux de mise à jour des normes sur les niveaux de service (NNS) se poursuivent dans le cadre du maintien d'un point de référence qui permet de voir à ce que les nouvelles installations dans les collectivités des Premières nations respectent des normes acceptables par rapport à celles qui s'appliquent aux installations dans les autres collectivités canadiennes.

Les besoins des collectivités des Premières nations, tout comme ceux des autres collectivités, évoluent constamment en réaction à des facteurs comme les priorités changeantes, la croissance de la population et la construction de nouveaux logements.

Le cadre actuel d'allocation des fonds aux régions est fondé en partie sur les besoins connus et en partie sur la population. La stabilité qui en résulte au niveau des allocations donne aux régions plus de certitude lorsqu'elles travaillent avec les Premières nations pour déterminer la façon de donner suite aux priorités des collectivités et empêcher une réaction négative de la part d'une région aux prises avec des arriérés considérables lorsque celle-ci reçoit un financement réduit. Comme les ressources destinées aux immobilisations ne permettent pas de répondre à la demande courante, un nouveau cadre d'allocation des fonds ne contribuera pas beaucoup à répondre à l'ensemble des besoins des collectivités des Premières nations. Le Ministère envisagera toutefois de revoir la méthode dont il se sert pour allouer des fonds aux régions.

Le transfert aux Premières nations des responsabilités en matière de construction et d'entretien des immobilisations a obligé le Ministère à modifier son rôle et sa façon de travailler avec les Premières nations, et c'est un processus qui se poursuit. Par ailleurs, au fur et à mesure que les Premières nations deviennent directement responsables de la fourniture des services, le Ministère réoriente ses activités sur la nécessité de voir à ce que les projets soient exécutés de façon appropriée et que les installations soient entretenues adéquatement. Le Ministère continuera donc à examiner ses activités pour faire en sorte que les ressources disponibles soient utilisées plus efficacement afin d'évaluer le risque et de surveiller la mise en oeuvre des projets d'immobilisations et des plans d'entretien.

Comme suite à la grande importance qu'il accorde à la reddition de comptes, le Ministère procède à l'examen de ses méthodes de surveillance de la mise en oeuvre des projets d'immobilisations et des plans d'entretien par les Premières nations. En particulier, le Ministère revoit ses directives sur les projets et les activités d'immobilisations et d'entretien.

Le Ministère possède un important système d'information qui fournit une liste de tous les grands projets d'immobilisations terminés ainsi que des mises à jour régulières sur leur condition matérielle. Dans le cadre des mesures qu'il prend pour améliorer la qualité de son information de base, le Ministère cherche constamment des moyens d'améliorer la qualité et l'actualité des données sur les immobilisations et de produire des analyses et des rapports plus pertinents des conditions dans les collectivités des Premières nations.

Équipe de vérification

Ted Bonder
Bruce Carroll
Murray Duncan
Gail Fifik
Marilyn Jodoin
Don MacNeill
Suzanne Moorhead
Rosemary Renstad
Anne Marie Smith
Gregory Springate

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec la vérificatrice responsable, M^me^ Nancy Cheng.

Chapitre 24

Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire

Gestion financière, responsabilisation et vérification

Table des matières

	Page
Points saillants	24-5
Introduction	24-7
Utilisation des fonds renouvelables au gouvernement canadien	24-7
Contexte juridique des fonds renouvelables	24-9
Conception de la vérification	24-9
Objet et méthode	24-9
Critères de la vérification	24-11
Observations et recommandations	24-11
Observations générales	24-11
Les fonds renouvelables sont bons s'ils sont bien utilisés	24-13
Le cadre stratégique et redditionnel obtient une note de passage	24-13
Le temps d'agir est venu	24-13
Les résultats des fonds renouvelables	24-13
Les fonds renouvelables simplifient-ils l'affectation des ressources?	24-13
Les fonds renouvelables favorisent-ils la prestation d'un service rentable, qui répond aux besoins des clients?	24-14
Les pratiques commerciales se sont-elles améliorées?	24-15
Les objectifs d'intérêt public sont-ils atteints à un coût raisonnable?	24-16
L'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds renouvelables	24-19
Les responsabilités sont-elles clairement attribuées et des pouvoirs correspondants sont-ils délégués?	24-19
Y a-t-il des attentes claires concernant les objectifs à atteindre?	24-21
Le rendement est-il communiqué et validé?	24-22
Les responsables surveillent-ils le rendement	

et les résultats, et assurent-ils le suivi? 24-24

Observations connexes 24-26
Renforcement des capacités : formation, compétences et éducation 24-26
Gérer des services de soutien pour le gouvernement 24-27

Pièces

24.1 Mouvements des fonds en 1993-1994 (en millions de dollars) selon les états financiers 24-8
(Pièce 24.1 n'est pas disponible, voir le Rapport)
24.2 Nombre de fonds renouvelables fonctionnant entre 1980 et 1995 24-9
(Pièce 24.2 n'est pas disponible, voir le Rapport)
24.3 Le cadre stratégique juridique et administratif 24-10
24.4 Méthode de vérification 24-11
24.5 Constatations de la vérification en bref 24-12
24.6 Incidence des effets indirects 24-17
24.7 Partage des responsabilités et des pouvoirs selon la politique du Conseil du Trésor 24-20

Annexe I

Fonds renouvelables au gouvernement 24-29

Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire

Gestion financière, responsabilisation et vérification

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Michael Weir

Points saillants

24.1 Un fonds renouvelable est un « pouvoir permanent de dépenser des recettes ». Une fois que le Parlement autorise l'établissement d'un fonds renouvelable pour un service organisationnel du gouvernement, les gestionnaires de ce service peuvent continuer d'en dépenser les recettes en permanence à des fins approuvées et dans des limites convenues. Près de 4,3 milliards de dollars sont administrés au moyen de fonds renouvelables chaque année. La plus grande partie de ce montant est affectée à des services de soutien internes du gouvernement. Une autre partie, petite mais en croissance, est affectée à des services destinés au public.

24.2 Le Conseil du Trésor établit la politique sur les fonds renouvelables. Du point de vue de la reddition des comptes et du rendement, nous donnons à la politique la note de passage, mais nous pensons que le Conseil du Trésor devrait la renforcer pour répondre aux besoins changeants d'aujourd'hui.

24.3 Les fonds renouvelables influent sur le rendement. Ce sont des outils qui ont leur utilité, mais ils ne sont pas une panacée. Leur utilisation peut améliorer la productivité dans la fonction publique et, jumelée à d'autres arrangements appropriés, peut aider à atteindre des objectifs d'intérêt public à des coûts raisonnables. Mais il arrive que leur utilisation crée des situations qui ont des effets indirects indésirables, notamment la subordination d'objectifs d'intérêt public aux buts de tel ou tel service et l'impression que l'établissement des prix est subjectif.

24.4 A notre avis, les règles et procédures pertinentes du Conseil du Trésor offriraient un meilleur cadre de gestion de ces effets indirects, dans la mesure où elles :

orendraient plus transparentes les activités d'intérêt public par une obligation d'information accrue;

osimplifieraient et rendraient plus claires et plus fermes les règles régissant la comptabilisation des affectations des coûts et des transferts.

Par-dessus tout, le Conseil du Trésor doit trouver des moyens de mieux surveiller les services qui fonctionnent avec des fonds renouvelables.

24.5 Il est particulièrement approprié que le gouvernement s'occupe de ces questions en ce moment. Le gouvernement recourt de plus en plus aux fonds renouvelables pour les services qui desservent le public selon la formule du recouvrement des coûts. Bien que les montants en cause soient relativement peu élevés, ce recours aux fonds renouvelables fait payer le prix des programmes par des groupes d'utilisateurs précis plutôt que par les contribuables en général. Des questions qui n'ont jusqu'ici concerné que les fonctionnaires auront de plus en plus de répercussions sur l'ensemble des Canadiens.

Introduction

Utilisation des fonds renouvelables au gouvernement canadien

24.6 Les recettes que le gouvernement reçoit de diverses sources telles que l'impôt, les emprunts, les droits d'utilisation, les droits de douane, etc. sont versées au « Trésor » et ensuite réparties entre les divers programmes que gèrent les ministères et les organismes. Cette répartition s'effectue selon diverses formes d'autorisations parlementaires pour le financement des programmes gouvernementaux, notamment les autorisations législatives (p. ex. les fonds renouvelables), les crédits nets et les crédits annuels. Lorsqu'un fonds renouvelable finance les activités d'un service qui dessert le public, il est appelé fonds d'**entreprise;** s'il finance une entité qui fournit des services de soutien à d'autres services gouvernementaux, il

est appelé fonds de **services communs**.

24.7 Un fonds renouvelable est une autorisation permanente donnée par le Parlement d'utiliser des recettes générées par une activité en vue de la financer. Cette autorisation se poursuit en général d'une année à l'autre, sans que le Parlement ait à la renouveler. Même si des excédents ou des déficits peuvent se produire d'une année à l'autre, ils devraient s'annuler avec le temps. Un fonds renouvelable devrait favoriser l'accroissement de la rentabilité, l'utilisation optimale des ressources et de bonnes pratiques d'affaires, et inciter à tenir compte des besoins des clients, lorsqu'il est utilisé avec d'autres arrangements appropriés. Parmi ceux-ci mentionnons le cadre juridique et stratégique régissant la prestation de services gouvernementaux, le leadership de l'organisation ainsi que le régime de stimulants et d'incitatifs.

24.8 Les pratiques comptables des fonds renouvelables et les exigences connexes concernant l'information à fournir ont pour but d'aider les gestionnaires et le personnel à se concentrer sur les coûts des extrants et sur le rendement. Les recettes du service proviennent de la vente de ses extrants à ses « clients ». La comptabilité révèle les liens entre les coûts et les extrants, par l'application des conventions normales de comptabilité d'entreprise (ou d'exercice).

24.9 Le gouvernement peut contrôler et surveiller la croissance et le rendement des services qui utilisent un fonds renouvelable en veillant à ce que les gestionnaires du service :

- fournissent des biens et services déterminés et approuvés, à des taux approuvés;
- utilisent les recettes provenant de l'exploitation pour financer les activités connexes;
- rendent adéquatement compte de leurs opérations.

24.10 Envisagé sous un autre angle, un fonds renouvelable peut être vu comme un compte en banque ou une marge de crédit. On trouvera à la pièce 24.1 une présentation des mouvements de fonds consolidés dans les services qui ont fonctionné avec des fonds renouvelables en 1993-1994. On constate des mouvements d'environ 4,3 milliards de dollars en recettes pour onze fonds renouvelables cette année-là. Environ 1,2 milliard de dollars des recettes totales représentent les droits versés par les ministères utilisateurs, à partir de leurs crédits, à des entités de services communs. Ces organismes, relevant principalement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, fournissent des services de soutien - services de télécommunications, de locaux, d'impression, de formation et d'achat - au reste du gouvernement.

24.11 Le gouvernement utilise les fonds renouvelables depuis plusieurs dizaines d'années. Entre 1980 et 1995, il a exploité 23 fonds renouvelables de durées différentes. Quatre d'entre eux ont fonctionné pendant toute cette période. On trouvera à l'annexe 1 les données essentielles sur chacun de ces fonds.

24.12 La pièce 24.2 indique que le nombre de fonds renouvelables utilisés au cours de la période de 1980 à 1995 a augmenté. Au 31 mars 1995, on comptait 17 fonds renouvelables, comparativement à onze l'année précédente. Cette pièce montre également que le gouvernement utilise un plus grand nombre de fonds renouvelables d'entreprise : les droits demandés au public en 1994-1995 se sont élevés à 135 millions de dollars comparativement à 70 millions en 1993-1994. L'augmentation apparente du nombre de fonds de services communs est attribuable à un détachement de certaines portions du fonds renouvelable des Approvisionnements, certains services étant devenus des services optionnels et des organismes de service spéciaux avec des fonds renouvelables distincts.

Contexte juridique des fonds renouvelables

24.13 Un grand nombre d'instruments législatifs et de politiques régissent les services qui sont financés à l'aide de fonds renouvelables; la politique administrative du Conseil du Trésor joue un rôle déterminant. Ensemble, ces instruments constituent le cadre établi par le gouvernement pour le fonctionnement de ces services particuliers. La pièce 24.3 présente brièvement le cadre stratégique juridique et administratif qui régit le fonctionnement des fonds renouvelables.

Pièce 24.1 n'est pas disponible, voir le Rapport

Conception de la vérification

Objet et méthode

24.14 Nous avons affectué cette vérification pour donner au Parlement de l'information sur la façon dont fonctionne le système de contrôle interne et de responsabilisation des fonds renouvelables. La politique du Conseil du Trésor fixe le cadre de ce système : ses procédures, en particulier ses procédures relatives à la surveillance, sont des éléments clés du système de contrôle et de responsabilisation. Notre but était d'évaluer si le Parlement pouvait raisonnablement se fier au système pour promouvoir un meilleur rendement et une bonne responsabilisation dans les services qui utilisent des fonds renouvelables.

24.15 Nous avons examiné tant les résultats que le processus. Les résultats étaient ceux découlant de l'utilisation des fonds

renouvelables au cours des 15 dernières années. Nous avons également examiné comment la politique et les procédures du Conseil du Trésor favorisent la responsabilisation chez les organismes qui utilisent ces fonds. La pièce 24.4 présente notre méthode.

Pièce 24.2 n'est pas disponible, voir le Rapport

24.16 Il a été difficile de trouver des données tangibles sur certains aspects du rendement. Le plus souvent, nous avons étudié des indicateurs plutôt que des mesures définitives. Dans certains cas, les indicateurs étaient rares. Il faut exercer son jugement pour interpréter les indicateurs, ce qui introduit une certaine subjectivité dans nos constatations. Lorsque les données appuient nos constatations au point d'éliminer tout doute raisonnable, nous avons utilisé l'expression « à notre avis » ou « nous concluons que ». Par contre, lorsque nos constatations reflètent une prépondérance de probabilité, nous utilisons l'expression « il semble que ». Lorsque nous n'avons pu tirer de conclusion, nous le disons.

Pièce 24.3

Le cadre stratégique juridique et administratif

Le rôle du Conseil du Trésor est d'établir les politiques administratives qui assurent le fonctionnement efficace des mouvements de fonds publics en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Sa **politique sur les services communs** fixe le cadre général régissant les activités et les organisations de services communs et la façon dont ils desservent les ministères et organismes. La **politique sur les marchés** régit l'approvisionnement concurrentiel. Le guide intitulé « Faire plus avec l'argent des contribuables - Rendre l'organisation plus efficiente » donne des indications sur la manière de dispenser les services de façon plus économique et efficiente. Les lignes directrices sur les **organismes de service spéciaux** établissent le cadre redditionnel général des dix organismes qui utilisent des fonds renouvelables.

La politique administrative n'existe pas isolément. Elle s'ajoute aux autorisations législatives qui précisent les fonctions et les pouvoirs des principaux ministères, telles la *Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services* et la *Loi sur le ministère de la Justice*, ainsi que les textes réglementaires tels que la *Loi sur les fonds renouvelables* et le *Règlement sur les marchés de l'État*. Ces textes réglementaires et politiques créent ensemble le contexte juridique dans lequel fonctionnent les services financés par les fonds renouvelables.

Modification de la politique sur les services communs

En 1992, suite aux recommandations faites par le Groupe de travail Fonction publique 2000, le gouvernement a modifié certains éléments

importants du cadre, en particulier la politique sur les services communs. Plus précisément, le Conseil du Trésor a décidé de rendre « optionnels » le plus grand nombre de services communs possible. Le fait de désigner un service comme optionnel donne à chaque gestionnaire hiérarchique le droit de choisir le fournisseur de services de soutien qui donne le meilleur rapport qualité-prix, que ce service soit fourni par un service commun ou par un fournisseur du secteur commercial. Les fonds renouvelables ont été accordés aux entités qui fournissent des services optionnels.

En même temps, le gouvernement est revenu au financement par voie de crédits pour la plupart de ses services de soutien obligatoires. Cette nouvelle orientation de la politique des services communs du Conseil du Trésor a eu de profondes répercussions sur les entités de services communs qui utilisent des fonds renouvelables. On attend maintenant de ces entités qu'elles fonctionnent en tenant compte de leurs recettes dans un environnement concurrentiel. La concurrence impose aux organismes de services communs de chercher davantage à satisfaire les besoins de leurs clients, de fournir de bons services à des prix concurrentiels et de fonctionner de façon efficiente. Le personnel du Conseil du Trésor estime que les mécanismes du marché réussiront plus efficacement à réaliser ces avantages que des politiques et des mécanismes de contrôle administratif. Les services communs auraient à « gagner leurs parts de marchés et à se tailler une place » en montrant aux ministères clients qu'ils sont le fournisseur offrant le meilleur rapport qualité-prix dans un environnement concurrentiel.

24.17 Comme nous l'avons dit, notre vérification a porté sur le Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons déterminé qu'il était plus important d'évaluer le cadre de responsabilisation global, qui touche tous les fonds renouvelables, que la gestion de services particuliers, services que nous ne mentionnons pas dans le chapitre.

24.18 Nous avons non seulement évalué les résultats et le processus en fonction des critères, mais avons recommandé des changements pour l'avenir. Pour être en mesure de formuler des recommandations, nous avons approfondi notre analyse des résultats obtenus, des liens entre nos constatations sur les résultats et sur l'obligation de rendre compte ainsi que d'autres facteurs pertinents. Dans certains cas, notre analyse donne à penser qu'il faudrait chercher dans des domaines extérieurs à l'étendue directe de cette vérification les clés d'un meilleur rendement. Nous faisons deux observations concluantes en ce sens à la fin du chapitre.

Critères de la vérification

24.19 Nous avons utilisé quatre critères pour évaluer le rendement et les résultats obtenus à l'aide de fonds renouvelables, et cinq critères pour déterminer dans quelle mesure les règles établissent l'obligation de rendre compte (voir la pièce 24.5).

Observations et recommandations

Observations générales

24.20 On trouvera à la pièce 24.5 un résumé de nos constatations en fonction des critères utilisés pour cette vérification. Les données que nous avons pu obtenir indiquent qu'en général l'utilisation des fonds renouvelables a satisfait à deux critères de rendement sur quatre et a partiellement satisfait à un troisième critère; et aussi que les données étaient insuffisantes pour appuyer une conclusion concernant le quatrième critère. Les règles et procédures ont généralement satisfait à trois des cinq critères relatifs à l'obligation de rendre compte et ont satisfait partiellement aux deux autres critères.

Pièce 24.4

Méthode de vérification

Résultats. Pour vérifier les résultats, nous avons comparé l'information sur le rendement de tous les services qui ont utilisé des fonds renouvelables entre 1980 et 1995. Cette information provenait de multiples sources. Nous avons commencé par l'information publique, c'est-à-dire les états financiers, les renseignements fournis dans le *Budget des dépenses*, les rapports annuels pour certains fonds et les rapports antérieurs du Bureau. Nous avons aussi puisé des renseignements dans nos anciens dossiers, dans la base de données du gouvernement sur les rapports de vérification interne et d'évaluation, et dans des études antérieures du gouvernement. Nous avons également rencontré 30 anciens fonctionnaires et fonctionnaires en poste.

Responsabilisation. Pour vérifier le processus, nous avons utilisé cinq critères qui correspondent aux positions du Bureau sur ce que la responsabilisation exige. Nous avons rassemblé les portions pertinentes de la politique administrative et des orientations connexes et les avons ensuite analysées. Nous sommes demandés si la politique attribue des responsabilités correspondant aux pouvoirs, fixe des attentes claires et donne des orientations sur la façon de gérer les effets indirects possibles. Nous avons également évalué la clarté des réponses qu'elle donne aux questions souvent soulevées dans nos entrevues. Nous avons examiné dans quelle mesure le processus rend visibles les résultats atteints, comment le rendement est surveillé et l'information est utilisée pour l'améliorer.

24.21 Dans cette section, nous analysons trois observations générales découlant de notre vérification du système de contrôle interne des fonds renouvelables et de responsabilisation à leur sujet. On trouvera plus loin dans le chapitre des explications plus détaillées sur nos observations.

Pièce 24.5

Constatations de la vérification en bref

Évaluation par rapport aux critères *(attentes)*
Les attentes raisonnables concernant les résultats des fonds renouvelables et l'obligation redditionnelle connexe ont été :

Critères de vérification *(attentes)*	En général satisfaites	Partiellement satisfaites	En grande partie satisfaites	Résultats impossibles à évaluer
Résultats : *Conjointement avec d'autres mécanismes appropriés, le financement par les fonds renouvelables et la comptabilité connexes devraient :*				
1. Aider à diminuer les efforts que les hauts fonctionnaires et les législateurs doivent déployer pour affecter des ressources et surveiller le rendement	X			
2. Favoriser l'accroissement de la rentabilité et inciter à tenir compte des besoins des clients	X			
3. Encourager l'entité à adopter de bonnes pratiques d'affaires, notamment ajuster ses ressources à l'évolution de la situation, faciliter la gestion et atténuer les risques raisonnablement prévisibles		X		
4. Aider à atteindre les objectifs d'intérêt public à un coût raisonnable			X	

Obligation redditionnelle : ***Le cadre stratégique administratif régissant l'utilisation des fonds renouvelables doit :***

1. Clairement attribuer les responsabilités		X	
2. Déléguer des pouvoirs correspondants et clairement délimités	X		
3. Énoncer clairement ce qui doit être réalisé		X	
4. Voir à ce que les titulaires de pouvoirs délégués divulguent périodiquement de l'information sur le rendement et la fassent valider			X
5. Voir à ce que l'organisme qui délègue les pouvoirs surveille le rendement et assure le suivi			X

Les fonds renouvelables sont bons s'ils sont bien utilisés

24.22 Les fonds renouvelables sont utiles, mais ils ne sont pas une panacée. Ils peuvent aider à améliorer l'affectation des ressources et la productivité et, combinés à d'autres arrangements appropriés, contribuer à l'atteinte des objectifs des programmes. Mais leur utilisation peut également créer des conditions qui font apparaître des effets indirects indésirables.

Le cadre stratégique et redditionnel obtient une note de passage

24.23 Le cadre stratégique et redditionnel actuel satisfait en général aux critères établis, mais il y aurait lieu d'apporter des améliorations dans des domaines importants :

- le partage des responsabilités et des pouvoirs entre les chefs de services et leurs sous-ministres;
- l'uniformité avec laquelle les entités de services attribuent les coûts et communiquent le rendement;
- et surtout, l'efficacité des modalités de surveillance.

24.24 Si ces aspects du cadre de contrôle et de responsabilisation étaient améliorés, le gouvernement et le Parlement pourraient davantage se fier au système pour garantir l'établissement de prix justes, poursuivre sans cesse les objectifs d'intérêt public et bien mettre l'accent sur la productivité.

Le temps d'agir est venu

24.25 Le gouvernement utilise de plus en plus les fonds renouvelables pour les services d'entreprise. Il est par conséquent particulièrement approprié d'examiner le cadre redditionnel et de contrôle des fonds renouvelables. Bien que les montants en cause soient relativement peu élevés, ce recours aux fonds renouvelables fait payer le prix des programmes par les groupes d'utilisateurs qui bénéficient du service plutôt que par le contribuable en général. Des questions qui n'ont jusqu'ici intéressé que les fonctionnaires auront de plus en plus de répercussions sur l'ensemble des Canadiens.

Les résultats des fonds renouvelables

Les fonds renouvelables simplifient-ils l'affectation des ressources?

24.26 Un des avantages attendus d'un fonds renouvelable est la simplification de l'affectation des ressources aux activités gouvernementales. L'objectif général de l'autonomie financière devrait imposer aux gestionnaires une discipline qui les oblige à gérer la croissance de leur service de manière à ce que les coûts demeurent en

deçà du montant des droits perçus. Les gestionnaires supérieurs et les représentants élus devraient pouvoir consacrer leur temps et leur attention à affecter les ressources à des activités de nature plus urgente pour la plupart des Canadiens et pouvoir se fier au système pour une affectation efficace des fonds aux services qui utilisent des fonds renouvelables.

24.27 Il semble que les fonds renouvelables ont en général satisfait aux attentes raisonnables que suscite ce critère. Les fonctionnaires estiment qu'un fonds renouvelable et la comptabilité qu'il exige facilitent leur travail d'affectation des ressources. Cela est vrai autant au niveau du service qu'à celui de l'organisme central. Cependant, le système de contrôle interne et de responsabilisation pourrait être plus fiable.

24.28 La plupart des gestionnaires de service que nous avons interrogés ont indiqué qu'ils préfèrent financer leurs activités avec des fonds renouvelables plutôt qu'avec des crédits. Ils préféreraient ne pas en revenir aux crédits, en dépit de la charge de travail supplémentaire (ils doivent appliquer deux méthodes de comptabilité, par exemple) et des efforts supplémentaires qu'ils doivent faire pour contrôler leurs dépenses en fonction de recettes variables. De même, le personnel du Conseil du Trésor a indiqué que, au moment de l'approbation initiale, il obtient une meilleure information sur la situation financière et sur le rendement des activités financées par des fonds renouvelables que de celles financées par des crédits. Cela est en partie attribuable au fait que les services qui utilisent des fonds renouvelables doivent publier de l'information plus détaillée, et en partie au fait que des renseignements supplémentaires sont fournis dans les soumissions qu'ils envoient au Conseil du Trésor.

24.29 Pour que les membres du Parlement puissent continuer à exercer un contrôle sans que des crédits soient votés annuellement, ils se fient énormément au système de contrôle interne des fonds renouvelables et de responsabilisation à leur sujet. En particulier, ils devraient pouvoir s'attendre à ce que le système garantisse un fonctionnement efficace des activités financées; impute les coûts et détermine les transferts de façon uniforme; fixe les prix de façon équitable et communique entièrement les activités des opérations financées. Cependant, il y a des limites à la confiance que le Parlement ou le gouvernement peut accorder au système pour parvenir à ces fins.

Les fonds renouvelables favorisent-ils la prestation d'un service rentable, qui répond aux besoins des clients?

24.30 Les fonds renouvelables devraient aider les gestionnaires et le personnel à se concentrer sur les coûts, sur la productivité et sur la satisfaction des clients. Ces éléments sont déterminants pour la réussite ou l'échec de l'entité. L'objectif d'autonomie financière devrait les inciter à fournir des services qui soient meilleurs, plus

rapides et moins coûteux. La comptabilité requise devrait donner une meilleure information pour gérer et rendre visible leur rendement.

24.31 Il semble qu'en général on ait satisfait à ce critère. Nous avons trouvé des éléments probants raisonnablement solides, indiquant que les fonds renouvelables aident effectivement à attirer l'attention sur les besoins des clients. Les données empiriques sur la productivité et les coûts, cependant, transmettent un message moins net.

24.32 **Service.** Les gestionnaires interrogés ont dit que le financement par les fonds renouvelables les aidait à réorienter leurs employés et incitait ceux-ci à chercher à comprendre les besoins de leurs clients. Cette importance accrue donnée au service à la clientèle est corroborée par nos vérifications antérieures d'organismes de services communs, par le rapport du Groupe de travail Fonction publique 2000 sur les services communs et par des enquêtes concernant la satisfaction des clients. Cette insistance n'est pas toujours apparente, cependant. Dans deux cas au moins, par exemple, l'importance donnée par une entité de services communs aux coûts et à l'amélioration de la productivité a contribué à une grande insatisfaction chez les clients.

24.33 **Coûts et productivité.** Les données publiées nous ont permis de retracer la productivité de sept services qui ont utilisé les fonds renouvelables pendant trois ans ou davantage au cours de la période allant de 1979-1980 à 1993-1994. Deux ont fait état d'améliorations importantes de la productivité; deux ont indiqué une diminution importante et trois n'ont relevé aucun changement important (« important » signifie cinq pour cent par an).

24.34 Des études antérieures ont montré que les entités financées par les fonds renouvelables cherchent en général à améliorer les services qu'elles offrent et à accroître leur part du marché au lieu de réduire leurs coûts de fonctionnement. Bien que la plupart des gestionnaires reconnaissent que le fait d'obtenir l'autorisation d'utiliser des fonds renouvelables crée l'attente d'une amélioration de la productivité, tous ne reconnaissent pas ce fait. A notre avis, cette attente est suffisamment importante pour ne pas être équivoque.

Les pratiques commerciales se sont-elles améliorées?

24.35 Un des principaux avantages que l'on attend d'un fonds renouvelable est qu'il encourage l'utilisation de méthodes et de techniques de gestion modernes, qui devraient aider le gouvernement à fonctionner de manière à combiner, aux valeurs traditionnelles de la fonction publique que sont l'équité et la probité, un souci d'efficience et des coûts propres au milieu des affaires. Ces méthodes et techniques s'appliquent aux domaines de la planification des affaires, de la budgétisation et de la comptabilité. Déterminer si les techniques aident les services gouvernementaux à s'écarter des modes

traditionnels d'affectation des ressources et à gérer les risques plutôt qu'à les éviter constitue un premier critère d'évaluation.

24.36A notre avis, les résultats obtenus satisfont en partie aux attentes raisonnables. Les données indiquent que les fonds renouvelables ont aidé les gestionnaires à adapter les ressources à des situations changeantes. Les ajustements n'ont peut-être pas toujours été effectués sans heurts ni assez rapidement pour répondre aux attentes des parties intéressées, mais ils ont été apportés. En ce qui a trait à la gestion des risques, cependant, certaines améliorations sont requises.

24.37L'ajustement des niveaux de ressources à des situations changeantes. Plusieurs des gestionnaires que nous avons interrogés ont indiqué que leur décision de réexaminer le bien-fondé de certaines de leurs activités reposait - au moins en partie - sur le financement par les fonds renouvelables et sur l'information et les pressions supplémentaires qui l'accompagnent. Dans certains cas, les services qui étaient jugés trop coûteux avaient été abandonnés, et des façons moins coûteuses et différentes ont été trouvées pour offrir un service identique ou meilleur.

24.38 Nous avons entendu parler de plusieurs autres ajustements effectués par des services qui utilisaient des fonds renouvelables. Par exemple :

- une entité a décidé de ne plus dispenser de services offerts par le secteur commercial;

- un gestionnaire a cessé d'offrir directement un service à coût recouvré au profit d'un contrat de licence avec le secteur privé, après que l'analyse des coûts ait indiqué que les coûts de prestation du service, à eux seuls, étaient égaux ou supérieurs aux droits imposés, sans tenir compte du prix du service;

- le gestionnaire d'une autre entité a décidé que son service ne devrait pas concurrencer le secteur privé parce que le chiffre d'affaires estimatif moins élevé entraînerait probablement des prix plus élevés.

24.39La gestion des risques. L'incidence des effets indirects indésirables est un deuxième critère d'évaluation de la présence d'un comportement commercial. Nous ne voulons pas dire qu'il faudrait un « degré de tolérance zéro » à l'égard des effets indirects, car certains d'entre eux peuvent être le signe que les choses changent. Mais gouverner, à tous les niveaux, demeure une action essentiellement politique. Un gouvernement peut accepter des effets indirects indésirables tant que ceux-ci ne détournent pas l'attention des objectifs principaux. Les partisans des fonds renouvelables ont reconnu que leur utilisation de ces fonds pouvait provoquer des effets

indirects comme les suivants :

- ces fonds pourraient être utilisés pour contourner l'autorisation du Parlement;

- ces fonds pourraient amener certaines personnes à faire passer les buts de leur service avant ceux de l'ensemble du gouvernement;

- au lieu d'améliorer le rendement, ces fonds pourraient être utilisés pour reporter sur les utilisateurs, au moyen de prix plus élevés, des coûts excessifs attribuables à l'inefficacité.

24.40 Nous avons effectué des sondages sur le niveau d'incidence de ces effets indirects. Nous avons examiné des cas dont le public a eu connaissance, l'information fournie dans les rapports publics des services qui utilisent des fonds renouvelables, l'information contenue dans nos dossiers et les observations faites par les gestionnaires pendant les entrevues. La pièce 24.6 résume les résultats de notre travail et explique la nature de ces effets indirects et la mesure dans laquelle ils se sont produits. Il y aurait lieu d'adopter des stratégies plus efficaces pour atténuer et gérer ces risques.

Les objectifs d'intérêt public sont-ils atteints à un coût raisonnable?

24.41 Toutes les activités du gouvernement ont des objectifs d'intérêt public. Dans le cas des fonds renouvelables de services communs, certains de ces objectifs concernent l'unification de la fonction publique, la réduction de ses frais d'exploitation et le maintien de ses valeurs essentielles. Dans le cas des fonds renouvelables d'entreprise, les objectifs d'intérêt public sont propres à chaque service.

24.42 Applications aux fonds de services communs. A partir du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Glassco, 1962), le gouvernement a centralisé un grand nombre de ses services de soutien tels que les installations matérielles, la gestion du parc automobile, les télécommunications, la traduction et les approvisionnements. La centralisation devait produire d'importants avantages. Elle devait aider à développer la gestion professionnelle des services de soutien, permettre aux gestionnaires hiérarchiques de se concentrer sur leurs programmes de base et au gouvernement de réaliser des économies d'échelle, de maintenir les valeurs essentielles de la fonction publique et de faire la promotion d'objectifs nationaux par l'administration même du gouvernement. Les services communs centraux ont obtenu des monopoles. Glassco et par la suite la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Lambert, 1979) ont préconisé les fonds renouvelables, y voyant des outils de protection contre le risque d'offrir des services monopolistiques inefficaces et peu sensibles aux besoins. Ils ont également soutenu que la comptabilité d'exercice associée aux fonds

renouvelables permettrait de comparer et d'évaluer périodiquement les décisions de « faire soi-même » ou de « faire » prises à l'égard de ces services.

Pièce 24.6

Incidence des effets indirects

Virements

On ne fera que mentionner dans le présent chapitre la question - suffisamment traitée par ailleurs - des fonds renouvelables utilisés pour virer des fonds entre des crédits d'un exercice à l'autre. Le gouvernement a pris des mesures énergiques pour réduire au minimum cet effet indirect en ordonnant des vérifications internes. On ne reviendra pas non plus sur les cas antérieurs d'exclusion de coûts applicables pour faire rapport d'un léger excédent alors que toute définition raisonnable des coûts aurait révélé d'importantes pertes (exigeant des droits plus élevés). Des faits de ce genre largement diffusés ont marqué 4 des 16 fonds dont nous avons analysé les effets indirects.

A un niveau beaucoup moins élevé, nous avons constaté un traitement non uniforme et une communication incomplète des coûts virés entre crédits dans les états financiers présentés au Parlement. Ces virements influent sur les prix payés pour les services. Le niveau général des frais généraux au gouvernement varie normalement entre 15 p. 100 et 20 p. 100. Un service du gouvernement qui ne produit pas d'excédent lui permettant de couvrir une part raisonnable des frais généraux n'atteint pas le seuil de rentabilité, quelles que soient les indications fournies dans ses états financiers. Les *Comptes publics* de 1993-1994 indiquent qu'un fonds sur onze a été facturé pour des services généraux mais ils ne précisent pas en fonction de quoi le débit est effectué.

Les objectifs du service supplantent les objectifs d'intérêt public

Une des inquiétudes parfois soulevées au sujet du financement par les fonds renouvelables est qu'en insistant sur l'objectif d'autosuffisance, on risque de détourner l'attention des objectifs d'intérêt public : en regardant exclusivement les recettes du service, on risque d'aboutir à des comportements indésirables. Par exemple, « gonfler » les extrants pour accroître les recettes du service et sa productivité (apparente), même si ses extrants ne répondent pas à des objectifs d'intérêt public généraux ou aux besoins du client. Dans un cas au moins, ce genre de comportement a motivé la décision du gouvernement de revenir au financement par les crédits. Le nombre de cas signalés de tels comportements affecte environ 20 p. 100 des services avec fonds renouvelables.

Un autre comportement indésirable est le peu de temps ou d'attention consacré au rendement du service tant que celui-ci ne déclarait pas de pertes. L'atteinte d'objectifs d'intérêt public n'était pas un objet de préoccupation constante. Cet effet indirect est, dans une certaine mesure, présent dans environ un tiers de l'ensemble des services et

dans trois quarts des services communs.

Les deux volets de cet effet indirect soulignent que les rapports financiers doivent être accompagnés d'une surveillance du rendement et de rapports appropriés à cet égard, définis de façon plus large de manière à atténuer le risque que d'importants aspects du rendement cessent d'être pris en compte parce que personne ne les mesure.

Coûts excessifs reflétés dans les prix

Les fonds renouvelables des services communs obligatoires et optionnels ont eu de la difficulté à ramener dans des limites raisonnables leurs coûts administratifs et de facturation, comme cela a été signalé dans les études et les rapports antérieurs du BVG. Des coûts excessifs se répercutent sur les prix payés par les utilisateurs. Le niveau des droits imposés a créé un mécontentement qui explique, en partie du moins, la décision prise par le gouvernement de ne plus utiliser les fonds renouvelables pour les services communs à moins que les utilisateurs aient également l'option d'obtenir des services identiques ou similaires du secteur privé.

Les modifications apportées par le gouvernement aux frais d'utilisation d'un nombre croissant de services sans que des mesures suffisantes aient été prises pour rendre le service plus efficient soulèvent certaines inquiétudes. Sur la foi des données disponibles, ces inquiétudes sont peut-être fondées. Les états financiers n'indiquent pas en général les niveaux de soutien ni les frais généraux des services qui utilisent des fonds renouvelables, mais certains indicateurs permettent de croire qu'ils augmentent. Par contraste, au moins un service ayant reçu récemment l'autorisation d'utiliser des fonds renouvelables a effectué de nombreuses analyses comparatives en vue d'établir les possibilités d'améliorer l'efficience et la qualité des opérations.

Plaintes concernant la concurrence injuste

Les concurrents du secteur privé se disent préoccupés du fait que la non-communication de certaines subventions donne aux fonds renouvelables un avantage injuste dans les appels d'offres ouverts. Ils soutiennent que les services subventionnés ne devraient pas être autorisés à soumissionner contre eux. Par exemple, ils estiment que les services généraux que les services communs reçoivent des organismes centraux et des ministères auxquels le fonds est rattaché constituent des avantages. Par suite d'allégations de concurrence injuste de la part d'un service commun, le gouvernement a dû consacrer beaucoup de temps et d'attention de cadres supérieurs à la restructuration des activités du service. Des préoccupations semblables, mais exprimées moins ouvertement, nous ont été communiquées concernant trois autres services qui utilisent des fonds renouvelables.

Un deuxième aspect de la concurrence est moins connu mais crée des tensions semblables dans la fonction publique entre les organismes de services communs et les groupes fonctionnels des ministères : ils se font la concurrence aux mandats. L'inquiétude tient au fait que les

différences dans les méthodes comptables utilisées empêchent d'effectuer des comparaisons justes et conduisent parfois à des décisions qui sont bonnes pour tel ou tel ministère mais mauvaises pour l'ensemble du gouvernement : par exemple, lorsque le gouvernement achète trois presses à imprimer coûteuses mais pourrait répondre à tous ses besoins avec une seule d'entre elles si elle était utilisée pleinement.

Ces plaintes accaparent beaucoup de temps aux échelons supérieurs. Notre analyse indique qu'elles relèvent moins des fonds renouvelables que de la façon globale dont le gouvernement gère la croissance et le rendement de ses services de soutien. Elles soulignent, cependant, la nécessité de pouvoir faire des comparaisons justes à l'aide de données fiables comptabilisées de façon uniforme.

24.43 Durant toute la période que nous avons examinée, le gouvernement a financé ses services communs par un mélange de crédits et de fonds renouvelables. Il n'a jamais utilisé les fonds renouvelables entièrement dans tous les domaines pour lesquels ils étaient recommandés et il n'a jamais pleinement mis en oeuvre les mécanismes de surveillance préconisés.

24.44 Pour évaluer dans quelle mesure un service commun a atteint des objectifs d'intérêt public, il faut que cela soit fait à l'échelle du gouvernement. Entre 1980 et 1994, le Bureau du vérificateur général a effectué plus de 20 vérifications de services communs particuliers au gouvernement. En général, les vérificateurs n'ont pu conclure si les objectifs d'intérêt public avaient été atteints, par suite de raisons sous-jacentes s'articulant autour des faits suivants :

- objectifs peu clairs ou contradictoires;
- attribution peu claire des responsabilités;
- information inadéquate.

24.45 Ces vérifications n'ont pas non plus fourni de motifs solides permettant de croire que les services de soutien étaient dispensés de façon efficiente et économique. De la même façon, les résultats des groupes de travail Nielsen et Fonction publique 2000 ont indiqué que de nombreux aspects pourraient être améliorés.

24.46 En 1990, le gouvernement a mis fin « en principe » à l'utilisation des fonds renouvelables, sauf dans les cas où les utilisateurs des services étaient libres de choisir entre les services communs ou un fournisseur du secteur privé.

24.47 Notre analyse de l'information disponible ne confirme pas que le rendement des services communs varie de façon nette en fonction

uniquement du mode de financement de ces services. Elle indique que trois autres facteurs semblent influer sur le rendement :

- les modalités de surveillance dans le service et la façon dont elles font appel aux parties intéressées et leur donnent droit de parole dans les activités;
- le leadership dans le service;
- la nature de la concurrence et la façon dont elle est réglementée.

24.48 Nous ne pouvons tirer de conclusion ferme à partir de ces données; nous ne pouvons isoler les effets des fonds renouvelables de ceux des autres arrangements mentionnés au paragraphe 24.7.

24.49 La question plus générale de la gestion des services de soutien est abordée à la rubrique « Observations connexes », à partir du paragraphe 24.100.

24.50 Applications aux fonds d'entreprise. Les services qui utilisent des fonds renouvelables d'entreprise desservent en général des groupes de clients à l'extérieur du gouvernement. Il est un peu plus facile d'évaluer s'ils atteignent les objectifs de leur programme parce que cette évaluation ne porte pas sur l'ensemble du gouvernement. Les directeurs des services fournissent en général dans leurs rapports annuels certaines informations d'ordre qualitatif sur les objectifs d'intérêt public et le rendement. Pour ce qui est de la réduction des coûts, les données indiquent que le rendement varie selon les différents services, et dans le même service, avec le temps.

24.51 Nous concluons à nouveau que le rendement des services qui utilisent des fonds renouvelables est étroitement lié à des facteurs autres que leur financement. Parmi les principaux facteurs en cause, notons le leadership et les modalités de surveillance de ces services.

L'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds renouvelables

24.52 Le personnel du Conseil du Trésor avait commencé à chercher de meilleures orientations sur la façon d'appliquer la politique sur les fonds renouvelables avant que nous ne commencions notre vérification. Il avait, par exemple, rédigé un projet de guide révisé qui tentait de mieux expliquer la politique. Nos recommandations ne font, en grande partie, que donner plus de poids à leurs initiatives et les préciser.

Les responsabilités sont-elles clairement attribuées et des pouvoirs correspondants sont-ils délégués?

24.53 La première étape d'une gestion ou d'une responsabilisation efficace consiste à attribuer les responsabilités et à déléguer le pouvoir correspondant. Nos deux premiers critères concernant la responsabilisation cherchent par conséquent à établir si les règles et procédures établissent clairement :

- qui est responsable de quoi;
- quelles sont les limites des pouvoirs de chaque responsable.

24.54 Il semble que l'on ait en général satisfait à ces deux critères. Les règles d'attribution des responsabilités et de délégation des pouvoirs abordent les questions qu'elles sont censées aborder, selon nous, et sont en général claires et conformes à des énoncés de politique semblables. Deux importantes exceptions, cependant, justifient une observation, en particulier si l'on tient compte de la tendance générale du gouvernement à donner plus d'importance aux résultats et à l'obligation de rendre compte plutôt qu'aux règles et au processus, à savoir :

- l'attribution des responsabilités et des pouvoirs de surveillance (voir les paragraphes 24.85 et suivants);
- le partage des responsabilités entre les chefs de service et leurs sous-ministres.

24.55 La pièce 24.7 précise le rôle de la politique dans l'attribution des responsabilités. Aucune responsabilité n'est explicitement attribuée aux gestionnaires directs des activités financées. Aucune orientation n'est fournie sur la façon dont ces gestionnaires (qui, en un sens, sont les « fiduciaires » du fonds) partagent leurs responsabilités et pouvoirs avec leurs sous-ministres et groupes de soutien ou gestionnaires fonctionnels. En outre, la politique ne donne aucune indication claire sur la façon d'éviter que les activités courantes n'outrepassent les limites autorisées. Pour le dire simplement, la politique ne précise pas clairement qui est responsable du fonds. C'est pourtant un aspect fondamental de la responsabilisation. Les études portant sur l'expérience des organismes de services spéciaux, par exemple, soulignent la nécessité de délimiter les responsabilités et les pouvoirs des entités, d'une part, et du ministère d'attache, d'autre part.

24.56 Nous reconnaissons qu'il est difficile d'énoncer des politiques qui régissent les relations interpersonnelles et que la politique ne saurait se substituer aux personnes. Nous respectons également les positions traditionnelles du Conseil du Trésor consistant à ne pas se mêler de trop près des affaires de chaque ministère. Cependant, puisque le contrôle effectué par l'entremise d'un fonds renouvelable est différent et n'est pas bien compris, nous croyons que le Conseil du Trésor doit exercer son leadership dans ce domaine.

24.57Le Conseil du Trésor devrait, dans ses politiques ou par quelqu'autre moyen approprié, donner des orientations supplémentaires sur la relation organisationnelle générale à instaurer entre un service qui utilise un fonds renouvelable et le ministère auquel le fonds est rattaché.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor *: Dans le cadre de régie actuel, composé des lois, des règlements et des politiques du Conseil du Trésor, nous tiendrons compte de cette recommandation quand les prochaines révisions de la politique sur les fonds renouvelables seront effectuées.*

Pièce 24.7

Partage des responsabilités et des pouvoirs selon la politique du Conseil du Trésor

	Parlement	Conseil du Trésor	Ministère auquel le fonds est rattaché	Gestionnaires des services
Créer/dissoudre/modifier	Approuve	Approuve	Prépare	
Tâches organisationnelles				
- Attribuer les responsabilités		Approuve	Prépare	
- Déléguer le pouvoir		Approuve	Prépare	
- Mécanisme de contrôle de dépenses		Approuve	Prépare	
Directives				
- Méthode comptable		Approuve	Prépare	
- Information à communiquer		Approuve	Prépare	
Nominations				
- Gestionnaires des services			Approuve	
Soumissions / plans	Reçoit (1)			
- Modalités		Approuve	Prépare	
- Objet		Approuve	Prépare	
- Avantages		Approuve	Prépare	
- Plans		Approuve	Prépare	
- Budgets d'exploitation ($)		Approuve	Prépare	
- Budgets d'immobilisations ($)		Approuve	Prépare	
- Indicateurs de rendement		Approuve	Prépare	
- Estimation de la demande à court et à long terme		Approuve	Prépare	
- Ressources acquises / engagements assumés		Approuve	Prépare	
Rapports				
- États financiers de fin d'exercice	Reçoit	Reçoit	Prépare	
- Intermédiaires		Reçoit	Prépare	
Vérification et validation				
- Mandat		Recommande	Approuve	
- Sélection			Approuve	
- Donner suite au rapport			Approuve	

Approbations continues

- Établissement des prix		Approuve	Prépare
- Changement de la gamme de services		Approuve	Prépare
- Dépenses en immobilisations		Approuve	Prépare
- Utilisation de l'excédent		Approuve	Prépare
- Radiations des déficits	Approuve	Approuve	Prépare
- Montant du soutien financier		Approuve	Prépare

Notes sur la terminologie :

« Prépare » désigne la tâche d'élaboration de la soumission, ou la proposition en vue d'une approbation.
« Approuve », dans le cas du Conseil du Trésor, désigne l'accord préalable donné à la soumission présentée par son auteur (en général le ministère auquel le fonds est rattaché). Dans le cas du Parlement, désigne l'approbation par un vote à la Chambre.
« Reçoit » signifie que le Parlement a pris note du fait que la question a été déposée : p. ex. les états financiers annuels de chaque fonds renouvelable sont reçus comme faisant partie des *Comptes publics* chaque année.

(1)Le Parlement reçoit des sommaires dans le cadre du processus du préparation du *Budget des dépenses.*

Y a-t-il des attentes claires concernant les objectifs à atteindre?

24.58 La responsabilisation exige que les objectifs, les buts et les stratégies soient bien compris de toutes les personnes concernées.

24.59 Il semble qu'on satisfait en général à ce critère. Cependant, les principales attentes exprimées dans la politique se sont atténuées avec le temps et, comme nous l'avons déjà déclaré, elles devraient être comprises sans équivoque.

24.60Attentes liées à la politique. La politique a évolué avec le temps. En 1970, les critères d'admissibilité à un fonds renouvelable transmettaient deux messages nets : d'abord, les gestionnaires autorisés à financer leurs activités par fonds renouvelable étaient tenus de bien distinguer les activités financées de cette façon des autres activités; et deuxièmement, ils devaient recouvrer tous leurs coûts.

24.61 Ils devaient faire en sorte que les **limites de l'activité financée soient clairement définies** de sorte que tous les coûts pertinents - et seulement ceux-là - puissent être attribués de façon équitable. Ils devaient **recouvrer la totalité des coûts** des activités. Bref, on s'attendait à ce qu'ils aient une autonomie financière complète. Si ces conditions étaient remplies, les coûts intégraux des programmes gouvernementaux seraient visibles et un groupe d'utilisateurs n'en subventionnerait pas involontairement un autre.

24.62A partir de 1980, les règles se sont assouplies. Aujourd'hui, les fonds renouvelables peuvent être accordés pour les « opérations autosuffisantes (ou presqu'autosuffisantes) qui procurent des services orientés vers le client. »

24.63 Pratique courante. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor indiquent que les critères d'admissibilité révisés ne sont pas toujours appliqués de façon rigoureuse. Nous avons remarqué que jusqu'au quart des fonds renouvelables existants ne satisfont pas à une ou aux deux attentes exprimées dans la politique. A notre avis, cela fait ressortir l'importance de surveiller et d'examiner de plus près la pertinence continue de cette forme de financement.

24.64 Nous croyons que les énoncés de politique ou les orientations pourraient utilement être resserrés et que les critères d'admissibilité doivent être réévalués pour que la pratique courante cesse de s'éloigner des attentes.

24.65 Le Conseil du Trésor devrait resserrer les critères concernant l'octroi de fonds renouvelables, leur évaluation périodique et la confirmation de leur pertinence continue.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Cette recommandation sera prise en considération quand les prochaines révisions de la politique seront proposées.*

Le rendement est-il communiqué et validé?

24.66 Une bonne reddition de comptes exige que les personnes auxquelles des responsabilités et des pouvoirs ont été délégués fassent périodiquement rapport sur les résultats atteints en utilisant des mesures et des modes de présentation convenus.

24.67 A notre avis, on a partiellement satisfait à ce critère. La politique et les éléments d'orientation connexes renferment un grand nombre d'éléments appropriés touchant la communication et la validation de l'information redditionnelle. En pratique, un bon nombre de services dépassent les exigences minimales de la politique. Cependant, cela n'est pas le fait de tous, et l'information sur le rendement et l'information financière communiquées pourraient être améliorées. Nous croyons que le temps est venu d'obliger les gestionnaires à divulguer l'information selon les meilleures pratiques plutôt que de leur en laisser le choix individuel.

24.68 Conventions comptables. La politique sur les fonds renouvelables et les autres lignes directrices connexes indiquent comment rendre compte de ces fonds par la méthode de comptabilité d'exercice. Les lignes directrices accordent actuellement une certaine marge de manoeuvre selon le cas. Celle-ci permet au gouvernement de tenir compte de ses exigences comptables plus générales, mais elle donne également l'impression qu'il comptabilise les coûts de différentes manières dans des situations différentes.

24.69 Dans son projet de guide sur les fonds renouvelables, le personnel du Conseil du Trésor propose l'adoption des principes comptables généralement reconnus. Nous appuyons cette position et croyons que la politique devrait en tenir compte. Mettre l'accent sur le recouvrement des coûts signifie s'ouvrir à des méthodes comptables qui saisissent l'intégralité des coûts dans les exercices appropriés. Cela signifie adopter une méthode comptable uniforme, ce qui supprimerait la marge de manoeuvre indue permettant de choisir dans chaque cas les coûts à inclure ou à exclure dans les prix établis pour le public et à effectuer des transferts entre crédits et exercices.

24.70 Le Conseil du Trésor devrait adopter les principes comptables généralement reconnus comme norme de comptabilité financière pour tous les fonds renouvelables.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît l'importance et l'utilité des principes comptables généralement reconnus, et cette recommandation sera prise en considération quand les prochaines révisions de la politique seront proposées.*

24.71 Information à communiquer et rapports. Nous avons constaté deux grandes possibilités d'améliorer l'information financière communiquée par les services qui utilisent des fonds renouvelables. Si l'on imposait des exigences en matière d'information ressemblant davantage à celles qui ont cours dans le secteur privé, il serait plus facile de réaliser ces possibilités.

24.72 Premièrement, les règles actuelles sont assez souples pour ce qui est de l'**information sectorielle communiquée**. Les états financiers rendent visibles les résultats d'un seul service commun sur quatre (selon la définition donnée dans la politique du Conseil du Trésor) fourni par des entités de services communs qui utilisent des fonds renouvelables. Si l'information sectorielle était une exigence de la politique sur les fonds renouvelables, les utilisateurs des états financiers pourraient voir les résultats de tous les services importants.

24.73 Deuxièmement, les règles devraient obliger toutes les organisations utilisant des fonds renouvelables à fournir **une discussion et une analyse de leurs activités par la direction**.

24.74 Le personnel du Conseil du Trésor souligne (et nous sommes d'accord) que les règles - et méthodes - relatives à la communication de l'information sur les fonds renouvelables sont meilleures que pour le reste du gouvernement.

24.75 Comme nous l'avons déjà souligné, les lacunes de l'information

communiquée renforcent les perceptions d'injustice. Les fournisseurs du secteur privé n'acceptent pas que l'on dise qu'ils fonctionnent selon les mêmes règles de jeu que les services communs. Ils ont l'impression que les subventions accordées aux organismes de services communs procurent à ces derniers un avantage injuste parce que la totalité des coûts n'est pas reflétée dans les comptes des fonds renouvelables.

24.76Rapports sur le rendement. Il serait possible d'améliorer le cadre et les règles régissant la communication de l'information sur le rendement opérationnel. L'information opérationnelle doit être liée au rendement financier afin de donner un tableau fiable de ce qui s'est passé. Un cadre plus large et uniforme pour la communication de l'information attirerait l'attention sur les aspects du rendement visés. Certains éléments probants indiquent que si l'on exigeait des gestionnaires qu'ils communiquent ce genre d'information, cela les inciterait à ne pas perdre de vue les buts importants. Un grand nombre de services qui utilisent les fonds renouvelables présentent déjà des rapports annuels détaillés. Nous croyons qu'il est temps que ce niveau de divulgation devienne la règle au lieu d'être une question de choix. En faisant référence à ces rapports annuels dans le *Budget des dépenses*, le gouvernement pourrait également simplifier ce dernier.

24.77Le Conseil du Trésor devrait exiger que les services qui utilisent des fonds renouvelables adoptent une forme de rapport annuel qui comprenne les états financiers, de l'information sur le rendement recueillie selon un cadre établi existant, ainsi qu'une section détaillée de « Discussion et analyse par la direction ». Ces rapports devraient être présentés au Conseil du Trésor et mis à la disposition du public.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît l'utilité de cette recommandation et la prendra pleinement en considération quand les prochaines révisions de la politique seront proposées.*

24.78Vérification et validation. Les règles de vérification et de validation des fonds renouvelables exigent que les plans de vérification interne des ministères comprennent un examen de la conformité des activités avec la politique du Conseil du Trésor. La nature et l'étendue de la validation ne sont pas précisées dans la politique.

24.79A l'heure actuelle, les états financiers annuels de cinq fonds renouvelables font l'objet d'une vérification par des sociétés du secteur privé au nom des ministères auxquels le fonds est rattaché. Les états financiers d'un autre service sont vérifiés de façon indépendante par le vérificateur général. Les autres fonds renouvelables font partie des cycles de vérification interne du ministère où ils se trouvent.

24.80 Les fonctionnaires du ministère auquel le fonds est rattaché peuvent également valider les états financiers d'un fonds renouvelable.

24.81 Dans la pratique, deux problèmes se posent. Le premier est attribuable au fait, comme nous l'avons déjà signalé, que les fonds renouvelables appliquent diverses conventions comptables. Il en résulte donc que les vérifications sont fondées sur des critères différents, et partant, qu'elles donnent lieu à des conclusions différentes. Le second découle du fait que la plupart des vérifications ne portent pas sur la conformité aux autorisations pertinentes.

24.82 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a établi une série standard de mandats pour la vérification de ses fonds renouvelables. Cette initiative, combinée à des règles plus claires et plus uniformes sur la comptabilité et la communication de l'information (voir les paragraphes 24.68 à 24.76), pourrait servir de fondement à une validation plus efficace dans l'avenir.

24.83 Les mandats modèles pourraient être élargis de manière à exiger que la personne effectuant la validation exprime également une opinion sur la conformité à d'autres questions d'autorisations et sur la pertinence et l'intégralité des rapports sur le rendement. Nous croyons qu'il serait également utile pour le Parlement de savoir qui a validé les états qu'il reçoit.

24.84Le Conseil du Trésor devrait publier des lignes directrices régissant la validation indépendante de l'information communiquée sur les fonds renouvelables qui souligne expressément la conformité aux autorisations et la fidélité des états financiers, et qui identifie le responsable de la validation.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor tiendra compte de cette recommandation quand il effectuera les prochaines révisions de la politique.*

Les responsables surveillent-ils le rendement et les résultats, et assurent-ils le suivi?

24.85S'ils le désiraient, les parlementaires devraient pouvoir périodiquement examiner, discuter, mettre en question et éventuellement approuver les résultats et les comptes des fonds renouvelables. Ils devraient également être en mesure de faire des observations sur les ressources affectées et la pertinence continue du programme. L'obligation de rendre compte vise tous les genres d'activités gouvernementales, incluant celles qui sont financées par des fonds renouvelables.

24.86 Le Secrétariat du Conseil du Trésor est un des maillons importants

de la chaîne redditionnelle en raison de ses responsabilités de surveillance, qui sont énoncées dans la politique sur les fonds renouvelables. Il conseille le gouvernement qui, à son tour, doit rendre des comptes au Parlement. Le Parlement et le gouvernement ne peuvent se fier au système de contrôle interne et de responsabilisation que dans la mesure où le système de freins et contrepoids pour les principales décisions de gestion est efficace.

24.87 Nous concluons que l'on a en partie satisfait à ce critère. Le personnel du Conseil du Trésor n'a pas été capable de s'acquitter de l'ensemble des responsabilités de surveillance et d'approbation que lui attribue la politique actuelle.

24.88 Les responsabilités de surveillance du Conseil du Trésor comprennent les éléments suivants :

- veiller à ce que les conditions d'admissibilité à remplir pour obtenir une autorisation de fonds renouvelables soient respectées par les entités cherchant à obtenir cette autorisation;

- examiner et approuver les plans d'entreprise initiaux des services fonctionnant avec des fonds renouvelables et, chaque année par la suite, leurs structures de taux et de droits;

- établir et examiner la méthode générale d'établissement des coûts à utiliser pour déterminer les coûts des produits et des services;

- veiller à ce que les exigences d'information et de divulgation de la politique sur les fonds renouvelables du Conseil du Trésor soient respectées pour ce qui est de l'information requise pour surveiller le rendement financier et opérationnel des entités financées par des fonds renouvelables;

- évaluer périodiquement la politique sur les fonds renouvelables en vue de déterminer son efficacité.

24.89 Comme l'indique la pièce 24.7, en vertu de la politique, les responsabilités et les pouvoirs d'approbation sont presqu'exclusivement confiés au Conseil du Trésor, appuyé par son personnel. Le personnel du Conseil du Trésor reconnaît que les arrangements actuels ne lui permettent qu'en partie de s'acquitter de toute la gamme de ses responsabilités.

24.90 Pour s'acquitter convenablement de cette responsabilité, le personnel du Conseil du Trésor doit avoir l'assurance que les données pertinentes sur le rendement et les finances, fournies par les entités qui utilisent des fonds renouvelables, sont exactes et fiables. Ces données doivent être fondées sur une série de règles généralement reconnues, qui sont appliquées uniformément d'une année à l'autre dans

toutes les entités utilisant des fonds renouvelables. En vertu des modalités en vigueur, il n'a pas toujours une telle assurance.

24.91 Le personnel du Conseil du Trésor doit comprendre clairement les pratiques comptables réelles suivies par l'entité qui utilise des fonds renouvelables et par l'organisme auquel le fonds est rattaché. On constate un manque d'uniformité dans la façon de déterminer la situation financière et les résultats d'exploitation pour les fonds renouvelables. Cela place le personnel dans une situation difficile et il ne peut adéquatement s'acquitter de ses tâches consistant à déterminer comment les recettes et les dépenses devraient s'équilibrer. Les ministres et le Parlement n'ont donc qu'une assurance limitée que cette importante tâche de surveillance est exécutée de façon uniforme pour tous les fonds renouvelables.

24.92 La surveillance et l'approbation des décisions de la direction sont des étapes essentielles si l'on veut promouvoir l'obligation de rendre compte des activités financées par des fonds renouvelables. Pour que cette obligation et le contrôle soient efficaces, le Conseil du Trésor doit envisager de nouvelles stratégies sur le partage et le renforcement de la responsabilité de surveillance qui est cruciale. Parmi les stratégies qu'il pourrait considérer, mentionnons les suivantes :

- conseils consultatifs semblables à ceux utilisés par certains organismes de service spéciaux pour que les décisions de la direction tiennent compte de la surveillance et des idées des parties intéressées;

- tenue d'audiences publiques pour examiner les taux et les mandats;

- délégation accrue de la responsabilité de surveillance et des pouvoirs correspondants aux ministères auxquels les fonds sont rattachés.

24.93Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait considérer de nouvelles stratégies et approches relatives à la surveillance des fonds renouvelables.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Indépendamment du mécanisme de financement choisi pour une activité, le gouvernement considère et met en oeuvre diverses stratégies et méthodes de surveillance, selon les besoins. La récente publication « Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes » en donne quelques exemples.*

Observations connexes

24.94 Les observations qui suivent traitent de questions qui débordent

l'étendue directe de notre vérification. Notre analyse permet cependant de penser qu'en y donnant suite on pourrait sans doute améliorer dans l'avenir les résultats obtenus à l'aide de fonds renouvelables.

Renforcement des capacités : formation, compétences et éducation

24.95 Avant que nous ne commencions cette vérification, le personnel du Conseil du Trésor avait établi qu'il y aurait lieu d'améliorer les compétences et de promouvoir une meilleure compréhension des fonds renouvelables. Nos observations et constatations entérinent en général cette évaluation. Les personnes que nous avons interrogées ont constaté l'existence d'un écart très net entre les compétences financières et comptables normalement présentes au gouvernement et celles requises pour bien faire fonctionner un fonds renouvelable. Environ 20 p. 100 des services qui utilisent ces fonds avaient trouvé à l'extérieur du gouvernement les compétences techniques requises, par exemple.

24.96 Cela soulève un problème plus vaste touchant la formation et l'éducation des gestionnaires hiérarchiques des services financés par les fonds renouvelables. Souvent, ces gestionnaires n'ont eu qu'une brève expérience des fonds renouvelables pendant leur carrière.

24.97 Trois genres d'observations donnent à penser qu'une formation et une éducation sont requises à ce niveau. D'abord, nous avons constaté que plusieurs méthodes utilisées indiquent que l'on ne comprend pas bien la nature du financement par fonds renouvelables, notamment dans les cas où des cadres ministériels ont imposé des compressions de personnel et financières au lieu d'insister sur une meilleure productivité. Deuxièmement, certains signes indiquent que les gestionnaires ne comprennent pas entièrement les risques que comporte le financement par un fonds renouvelable, ni comment ils devraient les gérer. Troisièmement, nos entrevues avec le personnel du Conseil du Trésor appuient la conclusion selon laquelle une éducation et une formation sont requises. Les analystes disent qu'ils aimeraient avoir l'occasion de se fier davantage aux cadres ministériels pour veiller à ce que les activités soient réellement efficientes.

24.98 Nous concluons qu'il serait utile d'effectuer une évaluation plus générale des besoins en formation et en éducation, et d'élaborer une stratégie permettant de les satisfaire. Cela pourrait constituer un projet pilote utile en vue de l'adoption généralisée par le gouvernement de la comptabilité d'exercice.

24.99Le personnel du Conseil du Trésor devrait évaluer la meilleure façon de constituer les compétences appropriées, nécessaires à une meilleure utilisation des fonds renouvelables et de la comptabilité d'exercice.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil*

du Trésor est d'accord avec cette recommandation et a pris des mesures en ce sens avant le début de la vérification.

Gérer des services de soutien pour le gouvernement

24.100 Quand des fonds renouvelables sont utilisés pour financer des services de soutien au gouvernement, la politique sur les fonds renouvelables interagit avec de nombreux autres secteurs de politique. Ces domaines débordaient l'étendue directe de notre vérification. Néanmoins, notre analyse indique que les causes essentielles de deux effets indirects liés aux fonds renouvelables viennent peut-être de la façon dont la politique sur les fonds renouvelables interagit avec ces autres politiques : le risque que les buts des services remplacent ceux du gouvernement dans son ensemble; le risque de plaintes concernant une concurrence injuste, en particulier dans le cas des services communs optionnels.

24.101 Dans le cadre de son examen continu des programmes, le gouvernement a demandé que la prestation des services de soutien fasse l'objet d'une étude de portée générale. Des représentants nommés ont commencé à répondre à cette demande en recourant à des moyens tels que le groupe de travail des sous-ministres sur les services généraux.

24.102 Selon nos observations, il y aurait lieu d'effectuer un examen approfondi de la gestion globale des services de soutien au gouvernement et cet examen est important. Nous n'avons pas de recommandations à faire dans ce domaine, puisque celui-ci déborde l'étendue de la présente vérification. Voici cependant, quelques questions ou sujets plus généraux que l'examen des programmes pourrait utilement clarifier pour le gouvernement et le Parlement :

- Selon quelle politique générale le gouvernement décide-t-il du moment où il devrait fournir ou acheter des services de soutien, ainsi que du fournisseur à retenir?

- Quels autres outils de financement, de comptabilité ou d'organisation le gouvernement pourrait-il mettre en oeuvre pour contrôler la croissance et le rendement des services de soutien qu'il décide de fournir lui-même?

- Comment le gouvernement compare-t-il, de façon régulière, les coûts et les avantages relatifs des services de soutien qu'il obtient de fournisseurs du secteur privé, d'organismes de services communs et d'entités dans les ministères particuliers?

- Qui sera tenu de rendre compte de la croissance et du rendement futurs des services de soutien au gouvernement et comment leur croissance et leur rendement futurs pourraient-ils être rendus plus visibles que dans le passé?

- Quelle est la façon la plus efficiente, efficace et juste

d'établir et de régir la concurrence entre les fournisseurs du secteur privé, les organismes de services communs et les entités de service dans chaque ministère?

24.103 La nécessité pour le Parlement et le gouvernement d'obtenir des réponses claires aux questions ci-dessus déborde largement de leur intérêt pour les fonds renouvelables. Dans la perspective de cette vérification, cependant, les réponses aideraient à clarifier certaines des questions soulevées dans le chapitre entourant l'utilisation des fonds renouvelables pour les services communs optionnels.

Équipe de vérification

A. Boucher
B. Neilson
M. Pound
J. Reperto
H. Shipton

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Michael Weir.

Annexe I

Fonds renouvelables au gouvernement
(en milliers de dollars)

NOM DU FONDS	NOTES	OBJET	ANNÉE D'AUTO-RISATION	ANNÉE DE CESSATION	LIMITE D'AUTO-RISATION LA PLUS RÉCENTE	NOMBRE DE CREDITS 1980-1995	Solde au 31 mars 1995 ACTIF	PASSIF	RECETTES
Notes		1	1	1	1	1	1	1	1
Fonds de services communs - Obligatoires									
Approvisionnements		Acquérir et fournir les produits et les services requis par les ministères et organismes.	1975	1991	200 000	3	NÉANT	NÉANT	NÉANT
Total partiel Services obligatoires	2					3	0	0	0
Fonds de services communs - Optionnels									
Agence des télécommunications gouvernementales		Planifier et fournir des installations et services de télécommunications aux ministères et organismes fédéraux.	1963	1994	64 000	6	NÉANT	NÉANT	NÉANT
Perfectionnement et formation du personnel		Fournir des services de formation et de perfectionnement à la fonction publique.	1971		4 500	13	5 642	4 211	14 528
Services d'architecture, de génie et de l'immobilier		Engager des dépenses pour les projets entrepris par TPSGC au nom d'autres ministères.	1980		450 000	8	119 875	219 685	439 059
Groupe Communication Canada		Fournir des services d'impression, de publication, d'exposition et							

		de films aux ministères fédéraux	1991	100 000	1	63 314	78 550	119 596	
Conseils et Vérification Canada		Procurer des services de conseils et de vérification aux ministères et organismes fédéraux.	1991	30 000	2	22 537	16 806	62 935	
Services optionnels		Acquérir et fournir des articles, des fournitures, des machines, de l'équipement et d'autre matériel.	1992	100 000	1	54 204	26 399	251 286	
Télécommunications et informatique gouvernementales	3	Fournir des services de gestion / de technologie de l'information aux ministères et organismes fédéraux.	1994	64 000	NÉANT	34 305	31 534	317 894	
Fonds renouvelable RADIAN		Dispenser un apprentissage à distance et des communications d'affaires dans le secteur public.	1994	10 000	1	246	68	802	
Bureau de la traduction		Fournir des services de traduction, d'interprétation et de terminologie aux ministères fédéraux et au secteur privé.	1995	75 000	1	NÉANT	NÉANT	NÉANT	
Total partiel Services optionnels					33	300 123	377 253	1 206 100	
Fonds d'entreprises réglementaires									
Production de		Financer le							

défense	stockage de fournitures et de matériel de défense.	1951		100 000	NÉANT	NÉANT	NÉANT	NÉANT
Bureau des passeports	Délivrer aux Canadiens des titres de voyage appropriés.	1969		4 000	NÉANT	10 658	8 107	49 610
Agence canadienne du pari mutuel	Assurer la surveillance des pistes de course au Canada	1970		2 000	1	928	1 149	14 390
Études environnementales (EMR)	Financer les études environnementales et sociales requises pour déterminer s'il y a lieu d'autoriser les explorations pétrolières ou gazières ou les activités de mise en valeur sur les terres du Canada.	1982	1988	15 000	NÉANT	NÉANT	NÉANT	NÉANT
	Fonds de services communs - Obligatoires							
Études environnementales (AINC)	Financer les études environnementales et sociales requises pour déterminer s'il y a lieu d'autoriser les explorations pétrolières et gazières ou les activités de mise en valeur sur les terres du Canada.	1982	1988	15 000	NÉANT	NÉANT	NÉANT	NÉANT
Office de la propriété intellectuelle du Canada	Accorder ou enregistrer la propriété exclusive de biens intellectuels et diffuser l'information et la technique de pointe aux Canadiens.	1994		25 000	1	78 015	32 444	44 768

Parcs Canada (Hot Springs)	Exploiter le service d'entreprise (Hot Springs) de Parcs Canada.	1994		6 000	1	3 404	490	2 833	
Commission canadienne des grains	Réglementer la manutention du grain et maintenir des normes de qualité.	1995		12 000	1	NÉANT	NÉANT	NÉANT	
Total partiel Fonds d'entreprise réglementaire					4	93 005	42 190	111 601	
Autres fonds d'entreprise									
Office national du film	Entreprendre et promouvoir la production et la distribution de films d'intérêt national.	1950		25 000	15	26 484	18 512	10 779	
Aéroports	Exploiter, entretenir et développer les aéroports approuvés par le Conseil du Trésor.	1969	1991	80 000	1	NÉANT	NÉANT	NÉANT	
Indemnisation pétrolière	Fournir des encouragements à la mise en valeur de classes désignées de pétrole canadien à coût élevé par le versement d'indemnisations aux premiers utilisateurs de ce pétrole.	1979	1984	225 000	NÉANT	NÉANT	NÉANT	NÉANT	
Magasins (Transports Canada)	Établir un contrôle central efficace et une obligation redditionnelle concernant l'achat, le stockage et la délivrance d'articles non réutilisables requis par								

	Transports Canada.	1980	1987	43 700	3	NÉANT	NÉANT	NÉANT
Corcan	Employer des délinquants sous responsabilité fédérale dans la fabrication et la vente de produits et de services à d'autres ministères et au secteur privé.	1992		45 000	1	44 580	7 616	50 684
Géomatique Canada	Fournir des relevés, des cartes et des données de télédétection ainsi que de l'information à référence géographique.	1994		8 000	1	4 101	4 637	12 569
Total partiel Autres fonds d'entreprise					21	75 165	30 765	74 032
Total					61	468 293	450 208	1 391 733

Notes :

1) Source : Comptes publics et Budget des dépenses, Partie III
2) Deux autres fonds de services communs étaient obligatoires pendant un certain temps au cours de la période 1980-1995 :
   - ATG, qui est devenu optionnel en 1990;
   - Services d'architecture, de génie et de l'immobilier, devenus optionnels en 1988
3) A compter du 1er avril 1994, tous les soldes du fonds renouvelable de l'ATG ont été transférés au fonds renouvelable des SGTI

Chapitre 25

Revenu Canada

Le nouveau régime de traitement des déclarations de revenus

Table des matières

	Page
Points saillants	25-5
Introduction	25-7
Au cours des quatre dernières années, le traitement des déclarations a été remanié plus en profondeur qu'au cours des trente années précédentes	25-7
Méthode de vérification et étendue	25-8
Nous avons étendu aux déclarations sur support papier le suivi de notre vérification de la TED	25-8
Observations	25-9
En 1993, nous nous préoccupions de savoir si les nouveaux systèmes étaient de nature à limiter les risques	25-9
Des lacunes importantes subsistent dans les programmes du Ministère qui ont pour objet de vérifier les déclarations et de surveiller l'observation	25-10
Contrôles exercés sur la TED	25-11
Le Ministère a donné suite à certaines observations de 1993 qui visaient expressément la TED	25-11
Contrôles avant traitement pour les déclarations avec et sans support papier	25-13
Il faut améliorer les méthodes suivies pour signaler, avant l'établissement de la cotisation initiale, les déclarations les plus suspectes ou les plus à risques	25-13
Les déclarations indiquées comme étant suspectes ou à risques ne sont pas toutes examinées avant l'établissement de la cotisation	25-14
Plus de ressources sont consacrées à la détection des fraudes	25-15
Contrôles après traitement pour les déclarations avec et sans support papier	25-16
La revue du traitement comporte un échantillonnage aléatoire et un échantillonnage non aléatoire de déclarations de revenus dont la cotisation a été établie	25-16
Des lacunes dans la conception et la réalisation de l'échantillonnage aléatoire compromettent la capacité du Ministère de surveiller les mouvements de l'observation volontaire	25-17
L'échantillonnage non aléatoire, qui sert à repérer les déclarations qui ont fait l'objet d'une	

cotisation et qui risquent le plus de donner lieu à un redressement, n'a pas produit les résultats escomptés 25-21

Statistiques sur les déclarations erronées des contribuables 25-22

Notre analyse des statistiques du Ministère semble révéler une hausse inquiétante des indications inexactes fournies par les contribuables dans les déclarations TED et sur support papier, mais surtout dans les déclarations TED 25-22

Quelque 20 millions de contribuables produisent chaque année une déclaration de revenus des particuliers, et une proportion croissante de ces déclarations sont produites par voie électronique 25-23

Les données statistiques sur l'inobservation décelée donnent à réfléchir 25-25

Rapprochement 25-29

Le Ministère pourrait réduire de nombreux risques en exécutant son programme de rapprochement des documents plus tôt dans le traitement 25-29

Mesure de l'efficacité de la revue du traitement 25-29

Revenu Canada ne sait pas encore à quel point son processus de revue du traitement est susceptible de protéger les recettes fiscales 25-29

Résumé et conclusion 25-30

Recommandations 25-31

Pièces

25.1 Critères de vérification 25-9
25.2 Le contrôle des déclarations à Revenu Canada 25-12
25.3 Conception des échantillons aléatoires - Lignes visées 25-18
(Pièce 25.3 n'est pas disponible, voir le Rapport)
25.4 Efficacité avec laquelle les critères d'évaluation du risque indiquent s'il y a inobservation de la loi à certaines lignes de la déclaration 25-22
25.5 Statistiques sur les déclarations de revenus ayant fait l'objet d'une cotisation et sur les remboursements établis 25-24
25.6 Fréquence des erreurs relevées dans l'échantillon aléatoire de l'année d'imposition 1993 25-25
(Pièce 25.6 n'est pas disponible, voir le Rapport)
25.7 Montants moyens des redressements pour les années d'imposition 1992 et 1993 - Échantillons aléatoires 25-27
(Pièce 25.7 n'est pas disponible, voir le Rapport)
25.8 Programme de rapprochement - Montants moyens des redressements pour l'année d'imposition 1992 25-28
(Pièce 25.8 n'est pas disponible, voir le Rapport)
25.9 Plan d'action du Ministère 25-32

Le nouveau régime de traitement des déclarations de revenus

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificatrice responsable : Basia Ruta

Points saillants

25.1 Au cours des quatre dernières années, le traitement des déclarations de revenus a été remanié plus en profondeur qu'au cours des trente années précédentes. Le Ministère a remplacé par des technologies nouvelles les procédés manuels de traitement des déclarations qu'il utilisait auparavant, et il a recours à des méthodes différentes pour vérifier les renseignements fournis dans les déclarations. Revenu Canada croit que, en restructurant le traitement, il a accru sa productivité, amélioré son service aux contribuables et globalement haussé la sécurité et la fiabilité de ses systèmes. Nous avons constaté qu'avec le nouveau régime, les contribuables reçoivent plus rapidement leur chèque de remboursement ou leur avis de cotisation initiale.

25.2 Une des réalisations importantes de la restructuration a consisté à mettre en place la transmission électronique des déclarations de revenus des particuliers (TED). En 1993, nous avions parlé, dans notre rapport, de la TED qui en était à sa première année de mise en oeuvre à l'échelle nationale. Lorsque la déclaration est transmise par voie électronique, le contribuable n'est pas tenu de soumettre les pièces justificatives à Revenu Canada, sauf si le Ministère le lui demande. La plupart des procédures de vérification dont la déclaration fait l'objet ont lieu après l'envoi du chèque de remboursement. Afin de compenser la diminution dans les contrôles manuels avant traitement dont les déclarations font l'objet avant l'établissement de la cotisation initiale, le Ministère cote chaque déclaration au cours de l'établissement de la cotisation en vue de repérer les déclarations non conformes, et il a mis sur pied de nouveaux programmes lui permettant de vérifier les déclarations, majoritairement après l'établissement de la cotisation, et de surveiller les tendances dans l'observation volontaire.

25.3 Dans le cadre de son initiative de restructuration, le Ministère a procédé rapidement depuis 1993 afin de traiter les déclarations sur support papier de façon similaire aux déclarations TED. En 1993, notre préoccupation générale était la possibilité que l'État perde des recettes considérables si l'observation volontaire de la loi par les contribuables venait à se détériorer à cause des raisons suivantes : absence de reçus dans les déclarations TED, vérification restreinte avant traitement, recours à des systèmes de vérification compensatoires nouveaux et non éprouvés, lacunes constatées dans les programmes de surveillance de l'observation et retard avec lequel le programme de rapprochement automatisé des documents du Ministère permettait de déceler d'autres erreurs ou discordances.

25.4 Deux ans après notre vérification de la TED, nous nous préoccupons toujours de savoir si les systèmes de Revenu Canada sont de nature à limiter, dans le nouvel environnement, les risques de perte de recettes fiscales. De plus, notre inquiétude s'étend maintenant au traitement des déclarations sur support papier. Nous avons toutefois pu observer que le Ministère a pris quelque mesures concrètes pour améliorer ses mécanismes de contrôle, notamment en ce qui a trait aux préparateurs de déclarations TED. Il a en outre intensifié ses activités d'examen des demandes de remboursement douteuses en vue de mieux contrer la fraude fiscale.

25.5 Le Ministère croit avoir mis en place un système rationalisé, et se situant à la fine pointe de la technologie, pour vérifier les déclarations au cours du traitement et après l'établissement de la cotisation. Si l'on ajoute à cela les nouveaux programmes par lesquels il entend surveiller le comportement des contribuables en matière d'observation, le Ministère juge que le nouveau régime se traduit par un traitement des déclarations plus productif et plus rentable que n'importe quel régime axé sur les méthodes classiques. Toutefois, le Ministère a été incapable de nous fournir une analyse approfondie pour corroborer une telle conclusion.

25.6 Dans le cadre de la surveillance du comportement des contribuables en matière d'observation, le manque d'uniformité dans l'application et le suivi de la procédure ministérielle de saisie de l'information pertinente, après l'examen des déclarations pour l'année d'imposition 1992, a eu pour conséquence la collecte de données incomplètes et, peut-être, inexactes pour cette année, celle-là même au cours de laquelle a eu lieu la mise en oeuvre de la TED à l'échelle nationale. En raison de l'absence de données exactes et complètes pour cette année de référence significative, le Ministère a été privé d'une importante opportunité de repérer comme il se doit et sans délai les changements en matière d'observation volontaire et d'instaurer les correctifs nécessaires en temps opportun. Nous avons, en outre, des réserves quant à la conception des programmes ministériels de surveillance de l'observation. Nous constatons que ces programmes ne comportent toujours pas de mécanisme de saisie des données qui permettraient d'analyser en temps opportun les changements qui surviennent d'année en année sur le plan de l'observation volontaire.

25.7 En dépit des problèmes de qualité dans les données statistiques de l'année d'imposition 1992, nous croyons que ces données sont néanmoins raisonnablement utiles pour effectuer une évaluation qualitative des changements survenus dans l'observation de la loi en ce qui a trait à des éléments particuliers des déclarations. Notre analyse des données statistiques recueillies par le Ministère au cours des années d'imposition 1992 et 1993 semble indiquer une augmentation inquiétante de l'inexactitude des renseignements fournis par les contribuables dans les déclarations sur support papier, et plus encore

dans celles produites par voie électronique. Il faut des données sur d'autres années d'imposition pour déterminer si ce mouvement est de nature temporaire ou permanente. Au moment où s'achevait notre vérification, Revenu Canada n'avait entrepris aucune analyse approfondie de ses statistiques.

25.8 Le Ministère nous a fourni un plan d'action qui figure à la pièce 25.9 du présent chapitre.

Introduction

Au cours des quatre dernières années, le traitement des déclarations a été remanié plus en profondeur qu'au cours des trente années précédentes

25.9 Revenu Canada essaie constamment de mettre au point des technologies innovatrices pour l'administration fiscale et d'améliorer la rentabilité de l'ensemble de ses programmes. C'est dans cet esprit que le Ministère a récemment établi, pour les particuliers, un nouveau régime de traitement des déclarations de revenus. Des fonctionnaires du Ministère ont indiqué que le traitement des déclarations avait subi une très forte restructuration depuis 1991.

25.10 Le Ministère a remplacé par des technologies nouvelles les procédés manuels de traitement des déclarations qu'il utilisait auparavant, et il a recours à des méthodes différentes pour vérifier les renseignements fournis dans les déclarations. Revenu Canada croit que, en restructurant le traitement, il a accru sa productivité, amélioré son service aux contribuables et globalement haussé la sécurité et la fiabilité de ses systèmes. Également, la restructuration a entraîné la réaffectation, aux activités d'exécution, de ressources affectées précédemment au traitement. Nous avons noté que les contribuables reçoivent plus rapidement leur chèque de remboursement ou leur avis de cotisation initiale, ou les deux, depuis la mise en place du nouveau régime; en fait, les délais ont été réduits de près de la moitié par rapport à ceux d'il y a quelques années seulement.

25.11 Un des éléments centraux de la restructuration a été la mise en oeuvre de la transmission électronique des déclarations (TED) en 1993. Avec la TED, les déclarations de revenus sont transmises sans support papier. Le contribuable qui utilise la TED pour produire sa déclaration auprès de Revenu Canada doit recourir aux services d'un préparateur de déclarations TED autorisé. Ces préparateurs traitent directement avec le contribuable et devraient voir la documentation sur laquelle repose la déclaration. Cependant, Revenu Canada n'a pas institué de mécanisme pour surveiller l'observation de ces instructions et n'est pas sûr non plus que ses attentes ont été bien comprises. Le Ministère nous informe que, du fait que la TED existe depuis quelques années, il réexaminera ses stratégies à l'égard de ce programme.

25.12 Le contribuable qui produit sa déclaration par TED n'est pas tenu de soumettre des pièces justificatives, par exemple des reçus, sauf si le Ministère le demande. Afin de compenser la diminution des contrôles manuels auxquels les déclarations sont soumises avant l'établissement de la cotisation initiale, le Ministère a institué, en 1993, de nouveaux programmes par lesquels il entend vérifier les déclarations, à la fois à l'établissement de la cotisation et une fois la cotisation établie, et surveiller les tendances en matière d'observation volontaire. La plus grande partie des activités menées dans le cadre de ces programmes est effectuée après l'envoi du chèque de remboursement ou de l'avis de cotisation initiale ou des deux.

25.13 Nous avons vérifié la TED en 1993, la première année de sa mise en oeuvre à l'échelle nationale. Nous avons voulu vérifier la TED en raison des incidences profondes qu'elle aurait sur l'emploi des pratiques d'administration fiscale classiques. De plus, la TED était le précurseur des changements que le Ministère entendait bientôt apporter au traitement des déclarations sur support papier. Les contribuables doivent encore présenter certains reçus et certains feuillets de renseignements avec leurs déclarations sur support papier, mais les exigences sur ce point ont été assouplies. En outre, le Ministère a réduit sensiblement les contrôles manuels initiaux - notamment la comparaison des renseignements aux pièces justificatives - dont les déclarations sur support papier font l'objet de la part des examinateurs avant l'établissement de la cotisation initiale, comme on le fait pour les déclarations TED. Pour l'année d'imposition 1994, les déclarations transmises par voie électronique et les déclarations sur support papier ont été traitées presque de la même manière.

Commentaires du Ministère : *Le Ministère pense que la maîtrise du risque n'a pas été touchée. Les estimations préliminaires pour l'année d'imposition 1993 semblent indiquer que, selon un échantillonnage aléatoire statistiquement valable pour 13 lignes de déduction et de crédit, 91 p. 100 des déclarations ne nécessiteront probablement pas de redressement. En outre, les résultats du programme de rapprochement des documents pour les années d'imposition 1992 et 1993* (voir ci-dessous) montrent que 96 p. 100 des déclarations produites qui ont fait l'objet de ce programme de rapprochement pour 13 catégories de revenu, crédit et retenue n'ont pas nécessité de redressement.*

Une fois notre vérification terminée, le Ministère nous a informés qu'il avait généré des données statistiques additionnelles sur le programme de rapprochement des documents pour l'année d'imposition 1993. Il nous est impossible de faire des commentaires sur ces données.

Méthode de vérification et étendue

Nous avons étendu aux déclarations sur support papier le suivi de notre vérification de la TED

25.14 Nous avons étendu au traitement des déclarations sur support papier le champ d'application du suivi de notre vérification de la TED dont il était question dans notre rapport de 1993. Nous l'avons fait parce que le Ministère lui-même a étendu aux déclarations sur support papier l'application de son nouveau régime de traitement. A notre avis, le fait que toutes les déclarations de revenus des particuliers sont maintenant traitées de façon similaire accentue encore la gravité des lacunes systémiques que nous avons signalées en 1993. Notre crainte était que ces lacunes, à moins d'être corrigées, ne compromettent sensiblement l'assiette fiscale ainsi que la sécurité et l'intégrité des systèmes d'administration fiscale en général.

25.15 L'objectif global de notre suivi était de déterminer si le Ministère avait pris des mesures pour combler les lacunes que nous avions signalées en 1993 et pour recueillir des renseignements à jour sur l'évolution récente du nouveau régime de traitement.

25.16 La pièce 25.1 énumère les critères que nous avons utilisés pour la présente vérification, qui constitue un suivi élargi.

25.17 Notre vérification s'est déroulée à l'Administration centrale de Revenu Canada ainsi que dans un bureau de district et un centre fiscal. Nous avons utilisé les données statistiques ministérielles existantes pour compiler de l'information sur les tendances et les variations d'une année à l'autre en matière d'observation volontaire pour les années d'imposition 1992 et 1993. Nous n'avons cependant évalué ni l'exactitude ni l'intégralité des données du Ministère. Nous avons aussi examiné les activités de traitement des déclarations de trois autres administrations qui acceptent à la fois des déclarations transmises par voie électronique et sur support papier. Cet examen visait à mettre à jour nos connaissances sur les programmes de TED ainsi que sur tout nouveau système utilisé pour traiter et vérifier les déclarations transmises selon l'une ou l'autre méthode.

Observations

En 1993, nous nous préoccupions de savoir si les nouveaux systèmes étaient de nature à limiter les risques

25.18 En 1993, nous avons examiné les contrôles mis en place pour les déclarations TED. Nous avions alors observé que le Ministère s'y était pris méthodiquement pour élaborer les systèmes de saisie et de transmission des données sur lesquels repose la TED. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère, en décidant de supprimer l'obligation de lui soumettre des reçus et des feuillets de renseignements dans le cas des déclarations TED, avait agi après s'être très peu renseigné sur les risques en cause et en s'appuyant seulement sur une évaluation qualitative des incidences que cette décision pouvait avoir sur l'observation volontaire chez les contribuables. Bien que Revenu Canada ait mis sur pied d'importants programmes compensatoires de vérification

et de surveillance, nous signalions que leur efficacité à obtenir les résultats escomptés n'était pas connue.

25.19 Nous nous inquiétions surtout de ce que les risques de perte de recettes publiques pouvaient être considérables si l'observation volontaire venait à diminuer chez les contribuables à cause des facteurs suivants : absence de reçus dans les déclarations TED; comparaison manuelle très limitée avec les documents justificatifs avant l'établissement de la cotisation initiale; recours à des systèmes de vérification des déclarations et de surveillance de l'observation nouveaux et non éprouvés; et lenteur (plusieurs mois après l'établissement de la cotisation initiale) avec laquelle le programme ministériel de rapprochement automatisé de documents décelait d'autres erreurs et discordances dans les déclarations. Toujours dans notre rapport de 1993, nous faisions observer que le Ministère pouvait tempérer bon nombre des risques reliés au nouveau régime en exécutant, dès l'établissement de la cotisation initiale, son programme de rapprochement de documents, qui consiste en une comparaison électronique des renseignements de tiers aux indications des déclarations de revenus des particuliers.

Des lacunes importantes subsistent dans les programmes du Ministère qui ont pour objet de vérifier les déclarations et de surveiller l'observation

25.20 En 1993, le Ministère a déclaré que nous avions examiné une seule année d'un processus pluriannuel et qu'ainsi nous ne tenions pas compte, dans notre rapport, des importantes améliorations qu'il était à apporter pour l'année de traitement suivante. Toutefois, deux ans après notre vérification de 1993, nous constatons que le nouveau régime de traitement n'a pas encore évolué suffisamment pour permettre de conclure, avec une certitude raisonnable, que le montant exact d'impôt sur le revenu est établi par Revenu Canada et recouvré dans des délais acceptables. Même si le Ministère a relevé certaines composantes nécessaires à un régime efficace de traitement des déclarations, nous entretenons toujours une certaine inquiétude quant à la conception des programmes de vérification des déclarations et de surveillance de l'observation dans le cadre du nouveau régime et quant à leur mise en oeuvre. Selon nous, le risque de perte de recettes est même plus grand aujourd'hui qu'il ne l'était en 1993, parce que les déclarations sur support papier et les déclarations TED sont maintenant traitées de façon presque identique. D'autre part, le degré d'exactitude des cotisations établies dans le cadre du nouveau régime est un élément crucial pour différents programmes gouvernementaux dont l'exécution est associée au régime de l'impôt sur le revenu. Ainsi, une erreur dans le calcul du revenu peut se traduire par l'attribution erronée de prestations sociales. La prestation fiscale pour enfants et le crédit pour taxe sur les produits et services sont deux programmes fédéraux primordiaux, qui sont tributaires d'un juste établissement des cotisations; ces programmes versent chaque année des milliards de dollars de prestations sociales. Il en va de même pour bon nombre de programmes provinciaux, eux aussi liés à la cotisation fédérale

établie.

25.21 Le Ministère croit avoir mis en place un système rationalisé, se situant à la fine pointe de la technologie, pour la vérification des déclarations au cours du traitement et après l'établissement de la cotisation. Si l'on ajoute à cela les nouveaux programmes par lesquels il entend surveiller le comportement des contribuables en matière d'observation, le Ministère juge que le nouveau régime se traduit par un traitement des déclarations plus productif et plus rentable qu'un régime axé sur les méthodes classiques. Toutefois, le Ministère a été incapable de nous fournir une analyse approfondie pour corroborer une telle conclusion.

Pièce 25.1

Critères de vérification

- Le Ministère devrait améliorer sa formule de demande de manière à faciliter l'évaluation de ceux qui demandent à devenir préparateurs de déclarations TED; il devrait déterminer dans quelle mesure les critères établis sont suivis, et retrancher de sa liste les critères qui se révèlent non valables.

- Pour ce qui est du contrôle de l'observation volontaire des contribuables dans les déclarations transmises par voie électronique et dans celles sur support papier, le nombre des éléments visés devrait être augmenté, pour veiller à ce que les éléments les plus importants soient inclus et garantir la comparabilité, d'une année à l'autre, des caractéristiques des échantillons.

- Afin d'atténuer les risques d'établir des cotisations initiales ou d'émettre des remboursements non conformes à la loi, il devrait y avoir rapprochement au moment de l'établissement des cotisations initiales.

- Le Ministère devrait disposer de mesures qui lui permettent d'évaluer, de façon fiable, l'efficacité de la vérification après traitement que comporte son nouveau régime de traitement.

Source : *Recommandations du vérificateur général concernant la transmission électronique des déclarations de revenus des particuliers (1993)*

Nouveau régime de traitement

25.22 Dans les paragraphes suivants, nous présentons nos constatations et nos inquiétudes au sujet de la conception et du rendement des nouveaux programmes dont le Ministère se sert pour vérifier les renseignements contenus dans les déclarations de revenus et pour surveiller les tendances de l'observation volontaire. Nous y exposons

également les résultats de notre analyse des données statistiques recueillies par le Ministère pour les années d'imposition 1992 et 1993 sur les redressements apportés aux indications inexactes dans les déclarations transmises par voie électronique ou sur support papier. Ces résultats incitent à croire à une augmentation inquiétante des inexactitudes dans les renseignements fournis par les contribuables.

25.23 La pièce 25.2 résume les principales caractéristiques des contrôles que le Ministère a établis afin de vérifier et de surveiller les déclarations dans le nouveau régime de traitement. Elle donne le contexte dont le lecteur a besoin pour comprendre nos observations des paragraphes suivants.

Commentaires du Ministère : *Bien que le vérificateur général ait appuyé notre utilisation de l'innovation et de la technologie, le Ministère reconnaît que des améliorations doivent être apportées à la stratégie et à la structure du régime. Il n'est pas d'avis qu'il existe des lacunes graves. De fait, depuis 1993, plusieurs initiatives ont été entreprises en vue de contribuer à l'amélioration de la stratégie, notamment l'essai de la nouvelle technologie des réseaux d'ordinateurs neuronaux pour la procédure de cotation, les améliorations apportées annuellement aux validités de fiabilité, ainsi que les nouvelles techniques de saisie des données pour l'échantillonnage aléatoire.*

Contrôles exercés sur la TED

Le Ministère a donné suite à certaines observations de 1993 qui visaient expressément la TED

25.24 Ainsi que nous l'avons noté en 1993, l'évaluation et la sélection des demandes de participer à la TED comme préparateur ou transmetteur autorisé de déclarations TED constituent la meilleure façon d'empêcher la participation au programme de personnes qui ne conviennent pas. Nous avions en même temps fait observer que le Ministère opérerait une sélection plus efficace s'il améliorait le formulaire de base à remplir pour devenir préparateur ou transmetteur autorisé de déclarations TED, vu que le formulaire original lui permettait d'obtenir seulement des renseignements limités sur les demandeurs. De plus, nous mentionnions que Revenu Canada devrait déterminer dans quelle mesure les critères retenus pour évaluer les demandeurs étaient suivis et qu'il devrait éliminer de la liste établie les critères qui se révéleraient non valables.

25.25 Au cours des deux dernières années, le Ministère a amélioré son formulaire de demande. Des fonctionnaires de Revenu Canada nous ont dit que le nouveau formulaire avait rationalisé le processus de sélection. De notre côté, nous avons constaté que le Ministère a établi des procédures de surveillance qui lui permettent d'être plus certain que les préparateurs de déclarations TED conservent une copie du formulaire sur support papier qui constitue le lien entre le contribuable et la déclaration de revenus produite par voie électronique. Conformément aux

procédures maintenant en vigueur, les préparateurs de déclarations qui ne conservent pas les copies exigées ne peuvent participer au programme de la TED.

25.26 Quant à la liste des critères de sélection, nous constatons qu'elle a été modifiée de façon qu'il ne soit pas fait mention directement de la question du casier judiciaire. Des fonctionnaires du Ministère nous ont indiqué que ce critère avait été supprimé parce que le Ministère n'a pas l'autorité nécessaire - que ce soit en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou de la *Politique et normes sur la sécurité* - pour soumettre un nom à une vérification judiciaire à des fins administratives. En outre, ils sont d'avis que les avantages découlant de ces vérifications ne justifieraient pas leur coût en temps et en ressources. Demander l'autorisation nécessaire pourrait déclencher un processus long et dont l'issue est incertaine.

25.27 Aux États-Unis, l'Internal Revenue Service (IRS) a récemment commencé à vérifier les antécédents judiciaires. Ces vérifications constituent un outil essentiel dont se sert l'IRS pour empêcher les demandeurs malhonnêtes d'obtenir l'accès à son programme électronique. L'IRS exige de tout demandeur qu'il indique s'il a déjà été déclaré coupable d'un crime d'ordre pécuniaire.

Pièce 25.2

Le contrôle des déclarations à Revenu Canada

Revenu Canada compte sur plusieurs contrôles pour assurer l'intégrité du nouveau régime de traitement des déclarations. Certains d'entre eux sont propres à la TED, mais la plupart sont communs aux deux méthodes, soit TED et support papier. Différents contrôles propres à la TED s'appliquent avant que le Ministère accepte une déclaration aux fins de traitement. Ils visent principalement à aider le Ministère à sélectionner les préparateurs et transmetteurs de déclarations TED et à s'assurer que les déclarations TED transmises par ceux-ci sont sous une forme qu'il peut utiliser pour la suite du traitement.

Une fois que le Ministère a accepté une déclaration (TED ou sur support papier), il compte sur deux types de contrôles qui sont communs aux deux méthodes de transmission. Le premier type est celui des contrôles avant traitement, qui entraînent la prise de mesures correctives ou l'apposition d'un indicateur avant l'établissement d'une cotisation ou l'émission d'un remboursement. Le deuxième type est celui des contrôles après traitement, qui sont effectués après l'établissement d'une cotisation ou d'un remboursement.

Les contrôles avant traitement sont destinés à signaler les déclarations qui ne semblent pas conformes à la législation fiscale. Ils peuvent être en partie informatisés et en partie manuels. Un indicateur est apposé à la déclaration avant l'établissement d'une cotisation ou l'émission d'un remboursement, mais les mesures de suivi

réclamées par cet indicateur ne sont parfois prises qu'après. Les contrôles de ce type comprennent les validités de fiabilité, les indices d'erreur et le programme de dépistage des remboursements frauduleux.

Les contrôles après traitement diffèrent du premier type par le fait qu'ils sont effectués après l'établissement des cotisations et l'envoi des remboursements, mais ils visent le même but : détecter l'inobservation éventuelle de la loi. Le programme de rapprochement et celui de revue du traitement sont de ce type. Les erreurs décelées dans le cadre de ces programmes entraînent l'établissement d'une nouvelle cotisation. Même si les contrôles avant et après traitement ont des objectifs multiples, ils visent principalement à faire en sorte que les déclarations de revenus fassent l'objet d'une cotisation exacte.

Le nouveau régime comparé à l'ancien

Dans le nouveau régime, les renseignements indiqués dans les déclarations de revenus sont soumis, avant traitement, à une comparaison manuelle avec les pièces justificatives beaucoup moins serrée qu'ils ne l'étaient selon les anciennes méthodes de traitement des déclarations. Pour l'année d'imposition 1989, environ 50 p. 100 de toutes les déclarations, c'est-à-dire quelque 9,5 millions de déclarations, ont été soumises, avant l'établissement de la cotisation initiale, à une comparaison manuelle des déclarations avec les feuillets et les reçus. Pour l'année d'imposition 1994, le même taux était passé à 5 p. 100 environ, ce qui représente 1 million de déclarations.

Le contrôle automatisé des déclarations par indices d'erreur est encore utilisé dans le nouveau régime. Ce système examine chaque déclaration à l'étape de la cotisation initiale pour s'assurer de la vraisemblance des indications. Le Ministère continue également d'utiliser le programme de rapprochement de documents, qui compare de façon électronique les renseignements provenant de tiers avec l'information contenue dans les déclarations des contribuables; cette comparaison est toutefois effectuée plusieurs mois après l'établissement de la cotisation initiale.

Afin de compenser la réduction de la comparaison manuelle avant traitement avec les pièces justificatives, le Ministère a institué deux nouveaux programmes. Le premier, celui des validités de fiabilité, a été conçu pour indiquer, avant l'établissement de la cotisation initiale, les déclarations les plus suspectes ou comportant les plus grands risques, pour qu'elles fassent l'objet d'un rappel. Le deuxième, celui de la revue du traitement, s'applique après l'établissement de la cotisation initiale. La revue du traitement comporte un échantillonnage aléatoire et un échantillonnage non aléatoire des déclarations de manière à assurer certaines activités d'exécution pour un vaste échantillonnage de déclarants et à permettre de déterminer les secteurs d'inobservation éventuelle et de prendre les mesures nécessaires à leur égard. Elle remplace généralement les procédures manuelles de vérification que, dans l'ancien régime, le Ministère appliquait à un nombre considérable de déclarations avant l'établissement de la

cotisation initiale. Le nouveau régime est conçu de manière à constituer, pour le Ministère, un moyen efficace de traiter les déclarations avec le moins de risques possible et de la façon la plus rentable. Un trait implicite du nouveau régime est le souci d'orienter les ressources vers les points où le risque d'inobservation semble le plus grand.

25.28 Nous ne sommes pas en mesure de déterminer l'ampleur des risques attribuables à la décision qu'a prise Revenu Canada de ne pas se renseigner sur les condamnations au criminel qu'un demandeur peut avoir subies auparavant. Nous incitons le Ministère à se tenir au fait de la situation au Canada et à l'étranger, et à revoir sa politique dans l'avenir, s'il y a lieu.

Contrôles avant traitement pour les déclarations avec et sans support papier

Il faut améliorer les méthodes suivies pour signaler, avant l'établissement de la cotisation initiale, les déclarations les plus suspectes ou les plus à risques

25.29 Comme cela est exposé dans la pièce 25.2, le traitement des déclarations produites par voie électronique et des déclarations sur support papier par le Ministère, dans le nouveau régime, comporte encore les contrôles automatisés avant traitement au moyen d'indices d'erreur; il s'agit d'un contrôle de la vraisemblance des indications contenues dans les déclarations avant l'établissement de la cotisation initiale. Le Ministère a également encore recours au programme de rapprochement de documents, dans le cadre duquel les renseignements reçus de tiers sont comparés, par voie informatique, aux renseignements indiqués dans les déclarations de revenus; ce rapprochement est toutefois effectué plusieurs mois après l'établissement de la cotisation initiale. Deux nouveaux programmes, la Validité de fiabilité et la Revue du traitement, ont été mis en oeuvre dans le nouveau régime.

25.30 Le programme de validité de fiabilité, lancé l'année d'imposition 1992, ayant pour objet les déclarations produites par voie électronique, puis par la suite étendu aux déclarations sur support papier, est intégré aux contrôles automatiques avant traitement par indices d'erreur. Ce programme est conçu de façon à examiner chaque déclaration et à désigner comme devant faire l'objet d'un examen manuel, avant l'établissement de la cotisation, les déclarations les plus suspectes ou les plus à risques. Des déclarations sont sélectionnées automatiquement selon des critères déterminés au préalable : ce sont ces critères que l'on appelle « validités de fiabilité ».

25.31 Le Ministère ne peut limiter le risque d'établir des cotisations et des remboursements erronés à l'égard des déclarations d'une

exactitude douteuse que si les programmes servant à signaler ces déclarations sont bien pensés et mis en oeuvre comme il se doit. A la suite de notre examen de la structure du programme des validités de fiabilité, nous avons de bonnes raisons de nous inquiéter de la capacité du Ministère de limiter ce risque. Les validités de fiabilité, même après avoir été considérablement modifiées et étendues depuis leur première utilisation (pour l'année d'imposition 1992), sont encore fondées sur le jugement et l'expérience des administrateurs de programme plutôt que sur une combinaison appropriée de jugement et d'analyse statistique objective et significative des résultats obtenus grâce aux activités de vérification exercées les années précédentes.

25.32 Pour l'année d'imposition 1994, bon nombre des validités de fiabilité s'inspiraient des critères de sélection utilisés par le Ministère, dans son programme de revue du traitement, pour vérifier les déclarations après l'établissement de la cotisation. Pourtant, comme nous l'expliquons plus longuement au paragraphe 25.56, notre analyse de ces critères donne lieu de croire que plusieurs d'entre eux sont inefficaces pour signaler les déclarations qui comportent un risque élevé d'erreur. De même, pour l'année d'imposition 1993, nous avons remarqué que, dans le cas de certaines validités de fiabilité, pas une seule déclaration TED n'avait été signalée par le système comme méritant de faire l'objet d'autres mesures de suivi, les limites de tolérance ayant vraisemblablement été fixées trop haut. En revanche, des déclarations sur support papier ont été ainsi signalées par le système pour chacune des validités de fiabilité applicables. Pour l'année d'imposition 1994, la situation s'est améliorée.

25.33 A notre avis, le Ministère pourrait déceler plus efficacement les déclarations suspectes ou à risques élevés s'il suivait, pour établir ses validités de fiabilité, des méthodes statistiques normalisées. L'efficacité des critères adoptés à cette fin est fort importante, étant donné que les recettes perdues peuvent être considérables si le Ministère établit des cotisations ou effectue des remboursements erronés pour des déclarations éminemment suspectes ou comportant des risques élevés. Il est vrai que le Ministère peut établir une nouvelle cotisation à une date ultérieure, après que le chèque de remboursement a été émis ou que la cotisation initiale a été établie, et qu'il peut alors essayer de recouvrer l'impôt qui, par erreur, n'a pas été perçu; toutefois, selon nous, les possibilités de recouvrer des recettes se rapportant à des déclarations éminemment suspectes peuvent se révéler fort restreintes.

Les déclarations indiquées comme étant suspectes ou à risques ne sont pas toutes examinées avant l'établissement de la cotisation

25.34 Le programme des validités de fiabilité étant conçu de façon à signaler seulement les déclarations les plus suspectes ou les plus à risques avant l'établissement de la cotisation initiale, il est prévu que le système n'apposera un indicateur qu'à un nombre relativement

faible de déclarations. Dans chaque millier de déclarations transmises par voie électronique et produites sur support papier pour les années d'imposition 1993 et 1994, le système n'a signalé qu'environ douze déclarations comme devant faire l'objet d'un rappel ou d'un contrôle de quelque sorte de la part des examinateurs. Cependant, nous avons constaté que le Ministère n'a pas examiné toutes les déclarations suspectes avant d'en établir la cotisation ou d'envoyer le chèque de remboursement demandé. Pour les années d'imposition 1993 et 1994 respectivement, 22 p. 100 et 14 p. 100 des déclarations produites par voie électronique et indiquées comme suspectes ou à risques et 12 p. 100 et 6 p. 100 des déclarations sur support papier qui ont été signalées n'ont pas été examinées avant l'établissement de la cotisation. De surcroît, le Ministère ne peut affirmer avec certitude que toutes ces déclarations non examinées avant l'établissement de la cotisation feront l'objet d'une validation postcotisation.

25.35L'analyse des résultats obtenus grâce au programme des validités de fiabilité a permis de dégager certaines différences fort intéressantes entre les déclarations transmises par voie électronique et les déclarations sur support papier en ce qui touche les erreurs constatées. Ainsi, pour les validités de fiabilité communes aux deux genres de déclaration, nous avons observé que la fréquence des déductions et crédits réduits ou annulés était 2,4 fois plus élevée dans les déclarations produites par voie électronique que dans les déclarations sur support papier. Autrement dit, pour chaque lot de 100 déclarations TED examinées, huit nécessitaient un redressement, contre trois ou quatre pour les déclarations sur support papier. En revanche, l'analyse des résultats d'un ensemble modifié et élargi de validités de fiabilité communes pour l'année d'imposition 1994 indique que la fréquence des déductions et crédits réduits ou annulés a, en réalité, été de 2,2 fois plus élevée dans les déclarations sur support papier que dans les déclarations produites par voie électronique. Bien que les données statistiques de ces deux années ne soient pas représentatives des caractéristiques d'observation de la loi dans l'ensemble de la population des déclarations sur support papier et de la population des déclarations par voie électronique, elles fournissent néanmoins une indication du rendement relatif des critères de sélection du Ministère pour la détection des déclarations les plus suspectes ou à risques les plus élevés. Nous remarquons que le Ministère n'a effectué aucune analyse approfondie de ces données, qui lui permettrait soit de mieux comprendre pour quelle raison et pour quels éléments les contribuables fournissent des renseignements inexacts dans leurs déclarations de revenus, soit de conclure avec certitude que les validités de fiabilité adoptées sont appropriées pour les deux méthodes de traitement des déclarations.

Commentaires du Ministère : *Le Ministère considère que les procédures actuelles de détection des déclarations présentant un risque élevé constituent une assise raisonnable pour la gestion du risque. Qui plus est, des améliorations ont été apportées aux processus de validité de fiabilité au cours des deux dernières années, et d'autres leur seront apportées à chaque année. Toutes les déclarations sélectionnées seront examinées avant cotisation ou durant l'examen postcotisation pour*

l'année d'imposition 1995 et les années d'imposition suivantes.

Plus de ressources sont consacrées à la détection des fraudes

25.36 Si, après avoir pris des mesures de suivi relativement aux montants inhabituels et aux déductions peut-être excessives qui figurent dans une déclaration que le système indique comme à risques, Revenu Canada soupçonne la présence d'une fraude, il soumet la déclaration à un examen dans son programme de dépistage des remboursements frauduleux.

25.37 Afin de lutter plus efficacement contre la fraude, le Ministère a augmenté, depuis l'année d'imposition 1992, les ressources qu'il consacre à l'examen des demandes de remboursement suspectes. Il compte maintenant 58 examinateurs dans son budget, alors qu'il n'en avait que 19 il y a quelques années. Comme le montrent les dossiers du Ministère, le nombre des remboursements qui ont été empêchés en raison de leur caractère suspect est passé d'environ 2 000, pour l'année d'imposition 1992, à près de 5 000 pour l'année d'imposition 1994. Les recettes de la Couronne qui ont été sauvées grâce à ces efforts ont également augmenté, passant de 3 millions à 8,5 millions de dollars pour les mêmes années d'imposition respectivement. Le Ministère doit étudier les causes de ce phénomène et adapter en conséquence sa stratégie d'exécution en cas d'inobservation.

25.38 Revenu Canada a entrepris d'autres projets afin d'en savoir plus long sur les déclarations frauduleuses. Pour l'année d'imposition 1994, le Ministère a effectué une étude spéciale pour mieux connaître la fréquence avec laquelle les déclarations TED ayant fait l'objet d'un escompte du remboursement contiennent des indications frauduleuses reliées aux feuillets T4. Bien que l'échantillon utilisé pour cette étude ait été trop petit et trop peu représentatif pour permettre au Ministère de tirer des conclusions générales concernant le comportement des contribuables TED ou des préparateurs de déclarations TED, nous croyons que l'effort tenté a contribué à rendre le régime de traitement plus sûr.

25.39 Dans notre examen des pratiques de l'IRS des États-Unis, nous avons constaté que les examinateurs de ce service, pour aider à la vérification de l'authenticité des renseignements sur le salaire et les retenues, utilisent certaines précisions concernant l'identité de l'employeur que les contribuables fournissent dans la déclaration. Ces précisions sur l'identité de l'employeur sont fournies à la fois dans les déclarations sur support papier et dans les déclarations électroniques. Elles constituent pour les examinateurs de l'IRS un outil inestimable, qui les aide à découvrir beaucoup de déclarations fausses avant l'établissement de la cotisation et à empêcher bien des remboursements frauduleux. Revenu Canada peut utiliser cet outil pour la déclaration sur support papier, mais non pour la déclaration TED actuelle, qui n'oblige pas à fournir les renseignements sur l'employeur

nécessaires pour effectuer facilement un contrôle semblable avant l'établissement de la cotisation initiale.

Contrôles après traitement pour les déclarations avec et sans support papier

La revue du traitement comporte un échantillonnage aléatoire et un échantillonnage non aléatoire de déclarations de revenus dont la cotisation a été établie

25.40 Dans le nouveau régime, le programme de revue du traitement est l'une des plus importantes activités de vérification exercées après l'établissement de la cotisation. Il a pour but de préserver l'intégrité du régime fiscal en assurant le Ministère de l'exactitude des cotisations dont les déclarations de revenus font l'objet. Il vise également à permettre à Revenu Canada de croire, avec un degré de certitude suffisant, que les déclarations sont traitées comme il se doit, avec peu de risques pour la Couronne.

25.41 Une partie du programme consiste à vérifier des déclarations qui constituent un échantillon aléatoire, tandis qu'une autre partie consiste à vérifier des déclarations d'un échantillon dit d'observation, sélectionnées comme les plus susceptibles de contenir des erreurs et, par conséquent, comme offrant de meilleures possibilités de recouvrer des sommes d'impôt. Les déclarations des deux échantillons sont vérifiées uniquement pour certains éléments qui correspondent à des lignes particulières du formulaire de déclaration.

25.42 Pour les lignes examinées, les échantillons aléatoires fournissent de précieux éléments probants concernant les tendances et les caractéristiques de l'observation volontaire chez les contribuables. Ils fournissent également des renseignements dont Revenu Canada peut tenir compte pour mettre à jour les critères selon lesquels il détermine les secteurs d'abus éventuel, qui méritent une enquête approfondie. De plus, l'échantillonnage aléatoire contribue à stimuler l'observation volontaire en montrant que les activités d'exécution du Ministère englobent un vaste échantillonnage de déclarants.

25.43 A l'heure actuelle, les échantillons non aléatoires, dits d'observation, visent surtout la détection, en fonction de différents facteurs, des cas extrêmes de perte de recettes se rapportant à des lignes particulières de la déclaration. Les facteurs en question comprennent les antécédents connus de contribuables donnés en matière d'observation, le but étant de déceler les déclarations dans lesquelles les indications inexactes quant aux déductions demandées sont d'un montant particulièrement élevé. Une fois la revue terminée, s'il y a lieu d'apporter un redressement à l'égard de la cotisation initiale, un avis de nouvelle cotisation sera envoyé. A cet égard, l'échantillonnage d'observation complète les contrôles de validité de fiabilité avant traitement, par lesquels le Ministère cherche à découvrir les

déclarations les plus à risques et les plus suspectes afin de les examiner avant l'établissement de la cotisation. L'échantillonnage d'observation peut aussi avoir un effet dissuasif, c'est-à-dire détourner le contribuable de surestimer une déduction.

Des lacunes dans la conception et la réalisation de l'échantillonnage aléatoire compromettent la capacité du Ministère de surveiller les mouvements de l'observation volontaire

25.44Lacunes dans la conception. En 1993, nous avons souligné que le Ministère, afin de contrôler efficacement l'observation volontaire chez les contribuables, devait veiller à ce que les lignes choisies pour faire l'objet d'un examen dans les échantillons aléatoires soient comparables d'une année à l'autre, à ce qu'elles soient les mêmes pour les déclarations TED et sur support papier, et à ce que d'autres lignes viennent s'y ajouter afin que les lignes les plus importantes de la déclaration en fassent partie.

25.45 Notre vérification de 1995 montre que nos principales inquiétudes relatives à la conception des échantillons aléatoires n'ont pas encore suscité la prise de mesures adéquates. En particulier, comme on peut le voir à la pièce 25.3, les éléments visés dans les échantillons aléatoires de déclarations des années d'imposition 1991 à 1993 ont varié d'une année à l'autre, tant dans le cas des déclarations TED que dans celui des déclarations sur support papier. De plus, au cours de la période mentionnée, le Ministère n'a pas choisi, comme cibles d'un examen éventuel, les mêmes lignes pour les déclarations électroniques que pour les déclarations sur support papier. Nous avons constaté des écarts semblables dans l'année d'imposition 1994. Pour les déclarations sur support papier, seulement six lignes serviront pour l'examen par échantillonnage aléatoire et aucune de ces lignes ne correspond à celles ayant fait l'objet d'un examen dans les déclarations de 1993. Il est prévu que ces mêmes six lignes serviront pour l'échantillonnage aléatoire dans les déclarations TED de 1994, et trois seulement correspondent à celles utilisées pour les déclarations de 1993. Le manque d'uniformité dans le choix des lignes à examiner limite la capacité de Revenu Canada de tirer des conclusions sur les tendances et les caractéristiques de l'observation volontaire. De telles conclusions sont pourtant d'une importance vitale si le Ministère veut se tenir au courant de l'évolution et réagir en temps opportun. A la suite de notre vérification, le Ministère nous a informés qu'il avait l'intention de revoir et d'élargir l'échantillonnage aléatoire de 1994 en vue de permettre une plus grande comparabilité avec les éléments d'examen choisis les années antérieures.

25.46 Au sujet du nombre de lignes visées dans les échantillons aléatoires et de la nécessité d'y inclure les lignes les plus importantes à examiner, nous avons observé en 1993 que certaines des lignes les plus importantes, par exemple les salaires et l'impôt total retenu, n'y figuraient pas. Ces deux éléments reviennent le plus souvent dans les déclarations transmises sur support papier et par voie

électronique et, comme le montre l'expérience des États-Unis, ils font souvent l'objet de fraude dans les déclarations électroniques. Nous reconnaissons que le programme de rapprochement de documents exécuté par le Ministère, qui compare électroniquement les renseignements fournis par les employeurs et par des tiers aux indications figurant dans les déclarations de revenus des particuliers, constitue une source de renseignements sur ces éléments susceptible d'être utile. Toutefois, nous avons signalé en 1993 que le Ministère n'avait pas modifié son logiciel de traitement statistique des données pour ce programme afin qu'il compare automatiquement la fréquence des discordances dans les déclarations sur support papier avec leur fréquence dans les déclarations TED. Puisque le programme de rapprochement touche la quasi-totalité des déclarations des particuliers, toute discordance de ce genre constituerait une source de renseignements importante pour surveiller l'évolution de l'observation volontaire, tant chez les contribuables TED que chez les autres.

25.47 Dans notre vérification de 1995, nous avons constaté que le Ministère n'a pas consigné séparément, pour les déclarations TED et pour celles sur support papier, la fréquence des redressements touchant le revenu et l'impôt total retenu. Nous remarquons que le Ministère l'a fait pour l'année d'imposition 1992, par suite de notre vérification. Comme l'explique plus en détail le paragraphe 25.66, les statistiques sur le rapprochement pour l'année d'imposition 1992 révèlent un taux de redressement (en dollars) beaucoup plus élevé pour les déclarations TED que pour celles sur support papier, même si la fréquence des redressements a été la même pour les deux types de déclarations. La façon dont ces résultats se comparent à ceux des années d'imposition 1993 et 1994 est inconnue.

25.48Lacunes dans la réalisation. Nous avons observé d'autres lacunes dans la manière dont le Ministère exerce certaines activités importantes qui se rapportent aux échantillons aléatoires. Ces lacunes nuisent également à la capacité du Ministère de surveiller efficacement l'évolution de l'observation volontaire chez les contribuables.

Pièce 25.3 n'est pas disponible, voir le Rapport

25.49 Une lacune importante a trait à la fiabilité des données d'observation que le Ministère réunit lorsqu'il vérifie des déclarations appartenant à des échantillons aléatoires. Nous avons noté que le Ministère a consacré des ressources à l'examen de plus de 90 000 lignes sélectionnées au hasard pour recueillir des données de référence fiables sur l'observation volontaire de la part des contribuables pour l'année d'imposition 1992. Cependant, en raison du manque d'uniformité dans l'application et la surveillance de la procédure ministérielle de saisie de l'information pertinente, le Ministère a indiqué que les données sur l'observation de la loi pour cette année-là étaient incomplètes et peut-être inexactes. Néanmoins, bien que Revenu Canada ne considère pas que ces données puissent servir à une analyse des

tendances, il estime qu'elles gardent leur utilité pour l'amélioration des critères de sélection des déclarations composant l'échantillonnage non aléatoire (d'observation). Nous émettons des réserves quant au bien-fondé de ce jugement, parce que le Ministère n'a pas procédé à une analyse approfondie des raisons expliquant la piètre qualité des données et des conséquences possibles pour l'intégrité de ces données. Pour l'année d'imposition 1993, le Ministère nous a informés qu'il avait mis en vigueur de nouvelles procédures pour améliorer la saisie des données. Même si l'on tient pour acquis que les données relatives à l'année d'imposition 1993 sont raisonnablement complètes et exactes, il n'en demeure pas moins que le Ministère a perdu des données précieuses portant sur une année entière, données dont il aurait pu tirer un enseignement utile sur les tendances en matière d'observation volontaire.

25.50 Nous avons également constaté que, même si la politique ministérielle prévoit l'examen de toutes les déclarations sélectionnées pour faire partie d'un échantillon aléatoire, certaines déclarations ainsi sélectionnées n'ont pas été examinées pour les années d'imposition 1992 et 1993. Il est pourtant indispensable de respecter cette politique pour avoir la certitude que les résultats de l'examen représentent fidèlement les groupes d'où les échantillons sont tirés.

25.51 Non seulement les données brutes recueillies au sujet des échantillons aléatoires et les statistiques connexes sous forme de tableaux peuvent contenir des inexactitudes, mais l'établissement des statistiques à partir des données brutes ne se fait pas en temps opportun. Par exemple, le Ministère n'a pas établi avant mars 1995 les statistiques sur le programme pour l'année d'imposition 1993. De même, les résultats concernant l'année d'imposition 1992 n'ont pas été établis avant l'automne de 1994. Une attente si longue prive le Ministère de renseignements importants, dont il a besoin pour modifier ses programmes en fonction de l'évolution de la situation. Le Ministère nous a indiqué qu'il poursuivait les modifications à ses systèmes actuels pour générer l'information voulue en temps opportun.

25.52 Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait effectué qu'une analyse superficielle des données en sa possession. Selon Revenu Canada, les données statistiques tirées des échantillons aléatoires pour l'année d'imposition 1993 sont les premières données vraiment fiables dont il dispose. Le Ministère compte utiliser ces données pour différents tests et analyses statistiques, en vue de dégager de l'information sur l'observation volontaire et d'évaluer l'efficacité de ses critères de cotation.

Commentaires du Ministère : *Le Ministère soutient que les déclarations sélectionnées de façon aléatoire pour 1993, soit plus de 275 000, constituent une base solide pour l'établissement de comparaisons avec des années ultérieures. Un plan d'échantillonnage annuel axé sur des lignes clés et prévoyant des comparaisons avec des données de référence sera un outil efficace de détection et d'évaluation des comportements*

en matière d'observation.

L'échantillonnage non aléatoire, qui sert à repérer les déclarations qui ont fait l'objet d'une cotisation et qui risquent le plus de donner lieu à un redressement, n'a pas produit les résultats escomptés

25.53L'échantillonnage non aléatoire, ou échantillonnage d'observation, a pour objet de repérer les déclarations où les pertes de recettes potentielles sont les plus élevées par rapport aux lignes faisant l'objet de la revue du traitement. Le taux d'efficacité des critères utilisés pour déceler les déclarations contenant des indications inexactes doit être de beaucoup supérieur à ce qu'il serait si les déclarations étaient choisies au hasard. De par la conception même de la sélection aléatoire, les déclarations ainsi choisies sont censées présenter des caractéristiques et comporter des erreurs correspondant à la moyenne; il ne s'agit pas en principe de déclarations contenant des erreurs importantes.

25.54 Nous souhaitions savoir avec quelle efficacité les critères d'évaluation du risque utilisés pour établir les échantillons d'observation permettaient de repérer les déclarations non conformes à la loi et de recouvrer des recettes supplémentaires. Nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas mesuré l'efficacité de ces critères depuis qu'il a commencé à recourir à l'échantillonnage non aléatoire, il y a quelques années déjà. Nous avons examiné les statistiques établies pour l'année d'imposition 1993. Les résultats de notre examen ont avivé nos inquiétudes touchant la qualité des critères d'évaluation du risque utilisés dans cette importante activité conçue pour protéger les recettes fiscales.

25.55 Dans notre vérification de 1993, nous avons signalé que les critères d'évaluation du risque appliqués aux déclarations n'avaient pas été soumis à des essais empiriques avant leur mise en application. Ces critères reposaient plutôt sur le jugement et l'expérience des administrateurs fiscaux. Le Ministère a modifié considérablement ses critères d'évaluation du risque depuis notre vérification de 1993, mais les nouveaux critères, tout comme ceux qui ont servi à établir les validités de fiabilité, évoluent toujours. Ils continuent de reposer sur des jugements personnels plutôt que sur une combinaison appropriée de jugement et d'analyse statistique objective et significative des résultats obtenus grâce aux programmes de vérification des années antérieures.

25.56 Comme le fait voir la pièce 25.4, notre analyse des critères d'évaluation du risque qui ont servi pour l'année d'imposition 1993 donne lieu de croire que les critères de cotation utilisés pour plusieurs des lignes sont inadéquats. Nous avons analysé l'efficacité des critères de cotation utilisés pour neuf lignes faisant l'objet d'un examen dans les déclarations sur papier et pour onze lignes faisant l'objet d'un examen dans les déclarations TED; ces lignes représentent

les deux tiers environ de l'ensemble des lignes choisies aux fins de l'échantillonnage aléatoire pour 1993. Les autres lignes ont été négligées, parce que le nombre de cas examinés était insuffisant aux fins de l'analyse ou parce que le nombre d'erreurs était peu élevé. L'analyse montre que, dans presque la moitié des lignes que nous avons examinées, l'application de ces critères ne s'est pas traduite par des recettes fiscales supérieures à celles que le Ministère obtient par l'échantillonnage aléatoire. Cette inefficacité des critères confirme bien que nous avons raison de nous inquiéter du fait que le Ministère utilise des critères fondés sur le jugement plutôt que sur une combinaison appropriée de jugement et d'analyse statistique objective pour sélectionner les déclarations.

Commentaires du Ministère : *Les procédures de cotation ont été élaborées à l'origine par suite de la collaboration de gestionnaires expérimentés de l'Administration centrale et des programmes opérationnels. Le Ministère leur a apporté des améliorations importantes année après année et est toujours aussi déterminé à mettre en oeuvre les techniques les plus avancées, comme l'analyse statistique, l'intelligence artificielle et la technologie des réseaux d'ordinateurs neuronaux, dans le but d'accroître son efficacité.*

Pièce 25.4

Efficacité avec laquelle les critères d'évaluation du risque indiquent s'il y a inobservation de la loi à certaines lignes de la déclaration

Ligne	**TED**	**PAPIER**
Dons de charité	X	*
Frais de scolarité	X	*
Montant transféré (scolarité ou études)	X	*
Frais de déménagement	*	*
Équivalent du montant pour conjoint	*	*
Frais de garde d'enfants	*	X
Frais médicaux	*	X
Déductions pour les habitants de régions éloignées	X	X
Montant relatif aux études	*	X
Cotisations à un REER	X	Aucun critère
Autres déductions	*	Aucun critère

*Critère d'évaluation du risque meilleur que l'échantillonnage aléatoire pour produire des recettes supplémentaires

XCritère d'évaluation du risque pas meilleur que l'échantillonnage aléatoire pour produire des recettes supplémentaires

Source :Analyse des registres du Ministère relatifs aux échantillons ayant servi à la revue du traitement pour l'année d'imposition 1993

Statistiques sur les déclarations erronées des contribuables

Notre analyse des statistiques du Ministère semble révéler une hausse inquiétante des indications inexactes fournies par les contribuables dans les déclarations TED et sur support papier, mais surtout dans les déclarations TED

25.57 Au cours de notre vérification, nous voulions analyser certaines données préliminaires sur l'inobservation de la part des contribuables, que les déclarations soient transmises sur support papier ou par voie électronique. Pour les besoins de notre étude, nous entendons par inobservation la non-déclaration, volontaire ou non, par le contribuable de montants exacts à certaines lignes de la déclaration. Même si notre analyse ne permet pas de tirer des conclusions sûres à l'égard des causes et des répercussions de l'inobservation, les observations suivantes indiquent qu'il y a matière à s'inquiéter. Les résultats tant du programme de revue du traitement que du programme de rapprochement de documents pour un ensemble considérable de lignes des déclarations de 1992 et de 1993 montrent des signes constants d'un problème relativement grave de déclaration inexacte des montants dans les déclarations présentées par voie électronique - problème qui s'est considérablement aggravé au cours des années d'imposition 1992 et 1993. Ce problème se manifeste à un moment où le taux de présentation des déclarations par voie électronique augmente de façon marquée. Les résultats sont d'autant plus inquiétants que les exigences applicables aux déclarations sur papier commencent à s'aligner sur celles applicables aux déclarations par voie électronique et que l'inobservation notée dans les déclarations sur papier a aussi commencé à augmenter.

25.58 Nous n'avons vérifié ni l'exactitude ni le caractère complet des données que le Ministère a utilisées pour établir ses statistiques et nous savons que l'intégrité des données peut faire défaut à plusieurs égards. Comme nous le mentionnons au paragraphe 25.49, le Ministère lui-même fait observer que ses statistiques concernant l'année d'imposition 1992 sont incomplètes et peuvent contenir des erreurs; de l'avis même du Ministère, les données dont il dispose pour 1992 ne sont pas assez fiables pour servir à des fins d'analyse des tendances. Nous convenons que la qualité de ces données pose problème et qu'elles ne peuvent conduire à une évaluation quantitative précise des variations en matière d'inobservation et de leur évolution, mais nous croyons que

ces données sont néanmoins assez solides pour permettre une évaluation qualitative des changements survenus, entre les années d'imposition 1992 et 1993, dans l'inobservation pour certaines lignes des déclarations transmises par voie électronique ou sur support papier. Nous avons constaté que le nombre de cas examinés en ce qui a trait à ces lignes est très élevé, de même que les différences sur le plan des redressements moyens (en dollars) entre les années d'imposition 1992 et 1993. En outre, les mouvements notés, en matière d'inobservation, sont fortement ascendants. Nous en concluons que les erreurs de données ne sauraient rendre caduques nos constatations sur les tendances à la hausse de l'inobservation dans les deux genres de déclarations entre les années d'imposition 1992 et 1993. Il faut des données sur d'autres années d'imposition pour déterminer si ce mouvement est de nature temporaire ou permanente.

Quelque 20 millions de contribuables produisent chaque année une déclaration de revenus des particuliers, et une proportion croissante de ces déclarations sont produites par voie électronique

25.59 La pièce 25.5 présente une ventilation du nombre de déclarations de revenus des particuliers que Revenu Canada a traitées, pour les années d'imposition 1992 et 1993, ainsi que du nombre correspondant prévu pour l'année d'imposition 1994. Pour chacune de ces années, le Ministère a traité approximativement 20 millions de déclarations de revenus des particuliers. La proportion de déclarations TED augmente. Pour l'année d'imposition 1992, 2,1 millions de déclarations ont été transmises par voie électronique, en comparaison de 3,2 millions pour 1993 et de 3,9 millions pour 1994. Comme nous l'avons mentionné déjà dans le chapitre, les déclarations électroniques sont traitées dans de meilleurs délais que les déclarations sur support papier, et le contribuable qui produit une déclaration électronique n'est pas tenu de présenter de pièces justificatives, à moins que le Ministère le lui demande expressément.

25.60 Pour tirer des conclusions concernant l'ensemble des déclarations sur support papier et l'ensemble des déclarations TED, nous avons pris pour point de départ des données censément représentatives des deux groupes. Pour nous renseigner sur l'inobservation à l'égard de différentes déductions et de différents crédits, nous avons examiné des statistiques tirées des échantillons aléatoires de déclarations TED et sur support papier que le Ministère a examinées pour les années d'imposition 1992 et 1993. Comme nous l'indiquons au paragraphe 25.41, les échantillons aléatoires sont un élément clé des activités de vérification qui constituent la revue du traitement.

25.61 Afin de nous renseigner sur l'étendue de l'inobservation touchant certaines des lignes les plus importantes, qui ne sont pas visées par la revue du traitement, par exemple les salaires, les autres revenus et les sommes retenues, nous avons fait fond sur des statistiques qui avaient été tirées du programme de rapprochement automatisé des documents mis en oeuvre par le Ministère. Dans ce programme, les

feuillets de renseignements reçus des employeurs, des banques et d'autres tiers sont comparés électroniquement aux renseignements indiqués dans les déclarations de revenus. Parce que ce programme embrasse presque toutes les déclarations de revenus des particuliers, indépendamment de leur mode de transmission, on s'attend à ce que les résultats de sa mise en oeuvre indiquent avec une justesse raisonnable les caractéristiques de l'inobservation se rapportant aux lignes concernées.

Pièce 25.5

Statistiques sur les déclarations de revenus ayant fait l'objet d'une cotisation et sur les remboursements établis

	ANNÉES D'IMPOSITION			
	1991	**1992**	**1993**	**1994**
Nombre total de déclarations ayant fait l'objet d'une cotisation	19,0 millions	19,4 millions	19,9 millions	20,0(*) millions
Nombre de déclarations TED ayant fait l'objet d'une cotisation	442 033	2,1 millions	19,9 millions	20,0(*) millions
Remboursement d'impôt moyen - Toutes les déclarations	993 $	987 $	961 $	990 $
Remboursement d'impôt moyen - Déclarations TED	1 309 $	1, 272 $	1 256 $	1 246 $
Pourcentage d'augmentation du remboursement d'impôt pour les déclarations TED par rapport à la moyenne des remboursements pour l'ensemble des déclarations	32 %	29 %	31 %	26 %

(*) Nombre prévu

Source : Registres du Ministère

Les données statistiques sur l'inobservation décelée donnent à réfléchir

25.62Fréquence des redressements. La pièce 25.6 présente, pour différentes lignes de déclaration de l'année d'imposition 1993 transmises sur support papier et par voie électronique, la fréquence des erreurs relevées dans les montants indiqués par les contribuables, d'après des cas sélectionnés au hasard. La fréquence des indications inexactes décelées est définie comme la proportion des déclarations

appartenant à l'échantillon aléatoire pour une ligne donnée, qui ont nécessité un redressement net aux impôts établis. En général, ces redressements se traduisent par une hausse de l'impôt payable. Nous n'avons pas cherché à mettre en lumière les tendances de l'évolution de cette fréquence d'une année à l'autre pour les déclarations transmises sur support papier et par voie électronique, puisque le Ministère n'a pas tenu de données numériques comparables pour l'année d'imposition 1992.

Pièce 25.6 n'est pas disponible, voir le Rapport

25.63 En considérant les statistiques relatives à l'année d'imposition 1993, on note que, pour neuf des treize lignes choisies pour faire l'objet d'un examen dans les déclarations sur support papier autant que dans les déclarations TED, les déclarations TED ont une fréquence de redressement plus élevée que les déclarations sur support papier; pour certaines de ces neuf lignes, la fréquence de redressement dans les déclarations TED est plus du double de ce qu'elle est dans les déclarations sur support papier. Pour les quatre autres lignes choisies dans les deux genres de déclarations, la fréquence des redressements est comparable. Il n'est pas clair que les fluctuations dans la fréquence de redressement entre les déclarations TED et les déclarations sur support papier sont attribuables à certaines caractéristiques des utilisateurs de l'une ou l'autre méthode, au soin apporté à la préparation des déclarations par les déclarants sur support papier ou par voie électronique, ou encore aux possibilités supposées d'inobservation associées à chaque méthode. Par ailleurs, pour la plupart des lignes examinées, la fréquence de redressement est élevée, puisqu'elle dépasse 10 p. 100 dans chaque genre de déclarations. Pour les frais de déménagement, la fréquence de redressement dépasse 40 p. 100 dans les déclarations TED comme dans celles sur support papier.

25.64 Montant moyen des redressements. Aux fins de notre analyse, l'expression « montant moyen des redressements » désigne le montant moyen de la surévaluation, compte tenu de tout changement à la hausse ou à la baisse d'une déduction ou d'un crédit indiqué par le contribuable. Comme le fait voir la pièce 25.7, sur les neuf lignes de la déclaration de 1992 à examiner dans les échantillons aléatoires, à la fois pour les déclarations TED et pour celles sur support papier, six ont un montant moyen de redressement considérablement plus élevé pour les déclarations TED que pour les déclarations sur support papier. Les trois autres lignes ont un montant moyen de redressement semblable pour les deux genres de déclarations. Si nous considérons maintenant les données équivalentes concernant l'année d'imposition 1993, le tableau est encore plus inquiétant. Sur les treize lignes choisies à la fois pour l'échantillon de déclarations sur support papier et pour l'échantillon de déclarations TED de 1993, dix ont un montant moyen de redressement considérablement plus élevé pour les déclarations TED.

Pièce 25.7 n'est pas disponible, voir le Rapport

25.65 Les statistiques révèlent également, pour l'année d'imposition 1993 par rapport à 1992, un mouvement général à la hausse dans les montants moyens des redressements, que la déclaration ait été transmise par voie électronique ou sur support papier. Toutefois, les hausses sont plus marquées dans le cas des déclarations TED. A notre avis, ces faits, lorsqu'on les rapproche des constatations énoncées ci-dessus relativement à la fréquence de redressement, constituent un sujet de préoccupation.

25.66 Les statistiques tirées du programme de rapprochement automatisé de documents permettent de brosser un tableau semblable à celui obtenu des statistiques des échantillons aléatoires. La pièce 25.8 présente une ventilation des différentes applications de rapprochement de documents exploitées en 1993, pour les déclarations de l'année d'imposition 1992. Celle-ci est la seule année pour laquelle le Ministère a établi les résultats séparément pour les déclarations TED et les déclarations sur support papier. Les résultats présentés dans cette pièce confirment les constatations que nous avons faites en examinant le programme de revue du traitement, car ils montrent que le montant moyen des redressements tend à être considérablement plus élevé dans le cas des déclarations TED, pour 10 des 13 catégories de rapprochements. Pour l'ensemble de ces catégories, le montant moyen des redressements dans le cas des déclarations TED est supérieur de 28 p. 100 au montant correspondant dans le cas des déclarations sur support papier. La fréquence de redressement était semblable pour les deux genres de déclarations, soit à peu près 4 p. 100. Parce que des données comparables ne sont plus établies séparément pour les déclarations TED et celles sur support papier depuis l'année d'imposition 1992, nous ne sommes pas en mesure de comparer, entre les deux groupes de déclarations, les tendances en matière d'inobservation qui ont pu se manifester de 1993 à 1994.

Commentaires du Ministère : *Bien que le Ministère soit conscient des variations dans les taux de redressement estimés à partir des données des échantillonnages aléatoires pour 1992 et 1993, il croit néanmoins prématuré de conclure qu'il s'agit là d'une augmentation dangereuse ou inquiétante de l'inobservation. Les résultats des programmes de rapprochement de 1992 et 1993* (voir ci-dessous) indiquent que la fréquence des redressements est demeurée stable - 4 p. 100 - pour les déclarations TED et pour les déclarations sur support papier. Il faudra procéder à d'autres analyses de ces données et de celles des années d'imposition 1994 et 1995 avant de pouvoir tirer des conclusions valides.*

****Une fois notre vérification terminée, le Ministère nous a informés qu'il avait généré des données statistiques additionnelles sur le programme de rapprochement des documents pour l'année d'imposition 1993. Il nous est impossible de faire des commentaires sur ces données.***

Pièce 25.8 n'est pas disponible, voir le Rapport

Rapprochement

Le Ministère pourrait réduire de nombreux risques en exécutant son programme de rapprochement des documents plus tôt dans le traitement

25.67 En 1993, nous avons fait la remarque que le Ministère augmentait ses risques de perte de recettes en traitant les déclarations TED plus rapidement et sans exiger de reçus ni de feuillets de renseignements, ainsi qu'en se fiant à un processus de vérification qui s'applique surtout après l'établissement de la cotisation. De notre point de vue, ces deux facteurs ont considérablement accru le risque que le Ministère ne décèle pas les déclarations de revenus frauduleuses ou erronées au stade de l'établissement de la cotisation initiale. Pour réduire ce risque, nous avons recommandé que le Ministère fasse le rapprochement des documents dès l'établissement de la cotisation initiale. En 1993 également, nous avons reconnu que cela exigerait d'obtenir plus tôt, sous forme électronique, les renseignements voulus. C'est pourquoi nous avons alors pressé le Ministère d'agir de façon à faire augmenter considérablement la proportion des feuillets T4 produits sur support magnétique.

25.68 Deux ans plus tard, nous constatons que Revenu Canada n'a pas beaucoup progressé en ce sens, bien qu'il ait élargi le nouveau régime de traitement pour y englober les déclarations sur support papier. Même si le rapprochement de documents effectué à l'établissement de la cotisation initiale demeure un objectif à long terme, nous constatons également que le Ministère n'a pas élaboré de plan pour transformer en réalité le rapprochement avant traitement. Il est à remarquer que les activités de rapprochement ont généré des recettes de plus de 200 millions de dollars pour 1993-1994 (pour 1992-1993, les redressements effectués représentent 194 millions de dollars).

Mesure de l'efficacité de la revue du traitement

Revenu Canada ne sait pas encore à quel point son processus de revue du traitement est susceptible de protéger les recettes fiscales

25.69 Une des principales recommandations que nous avions formulées en 1993 était que Revenu Canada établisse des procédures adéquates et fiables pour mesurer l'efficacité avec laquelle le processus de revue après traitement (revue du traitement) engendre globalement des recettes fiscales supplémentaires. L'efficacité de ce processus est importante, puisque les examinateurs soumettent à un suivi beaucoup moins de déclarations que sous l'ancien régime de traitement. De plus, une fois les déclarations sélectionnées aux fins d'examen, moins de lignes sont examinées dans chacune de ces déclarations. Le Ministère court un risque plus grand de ne pas recouvrer une proportion acceptable des sommes qui vraisemblablement sont payables à la Couronne

pour l'ensemble des déclarations, à moins d'établir des normes raisonnables indiquant de manière fiable les recettes qu'il peut s'attendre à recouvrer, de surveiller le rendement en fonction de ces normes et d'appliquer des correctifs au besoin.

25.70 En 1993, nous avons remarqué que le processus de revue après cotisation était censé mener au recouvrement d'au moins autant de recettes que la procédure de contrôle manuelle avant traitement qui a été abandonnée. Nous avons pu observer en 1993 que les recouvrements obtenus sous le nouveau programme semblaient faibles par rapport aux estimations que le Ministère avait faites du maximum des recouvrements possibles pour certaines lignes des déclarations sur support papier. Utilisant des normes par approximation, nous avons noté que le nouveau programme risquait de ne pas engendrer autant de recettes que Revenu Canada le prévoyait initialement.

25.71 Nous constatons que le Ministère n'a encore établi aucune norme pertinente et fiable pour évaluer l'efficacité de son processus de revue, bien qu'il soit maintenant plus en mesure de le faire, étant donné la nature et le genre des données qu'il recueille relativement aux échantillons aléatoires. Pour l'année d'imposition 1993, nous avons fait observer que le montant total des nouvelles cotisations d'impôt découlant du programme de revue du traitement était approximativement de 47 millions de dollars. On ignore toujours quelle proportion ce montant représente par rapport à la totalité des redressements éventuels; il faudra d'abord que le Ministère mène les analyses appropriées pour établir cette donnée statistique.

25.72 Le Ministère nous informe qu'il vient de commencer à utiliser les résultats des échantillons aléatoires relatifs à l'année d'imposition 1993 pour établir des estimations du montant des indications inexactes pour l'ensemble des déclarations TED et l'ensemble des déclarations sur support papier. Établir de telles estimations constitue une première étape à franchir pour fixer une norme de référence à laquelle les montants réels des recouvrements découlant de la revue du traitement pourront être comparés.

Résumé et conclusion

25.73 Lors de notre vérification de 1993, nous trouvions que le Ministère avait du rattrapage à faire pour s'assurer que les nouveaux systèmes utilisés dans son nouveau régime de traitement des déclarations de revenus étaient efficaces pour protéger les recettes de la Couronne. Nous avions notamment des réserves quant à la conception des programmes de vérification et de surveillance de l'observation récemment mis sur pied, qui, à nos yeux, en étaient encore au stade de la mise au point et dont certains éléments n'avaient pas été testés avant la mise en oeuvre à l'échelle nationale.

25.74 Deux ans après notre vérification, nous nourrissons toujours les mêmes craintes au sujet de la capacité de ces programmes de juguler les risques de pertes fiscales. Nos inquiétudes sont maintenant plus vives parce que les déclarations sur support papier sont traitées presque de la même manière que les déclarations TED. Dans le cadre du nouveau régime, il y a beaucoup moins de déclarations dont les pièces justificatives font l'objet d'un examen avant la cotisation initiale. Le Ministère s'appuie plutôt dans une large mesure sur un programme de revue du traitement qui se déroule après l'établissement de la cotisation, qui désigne pour examen par un examinateur beaucoup moins de déclarations et beaucoup moins de lignes dans chaque déclaration examinée que ne le prévoyait l'ancien régime. Ce nouveau régime s'inscrit dans l'objectif ministériel consistant à affecter ses ressources aux secteurs où le risque d'inobservation est le plus élevé. Toutefois, les critères utilisés par le Ministère pour cibler les déclarations non conformes ne produisent pas les résultats attendus et, pour être plus efficaces, ils doivent être améliorés. De plus, des faiblesses dans la conception et la réalisation de l'échantillonnage aléatoire du Programme de revue du traitement compromettent la capacité du Ministère de surveiller les mouvements de l'observation volontaire. Le Ministère n'a encore établi aucune norme pertinente et fiable pour évaluer l'efficacité avec laquelle ses systèmes protègent les recettes de la Couronne dans le nouveau régime de traitement des déclarations. L'absence de telles normes rend plus difficile pour Revenu Canada la détection et la correction des lacunes qui peuvent exister dans la conception globale de ces systèmes.

25.75 Revenu Canada n'a effectué aucune analyse approfondie des données recueillies dans le cadre de ses programmes de vérification et de surveillance de l'observation, ce qui n'a rien de bien rassurant. A notre avis, une telle analyse est nécessaire si le Ministère veut réagir de façon appropriée afin de limiter le risque de perte de recettes, étant donné l'évolution du comportement des contribuables lorsqu'ils produisent leurs déclarations. Notre analyse des données du Ministère sur différents crédits et déductions pour les années d'imposition 1992 et 1993, donne lieu de croire à une augmentation inquiétante des indications inexactes contenues dans les déclarations transmises sur support papier et par voie électronique, mais surtout dans ces dernières.

Recommandations

25.76 Nos observations nous amènent à conclure que Revenu Canada devrait sans tarder corriger les lacunes actuelles de son nouveau régime de traitement des déclarations de revenus. Le Ministère devrait notamment :

- **veiller à ce que toutes les déclarations visées par le programme de validité de fiabilité soient examinées avant l'établissement de la cotisation initiale;**
- **vérifier toutes les déclarations retenues pour**

l'échantillonnage aléatoire aux termes du programme de revue du traitement;

- **prévoir des mécanismes de contrôle efficaces pour que les processus de saisie des données dans ses programmes de surveillance de l'observation soient exhaustifs, exacts et fiables;**

- **élargir la vérification de lignes données à l'aide d'un échantillonnage aléatoire dans le cadre du programme de revue du traitement, avec une couverture similaire pour les déclarations TED et les déclarations sur support papier, de manière à ce que l'examen couvre les lignes les plus pertinentes;**

- **procéder en temps opportun à l'analyse des statistiques provenant des programmes de validité de fiabilité, de détection des demandes de remboursement frauduleuses, de la revue du traitement, des rapprochements et autres programmes de surveillance de l'observation et d'exécution;**

- **recourir à des méthodes statistiques pertinentes pour analyser les tendances et les caractéristiques en matière d'inobservation, élaborer des critères de sélection des déclarations dans le cadre des programmes de validité de fiabilité et de revue du traitement, et déterminer l'efficacité globale des critères de cotation servant à la sélection des déclarations;**

- **établir des mesures fiables pour évaluer l'efficacité du nouveau régime de traitement et effectuer des évaluations au moyen de ces mesures, et ce sur une base régulière;**

- **étudier les méthodes envisageables et concevoir un plan d'action en vue de procéder aux activités de rapprochement au moment où la cotisation initiale est établie.**

25.77A notre avis, de telles mesures favoriseraient un environnement où Revenu Canada serait mieux renseigné et plus à même d'endiguer les risques pouvant découler de son nouveau régime de traitement des déclarations de revenus. Le Ministère nous a fourni un plan d'action (voir pièce 25.9) qui trace les grandes lignes d'un certain nombre d'initiatives liées à beaucoup d'observations formulées dans ce chapitre.

Réponse du Ministère : *Les huit recommandations du vérificateur général sont conformes à la stratégie déjà annoncée par le Ministère, qui sert de lignes directrices. Le plan d'action ci-joint porte sur les derniers éléments de la mise en oeuvre de la stratégie ainsi que sur l'amélioration continue du régime.*

Équipe de vérification

Janet Blakely
John Dunning

Shahid Maqsood
Ivar Upitis

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec la vérificatrice responsable, M[me] Basia Ruta.

Pièce 25.9

Plan d'action du Ministère

Revenu Canada présente son plan d'action pour le programme de traitement des déclarations; ce plan s'inscrit dans la foulée du chapitre du Rapport du vérificateur général intitulé « Le nouveau régime de traitement des déclarations de revenus ».

La restructuration du régime de traitement des T1 a débuté en 1991. L'année d'imposition 1994 a été la première où tous les éléments opérationnels du nouveau régime étaient en place. Nous prévoyons maintenant améliorer les processus de rapprochement des documents et de cotation. Les principaux éléments du plan ministériel sont décrits ci-dessous.

1. Le Ministère continuera de recueillir, sur une base annuelle ou autre, des données exhaustives et fiables puisées dans des déclarations sélectionnées dont la cotisation a été établie; ces données serviront à déceler les tendances en matière d'inobservation, à évaluer le volume des recettes qui risquent d'être perdues dans le cadre du processus de cotisation et à accroître l'efficacité des systèmes de cotation.

   - Les spécifications applicables à l'échantillonnage aléatoire de déclarations de 1995 seront prêtes d'ici la fin de l'année civile; ces spécifications incluent le nombre de déclarations composant l'échantillonnage, le taux de couverture des déclarations TED et des déclarations sur support papier, les lignes faisant l'objet d'un examen, etc. D'ici juin 1996, le Ministère aura mis la dernière main à sa stratégie d'échantillonnage pour les trois années suivantes, de manière à ce que le champ d'application de l'examen puisse conduire à l'établissement de comparaisons utiles et opportunes.

- Les améliorations apportées à la procédure de saisie des données pour 1993 et 1994 seront maintenues les années suivantes, notamment la garantie que tous les dossiers sélectionnés feront l'objet d'un examen.

- Un groupe d'analyse du programme a été constitué en vue de procéder à une analyse approfondie des résultats du programme.

- Nous avons déjà entamé l'analyse statistique des données pour l'année d'imposition 1993 en vue d'utiliser ces résultats comme base de comparaison. Nous procéderons chaque année à une analyse

des tendances à partir de lignes choisies de la déclaration.

2.Le Ministère mettra au point et améliorera les systèmes de sélection des déclarations pour examen avant et après établissement de la cotisation.

oLes fonctions de sélection et de cotation seront revues chaque année, et de nouvelles fonctions seront élaborées à partir d'un amalgame de méthodes, comme l'analyse statistique objective, l'intelligence artificielle et les jugements fondés sur les compétences et les connaissances.

oLes travaux d'élaboration d'une technologie de réseaux d'ordinateurs neuronaux aux fins de la cotation se poursuivront. Un essai portant sur une ligne des déclarations sera mené cet automne; en 1996, un autre essai sera mené, sur dix lignes cette fois.

(Remarque : La technologie de réseaux d'ordinateurs neuronaux relève du domaine de l'intelligence artificielle et consiste en la combinaison de techniques statistiques et mathématiques et de techniques de traitement informatique; l'objet visé est la détermination de rapports entre différentes caractéristiques que l'on observe dans les déclarations de revenus. Grâce à cette technologie, le Ministère est à même d'évaluer les besoins d'examen, par exemple en comparant un dossier courant à d'autres dossiers semblables et aux antécédents du contribuable.)

oLa logique des systèmes sera modifiée d'ici juillet 1996, de manière à ce que toutes les déclarations sélectionnées par le programme des validités de fiabilité fassent l'objet d'un examen avant ou après établissement de la cotisation.

3.Le Ministère procédera plus rapidement à l'analyse des données.

oRevenu Canada étendra encore la portée de l'échantillonnage aléatoire des données relatives aux lignes les plus importantes des déclarations pour l'année d'imposition 1994 afin de pouvoir établir des comparaisons avec les données équivalentes pour les années d'imposition 1992 et 1993.

oA compter de juillet 1996, il sera possible d'utiliser les résultats préliminaires de l'échantillonnage aléatoire aux fins de la revue du traitement pour mettre à jour les validités de fiabilité et les fonctions de cotation (revue du traitement).

4.Le Ministère élaborera, d'ici juin 1996, un cadre pour l'évaluation de l'efficacité du nouveau régime de traitement des déclarations, qui comprendra un plan d'évaluation interne périodique.

oLes extrapolations faites à partir des résultats de l'échantillonnage aléatoire permettent une estimation préliminaire des redressements potentiels pour l'ensemble de la population.

oD'autres critères d'évaluation sont en cours d'élaboration.

5.Le Ministère se donnera les moyens nécessaires pour être plus à même de procéder au rapprochement des documents au moment de l'établissement de la cotisation.

oLe Ministère étudie actuellement les recommandations formulées dans le cadre d'une récente analyse de rentabilisation portant sur le recours à l'automation pour la saisie de l'information provenant de tiers en vue de rendre possible le rapprochement informatique d'un plus grand volume de renseignements sur le revenu des contribuables au moment de la cotisation initiale.

oLa mise en oeuvre de cette technologie devrait se faire au cours des trois prochaines années.

6.Le Ministère établira un plan intégré de contrôle de l'observation des procédures de préparation des déclarations transmises par voie électronique et de l'observation par les escompteurs des dispositions de la *Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt* pour la période de production 1996.

Chapitre 26

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Table des matières

	Page
Points saillants	26-5
Introduction	26-7
Le ministère du Revenu national, Impôt - Règlement des différends concernant les cotisations d'impôt sur le revenu - 1992, chapitre 21	26-9
La protection civile au gouvernement fédéral - 1992, chapitre 24	26-13
La Stratégie canadienne de développement économique des autochtones - 1993, chapitre 11	26-17
Le ministère de l'Agriculture - Examen de la politique agro-alimentaire - 1993, chapitre 13	26-20
Le ministère de l'Environnement - Réduction de la pollution et assainissement des eaux douces - 1993, chapitre 14	26-25
Le ministère des Pêches et des Océans - Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord - 1993, chapitre 15	26-29
Le ministère des Forêts - 1993, chapitre 16	26-32
Le ministère de la Justice - Services consultatifs juridiques et services en matière de litiges - 1993, chapitre 17	26-35
Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - Les programmes pour les aînés - 1993, chapitre 18	26-37
Statistique du commerce des marchandises - 1993, chapitre 23	26-42
Examen de la réglementation : Le contrôle parlementaire sur l'obtention de recettes par l'imposition de droits d'utilisation - 1993, chapitre 25	26-45
Examen de la réglementation : Les règlements sur les pâtes et papiers - 1993, chapitre 26	26-48
Pièce	
26.1 Progrès réalisés depuis 1993	26-21

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Points saillants

26.1 Les ministères prennent des mesures pour donner suite aux recommandations que nous avons formulées dans des rapports antérieurs, mais les progrès sont lents dans certains domaines.

26.2 Ministère de l'Environnement - Réduction de la pollution et assainissement des eaux douces. Le Comité interministériel de l'eau est responsable de la coordination de la Politique fédérale relative aux eaux qui prévoit l'intégration des plans et des objectifs de gestion de l'eau du bassin hydrographique d'un fleuve ou d'une autre unité avec ceux d'autres intérêts en matière de ressources naturelles. Toutefois, Environnement Canada n'a pas beaucoup fait appel au Comité pour élaborer la stratégie sur les écosystèmes qu'il applique à la gestion des ressources renouvelables.

26.3 Ministère des Pêches et des Océans - Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord. Réduire la dépendance à l'égard de la pêche des poissons de fond de l'Atlantique demeure un défi. Selon la dernière évaluation du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, qui a été réalisée en décembre 1994, environ 3 100 des 26 500 personnes admissibles au Programme avaient bel et bien quitté le secteur de la pêche ou étaient en voie de le quitter. Au moment du lancement du programme, soit en juillet 1992, le Ministère s'attendait à ce qu'environ 8 000 pêcheurs et travailleurs d'usine se retirent du secteur.

26.4 Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - Les programmes pour les aînés. Santé Canada et Développement des ressources humaines Canada (DRHC) ont pris certaines mesures pour donner suite à nos recommandations de 1993. Cependant, il reste beaucoup à faire dans tous les domaines faisant l'objet de nos recommandations. DHRC doit encore donner suite à toutes les recommandations faites par le Comité des comptes publics concernant la gestion des programmes de pensions. Le Ministère a pris certaines mesures pour combler les lacunes qui ont contribué au problème des plus-payés. Santé Canada a fusionné les programmes pour les aînés dont il est responsable et a créé un point de coordination pour ceux-ci. Cependant, il doit encore mener à terme l'évaluation de la Stratégie à l'égard des aînés et fournir de l'information sur les résultats des programmes dans son *Budget des dépenses*. Il doit achever l'évaluation avant la reconduction de la Stratégie, qui est prévue pour 1998.

Introduction

26.5 Dans l'ensemble, les ministères prennent des mesures pour combler les lacunes relevées dans nos rapports précédents. Toutefois,

comme l'indique le présent chapitre, les progrès sont lents dans certains domaines. Beaucoup de ministères subissent des changements profonds à la suite des compressions, ce qui exerce des pressions supplémentaires sur les ressources qui demeurent en place. Pour que ces ressources soient utilisées de la façon la plus efficiente et la plus efficace possible, il est important que les ministères continuent sur leur lancée pendant ce processus.

26.6 Les observations et les recommandations formulées dans notre rapport annuel font généralement l'objet d'un suivi deux ans après la publication du chapitre initial. Cette année, cinq suivis sont présentés dans d'autres chapitres, huit ont été reportés et trois chapitres ne nécessitent pas de suivi officiel.

26.7 Le chapitre 22, « Développement des ressources humaines Canada - Le soutien à la formation », renferme le suivi des deux premières recommandations du chapitre 9 de notre rapport de 1992, « Emploi et Immigration Canada - Emploi - La surveillance du rendement par rapport aux attentes », qui portaient sur l'évaluation de programme et la mesure continue du rendement. La recommandation sur le contrôle des projets visait surtout des programmes qui ont été considérablement modifiés depuis notre vérification. Les fonds affectés à ces programmes pour 1995-1996 représentent environ 30 p. 100 des montants vérifiés en 1992. A la lumière de ces changements, nous n'estimons pas nécessaire de faire le suivi de cette recommandation pour le moment. Toutefois, si ces programmes prennent de l'ampleur au cours des prochaines années, nous songerons à réexaminer la question dans un contexte élargi. Le programme d'aide au développement des collectivités a été transféré et réparti entre quatre organismes gouvernementaux (Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Bureau fédéral de développement régional (Québec), Industrie Canada et Agence de promotion économique du Canada atlantique). C'est pourquoi cette recommandation n'a fait l'objet d'aucun suivi.

26.8 Les suivis des chapitres 4, « Les sociétés d'État - L'obligation de rendre compte du rendement », et 5, « Information destinée au Parlement - Pour comprendre les déficits et la dette », de notre rapport de 1993 ont été publiés respectivement dans les chapitres 10 et 9 de notre rapport d'octobre 1995, « Sociétés d'État : S'acquitter des responsabilités en matière d'intendance » et « Information destinée au Parlement - Les déficits et la dette : Pour comprendre les choix ».

26.9 La première partie du suivi - en trois phases - du chapitre 12 de notre Rapport de 1993, « Agence canadienne de développement international - Programmes bilatéraux de développement économique et social » a été présentée dans le chapitre 13 de notre rapport d'octobre 1995, « Agence canadienne de développement international : Suivi échelonné du Rapport du vérificateur général de 1993 - Phase 1 ».

26.10 Notre suivi du chapitre 21 du Rapport de 1993, « Le ministère du Revenu national - Transmission électronique des déclarations de revenus des particuliers », a été élargi de manière à englober aussi le traitement des déclarations de revenus sur papier et se trouve au chapitre 25, « Revenu Canada : Le nouveau régime de traitement des déclarations de revenus ».

26.11 Le suivi de quatre chapitres de 1993, le chapitre 7 sur la vérification interne et les chapitres 8, 9 et 10 sur l'évaluation de programme, a été reporté à 1996. Ce report permettra d'exécuter des travaux détaillés dans les ministères afin de tenir compte des changements importants qui ont été apportés récemment dans ce domaine et d'étudier le rapport du président du Conseil du Trésor sur le rendement des fonctions de revue qui doit être publié à l'automne de 1995.

26.12 Le suivi du chapitre 19 de notre rapport de 1993, « Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - Services de santé non assurés » a été reporté, puisque la Direction de la vérification interne du Ministère prévoit effectuer des travaux dans ce domaine. Nous avons l'intention d'examiner ces travaux et de les utiliser, s'il y a lieu.

26.13 Le suivi du chapitre 20 de notre rapport de 1993, « Le ministère du Revenu national - Décisions anticipées en matière d'impôt - Décisions et interprétations en matière de taxe sur les produits et services » est reporté à 1996 pour permettre l'achèvement de travaux de vérifications dans des secteurs connexes.

26.14 Le suivi du chapitre 22 de 1993, « Le ministère des Transports - Cession d'aéroports » a été reporté, puisque depuis la première vérification, aucun autre aéroport n'a été cédé à des administrations aéroportuaires. Nous ferons un suivi après que d'autres cessions d'aéroports se seront produites.

26.15 Le suivi du chapitre 27 de 1993, « Le programme de contrôle des armes à feu » a été reporté jusqu'à ce que le Parlement prenne une décision au sujet du projet de loi sur le contrôle des armes à feu qui est à l'étude. Ce projet de loi modifierait fondamentalement le programme que nous avons examiné en 1993.

26.16 Le chapitre 4 de notre rapport de 1992, « Le changement et le contrôle au sein du gouvernement fédéral » faisait ressortir la nécessité d'un cadre de contrôle et de reddition des comptes qui serve le contrôle parlementaire tout en guidant prudemment les fonctionnaires durant cette période de changements. Les travaux de suivi, qui ont porté sur les questions soulevées dans le chapitre, ont été exécutés de

concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et un rapport interne est en voie de préparation. Ces questions feront l'objet d'autres examens et de rapports plus détaillés dans le cadre de futures vérifications de questions connexes.

26.17 Aucun suivi à proprement parler n'est prévu pour le chapitre 6 du rapport de 1993, qui présentait une étude intitulée « La réforme de la fonction publique du Canada et les enseignements tirés de pays choisis ». Le Bureau continue à examiner d'importants aspects de la réforme dans le cadre de ses activités de vérification courantes.

26.18 Le chapitre 24 du Rapport de 1993, « Communication des coûts d'utilisation du Service de vols d'affaires (Flotte d'avions réservés aux personnalités officielles) » ne fera pas l'objet d'un suivi officiel, étant donné que les problèmes signalés ont, pour la plupart, été réglés après la publication du chapitre.

Le ministère du Revenu national, Impôt - Règlement des différends concernant les cotisations d'impôt sur le revenu - 1992, chapitre 21

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Jim Ralston

Contexte

26.19 Selon la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les contribuables ont le droit de contester l'évaluation que fait Revenu Canada de leurs obligations et des sommes auxquelles ils ont droit. La Direction générale des appels du Ministère est chargée de régler ces différends.

26.20 Notre vérification de 1992 avait porté sur deux aspects importants de ce processus de règlement des différends - rapidité et équité. Nous avions également fait rapport sur d'autres questions pertinentes, soit la formation des employés du Ministère, l'énoncé d'opinions à l'intention d'autres secteurs du Ministère et l'obligation de rendre compte au Parlement.

Conclusion

26.21 Revenu Canada a accompli des progrès raisonnables quant à la majorité des recommandations et des observations faites dans notre chapitre de 1992. Il a sondé l'opinion de contribuables sur la rapidité et l'équité du processus de règlement des différends et a fourni au Parlement davantage d'information à ce sujet. Toutefois, les contribuables attendent maintenant plus longtemps le règlement de leur opposition. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour que nous soyons complètement satisfaits de la réponse à nos préoccupations.

Observations

Rapidité

26.22 Bien qu'une hâte excessive irait à l'encontre du but recherché, ni les contribuables ni le Ministère ne profiteraient de l'incertitude découlant d'un processus de règlement trop long. En 1992, nous avions constaté que le nombre d'oppositions avait doublé en cinq ans, et que les oppositions en suspens accusaient l'augmentation la plus forte. (Les oppositions en suspens sont celles qui sont mises de côté en attendant l'issue d'un différend semblable, une réponse de la Direction générale des appels à l'Administration centrale ou des renseignements provenant d'une autre division de Revenu Canada.) Au cours de notre suivi, nous avons noté que le nombre d'oppositions est passé de 38 500 en 1991-1992 à 52 300 en 1994-1995. Le gros de cette augmentation, près de 14 000 oppositions, est dû à un groupe important d'oppositions reçues en 1994-1995 et qui, au 31 mars 1995, étaient toujours en suspens en attendant l'issue d'un différend qui avait été porté devant les tribunaux. Abstraction faite de ce groupe, le nombre d'oppositions ne serait qu'un peu plus élevé qu'il ne l'était il y a trois ans. Après la fin de l'exercice, la cour a rendu une décision au sujet du différend qui avait retardé le traitement du groupe important d'oppositions. Maintenant qu'une décision été prise relativement à la question en litige, le Ministère s'attend à ce que ces oppositions soient traitées assez rapidement.

26.23 Afin de déterminer s'il traite rapidement les différends qui l'opposent aux contribuables, le Ministère fait un suivi en vérifiant la date des oppositions. Pour chaque bureau local, le Ministère veut garder l'inventaire des dossiers d'oppositions toujours actifs depuis plus de 120 jours en deça des pourcentages précis calculés en fonction de la complexité moyenne des cas traités par le bureau local. En 1992, nous avions indiqué que les bureaux traitant des cas simples avaient atteint leurs objectifs pour quatre des six dernières années, mais que le Ministère n'avait pas atteint ses objectifs dans les bureaux traitant des cas plus complexes. Entre 1992 et 1995, la situation s'est détériorée. Pour les trois dernières années, le Ministère n'a atteint aucun de ses objectifs dans les bureaux locaux. (Une évaluation connexe révèle que le Ministère prend maintenant plus de temps pour traiter les oppositions actives : 179 jours en 1994-1995 contre 153 jours en 1991-1992). Revenu Canada considère que les objectifs sont maintenant moins réalistes, car la croissance de la charge de travail n'a cessé de dépasser celle des ressources. (Au cours des trois dernières années, les ressources affectées au traitement des oppositions ont baissé de cinq p. 100, tandis que le nombre de nouveaux cas a augmenté de sept p. 100.) En outre, Revenu Canada estime que les modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin d'allouer plus de temps pour le règlement des différends sans recours au processus officiel ont entraîné, en général, une plus grande complexité des oppositions. Le Ministère entend réexaminer ses objectifs dans le cadre de ses activités d'élaboration de normes de service à la clientèle.

26.24 En 1992, nous avions noté que les évaluations de la rapidité de traitement qu'avait menées le Ministère étaient incomplètes - elles ne portaient pas sur toute la période de traitement des oppositions actives et ne concernaient pas les oppositions en suspens. Nous avons recommandé que le Ministère veille à ce que l'information de gestion contenue dans ses rapports trimestriels porte sur la durée entière de traitement pour tous les genres d'oppositions - soit les dossiers actifs, les dossiers mis en suspens en raison de renvois internes à Revenu Canada et les dossiers mis en suspens jusqu'à ce que les tribunaux rendent une décision. Les progrès accomplis à ce jour diffèrent quant aux oppositions actives et quant aux oppositions en suspens. Nous avons constaté que, pour ce qui est des oppositions actives, le Ministère inclut maintenant de l'information sur toute la période de traitement dans un rapport sommaire à l'intention de la haute direction de la Direction générale des appels à l'Administration centrale, et entend faire de même dans ses rapports trimestriels destinés aux gestionnaires des bureaux locaux. Pour ce qui est des oppositions en suspens, le Ministère a l'intention d'examiner, dans le cadre d'une revue de ses systèmes d'information de gestion, la façon de faire rapport à la haute direction, à l'Administration centrale, sur la durée de traitement.

26.25 Au moment de notre vérification de 1992, nous avions noté que Revenu Canada avait élaboré un questionnaire pour mener un sondage auprès des contribuables, mais qu'il n'avait pas l'intention de l'utiliser pour recueillir de l'information sur la rapidité de traitement. Nous avions recommandé que le Ministère veille à ce que son questionnaire de sondage demande aux contribuables leur opinion sur la rapidité du règlement des différends. Dans le cadre de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait mené un sondage auprès des contribuables en novembre et en décembre 1994. Ce sondage visait à connaître l'opinion de diverses catégories de contribuables qui avaient envoyé un avis d'opposition; toutefois, il ne visait pas les contribuables dont les oppositions avaient déjà été en suspens. (Les oppositions en suspens comprennent, entre autres, les oppositions de contribuables qui choisissent de voir traiter leur cas collectivement, avec un groupe de cas semblables, plutôt que de le porter eux-mêmes devant les tribunaux.) Le Ministère considère que, en excluant de l'échantillon les contribuables dont les oppositions avaient déjà été en suspens, il a évité des distorsions possibles dans les réponses aux questions concernant la rapidité de traitement. Pour ce qui est des contribuables interrogés au cours du sondage, le Ministère a inclus un certain nombre de questions concernant la rapidité de traitement. Au moment de notre suivi, les résultats du sondage n'étaient pas encore disponibles.

Équité

26.26 En 1992, nous avions souligné qu'il est essentiel que le processus utilisé par Revenu Canada pour régler les différends soit équitable, et que les contribuables concernés le considèrent comme tel. Pour que Revenu Canada puisse déterminer s'il y parvient, nous avions recommandé

qu'il recueille toutes les données nécessaires, lors de son sondage auprès des contribuables, pour lui permettre d'analyser les réponses de certains sous-ensembles de contribuables qui contestent des cotisations, par exemple les contribuables qui ont « gagné » leur cause et ceux qui l'ont « perdue ». Nous avons constaté que, dans le sondage qu'il a mené récemment auprès des contribuables, Revenu Canada a recueilli les opinions de ceux dont l'opposition avait été réglée à leur avantage, de ceux dont l'opposition avait été réglée à leur désavantage, de ceux dont l'opposition portait sur un gros montant d'impôt, de ceux dont elle portait sur un petit montant, et de citoyens de différentes provinces.

Autres questions

26.27 En 1992, nous avions noté que si l'analyse des résultats du processus de règlement des différends était communiquée à d'autres secteurs du Ministère, elle contribuerait à l'amélioration des activités. Nous avions recommandé que le Ministère étudie dans quelle mesure on formule une rétroaction et dans quelle mesure l'on s'en sert pour améliorer les activités. Nous avions préconisé qu'il fasse des recommandations pour que la rétroaction soit utilisée davantage, s'il y a lieu. Le Ministère n'a pas entrepris d'étude. Toutefois, au cours de réunions récentes dans un certain nombre de ses régions, le Ministère a souligné le rôle des bureaux locaux du Ministère dans la transmission d'observations aux secteurs dont les cotisations d'impôt avaient entraîné des oppositions. De plus, il s'emploie à former un nouveau groupe, à l'Administration centrale, dont le mandat sera, en partie, d'aider à déterminer les sources et les tendances dans la charge de travail de la Direction générale des appels.

26.28 Afin que les parlementaires puissent avoir accès à l'information sur le programme de règlement des différends, nous avons recommandé que le Ministère veille à ce que des renseignements plus détaillés et plus complets sur l'équité et la rapidité du traitement soient réunis et mentionnés dans la Partie III du *Budget des dépenses*. Dans le cadre de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère présente maintenant, dans sa Partie III, de l'information plus complète sur le programme de règlement des différends. La Partie III renferme maintenant des renseignements qui répondent à six des neuf suggestions que nous avions faites dans le chapitre de 1992, par exemple, le nombre d'oppositions réglées à l'avantage du contribuable et le temps moyen nécessaire pour régler les oppositions actives.

26.29 Une étude ministérielle publiée en 1992 avait fait état de préoccupations au sujet de l'écart entre les besoins en formation et la formation offerte aux employés de la Direction générale des appels. Nous avions signalé que cette étude indiquait qu'il fallait élaborer une politique dans ce domaine, des profils de formation précisant les cours requis et des programmes de formation nationaux. Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a pris un certain nombre de mesures pour répondre à ces préoccupations. Il achève

actuellement d'élaborer un cours de formation à l'échelle nationale pour les nouveaux employés et s'attend à ce qu'il puisse être donné à l'automne de 1995. De plus, le Ministère a récemment mis sur pied un comité de la formation et du perfectionnement, qui élaborera des profils de formation et déterminera les priorités en la matière.

La protection civile au gouvernement fédéral - 1992, chapitre 24

Vérificateur général adjoint : Richard B. Fadden
Vérificateur responsable : Alan Gilmore

Contexte

26.30 En 1987, en 1989 et en 1992, nous avions présenté au Parlement un rapport sur les services de protection civile assurés par le gouvernement fédéral. En 1990, le Comité permanent des comptes publics recommandait que Protection civile Canada établisse, le plus tôt possible, le Plan national d'intervention en cas de tremblement de terre, en coopération avec les autorités provinciales.

26.31 En 1992, nous avions examiné les progrès accomplis dans l'élaboration du Plan. Nous avions indiqué au Parlement qu'un cadre de planification plus détaillé avait été élaboré, mais qu'il n'y avait toujours aucun plan opérationnel.

26.32 Le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre a été mis à jour au cours des semaines précédant l'exercice CANATEX II de mai 1994. Il visait expressément à prévoir une intervention nationale coordonnée en réponse aux demandes d'aide de la Colombie-Britannique à la suite d'un tremblement de terre dévastateur.

26.33 La première mise à l'épreuve importante du Plan a été effectuée en Colombie-Britannique au cours des deux premières semaines de mai 1994. On comptait parmi les participants la plupart des grands ministères fédéraux, la plupart des ministères de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, la plupart des sociétés d'État de la Colombie-Britannique, 14 municipalités de la partie continentale sud de la Colombie-Britannique, trois organismes non gouvernementaux ainsi que l'administration nationale et la Région X de la United States Federal Emergency Management Agency (Agence fédérale de gestion des situations d'urgence des États-Unis).

26.34 Les ministères fédéraux ont participé à l'exercice pendant les deux semaines complètes. Pour leur part, les ministères de la Colombie-Britannique et ceux de l'Alberta ont participé séparément à l'exercice pendant trois jours, aux termes d'une entente antérieure.

26.35L'exercice consistait à mettre à l'épreuve les procédures et les

systèmes. L'évaluation de Protection civile Canada faisait état des limites de l'exercice en raison de contraintes consistant notamment à :

- effectuer l'exercice pendant les heures normales de travail;

- limiter la portée de l'exercice à la partie continentale sud de la Colombie-Britannique, même si on savait que l'île de Vancouver et les États du nord-ouest américain seraient également touchés;

- commencer l'exercice avec le Centre d'intervention de la Colombie-Britannique déjà en place, installation qui aurait, en réalité, nécessité de nombreuses heures, voire des jours.

26.36 Les représentants de Protection civile Canada nous ont expliqué que ces contraintes étaient attribuables au coût et à la disponibilité des participants. Ils croient que les coûts associés à la réduction des contraintes seraient importants. Ils ont également souligné que l'exercice CANATEX II proposait initialement un exercice de deux semaines aux représentants de la Colombie-Britannique. Cependant, cette dernière province a approuvé une participation de trois jours, pendant les heures de travail seulement. Les représentants ont donc conclu que ces journées précieuses ne pourraient pas être utilisées pour simuler la difficulté que présenterait éventuellement le regroupement du personnel et des ressources du Centre d'intervention de la Colombie-Britannique.

Objectifs de CANATEX II

26.37 Le scénario de l'exercice CANATEX II consistait en un séisme de subduction catastrophique dont l'épicentre se trouvait à quelque 125 km au sud-ouest de l'île de Vancouver. Ce séisme, d'une magnitude de 8,5 sur l'échelle de Richter, durait quatre minutes et était suivi de plusieurs répliques sismiques importantes.

26.38 Le scénario d'urgence utilisé avait pour objet de mettre à l'épreuve le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre, qui s'articule avec le plan d'intervention de la Colombie-Britannique en cas de tremblement de terre, en simulant une situation que la province de la Colombie-Britannique ne peut gérer sans le soutien national. Le scénario comportait une dévastation à grande échelle - plus de 4 000 morts, des dizaines de milliers de blessés et des centaines de milliers de sans-abri. La destruction d'immeubles et les dommages étaient très étendus et généraux. Les réseaux de transport et de services publics étaient vraisemblablement presque entièrement détruits. Les installations et les services de santé étaient sérieusement touchés.

26.39 L'exercice était aussi conçu pour mettre à l'épreuve certaines fonctions générales nécessaires en cas de crise. Ces fonctions étaient appelées des « objectifs nationaux ». Les objectifs nationaux de

l'exercice CANATEX II étaient les suivants :

a) « évaluer l'efficacité du 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;
- 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 dispositifs d'urgence;

b) 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 leurs liens avec les structures, les procédures et les systèmes nationaux ". »

26.40 En plus des « objectifs nationaux », les ministères ont élaboré, au besoin, des objectifs particuliers pour orienter leur propre participation. Protection civile Canada avait comme objectif d'établir si le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre pour la Colombie-Britannique pourrait être adapté pour servir de plan de soutien fédéral général visant à répondre à diverses situations de crise civiles et comment il pourrait l'être.

Conclusions

26.41 CANATEX II constituait la première mise à l'essai importante du plan, et il s'agit du premier exercice national simulant un sinistre au Canada.

26.42 Dans son rapport sur l'exercice CANATEX II, Protection civile Canada a conclu que CANATEX II « s'est révélé un exercice utile et un moyen d'évaluer le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre et son interface avec les plans de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Le Plan [national de soutien en cas de tremblement de terre] s'est aussi révélé être, même s'il doit encore être amélioré, un concept viable qui s'intégrait bien au Plan d'intervention d'urgence [de la Colombie-Britannique] en cas de tremblement de terre ».

26.43 Les évaluations de l'exercice faites par les ministères concluaient que l'on en avait tiré des leçons profitables. Toutefois,

les évaluations en provenance des régions de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, effectuées par Protection civile Canada et plusieurs ministères fédéraux, ont indiqué que l'exercice ne fournissait pas une base d'évaluation tout à fait adéquate de l'efficacité du Plan fédéral de soutien à la Colombie- Britannique, de la mise à l'épreuve des systèmes de soutien nationaux et des liens entre le Centre de soutien national et les centres de soutien provinciaux ou d'autres éléments du système de soutien national.

26.44 Ces évaluations indiquent qu'il n'y avait pas assez de demandes des « régions touchées » concernant la mise à l'épreuve des capacités nationales des ministères fédéraux aux termes du Plan national de soutien en cas de tremblement de terre.

26.45 Ces évaluations suggèrent aussi que les capacités nationales pourraient être mises à l'épreuve en augmentant de façon significative le nombre et l'importance des demandes d'aide des régions touchées.

26.46 Protection civile Canada prévoit effectuer l'exercice CANATEX III en 1997. Nous recommandons fortement que cet exercice mette à l'épreuve de façon plus complète les capacités d'intervention en cas de situation d'urgence majeure des gouvernements fédéral et provinciaux.

Observations

26.47 Protection civile Canada indique que suite à l'exercice CANATEX II, le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre est révisé. Il a également fait parvenir un rapport de « suivi » aux ministères fédéraux dans lequel il demande de donner suite à 101 observations et recommandations et de fournir des renseignements sur l'état des mesures ministérielles. Des rapports de la situation seront préparés tous les trimestres jusqu'à la mise en oeuvre de toutes les observations et recommandations.

26.48 Même si des progrès ont été accomplis, l'élaboration d'un Plan national de soutien en cas de tremblement de terre viable progresse lentement. Nous avons présenté pour la première fois, en 1987, un rapport indiquant que l'état de préparation en cas de tremblement de terre catastrophique laissait à désirer. CANATEX II constitue une étape importante vers l'élaboration d'un plan du genre, mais les rôles et les responsabilités détaillés de certains ministères et organismes, aux termes du Plan, ne sont pas encore suffisamment clairs. A titre d'exemple, il faut encore préciser qui est responsable des abris temporaires, de l'approvisionnement en eau et des transports en Colombie-Britannique.

26.49 En 1992, nous avions signalé que le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre ne désigne pas de responsables des

opérations de recherche et de sauvetage en milieu urbain en cas de tremblement de terre majeur. Dans sa réponse à l'égard de nos travaux de suivi, Protection civile Canada a insisté sur le fait que les activités de recherche et de sauvetage en milieu urbain sont du ressort des provinces et que celles-ci ne se sont pas bien acquittées de cette responsabilité. Les représentants de Protection civile Canada ont, en outre, expliqué que ce dernier organisme a mis sur pied un projet en vue d'élaborer une capacité fédérale minimale de recherche et sauvetage pour tenter de pallier cette grave lacune, compte tenu des conclusions de CANATEX II et d'événements subséquents qui se sont réellement produits. En attendant que ce projet soit mené à terme, Protection civile Canada et la United States Federal Emergency Management Agency élaborent une ébauche de protocole d'entente portant sur l'aide en matière de recherche et sauvetage en cas de situation d'urgence majeure.

26.50 Nous avions également indiqué en 1992 qu'il est nécessaire d'élaborer un plan de rétablissement en cas de catastrophe. Protection civile Canada nous a informés qu'il n'est pas responsable de l'élaboration d'un plan de ce genre.

26.51 Les représentants de Protection civile Canada conviennent de la lenteur des progrès. En réponse aux observations de notre rapport de suivi, ils ont expliqué que la rapidité des progrès dépend de la coopération de la Colombie-Britannique, de la nécessité de persuader plus de 20 ministères et organismes fédéraux de coopérer et de coordonner leurs efforts, ainsi que de la nécessité d'assurer la liaison avec les autres provinces et les organisations internationales et de tenir compte de leurs vues. Les représentants ont aussi fait remarquer que la communauté de la protection civile avait récemment subi des réductions importantes de ressources.

26.52 En outre, les représentants de Protection civile Canada sont d'avis que le processus de planification est aussi important que le Plan qui en résulte et que les discussions, les disputes et les consultations auxquelles ont pris part tous les participants au processus d'élaboration du Plan auront contribué bien davantage à la capacité d'intervention en cas de tremblement de terre au Canada que ne le fera un document qui est désuet dès sa publication.

26.53 Les représentants nous ont aussi fait parvenir une ébauche de plan général de soutien en cas d'urgence en date du 25 septembre 1995, qui s'intitule « National Support Framework ». Ce plan est basé sur le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre. Au moment de notre suivi, le document n'avait pas fait l'objet de discussions avec les ministères fédéraux et les autres organismes intéressés. Fait à noter, Protection civile Canada, dans son évaluation de l'exercice CANATEX II, signalait que « certains participants avaient exprimé des réserves quant à l'élaboration d'un plan général de soutien à l'échelle nationale. Selon eux, chaque catégorie de catastrophe comporte des

besoins différents en ressources, en structures organisationnelles et en procédures. »

La Stratégie canadienne de développement économique des autochtones - 1993, chapitre 11

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificatrice responsable : Nancy Cheng

Contexte

26.54 Le gouvernement fédéral a établi la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (SCDEA) en 1989, afin de favoriser et de soutenir l'autonomie économique des peuples autochtones. La Stratégie a été mise en oeuvre, conformément à un partenariat établi avec les autochtones, par trois ministères fédéraux - le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Développement des ressources humaines Canada (alors Emploi et Immigration Canada) et Industrie Canada (alors Industrie, Sciences et Technologie Canada). Chaque ministère est chargé de son propre secteur de responsabilités, mais les trois partagent les responsabilités en matière de recherche et de défense des intérêts. Le coût estimatif de la mise en oeuvre de la Stratégie pour les cinq premières années était d'environ un milliard de dollars.

26.55 En 1993, nous avions signalé qu'il convenait d'établir un leadership plus visible à l'égard de la mise en oeuvre de l'ensemble de la Stratégie et en faire davantage pour obtenir la participation active et l'appui des gouvernements provinciaux et territoriaux. Nous avions aussi fait état de faiblesses dans les pratiques de gestion, y compris les méthodes de suivi d'Industrie Canada, et d'un manque d'information adéquate sur le rendement et l'évaluation de la mise en oeuvre de la Stratégie.

Conclusion

26.56 En 1995, nous avons constaté que des progrès ont été accomplis, plusieurs initiatives nouvelles étant en cours. Même si l'information sur les résultats et le rendement de la Stratégie est plus abondante depuis notre vérification de 1993, la SCDEA n'a pas fait l'objet d'une évaluation suffisante et aucun rapport exhaustif sur les coûts et le rendement de la Stratégie n'est présenté au Parlement.

26.57 Nous constatons aussi que le gouvernement cherche à accroître l'efficacité des initiatives visant à améliorer la situation économique des autochtones, tout en tenant compte de la conjoncture économique actuelle au Canada. Dans de telles circonstances, et après cinq ans d'activités de mise en oeuvre de la SCDEA, on envisage d'apporter des changements au cadre de développement économique des Premières nations. Il est essentiel, à notre avis, que les ministères, en proposant des

changements à la stratégie, tiennent compte des leçons tirées de leurs cinq ans d'expérience avec la SCDEA ainsi que des commentaires recueillis auprès des autochtones dans le cadre du processus de consultation.

Observations

26.58 Durant le suivi, nous avons noté que des examens de la Stratégie avaient été menés ou commandés par les ministères. A l'automne de 1994, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a finalisé un rapport sommaire des évaluations de la composante de la Stratégie dont il est chargé. Au début de 1995, Développement des ressources humaines Canada a fait un examen structurel de son initiative « Les chemins de la réussite », qui englobe la composante de la Stratégie dont il est chargé.

26.59 De plus, Affaires indiennes et du Nord Canada a commandé une étude dont l'objet est d'examiner et de résumer les constatations, les conclusions et les observations de diverses études portant sur la Stratégie. Le Ministère prévoit que l'étude sera terminée cet automne. Toutefois, la SCDEA n'a pas fait l'objet d'une évaluation suffisante. Même si les ministères fournissent de l'information sur les composantes de programme dans leur Partie III du *Budget des dépenses*, le Parlement ne reçoit aucun rapport exhaustif sur les coûts et le rendement de la Stratégie.

26.60 Quant à Industrie Canada, il s'est de nouveau dit d'avis que la vérification de la SCDEA avait occulté les importantes réalisations des Premières nations et de son Programme de développement économique des autochtones. Fidèle à la position qu'il avait prise en 1993, le Ministère n'a pas répondu aux recommandations précises formulées à ce moment-là, sauf pour ce qui est de son engagement à suivre le rendement de ses entreprises clientes et à améliorer les méthodes de surveillance des investissements commerciaux. Nous avons constaté que le Ministère a adopté un nouveau système automatisé d'information afin de servir ses clients autochtones et de suivre leurs progrès et qu'il réussit mieux à obtenir de l'information sur la situation de ses entreprises clientes.

26.61 On envisage maintenant de reconduire le financement initial, d'environ 870 millions de dollars, qui avait été consenti à l'origine pour les cinq premières années de la mise en oeuvre de la Stratégie. Le budget alloué pour l'initiative « Les chemins de la réussite » devrait être annulé en mars 1996. Nous avons également noté que le gouvernement cherche à accroître l'efficacité des mesures visant à améliorer la situation économique des Premières nations, tout en tenant compte de la conjoncture économique actuelle au Canada. C'est pourquoi, dans les circonstances, on envisage d'apporter des changements au cadre de développement économique des autochtones.

26.62 Affaires indiennes et du Nord Canada nous a informés qu'un groupe de travail interministériel a été créé, de concert avec les deux autres ministères intéressés, afin d'examiner la Stratégie. Lorsque nous avons terminé notre suivi en septembre 1995, le mandat du groupe de travail était à l'étude. Certains des rapports d'évaluation et des études faisaient état de leçons apprises, bonnes ou mauvaises, et présentaient des recommandations. Le processus de consultation des autochtones, amorcé par Affaires indiennes et du Nord Canada, a donné lieu à des commentaires et des propositions d'améliorations, notamment pour la coordination entre les ministères et les gouvernements. A notre avis, les ministères devront tenir compte des leçons tirées de la Stratégie ainsi que des commentaires des autochtones lorsqu'ils proposeront des changements en vue d'améliorer la situation économique des Premières nations.

Commentaires du Ministère : *Affaires indiennes et du Nord Canada est généralement d'accord avec le rapport de suivi.*

Quant à la conclusion du rapport, les représentants du Ministère viennent de mener à bien un processus de consultation régional avec les Premières nations et un examen des recommandations de tous les rapports d'évaluation de la SCDEA. Les résultats du processus de consultation et les recommandations des évaluations ont été communiqués aux partenaires de la SCDEA. Ils constitueront une base importante en vue d'autres discussions et des changements qui pourront être apportés aux futurs programmes de développement économique des autochtones.

Le ministère de l'Agriculture - Examen de la politique agro-alimentaire - 1993, chapitre 13

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Doug Timmins

Contexte

26.63 Le chapitre de 1993 présentait les progrès réalisés par le Ministère jusqu'en 1993 et les mesures qu'il devait prendre pour mettre en oeuvre les recommandations issues de l'Examen de la politique agro-alimentaire de 1989.

26.64 Notre examen avait porté sur six secteurs : développement du marché et du commerce, recherche et transfert de la technologie, environnement durable, compétences en gestion agricole, examen de la réglementation et examen du processus d'homologation des pesticides. En 1993, nous avions signalé des progrès dans chacun de ces secteurs; cependant, il restait encore beaucoup à faire en regard des 24 « Étapes subséquentes convenues » incluses dans le chapitre de 1993.

26.65 Nous avions également présenté un certain nombre d'observations générales sur les défis que le Ministère devait relever dans certains secteurs, notamment la visibilité du changement, le défi du changement

de culture, la mesure du changement, la nécessité d'une compréhension commune, et l'information, une activité clé pour le Ministère.

26.66 Notre suivi a consisté en des discussions et en un examen de la documentation portant sur les mesures de mise en oeuvre des « Étapes subséquentes convenues ».

Conclusions

26.67 Des progrès raisonnables ont été faits à l'égard de la plupart des « Étapes subséquentes convenues » dans les secteurs de la recherche et de la technologie, de l'examen de la réglementation et de l'examen du processus d'homologation des pesticides. Cependant, les progrès y ont été plus lents quant à la mise en oeuvre d'une évaluation des activités clés de recherche et de transfert de la technologie et quant à l'adoption de nouvelles dispositions législatives concernant l'homologation des pesticides. Le Ministère a laissé savoir qu'à l'automne de 1995, on approuverait un cycle d'examen de la réglementation.

26.68 Depuis l'Examen de la politique agro-alimentaire de 1989, Agriculture et Agro-alimentaire Canada se trouve devant un programme extrêmement chargé de directives à mettre en oeuvre dans les secteurs des marchés et du commerce, et de l'environnement durable. D'après l'Examen de la politique, l'acquisition de compétences très poussées en gestion d'entreprise agricole doit demeurer une priorité dans les années 90 et au-delà, si nous voulons que les producteurs obtiennent l'information à jour dont ils ont besoin pour s'adapter et devenir plus concurrentiels. En conséquence, nous reconnaissons qu'il faudra beaucoup plus de temps pour réaliser des progrès significatifs dans ces secteurs. C'est du moins ce que notre suivi a confirmé. Les progrès réalisés depuis 1993 pour chacune des « Étapes subséquentes convenues » de ces secteurs sont présentés à la pièce 26.1.

Observations

26.69 **La visibilité du changement.** En 1993, nous avions observé l'impatience croissante de nombreux particuliers et organismes qui avaient joué un rôle dans l'Examen de la politique agro-alimentaire et qui considéraient que le Ministère avait fait preuve d'inaction à la suite des nombreuses consultations. En dépit des réalisations du Ministère, nous avons constaté qu'il s'agissait là d'une impression raisonnable car, aux yeux d'un bon nombre des personnes consultées, peu de documents officiels attestaient que des mesures aient été prises. En 1995, le Ministère a publié une trousse d'information visant à renseigner les intervenants sur les changements survenus et sur ceux qui surviendront dans les sphères d'activités clés.

Pièce 26.1

Progrès réalisés depuis 1993

Étapes subséquentes convenues	Progrès limités	Certains progrès	Commentaires
Développement des marchés et du commerce			
13.52 Le Ministère entreprendra une évaluation rigoureuse de tous ses programmes et activités de développement des marchés et du commerce	----------	développement des marchés	En 1995, le Cabinet a approuvé une série d'initiatives visant à favoriser le commerce et le développement des marchés dans le secteur. L'élaboration d'un cadre d'évaluation officiel et la définition de ses liens avec le Conseil fédéral-provincial du développement des marchés se fait comme prévu. Le Ministère a indiqué que la publication du rapport sur l'évaluation des Stratégies de commercialisation des produits agroalimentaires et que l'Initiative canadienne de développement des exploitations agricoles sont prévues pour l'automne de 1995. Les autres programmes devraient être terminés d'ici trois ans.
13.53 Le Ministère continuera de préciser ses rôles et ses responsabilités par rapport à ceux des autres ministères ou organismes fédéraux et des administrations provinciales.	----------		Le Cabinet a approuvé une présentation du Ministère définissant ses rôles futurs à l'égard des autres institutions. A la suite de cette approbation, on a créé le Service de commercialisation agroalimentaire internationale. On met en oeuvre un plan d'action fédéral-provincial de développement du commerce portant sur deux ou trois ans et comprenant une réduction des chevauchements. Des contrats bilatéraux fédéraux-provinciaux

d'inspection des aliments ont été signés.

13.54 Dans sa planification, le Ministère tiendra compte du développement des marchés intérieurs.

En 1994, le ministre de l'Agriculture du gouvernement fédéral et ses homologues des gouvernements provinciaux se sont entendus pour que la responsabilité première du développement des marchés intérieurs incombe aux provinces. Par conséquent, le Ministère ne met plus l'accent sur cette sphère d'activités.

13.55 Le Ministère élaborera des mécanismes en vue d'établir des priorités, de fixer des buts et de suivre les progrès accomplis.

Six priorités et objectifs pour 1995-1996, 1996-1997 et 1997-1998 ont été établis. On a élaboré un mécanisme de surveillance des progrès.

13.56 Le Ministère fera une évaluation exhaustive des besoins des clients en matière d'information et de renseignements sur les marchés en vue du développement du commerce.

On a achevé une première évaluation des besoins du secteur en matière d'information sur les marchés, et un rapport a été présenté en juillet 1994. D'autres consultations sont prévues en 1995. Deux

13.57 Le Ministère s'attaquera au problème de l'utilité et de l'accessibilité de l'information et des renseignements sur les marchés. On élaborera ensuite un plan d'action au stade de l'ébauche

-----Un plan d'action a été élaboré et les responsabilités ont été attribuées. Des critères d'évaluation de l'utilité en sont au stade de l'ébauche et ils devraient être terminés en 1996. L'industrie a accès à un système d'affichage de bulletins ministériels renfermant de l'information sur les divers produits.

13.58 Le Ministère précisera ce qu'il entend par « stratégies de commercialisation »; il passera alors en revue ses propres stratégies de marché et celles de ses partenaires sous l'angle de l'intégralité des produits visés, de la clarification des objectifs, de l'établissement des priorités ainsi que de la coordination et de la cohérence de la présentation.

-----En tant que partenaire fédéral dans la mise en oeuvre de la Stratégie de commercialisation des produits agroalimentaires (SCPA), le Ministère déploie des efforts constants pour améliorer la définition des stratégies de marché et pour mieux les comprendre et, à des fins de développement du commerce. Ces efforts portent sur la révision des lignes directrices à l'intention des groupes de travail de la SCPA et sur la présentation d'une formule pour les stratégies de

commercialisation. Selon le Ministère, la qualité des plans de développement des marchés, élaborés par plusieurs groupes du secteur agroalimentaire et présentés au Ministère, s'est donc améliorée grâce à ce processus.

Étapes subséquentes convenues

Environnement durable

13.115 Le Ministère élaborera des indicateurs environnementaux pour le secteur des ressources agricoles, y compris l'établissement de niveaux de référence pour interpréter ses indicateurs. Il surveillera les modifications de l'état des ressources environnementaux. Plusieurs et leurs effets sur l'environnement, et en fera rapport.

---

l'élaboration de six indicateurs rapports techniques ont été préparées en 1995. Le Ministère attend le résultat des données, qui doivent être recueillies dans le recensement de 1996, afin de présenter, d'ici 1998, un rapport sur les changements environnementaux.

13.116 Les résultats obtenus du Plan vert, en regard de ses objectifs nationaux, seront surveillés et feront l'objet d'un rapport. De plus, on élaborera les données nécessaires pour l'évaluation quantitative de l'efficience et de l'efficacité des futurs programmes.

Des évaluations à mi-période ont été faites pour toutes les provinces, sauf pour la Nouvelle-Écosse. Un cadre national d'évaluation a été préparé. Compte tenu que l'on mettra fin au Plan vert en 1997, il n'est pas des plus prioritaires pour le Ministère de mener à terme l'évaluation nationale.

13.117 Le Ministère examinera les

Deux études de corrélation des

questions liées à la corrélation des critères d'admissibilité ont été
critères d'admissibilité et, lorsque achevées. Un document de discussion
cela sera possible, on définira les fondé sur ces études devrait être
critères de retenue, de restriction ou publié à l'automne de 1995. On
d'augmentation des paiements en vue de On prévoit faire paraître six
la protection de l'environnement.documents à l'automne de 1996, qui porteront sur les instruments économiques et sur la possibilité d'atteindre des objectifs environnementaux en agriculture.

Compétences en gestion agricole

13.127 Le Ministère demandera au -----En 1993, on a conclu une entente
Conseil canadien de la gestion demandant au Conseil canadien de
d'entreprise agricole de surveiller la gestion d'entreprise agricole
les résultats de la formation et d'élaborer, de mettre en oeuvre
utilisera l'information ainsi et de surveiller des programmes
recueillie pour procéder à une de gestion des entreprises
analyse de l'incidence économique.agricoles. Une étude comparant les attitudes et les pratiques de la direction et la rentabilité des activités agricoles a été menée. Une analyse de l'incidence économique des activités du Programme national de gestion d'entreprise agricole est prévue dans le cadre d'une évaluation de programme qui sera faite dans deux ou trois ans. On compte se fonder sur certaines exploitations agricoles pour la mesure du rendement.

13.128 Le Ministère élaborera des -----L'industrie a mis à l'essai, à
approches communes et des normes l'intention des exploitants de
nationales que refléteront les fermes laitières, des états
futures ententes fédérale-provinciales.financiers uniformisés. On a établi des dates précises pour d'autres approches communes et d'autres normes nationales. On compte se fonder sur certaines

exploitations agricoles comme points de référence.

13.129 La pertinence de la durée du Programme national de gestion d'entreprise agricole - trois ans - sera évaluée en fonction de quatre ans de l'objectif à long terme de rentabilité des exploitations; on formulera des recommandations en conséquence.

La présentation du Ministère et la reconduction pour une durée de quatre ans du Programme canadien de gestion d'entreprise agricole. Le rapport d'évaluation préliminaire a été rédigé, mais il n'avait pas été approuvé au moment de la vérification.

26.70Le défi du changement de culture. Il était clair que, pour que des changements se produisent, il fallait modifier la culture (comportement, attentes et attitudes). Le Ministère a entrepris de donner suite à notre observation. Il s'applique à récompenser les chercheurs qui tiennent compte des nouvelles priorités. Des partenariats fédéraux-provinciaux de commercialisation et d'inspection des aliments ont été constitués afin de coordonner et de renforcer les deux niveaux d'activités gouvernementales dans ces domaines. Un comité industrie-gouvernement fédéral a été établi pour sélectionner et préparer des indicateurs agro-environnementaux.

26.71La mesure du changement. En 1993, nous avions constaté que, dans la plupart des secteurs, la direction n'avait pas élaboré les indicateurs ou les méthodes de mesures nécessaires pour déterminer la nature exacte et l'ampleur des problèmes dans son secteur de responsabilité ou pour lui permettre d'assurer le suivi des résultats. Cependant, nous avions observé que, dans la plupart des secteurs, la direction avait préparé des plans d'action pour élaborer des indicateurs de l'efficacité et pour recueillir les données nécessaires. Depuis 1993, la publication de *La santé de nos sols : Vers une agriculture durable au Canada* expose les mesures prises pour protéger les sols et ce qu'il reste à faire. De plus, le Ministère a établi un indicateur du rendement correspondant à une croissance des exportations allant jusqu'à 20 milliards de dollars d'ici l'an 2000. Les autres initiatives de mesure sont principalement axées sur l'élaboration de cadres d'évaluation.

26.72La nécessité d'une compréhension commune. Bien que le Ministère continue de travailler à des cadres d'évaluation pour beaucoup de secteurs, il n'existe pas, à notre connaissance, d'initiative à l'échelle du Ministère pour définir clairement ce que l'on entend par « stratégie de commercialisation », « valeur ajoutée » et « orientation en fonction des marchés plutôt qu'en fonction de la production ». Pour arriver à élaborer des mesures de l'efficacité et à recueillir les bonnes données, il est essentiel d'élaborer des concepts clairs.

26.73L'information : une activité clé pour le Ministère. Depuis 1993, nous avons observé que le Ministère précise dorénavant les attentes de l'industrie à son égard en matière d'information sur les marchés. Il est essentiel que le Ministère continue de travailler avec ses clients éventuels pour s'assurer que l'information correspond aux besoins des utilisateurs et qu'elle peut être obtenue facilement.

Commentaires du Ministère : *Bien que de nombreux éléments de l'Examen de la politique agroalimentaire (EPA) demeurent importants dans le contexte stratégique actuel, les priorités fédérales et le programme d'action en agriculture et en agro-alimentaire ont évolué. Depuis le dépôt du rapport du Vérificateur général en 1993, le gouvernement fédéral a présenté une vision du secteur agricole et agroalimentaire fondée sur l'équilibre entre la croissance et la sécurité économiques et la reconnaissance de la nécessité de réduire les dépenses. Cette*

vision et les pourparlers approfondis menés avec le secteur ont jeté les bases des décisions prises dans le Budget de 1995, décisions qui se sont traduites par la mise en branle, dans le secteur, de changements de grande portée fort différents de ceux qui avaient été prévus dans les orientations préconisées lors de l'EPA.

Ainsi, sur le plan du développement du commerce et de la conquête des marchés, les nouvelles priorités gouvernementales, ainsi que l'Examen des programmes, ont abouti à une démarche différente de celle qui avait été envisagée lors de l'EPA. Cette démarche a clarifié les rôles et les responsabilités des différents intéressés et atténué le double emploi et les chevauchements. Les ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture ont convenu que le développement des marchés intérieurs incombait surtout aux provinces. De même, le Service de commercialisation agroalimentaire internationale, annoncé par le Ministre en juin 1995, s'est engagé à améliorer les partenariats entre AAC et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. A cela s'est ajoutée une meilleure coordination de l'ensemble des programmes et des services fédéraux offerts aux exportateurs canadiens de produits agro-alimentaires. Ce nouveau partenariat avec l'industrie s'est exprimé par la création récente du Conseil canadien de commercialisation des produits agroalimentaires (CCCPA).

Du côté de l'environnement, le gouvernement fédéral a remplacé sa politique, qui consistait jusqu'ici en grande partie à financer des projets spéciaux en fonction du Plan vert, par un nouveau cadre fédéral de développement durable - soit le Guide de l'écogouvernement. Cette stratégie englobe un plus large éventail de mesures, le financement y étant la moins importante. AAC élabore actuellement une politique de développement durable qui devrait entrer en vigueur d'ici à 1997. La surveillance de l'application de cette stratégie relèvera du Commissaire à l'environnement et au développement durable conformément au projet de loi. Le Commissaire devra à son tour rendre compte au Vérificateur général.

Le ministère de l'Environnement - Réduction de la pollution et assainissement des eaux douces - 1993, chapitre 14

Vérificateur général adjoint : Robert R. Lalonde
Vérificateur responsable : Wayne Cluskey

Contexte

26.74 En 1993, nous avions examiné certains aspects du rôle d'Environnement Canada dans la réduction de la pollution et l'assainissement des eaux douces. Nous avions examiné le mandat et les activités du Comité interministériel de l'eau (CIE), que le Ministère préside, et qui coordonne les activités fédérales régies par la Politique fédérale relative aux eaux. Nous avions aussi examiné la participation du Ministère dans la mise en oeuvre des plans d'action Saint-Laurent et Fraser, commencée en 1988 et en 1991 respectivement.

26.75 Nous avions remarqué qu'en dépit de son vaste mandat et de ses participants qui viennent de neuf grands ministères compétents dans le domaine de l'eau auxquels s'ajoutent des observateurs du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et de Protection civile Canada, le CIE n'avait pas joué un rôle actif dans l'élaboration et la mise en oeuvre du plan d'action pour l'assainissement de l'eau, sauf pour le plan d'action des Grands Lacs. Il n'avait pas non plus fourni, au ministère de l'Environnement, de conseils de planification stratégique sur le processus global, malgré l'importance que le Ministère attache à ces grandes initiatives sur les écosystèmes.

26.76 Notre vérification de 1993 du Plan d'action Saint-Laurent avait révélé l'absence de planification stratégique à long terme. Nous avions noté le retard qu'on avait mis à produire un rapport sur l'état de l'environnement, à partir duquel on devait déterminer l'ampleur des problèmes à régler ainsi que la portée et le coût des mesures nécessaires pour restaurer le bassin du Saint-Laurent en entier. Nous considérions que ce type d'information, exprimée en termes simples et liée aux besoins en eau, était particulièrement importante au moment où, en 1993, le plan d'action passait de la phase 1 à la phase 2.

26.77 Le plan d'action Fraser, plus récent, est mis en oeuvre conjointement par Environnement Canada et par Pêches et Océans Canada. Nous avions examiné la participation d'Environnement Canada et avions fait des commentaires sur le Programme multipartite de gestion du bassin du Fraser auquel contribue le plan d'action. Nous avions relevé des problèmes de coordination entre les deux ministères et avions signalé la nécessité, pour les parties intéressées, d'être mieux informées afin de faciliter leur participation aux travaux d'assainissement. Bien que les objectifs du Plan aient été clairement définis, nous avions noté qu'il faudrait des critères précis en regard desquels évaluer la qualité actuelle de l'eau et les améliorations ultérieures. Nous avions également noté qu'il faudrait faire en sorte que le Plan soit entièrement intégré au grand Programme de gestion du bassin du Fraser.

Conclusion

26.78 Bien que le Ministère ait pris des mesures pour donner suite à bon nombre de nos observations et recommandations, il reste des travaux à faire dans certains domaines, p. ex., relativement aux fonctions du Comité interministériel de l'eau, à la communication des résultats des travaux d'assainissement et à la coordination interministérielle.

Observations

Le Comité interministériel de l'eau (CIE)

26.79A la suite de l'examen des programmes, le Comité fait maintenant

partie de la Direction de la conservation de l'eau et des habitats d'Environnement Canada. Bien que le Comité ne se soit pas réuni depuis octobre 1993, Environnement Canada a communiqué de l'information aux membres sur les questions ayant trait à l'eau. Le Comité a examiné, au cours d'échanges épistolaires, la présentation du plan d'action 2 des Grands Lacs, bien que le processus ait déjà été trop avancé pour qu'on y fasse des changements. Il a également fourni des commentaires sur la réponse fédérale au *7e Rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* de la Commission mixte internationale. Cependant, le Comité n'a pas fait office de comité consultatif sur la politique depuis notre vérification de 1993.

26.80 En janvier 1994, le Comité a publié son deuxième rapport sur la mise en oeuvre de la Politique relative aux eaux, rapport qui couvre la période allant d'avril 1990 à mars 1992. Cependant, il n'a pas profité de l'occasion pour réexaminer son rôle dans le processus du plan d'action, rôle qui demeure passif et limité. Cela est surprenant puisque, d'après la documentation soumise dans le contexte de l'examen des programmes, en février 1995, le Comité pourrait contribuer à la stratégie sur les écosystèmes du Ministère à l'appui du développement durable. L'approche du Ministère se fonde, dans une large mesure, sur les plans d'action des bassins des fleuves actuellement en vigueur.

26.81 Dans son plan d'action pour la période de 1995-1996 à 1997-1998, publié récemment (1995), le Ministère a promis de préparer, pour 1997, un plan stratégique à long terme d'initiatives sur les écosystèmes afin de répondre à notre préoccupation concernant le manque de planification stratégique fédérale à long terme pour le processus du plan d'action visant la qualité de l'eau. Cependant, jusqu'à présent, rien n'indique que le Comité interministériel de l'eau participera à ces activités, bien que le Ministère ait souligné la nécessité de partenariats et de coordination pour atteindre ses buts.

26.82 Comme nous l'avions noté dans notre rapport de 1993, le Comité est le point de ralliement de la Politique fédérale relative aux eaux pour les ministères et organismes fédéraux. Cela entraîne le recours à cinq stratégies, entre autres le leadership scientifique et la planification intégrée. Cette dernière exige l'intégration des plans et des objectifs de gestion de l'eau du bassin hydrographique d'un fleuve ou d'une autre unité, avec ceux d'autres intérêts en matière de ressources naturelles - poissons, forêt, faune, ressources minières, énergie hydroélectrique et agriculture - pour refléter l'unité des processus naturels et l'interdépendance des utilisateurs et des utilisations dans cette unité.

26.83 Le mandat du Comité est, par conséquent, suffisamment large pour intégrer la nouvelle stratégie sur les écosystèmes du Ministère et suffisamment souple, étant donné que la Politique fédérale relative aux eaux reconnaît la nécessité de s'adapter aux circonstances en évolution. Nous reconnaissons que l'examen des programmes a entraîné

des réductions du programme relatif à l'eau; cependant, en l'absence d'instructions contraires du gouvernement, le Comité continue, par le biais de la Politique fédérale relative aux eaux, d'être l'un des principaux instruments de gestion des ressources renouvelables; on devrait y avoir davantage recours.

Le plan d'action Saint-Laurent

26.84 La phase 2 du Plan d'action Saint-Laurent (Vision 2000) a été signée par le gouvernement fédéral et celui du Québec en 1994, en l'absence d'un plan stratégique à long terme. Cette omission est particulièrement importante si l'on considère l'ampleur de la tâche d'assainissement. Cependant, le comité de gestion du plan d'action a reconnu la nécessité d'un tel document et entend commencer cette année l'élaboration d'un plan stratégique à long terme, élaboration qui devrait être terminée en 1997. Ce document sera un élément du plan stratégique général d'Environnement Canada pour le processus du plan d'action, mentionné au paragraphe 26.81.

26.85 Le gouvernement du Québec a diffusé, en collaboration avec Environnement Canada, de l'information sur la qualité de l'eau. Toutefois, le Ministère n'a pas encore fait paraître son rapport sur l'état de l'environnement pour l'ensemble de l'écosystème du bassin du Saint-Laurent. Ce rapport, qui devait sortir en 1993, devait servir de point de référence en regard duquel les améliorations à la qualité de l'eau pourraient être mesurées.

26.86 On s'attend maintenant à ce que le rapport soit terminé d'ici la fin de 1995, et il devrait contenir de l'information sur la qualité de l'eau aux plans de la pêche, de la natation et de la consommation. Ce point est important pour que le public comprenne les problèmes de pollution et contribue à les résoudre.

26.87 Les rapports d'étape au Parlement doivent être améliorés - afin d'inclure de l'information sur les divers obstacles qui nuisent à l'atteinte des objectifs de qualité de l'eau, et des prévisions de coûts à long terme pour la restauration de l'écosystème du bassin du fleuve.

Le Plan d'action Fraser

26.88 Le budget initial du Ministère pour sa participation au Plan d'action Fraser, qui porte sur six ans, était de 50 millions de dollars. Il y a eu des réductions budgétaires depuis notre rapport de 1993, et, au cours du récent examen des programmes, la participation du Ministère au plan a été prolongée d'un an. Le budget révisé pour le plan de sept ans, dont l'achèvement est maintenant prévu pour 1998, est d'environ 40 millions de dollars. Ces contraintes peuvent influer sur la mesure dans laquelle les objectifs du Plan seront atteints.

26.89 Le Ministère a mis en oeuvre un programme de la qualité de l'environnement pour évaluer la santé du fleuve en fournissant une information de base sur la qualité de l'eau et les conditions des écosystèmes dans le bassin du Fraser. Il a récemment publié un rapport d'étape sur les constatations préliminaires du programme en regard desquelles on pourra mesurer les améliorations ultérieures. Cette information servira, par exemple, à établir des cibles de qualité de l'eau afin de protéger ou de renforcer les utilisations prévues d'une masse d'eau, et à rendre compte des progrès accomplis. Un rapport définitif sera publié quand le Plan d'action Fraser sera terminé en 1998.

26.90 Les parties intéressées sont tenues au courant des progrès grâce aux rapports annuels du Plan d'action Fraser et aux rapports complémentaires du Comité de gestion du bassin du Fraser. Cependant, ni la Partie III du *Budget des dépenses principal* du Ministère ni les rapports annuels du Plan ne commentent les restrictions budgétaires ni leurs effets sur l'atteinte des objectifs du Plan. Enfin, bien que la coordination interministérielle se soit améliorée, on ne peut se permettre de relâcher l'attention, particulièrement dans l'application des lois sur le contrôle de la pollution.

Le ministère des Pêches et des Océans - Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord - 1993, chapitre 15

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificatrice responsable : Nancy Cheng

Contexte

26.91 En 1992, suite à un moratoire sur la pêche de la morue dans l'Atlantique nord, le gouvernement a établi le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord pour apporter une aide aux personnes touchées et paver la voie à une future industrie de la pêche fortement réduite. Le Programme était administré par Pêches et Océans Canada.

26.92 Nous avions examiné le Programme en 1993 et signalé l'absence d'évaluation économique du déclin du stock, l'absence d'autorisation législative claire pour le Programme et un taux d'abandon du secteur, par les pêcheurs et les travailleurs d'usine, inférieur à ce qui avait été prévu. Nous avions également fait état de faiblesses dans la gestion et le contrôle financiers et noté que le Ministère avait de la difficulté à axer les paiements sur les personnes clairement touchées par le moratoire.

26.93 Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord a pris fin en mai 1994, de même que le Programme

d'adaptation de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique, programme qui avait été établi en avril 1993 pour aider les pêcheurs et les travailleurs d'usine touchés par les nouvelles fermetures de zones de pêche et par les nouvelles réductions de contingents qui incluaient tous les poissons de fond de l'Atlantique. Les programmes ont été remplacés par une stratégie touchant les travailleurs du secteur de la pêche qui dépendent des poissons de fond de l'Atlantique. La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, qui s'étend sur une période de cinq ans, mobilise 1,9 milliard de dollars. La stratégie est principalement administrée par Développement des ressources humaines Canada pour les volets soutien du revenu, adaptation de la main-d'oeuvre et retraite anticipée pour les travailleurs d'usine. Elle est administrée par Pêches et Océans Canada quant au volet réduction de la capacité de la pêche et ce, au moyen du retrait des permis et des retraites anticipées pour les pêcheurs.

26.94 Étant donné que le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord a pris fin, notre suivi a porté sur certains éléments de nos recommandations et de nos observations de 1993 et présente une mise à jour des mesures auxquelles elles ont donné lieu. Nous n'avons pas fait la vérification de la stratégie de remplacement, la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique.

Conclusion

26.95 On a fait certains progrès quant aux mesures prises pour répondre à nos recommandations et à nos observations. En particulier, le Comité permanent des comptes publics a tenu deux audiences sur notre chapitre de 1993 et il a traité, entre autres, dans un rapport ultérieur, de l'autorisation législative claire et formelle et du rôle des agents principaux des finances. Nous avons aussi constaté que le Ministère avait fait une évaluation économique des recommandations du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques dont il avait tenu compte dans l'élaboration du Plan de gestion du poisson de fond de l'Atlantique. Réduire la dépendance à l'égard du secteur de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique demeure toutefois un défi à relever.

Observations

26.96 En 1993, nous avions souligné que le Ministère avait dépensé de l'argent pour le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord sans autorisation législative claire et nous avions recommandé que soient présentées au Parlement des mesures législatives claires qui autoriseraient dûment ce programme et tout autre programme futur de même nature.

26.97 A la suite de deux audiences tenues en 1994, le Comité permanent des comptes publics a recommandé au gouvernement d'élaborer une position sur la question de savoir dans quelles circonstances il conviendrait 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. Pour donner suite à cette recommandation, le gouvernement s'est engagé, en l'absence de fondement législatif clair, à faire approuver par le Parlement les programmes d'une envergure semblable à celle du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord. Le gouvernement a souligné qu'il est indispensable qu'il puisse, dans des situations urgentes et en l'absence d'une autorisation législative claire, se prévaloir de la prérogative royale pour verser des subventions, et qu'il puisse continuer de demander au Parlement d'approuver ces subventions en adoptant une loi de crédits. Le gouvernement a également fourni l'assurance que, en pareil cas, lorsque les dépenses sont censées dépasser 200 millions de dollars, une loi soit déposée au Parlement dans les meilleurs délais.

26.98 Au cours de notre suivi, le Ministère nous a informés que la *Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique* prévoit une autorisation suffisante pour la composante réduction de la capacité de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, comme elle le prévoyait pour les composantes semblables du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord. Nous avons constaté que le Ministère avait obtenu l'approbation du Conseil du Trésor pour la composante réduction de la capacité de la Stratégie, qui représente 80 millions de dollars.

26.99 Au moment d'étudier la question de la gestion et du contrôle financiers, le Comité des comptes publics a fortement recommandé que les agents principaux des finances participent à l'élaboration et à la mise en oeuvre de tous les nouveaux programmes et que les liens entre eux et le contrôleur général soient resserrés. Dans sa réponse au Comité, le gouvernement a généralement souscrit à ces recommandations.

26.100 Au terme de notre vérification de 1993, nous avions également indiqué que, d'après les résultats préliminaires du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, la capacité et la dépendance à l'égard de la pêche demeuraient élevées. Au moment du lancement du Programme, soit en juillet 1992, le Ministère s'attendait à ce qu'environ 8 000 pêcheurs et travailleurs d'usine se retirent du secteur de la pêche. Selon la dernière évaluation du Programme réalisée en décembre 1994, on estime que sur 26 500 participants admissibles, 3 100 ont bel et bien quitté le secteur ou qu'ils sont en voie de le quitter, ce qui laisse quelque 23 400 personnes dans le secteur de la pêche de la morue du Nord. Réduire la dépendance à l'égard du secteur de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique demeure un défi à relever.

Le ministère des Forêts - 1993, chapitre 16

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Vérificatrice responsable : Ellen Shillabeer

Contexte

26.101 Notre vérification de 1993 visait à déterminer la mesure dans laquelle le ministère des Forêts pouvait être raisonnablement certain qu'il accomplissait avec succès sa mission de promouvoir le développement durable et la compétitivité du secteur forestier. Nous avions alors vérifié les activités suivantes : efforts pour influencer l'intendance des forêts, tant à l'échelle nationale qu'internationale, et pour jouer un rôle de premier plan dans les initiatives fédérales en matière de forêts; programmes de recherche et développement; points particuliers du Réseau des forêts modèles; certaines ententes sur la mise en valeur des ressources forestières; communication au Parlement de l'information sur les activités et l'état des ressources forestières du Canada.

26.102 Le ministère des Ressources naturelles a été créé le 25 juin 1993 par la fusion du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministère des Forêts. Le programme des forêts est maintenant mis en oeuvre par le Service canadien des forêts, qui fait partie de Ressources naturelles Canada.

Étendue

26.103 Notre suivi a consisté à examiner le rapport d'étape que le Ministère a présenté, en août 1994, au Comité des comptes publics sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations de notre rapport de 1993. En juin 1995, des fonctionnaires du Ministère nous ont fourni une mise à jour du rapport d'étape. Nous avons discuté avec eux des progrès signalés, et avons obtenu et examiné la documentation à l'appui.

Conclusion

26.104 Le Service canadien des forêts a donné suite à toutes nos recomman-dations. Cependant, dans certains secteurs, la mise en oeuvre des mesures correctives n'est pas terminée, comme on le verra plus en détail dans la partie « Observations ».

Observations

Connaître la forêt : les programmes de recherche du Service canadien des forêts

26.105 En 1993, nous avions recommandé que le ministère des Forêts :

- définisse clairement, dès le début, les résultats escomptés des programmes de recherche et veille à ce qu'ils correspondent à des objectifs réalisables;

- qu'il évalue régulièrement la pertinence et la justification des coûts des projets de recherche;

- qu'il évalue la qualité de la communication de ses résultats à la clientèle;

- qu'il rende compte au Parlement entièrement et exactement des résultats de la recherche et des coûts y afférents.

26.106 Le Service canadien des forêts a commencé à améliorer sa planification stratégique et la gestion de ses projets. En 1994, il a préparé un nouveau plan stratégique pour ses programmes de sciences et de technologie, qui établissait les objectifs stratégiques, les priorités de recherche et les résultats prévus. Cependant, à cause de la création de Ressources naturelles Canada, suivie par l'examen des sciences et de la technologie et par l'examen des programmes du gouvernement, ce plan stratégique doit être révisé et mis à jour.

26.107 S'appuyant sur les résultats de l'examen des programmes, le Service canadien des forêts procède à une restructuration de ses efforts de recherche. Il compte orienter de plus en plus la recherche vers les sciences et la technologie stratégiques, dans une perspective nationale et internationale. Dans le cadre de cette restructuration, il examine ses processus d'examen par les pairs et ses processus consultatifs pour faire en sorte que ses recherches demeurent pertinentes et bien orientées. Il élabore également un nouveau rôle de liaison et de transfert de la technologie au sein de chaque établissement régional afin de mieux communiquer et de commercialiser les résultats de recherche. De plus, le Service canadien des forêts établit présentement des systèmes intégrés pour la planification et la surveillance des coûts des activités scientifiques et technologiques de manière à pouvoir fournir de l'information plus précise à ce sujet. Nous notons qu'il ne présente pas encore au Parlement d'information complète sur les résultats de ses recherches et les coûts y afférents.

26.108 Les changements survenus dans le Service canadien des forêts ont contribué à retarder les améliorations de la planification stratégique et de la gestion de projet. Le Service n'a donc pu mettre en oeuvre nos recommandations en entier. Le Service canadien des forêts prévoit élaborer un nouveau plan stratégique d'ici le prochain exercice financier. Il prévoit également que la plus grande partie de son programme de recherche révisé sera opérationnelle en 1996.

Amélioration des pratiques d'aménagement forestier : les ententes sur la mise en valeur des ressources forestières

26.109 Nous avions recommandé que, pour la période où les ententes demeurent en vigueur, le ministère des Forêts encourage les provinces à élaborer des plans à long terme, comme l'exigent les ententes, et

présente au Parlement une information plus pertinente sur ses réalisations.

26.110 Même si le Budget de 1995 confirmait que les ententes sur la mise en valeur des ressources forestières ne seraient pas renouvelées, nous notons que le Service canadien des forêts a collaboré avec les provinces et les territoires à la définition d'un nouveau cadre de coopération. Ce cadre vise à fournir une orientation sur les priorités en vue d'une coopération fédérale-provinciale- territoriale dans le domaine forestier; il a été approuvé, en janvier 1995, par le Conseil canadien des ministres des forêts. Le Service canadien des forêts continue d'encourager les provinces et les territoires à parachever leurs plans à long terme, comme l'exigent les ententes actuelles. Des sept plans exigés, trois sont terminés, et trois autres sont sur le point de l'être.

26.111 Le Service canadien des forêts travaille avec les provinces et les territoires à améliorer l'information disponible sur les ressources forestières et la communication de cette information. Il compte se servir de son nouveau système d'information de gestion pour continuer de surveiller et de communiquer les résultats obtenus dans le cadre des ententes sur la mise en valeur des ressources forestières jusqu'à ce que celles-ci expirent. Cependant, il faudrait encore améliorer l'information liée au rendement fournie au Parlement dans la Partie III du *Budget des dépenses*.

Évaluation des progrès : base de données nationale et indicateurs de développement durable

26.112 Nous avions recommandé que le Programme national de données sur les forêts soit élargi de manière à inclure l'information sur les valeurs des ressources non ligneuses, comme la faune sauvage et la santé des forêts, ce qui aiderait à faire le point sur les progrès réalisés en vue du développement durable. De plus, les conclusions du rapport au Parlement intitulé *L'état des forêts au Canada 1991* ne sont pas toujours étayées par des indicateurs de développement durable.

26.113 Le Programme national de données sur les forêts repose sur la coopération de tous les membres du Conseil canadien des ministres des forêts. En 1995, celui-ci a approuvé le cadre canadien des critères et des indicateurs de développement durable qui guidera le Programme national de données sur les forêts pour améliorer les données existantes et pour en établir d'autres. On prépare actuellement un plan de mise en oeuvre pour déceler les écarts dans les données et établir des priorités pour la collecte de données. Aussi, le Programme national de données sur les forêts n'a pas encore été élargi pour y inclure l'information sur les ressources non ligneuses nécessaire pour faire le point sur les progrès réalisés en vue d'un développement durable.

26.114 Bien que le rapport *L'état des forêts au Canada 1994* présente le cadre approuvé des critères et des indicateurs, il constate également qu'il n'est pas possible pour l'instant de rendre compte de tous les indicateurs parce que, pour certains, les données n'existent pas encore. Nous remarquons que le rapport indique des améliorations dans le rapprochement des conclusions, des indicateurs et des données à l'appui.

Concrétisation du développement durable : le Réseau des forêts modèles

26.115 Pour le Réseau des forêts modèles, nous avions recommandé que le ministère des Forêts encourage les partenaires à élaborer et à gérer leurs activités de manière à atteindre des objectifs clairs et mesurables en vue d'un développement durable et clarifie les responsabilités des partenaires aux fins du partage des coûts des forêts modèles.

26.116 Le Service canadien des forêts a organisé deux ateliers pour l'élaboration d'indicateurs de développement durable. Dans l'élaboration de leurs propres indicateurs de développement durable, les sites tiennent actuellement compte des résultats de ces ateliers.

26.117 Le Service canadien des forêts veille à ce que le rapport annuel de chaque forêt modèle renferme des données sur l'aide, financière et autre, fournie par les partenaires. Cette information est résumée dans un rapport du Service canadien des forêts intitulé *Revue de programme de forêts modèles, 1993-1994*.

Le ministère de la Justice - Services consultatifs juridiques et services en matière de litiges - 1993, chapitre 17

Vérificateur général adjoint : Richard B. Fadden
Vérificateur responsable : Alan Gilmore

Contexte

26.118 La vérification du ministère de la Justice avait surtout porté, en 1993, sur la prestation des services consultatifs juridiques et des services en matière de litiges, les principes directeurs et les pratiques du Ministère concernant la gestion et le compte rendu des ressources utilisées par ces services de même que sur la gestion de l'informatique.

26.119 Nous avions constaté que l'information de base sur le contrôle de gestion était insuffisante en ce qui a trait à la charge de travail et aux coûts et qu'il n'y avait pas assez de procédés systématiques destinés à gérer et à mesurer la rapidité du service offert aux ministères fédéraux. Nous avions également remarqué que le Parlement recevait peu d'information sur la charge de travail et le

rendement. Nous avions recommandé que le Ministère définisse, recueille et présente les données dont il a besoin pour gérer les services en matière de litiges et les services juridiques et qu'il améliore la reddition des comptes au Parlement en lui fournissant des indicateurs généraux de la charge de travail et du rendement des services.

26.120 Nous avions observé que la responsabilité quant aux ressources des services en matière de litiges et des services consultatifs juridiques et l'obligation d'en rendre compte étaient fragmentées, étant répartie entre le Ministère et les ministères clients, et cette situation avait des conséquences négatives. Nous avions recommandé que le Ministère assume la pleine responsabilité des ressources qu'il utilise pour la prestation de ces services. De plus, nous avions recommandé qu'il renforce sa gestion des représentants de la Couronne. Nous avions conclu que les projets en matière d'informatique étaient ambitieux et que le développement et la gestion de ces projets devaient être améliorés.

Étendue

26.121 Notre suivi a comporté un examen du plan d'action d'avril 1995 du Ministère et des discussions avec ses représentants à ce sujet en réponse au *Rapport du vérificateur général de 1993*. Nous avons obtenu et examiné la documentation à l'appui des progrès signalés.

Conclusion

26.122 Différentes initiatives sont prises par le Ministère pour faire suite à nos observations et à nos recommandations. Toutefois, les progrès réalisés pour ces différentes initiatives se situent à des stades divers, et le Ministère doit encore effectuer certains travaux pour remédier pleinement à la situation. Il est encore trop tôt pour effectuer une évaluation complète de ces initiatives.

Observations

26.123 Le Ministère est en train de mettre au point un système de saisie des données sur l'utilisation des ressources, la charge de travail et les coûts. En outre, il a entrepris de planifier, conjointement avec les ministères clients, la charge de travail et les priorités. Aussi, des ententes ont été conclues avec plusieurs ministères concernant l'utilisation des ressources, le partage des coûts et les normes de service. Le Ministère est également en train d'élaborer des systèmes permettant de contrôler les demandes de service et le temps de réponse. Des initiatives sont en cours pour améliorer l'information sur la charge de travail et le rendement communiquée au Parlement et pour examiner les coûts totaux liés à la prestation des services juridiques.

26.124 Pour renforcer sa gestion des représentants de la Couronne, le Ministère a élaboré une séance de formation obligatoire pour les nouveaux agents et il a tenu plusieurs séances. De nouvelles modalités ont été établies pour les représentants permanents. Elles portent notamment sur les exigences en matière de supervision, de formation et de communication de l'information.

26.125 Pour améliorer la gestion de l'informatique, on a mis en oeuvre un projet de normalisation de l'infrastructure ministérielle. Un plan de gestion informatique a été conçu et approuvé par le Conseil du Trésor. Chaque projet a été classé par ordre de priorité et sera géré dans le cadre du plan de gestion. Les stratégies visant à gérer les effets possibles de la transition sur le personnel ont été élaborées et le travail est commencé.

26.126 Le Ministère a récemment effectué une importante réorganisation qui devrait, selon lui, accroître l'efficience et l'efficacité des opérations, l'orienter davantage sur le service à la clientèle et promouvoir des valeurs organisationnelles importantes.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - Les programmes pour les aînés - 1993, chapitre 18

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : Dan Rubenstein

Contexte

26.127 Le chapitre 18 de notre rapport de 1993 examinait tous les programmes pour les aînés administrés par ce qui était alors le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. L'étendue de cette vérification englobait les programmes de sécurité du revenu comme la Sécurité de la vieillesse, le Supplément du revenu garanti et le Régime de pensions du Canada, ainsi que la Stratégie à l'égard des aînés, conçue en 1988, pour promouvoir la santé et l'autonomie chez les personnes âgées. Les programmes de pensions incombent maintenant à Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Les programmes de la Stratégie autres que les programmes de pensions sont administrés par Santé Canada.

26.128 En 1993, nous avions signalé qu'en général, la planification et la coordination des programmes pour les aînés laissaient à désirer. La Stratégie à l'égard des aînés a été reconduite en 1993 en l'absence d'information fiable, complète et à jour sur les résultats obtenus au cours des cinq premières années, pour les 144 millions de dollars dépensés. Nos recommandations visaient des améliorations fondamentales dans trois secteurs :

- planification et coordination globales, reddition des comptes

et communication d'information concernant la Stratégie à l'égard des aînés (Santé Canada);

- compréhension des programmes de pensions par le public (DRHC);

- gestion globale des programmes de pensions (DRHC).

26.129 A la suite de notre vérification, le Comité des comptes publics a tenu deux réunions sur les recommandations visant les programmes de pensions administrés par Développement des ressources humaines Canada. Dans son dixième rapport, publié en mai 1995, le Comité a conclu qu'en attendant la mise en oeuvre complète du projet de remaniement des programmes de sécurité du revenu, le Ministère devrait mettre tout en oeuvre pour trouver des moyens d'innover dans la prestation des services. Il a ajouté que l'inefficience des méthodes actuelles était coûteuse.

Conclusions

26.130 Santé Canada et Développement des ressources humaines Canada ont donné suite, dans une certaine mesure, à nos recommandations de 1993. Cependant, il reste encore beaucoup à faire dans les trois secteurs. Le ministère du Développement des ressources humaines n'a pas encore pleinement donné suite aux recommandations du Comité des comptes publics concernant la gestion des programmes de pensions. Suite à une fusion, le ministère de la Santé a créé un point de coordination des programmes pour les aînés qui lui incombent; toutefois, il doit encore terminer l'évaluation de la Stratégie à l'égard des aînés et fournir de l'information sur les résultats des programmes dans le *Budget des dépenses* du Ministère. Il faudra faire une évaluation avant la reconduction de la Stratégie à l'égard des aînés, qui devrait avoir lieu en 1998.

Observations

Premières mesures à Santé Canada en vue d'améliorer la planification et la coordination globales, la reddition de comptes et la communication de l'information concernant la Stratégie à l'égard des aînés.

26.131 Contexte. En 1988, le gouvernement fédéral a approuvé un projet quinquennal, la Stratégie à l'égard des aînés, dont le budget initial était de 197 millions de dollars pour une période de cinq ans. Au cours des cinq premières années, on a dépensé 144 millions de dollars. Le programme a été reconduit avec un budget de 170 millions de dollars pour les cinq années suivantes. Actuellement, le Ministère estime que 83 millions de dollars auront été dépensés entre 1993 et 1998; donc, en dix ans, on aura dépensé un total de 227 millions de dollars.

26.132 En 1993, le Bureau avait conclu à un manque de coordination au sein du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, tant pour l'élaboration des politiques et des programmes pour les aînés que pour les communications. Il a également signalé que le Ministère avait consacré peu d'efforts à la consultation et à l'analyse des besoins avant de lancer la Stratégie à l'égard des aînés. On n'avait pas fixé d'objectifs, ni pour l'ensemble du nouveau programme, ni pour aucun de ses éléments. La Stratégie a été reconduite sans que l'on ait rendu compte du bilan des cinq premières années.

26.133 Les recommandations du Bureau touchant la Stratégie à l'égard des aînés comportaient trois volets. D'abord, il s'agissait de coordonner les programmes de pensions et les autres programmes pour les aînés et d'élaborer une politique fédérale sur le vieillissement; ensuite, d'améliorer la reddition de comptes grâce à une évaluation de la Stratégie à l'égard des aînés; enfin, d'améliorer la communication des résultats dans le *Budget des dépenses*.

26.134 Point de coordination des programmes pour les aînés à Santé Canada. En avril 1994, Santé Canada a créé la Direction des aînés. Le Ministère a regroupé la majorité des programmes pour les aînés en une seule organisation responsable des fonctions de consultation, d'élaboration des politiques, de recherche, de conseil et d'administration. Cette fusion visait à renforcer la coordination des divers éléments de la Stratégie à l'égard des aînés. En juillet 1994, le Cabinet a approuvé la fusion de trois programmes communautaires en un programme nouveau d'orientation différente, appelé *Nouveaux Horizons : Partenaires des aînés*. On comptait ainsi orienter les ressources de manière à répondre aux besoins des aînés en situation de risques. Un Comité interministériel sur les questions relatives aux aînés a été créé, et de nouveaux mécanismes de coopération fédérale-provinciale ont été établis pour renforcer la coordination au sein du gouvernement fédéral et entre les secteurs de compétence. Actuellement, la Direction des aînés constitue un point de coordination pour les questions concernant les aînés à Santé Canada et dans d'autres ministères.

26.135 Une politique fédérale sur le vieillissement est un des éléments importants d'une meilleure planification globale des programmes pour les aînés. Elle devrait constituer un schéma directeur pour la promotion d'une approche intégrée en vue de la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux pour les aînés et une population vieillissante. Il existe un groupe d'étude interministériel, sous l'égide du Comité interministériel sur les questions relatives aux aînés, dont le mandat est d'élaborer la politique fédérale sur le vieillissement. L'élaboration de cette politique va de pair avec l'examen du système de revenu de retraite dont il est question dans le Budget de février 1995. Tant que cette élaboration et que cet examen ne sont pas terminés, l'efficacité de la Direction des aînés quant à la coordination de la politique fédérale sur le vieillissement demeurera incertaine.

26.136 Premières mesures en vue d'améliorer la reddition de comptes pour le programme de la Stratégie à l'égard des aînés. Le ministère de la Santé nous a remis une ébauche du cadre d'évaluation dont il compte se servir pour évaluer la Direction des aînés nouvellement créée et la Stratégie à l'égard des aînés. Cette évaluation devrait être terminée d'ici octobre 1996. Nous avons examiné ce cadre au cours de nos travaux de suivi. Notre objectif était de voir si l'évaluation proposée rendait dûment compte des résultats. Nous nous attendions à ce que cette évaluation porte sur quatre questions fondamentales qui aideraient Santé Canada à assurer la reddition de comptes, à optimiser ses ressources et à assouplir ses stratégies visant la santé des groupes à risques :

- Justification. Quels sont les besoins particuliers des aînés auxquels ce programme continue de répondre? Quelles sont la nature et l'étendue de ces besoins?

- Solutions de rechange. Qui d'autre oeuvre dans le secteur de la programmation pour les aînés et existe-t-il des solutions autres que la participation du fédéral aux programmes pour les aînés?

- Succès du programme. Quels ont été les effets de la Stratégie à l'égard des aînés sur l'autonomie, la santé et le bien-être des personnes âgées? La Stratégie a-t-elle atteint ses objectifs sans résultats indésirables graves?

- Rentabilité. La Stratégie est-elle le moyen le plus rentable d'atteindre les résultats souhaités? Y a-t-il d'autres stratégies d'intervention plus efficaces?

26.137 Nous avons observé que des objectifs de programme réalisables ont été définis depuis 1993, mais qu'on n'a pas encore analysé en bonne et due forme la nécessité de programmes fédéraux de ce genre. L'ébauche du cadre d'évaluation traitera dans une certaine mesure de la plupart des aspects de nos quatre questions. Nous nous inquiétons, cependant, de ce que le plan d'évaluation proposé puisse ne pas générer l'information adéquate sur les attentes à l'égard du programme, les résultats et les solutions de rechange quant à la reconduction de la Stratégie à l'égard des aînés en 1998.

26.138 A notre avis, le plan d'évaluation proposé néglige d'importants aspects - particulièrement lorsqu'il s'agit d'examiner l'atteinte de tous les objectifs de programme et les effets indésirables possibles. De plus, les indicateurs proposés s'écartent quelquefois des questions d'évaluation qui seront traitées et peuvent ne pas y répondre adéquatement. Notre examen de la méthode proposée soulève d'autres préoccupations sur l'objectivité de certaines des données à utiliser dans l'évaluation et, par conséquent, sur la validité possible des constatations que l'on relèvera.

26.139 En résumé, le plan proposé devra être plus rigoureux si l'on veut que l'évaluation fournisse les éléments probants nécessaires pour décider s'il faut poursuivre, interrompre ou remanier la Stratégie à l'égard des aînés. Nous effectuerons un suivi de l'évaluation, lorsqu'elle sera terminée, en nous concentrant sur la mesure dans laquelle elle aura fourni ces éléments probants.

26.140 Quelques changements dans l'information communiquée sur la Stratégie à l'égard des aînés dans la Partie III du *Budget des dépenses*. Le Bureau a recommandé que la Stratégie à l'égard des aînés soit reconnue comme une initiative distincte dans le *Budget des dépenses*, et qu'on y présente des données financières actuelles et futures ainsi que de l'information sur le rendement des programmes et des volets de la Stratégie. Dans le *Budget de 1995-1996*, les initiatives de la Stratégie à l'égard des aînés sont présentées comme étant d'une entité distincte. L'information financière est fournie pour 1993-1994 et 1994-1995. Cependant, il n'y a pas d'information sur le rendement et, puisqu'aucune évaluation n'a été faite, aucune information sur les résultats.

Efforts en vue d'améliorer la compréhension du public et la gestion des programmes de pensions

26.141 Divulgation de l'information. La Partie III du *Budget des dépenses* de 1995-1996 a été élargie de manière à inclure de l'information sur les projections du coût des programmes de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément du revenu garanti et de l'Allocation au conjoint sur les dix prochaines années.

26.142 En outre, Développement des ressources humaines Canada a lancé une stratégie quinquennale de communication afin d'aider le public à mieux comprendre le Régime de pensions du Canada. Le Comité des comptes publics (CPP) a recommandé au Ministère de l'informer, d'ici le 31 janvier 1996, des coûts et des progrès de la mise en oeuvre de sa stratégie de communication. Le CPP recommande aussi au Ministère d'établir des mécanismes qui lui permettront d'évaluer les résultats de la stratégie et d'en rendre compte.

26.143 Efforts à DRHC en vue d'améliorer la gestion des programmes de pensions. Développement des ressources humaines Canada a préparé un cadre de reddition de comptes pour la gestion financière du Régime de pensions du Canada. Le cadre précise et clarifie les responsabilités qui relèvent respectivement des Programmes de sécurité du revenu et des Services financiers et administratifs de DRHC.

26.144 Le Ministère a préparé un projet de plan d'entreprise, mais jusqu'à maintenant, le plan n'est pas complet et l'on n'y a pas attaché l'importance que mériterait un outil de gestion aussi essentiel. Par exemple, le plan d'entreprise doit être élargi de manière à regrouper

en un seul document les responsabilités des ministres du Revenu national, des Finances et du Développement des ressources humaines.

26.145 En 1993, nous avions observé des lacunes importantes dans la gestion des programmes de pensions, en relevant des plus-payés allant de 120 à 200 millions de dollars par an. Pour répondre à notre observation selon laquelle les systèmes et les procédés en place pour l'enregistrement et le recouvrement des plus-payés étaient complètement inadéquats, le Ministère a entrepris un projet de trois ans en vue de mettre en oeuvre un système de comptes débiteurs et de perception. En 1995-1996, la hausse annuelle estimative des montants perçus serait de 4,5 millions de dollars.

26.146 En 1995, Développement des ressources humaines Canada a pris des mesures pour combler les lacunes des programmes et des systèmes qui ont contribué au problème des plus-payés. Certaines des mesures prises visent à empêcher les plus-payés.

26.147 Le Comité des comptes publics a recommandé que le 31 janvier 1996 au plus tard, Développement des ressources humaines Canada fasse rapport de la situation des plus-payés au 31 décembre 1995. Nous suivrons cette question de très près.

Statistique du commerce des marchandises - 1993, chapitre 23

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Contexte

26.148 En 1993, nous avions fait rapport sur la collecte, sur la vérification des données et sur la communication de statistiques relatives au commerce des marchandises par Revenu Canada (Douanes) et Statistique Canada. Nous avions fait plusieurs observations et recommandations concernant la vérification des données liées au commerce des marchandises, les relations de travail entre les deux entités, la déclaration des exportations de marchandises et la mise en oeuvre de nouvelles techniques de collecte et de vérification des données. Notre suivi a consisté en un examen des rapports d'étape préparés par les ministères quant aux progrès réalisés relativement à nos recommandations. Nous avons aussi passé en revue les documents à l'appui établis par les deux organisations et avons eu des discussions avec leurs représentants.

Conclusion

26.149 Revenu Canada et Statistique Canada ont pris des mesures en réponse à chacune de nos recommandations. Cependant, il est trop tôt pour évaluer l'incidence de certaines initiatives récentes ou en cours. La communication entre les deux organisations n'a cessé de s'améliorer.

Le problème de la sous-déclaration des exportations continue de faire l'objet d'une attention soutenue.

Observations

Vérification des importations commerciales par Revenu Canada

26.150 Dans notre chapitre de 1993, nous avions signalé que souvent, les spécialistes des marchandises de Revenu Canada ne vérifiaient pas les transactions commerciales et que les résultats des vérifications effectuées n'étaient pas transmis à Statistique Canada. Nous avions recommandé que les deux entités examinent les effets des exigences de Statistique Canada sur la charge de travail de Revenu Canada. Nous leur avions aussi recommandé d'élaborer des indicateurs de rendement appropriés pour la vérification. En outre, nous avions constaté que l'importance des erreurs décelées par Revenu Canada, dans le cadre d'activités de vérification, en ce qui a trait aux données sur le commerce de marchandises, n'avait pas été déterminée. Nous avions donc recommandé qu'une analyse soit effectuée à ce sujet.

26.151 En 1992-1993, Revenu Canada a mené des vérifications pilotes auprès des importateurs afin de déterminer la pertinence de la vérification périodique comme solution de rechange à l'examen constant de certaines transactions commerciales aux fins de la vérification des données sur l'importation. Compte tenu des résultats de ces vérifications pilotes, Revenu Canada a décidé d'adopter cette stratégie pour les grands importateurs et les importateurs de taille moyenne qui, ensemble, représentent environ 90 p. 100 de la valeur totale des importations commerciales.

26.152 Statistique Canada procède actuellement à l'analyse des résultats des vérifications pilotes de 1992-1993 en vue de déterminer si elles répondent à ses besoins en matière de données sur le commerce des marchandises. Statistique Canada a participé à la conception des méthodes d'échantillonnage qui seront utilisées dans les vérifications périodiques afin de s'assurer de la validité des résultats pour sonder la qualité des données sur le commerce des marchandises. Le Ministère a aussi assuré la formation des agents de Revenu Canada dans ce domaine.

26.153 Revenu Canada met actuellement à l'essai un système automatisé visant à produire les rapports requis à l'appui de la vérification périodique. Au printemps de 1996, on devrait mettre le système en oeuvre à l'échelle nationale. Selon le Ministère, des indicateurs portant sur l'efficacité et la charge de travail feront partie intégrante du nouveau système.

26.154 Les transactions effectuées par des importateurs qui ne font pas l'objet de vérifications périodiques représentent toujours une grande proportion des importations commerciales. Par conséquent, Revenu

Canada continue d'appliquer des procédures manuelles d'examen et de rajustement sur certaines importations sélectionnées. Statistique Canada reçoit des rapports sur ces vérifications, mais les renseignements qui y sont fournis ne sont pas suffisants pour satisfaire à ses exigences. Des discussions ont lieu régulièrement entre ces deux organisations pour résoudre ce problème.

Procédures de contrôle et d'imputation de Statistique Canada

26.155 En 1993, nous avions noté que Statistique Canada appliquait des procédures de contrôle et d'imputation en plus de celles appliquées par Revenu Canada. Nous avions constaté que ces procédures ne permettaient pas toujours d'améliorer la qualité des données et avions recommandé que Statistique Canada évalue l'efficacité des procédures et les possibilités d'utiliser de meilleures méthodes de contrôle pour mettre à jour les valeurs unitaires servant à vérifier les données sur le commerce. Notre suivi a révélé que le Ministère a commencé à remanier son programme de statistiques sur le commerce et ce, sur une période de deux ans. Ce remaniement comprend un plan visant établir de nouvelles techniques de vérification et d'imputation.

Relations de travail : Revenu Canada et Statistique Canada

26.156 En 1993, nous avions noté que les deux entités n'intervenaient pas rapidement pour donner suite à certains rapports échangés entre elles sur la qualité des données. Nous leur avions recommandé d'améliorer leurs communications afin qu'elles puissent prendre les mesures opportunes. Les deux entités disent avoir établi des relations de travail étroites et maintenir dorénavant un niveau élevé de communication et de coordination sur les questions de qualité des données.

Données sur les exportations de marchandises

26.157 Dans notre chapitre de 1993, nous avions recommandé que les deux organisations collaborent avec les organisations américaines à l'examen des pratiques d'enregistrement des données sur les exportations de marchandises du Canada vers d'autres pays, via les États-Unis, afin de trouver une solution au problème permanent de la sous-déclaration des exportations.

26.158 La coopération entre les deux organisations et les États-Unis se poursuit afin de remédier aux problèmes posés par l'enregistrement des données sur le commerce des marchandises en transit. Cela comprend l'exécution d'examens opérationnels conjugués et la passation d'ententes avec les organismes américains visant à donner l'accès à Revenu Canada aux renseignements concernant les importations et les marchandises en transit. Revenu Canada a aussi commencé à mettre en oeuvre, par étapes, un programme de mesures visant à résoudre le problème de la sous-déclaration des exportations par les exportateurs.

Il est proposé qu'un élément de ce programme consiste en l'imposition de pénalités pour non-observation, qui entrerait en vigueur en avril 1996 ou aux environs de cette période.

Autres sources de données

26.159 En 1993, Statistique Canada étudiait l'utilisation de sondages comme solution de rechange aux sources de données existantes sur le commerce des importations. Nous avions recommandé que, dans l'éventualité d'un changement des mécanismes de collecte des données, Statistique Canada et Revenu Canada veillent à ce que la qualité des données soit maintenue. Depuis notre vérification, ni l'utilisation des sondages ni aucun autre changement important n'ont été adoptés comme autre source de données sur le commerce des importations. Les deux entités ont fait savoir qu'elles s'étaient engagées à maintenir la qualité des statistiques sur le commerce, quelles que soient les méthodes de collecte des données qui pourraient ultimement être mises en place.

Examen de la réglementation : Le contrôle parlementaire sur l'obtention de recettes par l'imposition de droits d'utilisation - 1993, chapitre 25

Vérificateur général adjoint : Richard B. Fadden
Vérificateur responsable : Alan Gilmore

Contexte

26.160 Dans notre rapport de 1993, nous avions recommandé que le Conseil du Trésor :

- examine le caractère adéquat du cadre législatif et administratif régissant l'établissement de droits d'utilisation et en fasse rapport au Parlement;

- examine des solutions de rechange visant à s'assurer que le Parlement obtient l'information requise et peut décider des droits d'utilisation qu'il doit examiner, sans égard à la manière dont ceux-ci ont été fixés;

- fournisse au Parlement un sommaire de l'ensemble des frais imposés par le gouvernement;

- veille à ce que les droits d'utilisation soient établis conformément aux principes du processus réglementaire, s'ils sont établis autrement que par une autorisation législative.

Conclusion

26.161 Nous avons examiné les mesures prises par le Conseil du Trésor en réponse à nos préoccupations. Le Conseil a lancé plusieurs

initiatives; par exemple, il examine le caractère adéquat du cadre législatif et administratif régissant les droits d'utilisation, et sa politique concernant les frais d'utilisation externes. Cependant, les représentants du Conseil nous ont dit qu'il était difficile, pour le moment, d'établir des jalons pour les résultats de ces initiatives.

26.162 Il est donc encore trop tôt pour évaluer les initiatives lancées par le Conseil du Trésor.

Observations

26.163 En 1992 et en 1993, le Conseil du Trésor estimait que les recettes provenant des droits d'utilisation dépasseraient trois milliards de dollars. Les particuliers, les sociétés et les autres champs de compétence se voient imposer des frais pour l'utilisation d'installations, de services et de biens fédéraux. Par exemple, des droits sont imposés pour les passeports, les livres et cartes, et les photocopies.

26.164 Les droits d'utilisation sont établis conformément aux lois habilitantes des ministères et à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), et conformément aux marchés passés avec les utilisateurs.

26.165 Les droits établis par marché et autres moyens non réglementaires ne sont pas soumis au processus réglementaire, lequel vise à assurer le respect de principes telle la nécessité d'une consultation publique entièrement ouverte et d'une évaluation des propositions pour s'assurer que les avantages dépassent clairement les coûts.

26.166 Un examen des programmes a été annoncé dans le Budget de 1994 (...) « pour assurer que les ressources décroissantes du gouvernement soient canalisées vers les besoins prioritaires et les domaines où le gouvernement fédéral est le mieux placé pour livrer des services. » Il s'agissait avant tout d'examiner tous les programmes fédéraux afin d'assurer la prestation la plus efficace et la plus efficiente des programmes et des services appropriés au rôle du gouvernement fédéral au sein de la fédération canadienne.

26.167 A l'automne de 1994, les ministères ont préparé des plans d'action décrivant leurs priorités et leurs propositions stratégiques.

26.168 Le 27 février 1995, le Plan budgétaire fédéral a décrit les principales mesures envisagées par les ministères à la suite de l'examen des programmes. Parmi ces mesures, on trouve des initiatives de recouvrement des coûts ou d'augmentation de droits existants pour

couvrir une plus grande part des coûts de certains programmes. Citons, par exemple, les frais imposés pour l'inspection des aliments et des viandes, les demandes d'immigration et de citoyenneté, l'approbation des médicaments et l'inspection du poisson.

26.169 Au printemps de 1995, le Parlement a approuvé des modifications aux lois régissant les ministères de l'Industrie et du Patrimoine canadien, modifications qui déléguaient, entre autres, aux ministres le pouvoir d'imposer des droits d'utilisation pour des services, des installations, des produits, des droits et privilèges.

26.170 Des dispositions prévoyaient également la consultation, la publication et le renvoi pour étude au Comité mixte d'examen de la réglementation. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada veut aussi obtenir des pouvoirs semblables. Le projet de loi introduit à l'automne de 1994 est toujours devant la Chambre des communes. Ces lois n'établissent pas la méthode par laquelle les ministres peuvent exercer leur autorité, mais elles permettent que ces droits puissent être imposés dans le cadre d'un marché.

Caractère adéquat du cadre législatif et administratif actuel

26.171 En septembre 1994, le Conseil du Trésor a amorcé un examen du processus actuel d'approbation des droits d'utilisation et la pertinence du recours au processus réglementaire pour l'établissement de ces droits, y compris le recours à des instruments autres que les lois, comme les marchés. L'examen avait pour objectif de déterminer comment le processus d'approbation pouvait être amélioré, simplifié ou adapté aux différentes circonstances tout en assurant la transparence et l'ouverture à l'examen.

26.172 Les résultats de l'examen n'était pas disponibles lors de notre suivi et les représentants du Conseil ont indiqué qu'il était difficile de dire quand l'examen serait terminé.

D'autres procédures visant à s'assurer que le Parlement a la possibilité de décider, en toute connaissance de cause, des droits d'utilisation qu'il doit examiner

26.173 Le 26 avril 1995, le Ministre de la Justice a introduit des modifications à la *Loi sur les textes réglementaires*.

26.174 La « nouvelle » *Loi sur les règlements*, tout comme la Loi qu'elle pourrait remplacer, décrit les procédures à suivre pour prendre un règlement fédéral. Elle vise à garantir que les règlements sont légaux, applicables et accessibles au public et que les ministères qui prennent des règlements demeurent comptables au Parlement.

26.175 Au moment de la rédaction du présent suivi, la *Loi sur les règlements* était toujours à l'étude au Parlement.

De l'information sommaire sur l'ensemble des droits d'utilisation et frais imposés par le gouvernement

26.176 Le Conseil du Trésor a compilé de l'information sommaire sur l'ensemble des recettes perçues en 1993 par l'imposition de frais, selon les autorisations en vertu desquelles elles sont permises. L'information montre que quelque 75 p. 100 des recettes, ou 2,5 milliards de dollars, ont été perçues en vertu de textes législatifs régissant des ministères ou des programmes, 15 p. 100, ou 0,5 milliard de dollars, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et 10 p. 100, ou 0,3 milliard de dollars, en vertu de l'autorisation accordée aux ministres de conclure des marchés. Les droits d'utilisation internes du gouvernement n'étaient pas inclus.

26.177 Le Conseil a également examiné la Partie III du *Budget des dépenses*, qui montre les variations d'une année à l'autre des prévisions de recettes, pour déterminer quelles améliorations pourraient être apportées dans la présentation et la communication de l'information sur les recettes.

Détermination des droits conformément aux principes du processus réglementaire

26.178 Les principes fondamentaux du processus réglementaire sont :

- l'obligation claire faite aux ministres et aux fonctionnaires de rendre des comptes;
- un mode de consultation et de participation publiques entièrement ouvert;
- une évaluation des projets de règlements pour garantir que les avantages dépassent clairement les coûts;
- la communication d'information claire et fiable sur la nécessité des règlements;
- une évaluation de l'efficacité des programmes de réglementation;
- un fondement probant dans la législation des pouvoirs de réglementation.

26.179 Le Conseil du Trésor a lancé les initiatives suivantes pour appuyer l'adhésion aux principes :

- proposer des plans pour mettre à jour sa politique concernant les frais d'utilisation externes et le guide en la matière;

- réaffirmer les principes fondamentaux de la politique concernant les frais d'utilisation externes par des documents ministériels, par exemple, pour clarifier l'application de la politique, etc.;

- orienter davantage les ministères sur l'imposition de droits d'utilisation et de frais aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, par exemple, sur la publication des droits et frais, les principes d'établissement des coûts et les rajustements de prix.

Examen de la réglementation : Les règlements sur les pâtes et papiers - 1993, chapitre 26

Vérificateur général adjoint : Richard B. Fadden
Vérificateur responsable : Alan Gilmore

Contexte

26.180 Notre rapport de 1993 portait sur le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*, le *Règlement sur les dioxines et les furannes chlorés dans les effluents des fabriques de pâtes et papiers* et le *Règlement sur les additifs antimousse et les copeaux de bois utilisés dans les fabriques de pâtes et papiers*. Ces règlements sont la responsabilité d'Environnement Canada. Ils visent à limiter les polluants issus des fabriques de pâtes et papiers.

26.181 Nous avions signalé que les parlementaires et les parties intéressées ne recevaient pas d'information complète et uniforme sur les questions clés influant sur l'efficacité et le coût des règlements sur les pâtes et papiers.

26.182 Ces questions clés étaient les suivantes :

- les solutions de rechange qui peuvent être plus efficientes ou plus respectueuses de l'environnement;

- les chevauchements possibles avec les règlements des provinces sur les pâtes et papiers;

- les préoccupations de l'industrie et des environnementalistes au sujet de l'efficacité des règlements sur les effluents;

- les avantages et les inconvénients de l'utilisation de normes de contrôle de la pollution par emplacement en fonction de la capacité d'assimilation d'un bassin versant;

- l'absence d'évaluation de l'incidence sur la santé humaine

des règlements sur les pâtes et papiers.

Conclusion

26.183 Nous avons étudié les mesures prises par le Ministère pour répondre à nos préoccupations. Bien que le Ministère ait entrepris des initiatives importantes, les premiers résultats ne seront pas manifestes avant la fin de 1995. Il est donc encore trop tôt pour que nous puissions évaluer ces initiatives.

26.184 De plus, le Ministère n'a pas encore évalué l'incidence des règlements sur la santé humaine et l'environnement en général.

Observations

26.185 Le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* a été adopté le 7 mai 1992, en vertu de la *Loi sur les pêches*, pour contrôler les polluants classiques des fabriques de pâtes et papiers afin de protéger les poissons et leur habitat. Les polluants problèmes sont les matières en suspension, les matières exigeant une demande biochimique d'oxygène et les effluents qui présentent une létalité aiguë pour les poissons.

26.186 Le Règlement oblige également l'industrie à se doter d'un Programme de surveillance des incidences environnementales. Selon un cycle triennal, chaque fabrique doit fournir des renseignements locaux indiquant si des déversements de matières nocives dans les eaux poissonneuses ont modifié, perturbé ou détruit l'habitat aquatique. L'information sera utilisée pour évaluer l'efficacité des mesures de contrôle existantes et la nécessité de nouvelles mesures de contrôle.

26.187 Le *Règlement sur les dioxines et les furannes chlorés dans les effluents des fabriques de pâtes et papiers* et le *Règlement sur les additifs antimousse et les copeaux de bois utilisés dans les fabriques de pâtes et papiers* ont également été adoptés le 7 mai 1992, aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement.* Les règlements visent deux membres de la famille des dioxines chlorés et des furannes. Le premier règlement s'applique aux seules fabriques de blanchiment au chlore.

Chevauchement avec les règlements provinciaux

26.188 Le Ministère a lancé plusieurs initiatives pour répondre à nos préoccupations. Il cherche à réduire le chevauchement grâce à des ententes multilatérales et bilatérales avec les provinces et les territoires, qui précisent les modalités de partage du travail. La stratégie multilatérale est mise de l'avant dans la région de l'Atlantique ainsi que par le Plan de travail pour l'harmonisation

environnementale du Conseil canadien des ministres de l'environnement.

26.189 Les efforts bilatéraux du Ministère ont donné lieu à la signature d'ententes de « guichet unique » avec quatre provinces et un territoire. Bien que la nature et la portée de ces ententes varient, elles prévoient généralement des activités coordonnées de conformité et d'observation ou délèguent aux fonctionnaires provinciaux la responsabilité d'agir au nom du gouvernement fédéral dans ces domaines. Les ententes ne modifient en rien les compétences fédérales ou provinciales et le gouvernement fédéral doit continuer de rendre compte au Parlement de la mesure dans laquelle il a rempli ses obligations. Le Ministère poursuit les négociations avec d'autres provinces pour conclure d'autres ententes.

Application des règlements sur les pâtes et papiers

26.190 L'information recueillie par le Ministère sur les rejets de dioxines et de furannes indique que l'industrie des pâtes et papiers respecte actuellement les exigences réglementaires.

26.191 Les rapports du Ministère indiquent également que l'industrie a réduit les déversements de matières en suspension, dans l'ensemble, en deçà des limites fixées par les règlements. Les dépôts de matières exerçant une demande biochimique d'oxygène et d'effluents qui présentent une létalité aiguë sont actuellement contrôlés, dans des limites provisoires plus élevées fixées par des prolongations des autorisations transitoires. Le Ministère a approuvé ces prolongations à la demande des fabriques pour leur permettre de mettre en oeuvre les contrôles nécessaires. Toutes les fabriques seront pleinement assujetties aux règlements le 1er janvier 1996.

Programme de surveillance des incidences environnementales

26.192 Grâce au Programme de surveillance des incidences environnementales, on s'attend à recueillir des données pour évaluer l'efficacité des règlements, y compris leur incidence à long terme. Le Programme est un important volet du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* et toutes les fabriques doivent s'y conformer.

26.193 Dans notre rapport de 1993, nous avions mentionné que les lignes directrices au titre du Programme n'avaient pas été terminées à temps et que la consultation sur les lignes directrices n'était pas satisfaisante. En réponse à ces préoccupations, des fonctionnaires et des scientifiques d'autres ministères, de l'industrie et de firmes d'experts-conseils ont été invités à participer à des ateliers et à des symposiums pour faire avancer la connaissance scientifique et échanger de l'information technique sur les pâtes et papiers et les autres programmes de surveillance environnementale au Canada.

26.194 Au début de 1995, le Ministère a diffusé d'autres orientations techniques et a mis à la disposition de l'industrie, pour le premier cycle de rapports, le canevas qu'il recommandait pour la communication de l'information. La date d'échéance pour la présentation des premiers rapports exigés par le Programme est le 1er avril 1996.

26.195 Le Ministère compte utiliser les premiers rapports pour constituer une base de données qui servira de point de comparaison avec au moins deux autres cycles de rapport sur une période de neuf ans. Pour établir ces comparaisons, le Ministère devra tenir compte du fait que 78 des 156 fabriques ont reçu une prolongation de l'autorisation transitoire leur permettant des rejets aux niveaux antérieurs au règlement et ce, jusqu'à la fin de 1995. Le Ministère indique que l'incidence des prolongations sera clairement établie lorsqu'il aura comparé les premiers rapports aux incidences à long terme.

26.196 Le Ministère prévoit modifier le Programme de surveillance des incidences environnementales pour accroître sa capacité d'évaluer les problèmes de pollution propres à un site donné. Pour le prochain cycle de surveillance, il compte mettre en oeuvre une stratégie de consultation multipartite afin d'améliorer le Programme et de cerner les lacunes de la recherche.

Autres initiatives

26.197 Parmi les autres initiatives ministérielles d'importance, citons :

- la mise en oeuvre d'un processus d'élaboration d'options stratégiques, fondé sur les principes de la participation du public, de l'ouverture et de la transparence, pour déterminer et évaluer avec les principaux partenaires et parties intéressées un éventail d'outils afin d'atteindre les objectifs environnementaux;

- la révision de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* pour permettre le recours accru à des solutions de rechange à la réglementation;

- l'élaboration d'une politique ministérielle sur l'évaluation de l'incidence économique des mesures environnementales proposées.

Chapitre 27

Autres observations de vérification

Table des matières

	Page
Points saillants	27-5
Introduction	27-7
Office national des transports du Canada	27-8
Une subvention à Canadien Pacifique Limitée pour l'exploitation de lignes principales non rentables soulève des inquiétudes à propos de l'obligation de rendre compte et de la transparence du processus utilisé par le gouvernement	27-8
Secrétariat du Conseil du Trésor	27-12
Pas d'intérêt sur les créances non fiscales en souffrance	27-12
Transports Canada	27-14
Fonds réaffectés de la route 104 à la Piste Fleur-de-Lis, aux termes de l'entente sur le Programme d'amélioration des routes de la Nouvelle-Écosse	27-14

Pièces

27.1	Carte des lignes visées par les demandes d'abandon	27-9
(Pièce 27.1 n'est pas disponible, voir le Rapport)		
27.2	Classification des lignes de chemin de fer prises en compte par l'Office national des transports dans sa décision du 5 mai 1994, n° 223-R-1994	27-10

Autres observations de vérification

Points saillants

27.1 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.

27.2 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 questions précises 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 ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

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

27.4 Les observations signalées portent sur les sujets suivants :

- une subvention pour l'exploitation de lignes principales non rentables, qui soulève des inquiétudes à propos de l'obligation de rendre compte et du processus utilisé;

- pas d'intérêt sur les créances non fiscales en souffrance;

- fonds réaffectés aux termes de l'entente sur l'amélioration des routes de la Nouvelle-Écosse.

27.5 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

27.6 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 mention nulle part ailleurs dans le Rapport. Les questions signalées ont été relevées au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité aux autorisations des Comptes du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

27.7 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.

27.8 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 concerné.

27.9 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 1993, nous avons constaté que, pour quatre d'entre elles, des mesures correctives avaient été prises ou bien nous avons considéré que la question était réglée. Six observations ne sont pas réglées, car elles portent sur des questions que nous continuons à suivre de près, et l'absence de mesure corrective sera signalée au moment opportun.

Office national des transports du Canada

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Hugh A. McRoberts

Une subvention à Canadien Pacifique Limitée pour l'exploitation de lignes principales non rentables soulève des inquiétudes à propos de l'obligation de rendre compte et de la transparence du processus utilisé par le gouvernement

Conformément à un décret, l'Office national des transports a approuvé, aux termes des articles 178 et 179 de la Loi de 1987 sur les transports nationaux*, le paiement à Canadien Pacifique Limitée d'une subvention de 4,1 millions de dollars afin de rembourser la société ferroviaire de ses dépenses relatives au maintien de l'exploitation, au-delà de la date à laquelle l'Office avait initialement ordonné leur abandon, de deux sections de ce que l'Office a établi être la ligne principale du Canadien Pacifique Limitée dans l'est du Canada. Toutefois, les articles en question de la Loi prévoient des paiements de subventions uniquement pour l'exploitation de lignes secondaires non rentables. Selon l'Office (décision n° 23-R-1994), le gouverneur en conseil a peut-être outrepassé ses attributions dans le décret qui ordonne ce paiement en conformité avec les articles 178 et 179; cependant, comme le décret définit les lignes comme des lignes secondaires, l'Office doit effectuer le paiement, comme il lui est ordonné.*

Cet état de fait nous amène à nous interroger sur l'obligation de rendre compte et sur la transparence du processus utilisé par le gouvernement et, par conséquent, à nous demander si le Parlement n'a pas été privé de la possibilité d'examiner la décision. Le nouveau projet de loi sur l'Office, actuellement devant la Chambre, prévoit des dispositions semblables en ce qui a trait aux processus à utiliser, et c'est dans ce contexte que nous avons préparé la présente note.

Contexte

27.10 Février 1993. Canadien Pacifique Limitée présentait à l'Office national des transports des demandes visant l'abandon d'un groupe de lignes associées à son parcours à partir de Sherbrooke au Québec jusqu'à Saint-Jean au Nouveau-Brunswick (voir la pièce 27.1). En juin 1993, l'Office tenait des audiences publiques sur les demandes d'abandon. Il concluait, le 23 août 1993, que les lignes n'étaient pas rentables et ordonnait leur abandon à la même date l'année suivante.

27.11 Septembre 1993. Le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Transports de l'époque, publiait le décret du C.P. 1993-1864 ordonnant la substitution de la date d'abandon du 23 août 1994 à celle du 1er janvier 1995 et, également, en conformité avec les articles 178 et 179 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, que le Canadien Pacifique Limitée reçoive un paiement pour poursuivre l'exploitation des lignes jusqu'à l'abandon du service.

27.12 Janvier 1994. Le Canadien Pacifique déposait une demande provisoire d'indemnisation pour les pertes résultant de l'exploitation de ses lignes secondaires non rentables en 1993. Cette demande portait sur les lignes mentionnées au paragraphe 27.10. Le **5 mai 1994**, à la suite d'une audience sur les mémoires, l'Office décrétait que certaines lignes, pour lesquelles des pertes avaient été subies (mentionnées dans l'arrêté ordonnant l'abandon et le décret), n'étaient pas des lignes secondaires, mais qu'elles faisaient partie de la ligne principale du

chemin de fer (voir la pièce 27.1), et donc qu'elles n'étaient pas admissibles à la subvention pour 1993. Il a donc décidé de réduire le paiement relatif à la demande de 1993 du Canadien Pacifique pour les lignes secondaires des montants réclamés pour les lignes principales.

27.13 **Janvier 1995.** Le Canadien Pacifique déposait une demande provisoire d'indemnisation pour les pertes subies en 1994 à la suite de l'exploitation de ses lignes secondaires non rentables. La demande comprenait les pertes pour la période du 23 août 1994 au 1er janvier 1995 sur les lignes principales déjà mentionnées dans la pièce 27.2. Le **18 avril 1995**, l'Office approuvait, en vertu des articles 178 et 179 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, un paiement de 4,1 millions de dollars au Canadien Pacifique pour les pertes qu'entraînait l'exploitation de ces lignes principales (voir la pièce 27.2) pendant la période du 23 août 1994 au 1er janvier 1995. Suivant cette décision, un paiement de 3,7 millions de dollars (4,1 millions de dollars moins une retenue de garantie de 400 000 $) a été fait au Canadien Pacifique).

Questions

27.14 Selon l'Office national des transports du Canada, le décret du 23 septembre 1993 constituait l'autorisation de paiement. Tenant compte de cette autorisation, l'Office a déclaré que puisque les lignes en question sont des lignes principales, on peut soutenir que le gouverneur en conseil a outrepassé ses attributions en ordonnant par décret le paiement d'une subvention conformément aux articles 178 et 179 de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*.

27.15 Toutefois, l'Office avait été informé par son conseiller juridique du fait que les tribunaux pourraient être peu disposés à revoir et à annuler un tel décret, même si le gouverneur en conseil avait outrepassé ses attributions en prenant ce décret qui portait sur une question de commodité publique et de politique générale. L'Office national des transports a aussi fait remarquer que depuis qu'il avait été pris, le décret n'avait été ni mis en question ni modifié. En se fondant sur cette constatation, l'Office a conclu qu'il doit accepter la décision du Ministre de l'époque selon laquelle les lignes principales étaient réputées être des lignes secondaires aux fins du paiement de la subvention et qu'il doit se conformer à l'ordre de payer le Canadien Pacifique pour ses pertes d'exploitation sur ces lignes pour la période du 23 août 1994 au 1er janvier 1995.

27.16 Cette situation soulève des inquiétudes concernant l'obligation de rendre compte et la transparence du processus utilisé par le gouvernement pour donner des directives à l'Office.

27.17 La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* fournit au gouverneur en conseil deux moyens de donner des directives à l'Office. Tout

d'abord, en vertu de l'article 64, le gouverneur en conseil a le pouvoir de modifier les décisions, arrêtés, règles ou règlements de l'Office. C'est, dans le présent cas, en vertu de cet article que le Conseil a modifié la date des arrêtés d'abandon. Toutefois, comme la classification des lignes de chemin de fer en question n'avait pas fait l'objet d'une décision, d'un arrêté, d'une règle ou d'un règlement au moment où le décret a été pris, l'article 64 ne peut, selon l'Office, être invoqué pour une question à l'égard de laquelle l'Office n'avait pas pris de décision, particulièrement la question de savoir si ces lignes sont des lignes principales ou des lignes secondaires.

Pièce 27.1 n'est pas disponible, voir le Rapport

27.18 Deuxièmement, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* prévoit, aux articles 23 à 26, une méthode qui permet au gouverneur en conseil de décider de donner des directives à l'Office sur des questions de principe, également si la question n'a pas été soumise à l'Office à la date même où les directives sont données. Selon ces articles, pour que l'Office soit lié par une directive, celle-ci doit auparavant être déposée devant les deux chambres du Parlement, et par la suite être renvoyée pour étude au comité compétent. La directive n'entre en vigueur que le trente et unième jour de séance du Parlement suivant la date du dépôt. Ce processus, qui n'a pas été suivi par le gouvernement dans ce cas, est plus transparent et garantit que l'obligation de rendre compte du gouvernement est respectée lorsque le gouverneur en conseil donne une directive à l'Office. Toutefois, comme la question de savoir si les lignes concernées étaient des lignes principales ou secondaires devrait encore être débattue devant l'Office, il est possible que l'on n'ait même pas pu avoir recours à ce processus.

Pièce 27.2

Classification des lignes de chemin de fer prises en compte par l'Office national des transports dans sa décision du 5 mai 1994, n° 223-R-1994

Subdivision	Du point milliaire	Au point milliaire	Milles	Catégorie	Renvois à la carte de la pièce 27.1
Sherbrooke	0	68,4	68,4	Principale	1
Tring	57,7	59,1	1,4	Secondaire	2
Moosehead	101,7	117,1	15,4	Principale	3
Mattawamkeag	0	5,6	5,6	Principale	4
McAdam	0,2	84,4	84,2	Principale	5
Épi West Saint John	0	3,2	3,2	Principale	6
St. Stephen	0	33,9	33,9	Secondaire	7
Épi Milltown	0	4,6	4,6	Secondaire	8
Fredericton	0	1,0	1,0	Secondaire	9

Total en milles	**217,7**
Total Ligne principale	**176,8**

Conclusion

27.19 En procédant comme le gouvernement l'a fait, le droit du Parlement, tel qu'énoncé dans la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, d'examiner la directive voulant qu'une ligne principale soit considérée comme une ligne secondaire, et d'en tenir le gouvernement responsable, peut avoir été supprimé.

27.20 Au moment de notre vérification, le Parlement étudiait le projet de loi 101, qui maintient l'Office national des transports sous le nom d'Office des transports du Canada et qui lui confère des pouvoirs différents dans de nombreux secteurs. Le nouveau projet de loi ne propose pas le maintien des subventions pour les lignes secondaires. Toutefois, les deux façons dont le gouvernement peut donner des directives à l'Office restent les mêmes aux termes du projet de loi C-101. Nous croyons que les questions qui ont fait l'objet de la présente note peuvent être utiles aux députés qui étudient la nouvelle loi et, en particulier, qu'elles peuvent servir à établir si le Parlement devrait fournir des directives plus claires quant aux circonstances permettant d'invoquer chacune des dispositions.

Secrétariat du Conseil du Trésor

Vérificateur général adjoint : David H. Roth
Vérificateur responsable : Trevor Shaw

Pas d'intérêt sur les créances non fiscales en souffrance

Depuis 1991, le gouvernement a renoncé à la possibilité d'exiger des millions de dollars en intérêt sur les créances non fiscales en souffrance.

Contexte

27.21 La gestion de la trésorerie constitue un aspect important du contrôle des coûts du gouvernement. Le Programme d'amélioration de la gestion de la trésorerie du Secrétariat du Conseil du Trésor a été instauré en 1985. Depuis, le Conseil du Trésor a fait état d'importantes économies découlant de la mise en oeuvre de ce programme.

27.22 Un principe important de gestion de la trésorerie veut que les sommes dues au gouvernement soient recouvrées à la date où elles deviennent exigibles ou avant et que des intérêts soient exigés sur les paiements en retard chaque fois que c'est possible aux termes d'une loi ou d'une entente. Que des créances non fiscales soient frappées ou non d'intérêts dépend de l'existence d'autorisations ou d'ententes

spécifiques en ce sens.

27.23 La nécessité d'une autorisation générale pour exiger des intérêts sur des comptes en souffrance a été officiellement reconnue en mai 1991, moment de l'entrée en vigueur de l'article 155.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Selon cet article, sauf disposition contraire, les intérêts réglementaires sont payables à l'État sur celles de ses créances qui résultent soit d'un trop-payé ou d'une erreur, soit d'une autre loi fédérale, d'un règlement, d'un décret, d'un arrêté, d'une ordonnance, d'un contrat ou d'un arrangement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a préparé un projet de règlement qui fait actuellement l'objet d'un examen juridique et qui devrait être adopté en 1995 ou en 1996. D'ici à ce que ce nouveau règlement entre en vigueur, les ministères n'ont pas l'autorisation d'exiger unilatéralement des intérêts lorsqu'aucune autre autorisation ne s'applique ou lorsque l'intérêt n'a pas été négocié dans le cadre d'ententes.

27.24 Selon les comptes du Canada, 55 ministères et organismes avaient déclaré, au 31 mars 1995, des créances non fiscales totales de 4,1 milliards de dollars (sans compter la provision pour créances douteuses de 1,7 milliard de dollars). Les créances à court terme comptaient pour 2,5 milliards de dollars de cette somme. Il n'y a habituellement pas d'intérêt qui s'applique aux montants en souffrance des créances non fiscales à court terme. Elles incluent, par exemple, les créances provenant de la vente d'actifs et du recouvrement des dépenses.

27.25 Notre analyse révèle qu'au 31 mars 1995, environ 222 millions de dollars de créances à court terme avaient un potentiel de production d'intérêts. Pour arriver à ce chiffre, nous avons soustrait du total de 2,5 milliards de dollars tous les comptes de moins de 90 jours, tous les trop-payés et les pénalités exigibles au titre de l'assurance-chômage, les prêts étudiants portant intérêt dus à l'État et d'autres créances particulières.

27.26 Sur les 55 ministères et organismes, peu semblent exiger de l'intérêt sur les comptes en souffrance. Selon les données du système de comptabilité central, seulement huit entités ont déclaré avoir perçu des intérêts sur ces créances au cours de l'exercice 1994-1995. Le total des montants déclarés était inférieur à un million de dollars.

Questions

27.27 Depuis 1991, le gouvernement a renoncé à la possibilité d'exiger des millions de dollars en intérêt sur des comptes en souffrance. En prenant 222 millions de dollars comme montant de base pour 1994-1995, nous estimons que le gouvernement a peut-être renoncé à des sommes allant jusqu'à 17 millions de dollars par année au titre des frais d'intérêts sur les créances à court terme en souffrance. Cette

estimation ne tient pas compte de l'intérêt sur les créances au titre de l'assurance-chômage ni des intérêts supplémentaires possibles sur les créances à long terme. Il est pratiquement impossible de déterminer les intérêts supplémentaires qui pourraient être exigés sur les créances non fiscales d'ici à ce qu'un nouveau règlement d'application de la LGFP soit mis en oeuvre par les ministères. Les intérêts réels reçus dépendraient des mesures de perception prises à l'égard des comptes en souffrance.

27.28 Il a fallu cinq ans pour élaborer le règlement permettant d'exiger des intérêts en vertu de la LGFP. Le Secrétariat nous a informés que l'élaboration d'un règlement prenait du temps pour une foule de raisons, notamment l'attention qu'il faut accorder à d'autres secteurs prioritaires, l'accessibilité au personnel compétent et les complications liées à l'imposition d'intérêts. D'ici à ce que le nouveau règlement sur l'intérêt entre en vigueur, cinq ans se seront écoulés depuis l'adoption de la Loi, et cela comporte des coûts financiers.

27.29 L'adoption de ce nouveau règlement obligera les ministères à revoir les autorisations existantes, les modalités contractuelles, les pratiques financières et l'information sur les créances. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que, pour maintenir l'efficacité de la gestion de la trésorerie, il fournira des orientations aux ministères pour qu'ils puissent se préparer à exiger de l'intérêt sur les créances en vertu du nouveau règlement.

Conclusion

27.30 En raison du temps qu'il faut pour la mise en oeuvre d'un règlement, le gouvernement a renoncé, depuis 1991, à la possibilité d'exiger des millions de dollars en intérêt sur les comptes en souffrance et d'encourager le paiement en temps opportun des sommes dues à l'État.

Transports Canada

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Hugh A. McRoberts

Fonds réaffectés de la route 104 à la Piste Fleur-de-Lis, aux termes de l'entente sur le Programme d'amélioration des routes de la Nouvelle-Écosse

Des fonds accordés aux termes de l'entente sur le Programme stratégique d'amélioration des routes de la Nouvelle-Écosse ont été réaffectés. Destinés d'abord à la route 104, ils ont été transférés par la suite à la Piste Fleur-de-Lis. La transaction se situait dans les limites du pouvoir du ministre fédéral des Transports. Depuis, les deux gouvernements se sont entendus pour annuler leur décision antérieure.

Contexte

27.31 Dans son rapport du 6 avril 1995, le vérificateur général de la Nouvelle-Écosse signale certaines questions que pose le transfert de fonds entre deux projets visés par l'entente. Comme ces questions risquaient de se poser aussi au gouvernement fédéral, nous avons décidé d'examiner la transaction. Nous nous sommes demandés, en particulier, si ce transfert de fonds reposait sur une autorisation appropriée.

L'entente

27.32Décembre 1992. L'Initiative stratégique d'investissement en capital a été annoncée dans le budget fédéral. Un élément important de cette Initiative est devenu le Programme stratégique d'amélioration des routes.

27.33Février 1993. Le Cabinet a autorisé un financement de 515 millions de dollars pour les ententes fédérales-provinciales signées dans le cadre du Programme stratégique d'amélioration des routes, y compris 70 millions de dollars pour la Nouvelle-Écosse. Les provinces devaient fournir les mêmes montants que le fédéral. Le Cabinet a aussi approuvé une entente-cadre qui autorisait le ministre des Transports à signer avec les provinces des ententes qui correspondaient en gros à l'entente-cadre.

27.34L'entente se divise en trois parties : l'entente proprement dite, l'annexe A et l'annexe B. L'annexe A énonce les éléments de la stratégie routière que la province doit poursuivre et l'annexe B dresse la liste des projets précis dont le financement a été approuvé.

27.35L'entente-cadre précise que la contribution fédérale ne peut pas être augmentée sans l'approbation du Cabinet fédéral; les autres parties de l'entente, soit l'annexe A et l'annexe B, pouvant être modifiées si les ministres du gouvernement fédéral et de la province s'entendent. L'entente prévoit aussi la création d'un Comité de gestion composé de deux fonctionnaires, nommés respectivement par chaque ministre, et habilité à modifier l'annexe B.

27.36Avril 1993. Le ministre fédéral des Transports et le ministre des Transports et des Communications de la Nouvelle-Écosse ont signé une entente fédérale-provinciale connue sous le nom de Programme stratégique d'amélioration des routes (PSAR). A l'origine, tous les fonds disponibles aux termes de l'entente devaient être utilisés pour les routes de la Nouvelle-Écosse qui faisaient partie du réseau routier national.

Questions

La modification visant la Piste Fleur-de-Lis

27.37Janvier 1994. Le 29 mai 1995, le ministre des Transports a appris à la Chambre des communes qu'il avait rencontré le ministre des Transports et des Communications de la Nouvelle-Écosse en janvier 1994 et qu'ils en étaient alors venus à une entente de principe pour que des fonds soient affectés à la Piste Fleur-de-Lis dans le cadre du PSAR.

27.3817 février 1994. Le cabinet du ministre des Transports a informé le personnel de Transports Canada de la décision prise par les ministres fédéral et provincial d'ajouter la Piste Fleur-de-Lis à la liste des projets visés par l'entente. Le projet devait être financé à même les fonds de l'entente existante. Le cabinet du Ministre a chargé le personnel de Transports Canada d'informer le représentant du fédéral auprès du Comité de gestion et demandé que l'entente soit modifiée dès que le Comité le pourrait.

27.3918 février 1994. Le ministre fédéral des Travaux publics et Services gouvernementaux a annoncé, au nom du ministre fédéral des Transports et du ministre provincial des Transports et des Communications, que des fonds seraient accordés pour la Piste Fleur-de-Lis. Des crédits totalisant 26 millions de dollars, dont 13 millions provenaient du fédéral, ont été prévus.

27.40Mai 1994. Conformément aux directives qu'il avait reçues du cabinet du ministre fédéral le 17 février 1994, le Comité de gestion a modifié l'annexe B de l'entente. Les crédits de 26 millions de dollars ont été transférés d'un projet visant la route 104 à un projet visant la Piste Fleur-de-Lis. La Piste Fleur-de-Lis est une route secondaire qui ne fait pas partie du réseau routier national. Le Comité de gestion n'a toutefois pas préparé de document modificatif pour que les ministres modifient les sections de l'entente qui exigent que toutes les routes visées fassent partie du réseau routier national.

Conclusion

27.41L'entente confie des responsabilités d'examen et d'approbation des projets au Comité de gestion. Normalement, aux termes de ces fonctions d'examen, il aurait fallu qu'une analyse approfondie du niveau de priorité, des coûts, des avantages et des autres aspects positifs du projet proposé soit présentée au Comité de gestion avant que les modifications à l'entente ne soient mises en oeuvre. Dans ce cas-ci, l'analyse n'avait pas de raison d'être, puisque les ministres ont présenté la chose aux fonctionnaires comme un « fait accompli ». Dans les circonstances, ces derniers n'ont eu qu'à exécuter la décision.

27.42 Le libellé actuel de l'entente indique clairement que les projets

financés aux termes de l'entente doivent viser des routes du réseau routier national en Nouvelle-Écosse. Notre examen de l'entente fait clairement ressortir qu'ensemble, les ministres avaient le pouvoir de modifier les parties pertinentes de l'entente et de l'annexe A. Les directives du 17 février 1994 à Transports Canada et les diverses déclarations publiques faites depuis par les deux ministres indiquent sans l'ombre d'un doute qu'ils avaient l'intention de modifier l'entente dans la mesure où elle permettrait de financer le projet visant la Piste Fleur-de-Lis. Par conséquent, nous concluons que les mesures prises relevaient des pouvoirs du ministre fédéral des Transports.

Événements postérieurs

27.43 23 août 1995. Le ministre des Transports et Communications de la Nouvelle-Écosse et le ministre fédéral des Travaux publics et Services gouvernementaux ont annoncé conjointement qu'ils avaient recommandé à leur gouvernement respectif d'annuler la modification apportée antérieurement à l'entente liée au PSAR, de retirer les 26 millions de dollars qui avaient été prévus pour la Piste Fleur-de-Lis et de réaffecter ces fonds au projet visant la route 104. Les fonctionnaires de Transports Canada ont indiqué qu'ils prennent les mesures nécessaires pour modifier l'annexe B de l'entente. Ils ont aussi fait savoir que les fonds versés à la Nouvelle-Écosse pour les travaux déjà effectués en rapport avec la Piste Fleur-de-Lis seraient recouvrés.

Table des matières

Page

A Loi sur le vérificateur général A-1

B Loi sur la gestion des finances publiques - Extraits de la Partie X B-1

C Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes
(Première session de la trente-cinquième législature, 1994-1995)

Sixième rapport C-1
Septième rapport C-6
Huitième rapport C-12
Neuvième rapport C-18
Dixième rapport C-23
Onzième rapport C-29
Douzième rapport C-30
Treizième rapport C-43
Quatorzième rapport C-56
Quinzième rapport C-59

DRapport 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 D-1

E Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada E-1

ANNEXE C

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 30 novembre 1994

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SIXIEME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d)* du Règlement, le Comité a étudié les chapitres 8, 9 et 10 (Évaluation de programmes) du Rapport annuel du vérificateur général pour 1993.

Introduction

L'intérêt du Comité porté à l'évaluation de programmes n'est pas nouveau. En novembre 1991, des rencontres ont été tenues sur le démantèlement de la Division de l'évaluation fiscale du ministère des Finances. Dans son rapport, le Comité s'inquiétait que cette décision mette en jeu l'indépendance des évaluations des mesures fiscales et l'objectivité des rapports. En avril 1992, le Comité décidait de poursuivre en demandant au vérificateur général d'examiner la nouvelle façon d'évaluer les mesures fiscales au ministère des Finances. Le vérificateur général a conclu que les nouvelles évaluations avaient été faites de façon indépendante et conformément aux règles.

Aujourd'hui encore, le Comité est convaincu de l'importance de l'évaluation de programmes. Bien menées, les évaluations sont très avantageuses pour le gouvernement et, surtout, pour le contribuable. Elles aideraient notamment les Canadiens à déterminer dans quelle mesure ils en ont pour leurs impôts et taxes et à savoir si les programmes atteignent leurs objectifs, et elles permettraient aux fonctionnaires d'assumer la responsabilité des résultats obtenus, plutôt que du processus utilisé, et de prendre les décisions qui s'imposent sur la façon dont ils doivent affecter les ressources pour contrôler le déficit. Mais le Comité croit surtout qu'elles peuvent être un outil de choix dans l'examen des dépenses gouvernementales. Il a donc consacré deux réunions à ce sujet afin de déterminer comment les principaux intervenants s'acquittent de leurs tâches en la matière. Le Comité s'est intéressé plus particulièrement à la façon dont le Contrôleur général (maintenant greffé au Secrétariat du Conseil du Trésor) assume ses fonctions d'organisme central en matière d'évaluation de programmes.

Mise en situation

Dans son rapport annuel de 1993, le vérificateur général fait un bilan de l'évaluation de programmes au sein de l'appareil fédéral depuis sa dernière vérification de portée générale qui remonte à 1983. Les constatations du vérificateur général ne sont guère réjouissantes. Bien que les structures de base soient en place selon la politique établie, il en va tout autrement pour son application. Les évaluations faites dans les ministères ne portent souvent que sur de petits

éléments des programmes et n'en examinent que les aspects administratifs; elles ne servent jamais à remettre en cause l'utilité des programmes ni à évaluer leur rentabilité. Cette insistance sur les petits éléments de programmes a eu pour conséquence que nombre de programmes de dépenses importants dans le cadre desquels il serait le plus facile de réaliser les économies qui s'imposent de toute urgence n'ont jamais été évalués. Trop souvent, les évaluations ne sont pas faites au moment opportun et ne sont pas pertinentes. Cela a eu pour résultat une sous-utilisation du potentiel de l'évaluation de programmes et des lacunes graves tant au niveau de la qualité des évaluations qu'à leur portée. En ce qui concerne le Contrôleur général, le vérificateur général conclut qu'il n'a pas rempli les tâches qui lui avaient été confiées pour ce qui est de vérifier la qualité du fonctionnement et de faire rapport du rendement du gouvernement dans son ensemble à l'interne et à l'externe.

Rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor (contrôleur général) en matière d'évaluation de programmes

La première politique du gouvernement fédéral en matière d'évaluation de programmes remonte à 1977. Le Conseil du Trésor exigeait alors l'instauration d'un mécanisme d'évaluation de même que l'évaluation cyclique de tous les programmes. Il exigeait également que les ministères se dotent de moyens pour évaluer leurs propres programmes. En 1978, le Bureau du contrôleur général était constitué et chargé de la responsabilité centrale de la fonction d'évaluation. Aujourd'hui encore, la structure du système d'évaluation demeure très semblable à ce qu'elle était alors. Toutefois, depuis 1991, le Conseil du Trésor demande de cibler les secteurs prioritaires où l'information sur les résultats obtenus par les programmes est à ce point importante qu'ils justifient le coût de l'évaluation.

En juin 1993, les fonctions du Bureau du contrôleur général sont intégrées au Secrétariat du Conseil du Trésor. A sa première présence devant le Comité le 1er juin dernier, le secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada, M. Robert Giroux, déposait une nouvelle politique d'examen qui couvre toutes les activités d'examen, y compris l'évaluation et la vérification des programmes. Dans cette politique, le Secrétariat du Conseil du Trésor est responsable de : a) assurer un leadership en matière d'examen du rendement et b) examiner les politiques, programmes et activités clés concernant l'ensemble du gouvernement. La nouvelle Division de la revue gouvernementale et des services de qualité conjugue les efforts des professionnels de l'évaluation et de la vérification avec l'équipe des services de qualité de la direction de la politique administrative.

Définition des responsabilités

A la réunion du 1er juin, le secrétaire du Conseil du Trésor mentionnait que sa politique visait à conjuguer les activités d'évaluation de programmes et de vérification ainsi que le très grand nombre d'examens qui se font depuis toujours dans les ministères. M. Giroux faisait aussi allusion aux 15 examens qui ont été annoncés dans le Budget de 1994 comme l'examen de la TPS ou celui des programmes

sociaux et qui couvrent la plupart des dépenses gouvernementales.

Bien que ces examens soient certainement très utiles, le Comité croit qu'il faut être conscient du fait qu'ils ne peuvent remplacer complètement les évaluations de programmes. Les examens ont un caractère plutôt politique et ponctuel. Comme l'a fait remarquer le vérificateur général à la réunion du 1er juin, les revues (examens) ne sont jamais effectuées avec la même rigueur et la même objectivité que les évaluations de programmes (13 :31). L'évaluation de programmes peut servir d'input pour fournir l'information en vue des choix à prendre dans le futur, que ce soit pour réduire les dépenses ou repenser la façon de faire les choses. Elle sert à déterminer si le programme est pertinent et répond aux objectifs fixés au départ. Le Comité estime donc que le Secrétariat du Conseil du Trésor doit être prêt à fournir aux décideurs des outils comme les évaluations de programmes pour aider à répondre aux questions soulevées lors des examens.

Durant les deux réunions portant sur l'évaluation de programmes, le Comité a cherché à savoir comment la nouvelle politique du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) lui permettrait d'assumer plus adéquatement son rôle de leader. Il semble que le SCT ait toujours eu le droit d'exercer une certaine autorité auprès des ministères, mais il ne l'exerçait pas. Le Comité ne croit donc pas que c'est une question de politique, mais bien une question de volonté de la part du SCT. Le SCT doit non seulement informer les ministères des questions intéressant l'ensemble du gouvernement ou le Cabinet comme le fait mention la nouvelle politique, mais il doit aussi s'assurer que ces évaluations soient faites.

Le Comité est heureux du fait que le SCT compte demander aux ministères, dans le cadre du processus budgétaire, quels sont leurs plans d'évaluation pour les deux prochaines années et de les inciter afin qu'ils incorporent les évaluations que le SCT juge nécessaires en vue de l'approbation du plan par les ministres du Conseil du Trésor. En effet, M. Giroux mentionnait à la réunion du 6 octobre dernier « Nous sommes actuellement en voie de les (principes directeurs) mettre en oeuvre et nous nous en inspirons de très près quand il s'agira d'affecter des ressources. Lorsque les ministères s'adresseront à nous pour leur budget, nous leur demanderons quelles sont les évaluations qu'ils ont faites et celles qu'ils ont l'intention de faire » (17 :30). Néanmoins, le Comité veut savoir à qui incombera ces responsabilités importantes au sein du SCT. En effet, le Comité veut être assuré que les personnes responsables possèdent l'autorité pour intervenir et influencer le contenu des plans d'évaluation si nécessaire. Le Comité recommande donc :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor définisse en détail le processus d'approbation des plans d'évaluation en précisant le rôle et les responsabilités de chacun des intervenants, de façon générale et en particulier dans les cas où le plan d'évaluation d'un ministère ne correspond pas entièrement aux priorités que s'étaient fixées le SCT.

Pour pallier à la tendance des ministères à se pencher plus

particulièrement sur des programmes n'impliquant pas d'importantes ressources financières, le SCT a décidé qu'il devrait avoir une plus grande influence dans la conduite de l'évaluation surtout dans les cas où le programme est multiministériel. Le SCT a remis au Comité le 1er juin un plan d'action qui comporte une série d'évaluations qui, selon lui, ne peuvent être faites que par le Conseil du Trésor par le biais de la Division de la revue gouvernementale et des services de qualité.

Le Comité appuie cette initiative du SCT puisque cela permettra vraisemblablement de couvrir une plus grande part des dépenses du gouvernement. Cependant, les programmes multiministériels ne sont pas les seuls à générer d'importantes dépenses. A sa connaissance, le SCT n'est pas directement impliqué dans l'évaluation du programme de la dette du ministère des Finances qui se poursuit actuellement et qui implique des dépenses de plus de 40 milliards de dollars par année. Dans ces cas, le Comité se demande selon quels critères le SCT décidera d'intervenir et de confier les études à la Division de la revue gouvernementale et des services de qualité ou encore décidera-t-il d'octroyer des ressources financières et humaines supplémentaires au ministère qui effectue l'évaluation. Afin de faciliter l'évaluation de ces programmes importants en terme financier, le Comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor définisse des critères qui lui permettront d'établir dans quelles situations les évaluations touchant des programmes occasionnant d'importantes dépenses seront sous la gouverne du SCT ou d'un ministère. Le SCT devra aussi déterminer à qui incombera la responsabilité de prendre les décisions dans le domaine.

Pour peu qu'elle soit bien faite, l'évaluation des programmes se révélera très avantageuse. En effet, les témoins ont signalé au Comité les économies à réaliser en adaptant ou en abandonnant les programmes dont l'évaluation est négative. Le Comité est donc persuadé qu'une évaluation rigoureuse des programmes pourrait aider grandement à réduire le déficit, à condition, toutefois, d'être faite au moment opportun; l'insuffisance des ressources ne devrait pas servir à en justifier l'ajournement. Étant donné l'importance de ces évaluations du point de vue des économies qu'elles sont en mesure de générer, le Comité recommande également :

Que, dans les cas où ces évaluations ne peuvent se faire dans des délais raisonnables à cause de difficultés techniques ou autres, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait envisager la possibilité d'allouer des fonds supplémentaires.

Le Comité fait cette recommandation en étant confiant que l'on pourra allouer ces fonds supplémentaires sans devoir procéder à de nouvelles dépenses; les sommes voulues devront être imputées sur les budgets actuels. Par ailleurs, le Comité tient à souligner que l'évaluation des programmes pourrait entraîner des économies égales sinon supérieures à son coût, un facteur dont il demande au Secrétariat du Conseil du Trésor de tenir compte lorsqu'il décidera des sommes à y allouer.

Un rapport d'étape sur les activités de la Division de la revue gouvernementale et des services de qualité a été remis au Comité à la réunion du 6 octobre dernier. Le Comité s'intéresse au travail de la Division et veut suivre de près ses activités. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fasse parvenir au Comité un rapport d'étape semestriel sur les activités de la Division de la revue gouvernementale et des services de qualité. Ce rapport devra mentionner dans quelle mesure les objectifs ont été atteints pour chaque projet initié par la Division.

Plans d'évaluation

Étant donné que le SCT discutera déjà chaque année avec les ministères des plans d'évaluation, le Comité ne voit pas pourquoi le SCT ne pourrait pas réunir ces plans d'évaluation dans un document qui lui serait remis une fois ceux-ci approuvés. Le Comité reconnaît que ces plans peuvent changer quelque peu en cours de route et ne sont pas coulés dans le béton. Comme l'a fait remarquer le secrétaire du Conseil du Trésor, la révision annuelle de ces plans les rendra plus réalistes et plus pertinents. Cependant, le Comité croit qu'il faut aussi garder une certaine continuité dans les plans si l'on veut se donner des repères pour déterminer dans quelle mesure les ministères se sont conformés à leurs objectifs. Aussi, le Comité est convaincu que le SCT devrait mettre en pratique aussitôt que possible ses bonnes intentions. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor remette au Comité, d'ici octobre 1995, le premier plan d'évaluation approuvé pour l'ensemble du gouvernement. Ce plan devra couvrir une période de trois ans et contenir pour chaque programme à être évalué : le nom du (des) ministère(s) impliqué(s) dans l'évaluation (en identifiant le ministère directeur), son budget et sa part en relation au budget total, l'échéance des principales étapes de l'évaluation de même que les ressources prévues à sa réalisation. Ce plan devra également préciser les critères utilisés en vue de la sélection des priorités. Par la suite, le Comité s'attend à recevoir le plan d'évaluation à chaque année dès qu'il sera approuvé par le Conseil du Trésor.

Rapport de rendement annuel sur les pratiques d'évaluation

Le Comité est convaincu de la nécessité de publier un rapport annuel sur le rendement en matière d'évaluations de programmes. Le Comité croit que l'élaboration d'un tel rapport par le SCT bouclerait le processus amorcé avec la publication d'un plan d'évaluation. Dans une lettre du 29 août dernier ainsi que lors de la réunion du 6 octobre, le secrétaire du Conseil du Trésor a exprimé son intention de produire un rapport annuel sur la mise en oeuvre des politiques et sur les résultats obtenus. Le premier rapport devrait être publié en septembre-octobre 1995. Toutefois, M. Giroux mentionnait que l'accent sera mis sur les résultats plutôt que sur les plans. Pour sa part, le Comité estime qu'il faut connaître la capacité d'un ministère donné à

produire certaines évaluations pour déterminer à quel point les résultats sont satisfaisants et c'est ce que le plan permet de faire. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor produise un rapport sur le rendement des ministères en matière d'évaluation au plus tard le 31 octobre 1995 et de façon annuelle par la suite. Ce rapport devra préciser : quel pourcentage de chacun des programmes a été évalué; si les programmes ont été évalués du point de vue de leur pertinence, de même que la réalisation des objectifs et de la rentabilité; qui a utilisé les études d'évaluation; l'opportunité des études; les économies que les études ont permis de réaliser et enfin la part des dépenses gouvernementales que couvrent les études. Le rapport devra être lié au plan d'évaluation demandé par le Comité : le SCT devra y expliquer les raisons des écarts par rapport au plan.

Plan d'évaluation pour les nouveaux programmes

De par ses fonctions, le SCT doit veiller à ce que les nouveaux programmes soient évalués au même titre que ceux déjà existants. En définissant dès l'instauration du programme des objectifs mesurables et des indicateurs de performance, il est plus facile de déterminer et de cueillir les données nécessaires pour mener à bien l'évaluation. Le cadre d'évaluation remplit cette fonction. Dans le Budget de 1994, le gouvernement a annoncé l'établissement d'un cadre d'évaluation pour le Programme national d'infrastructure et la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. Le Comité encourage cette pratique et souhaite qu'elle s'étende à plus grande échelle. Le Comité recommande donc :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor exige un plan d'évaluation lorsque tout nouveau programme est approuvé par le Conseil du Trésor.

Conclusion

Au cours des deux réunions consacrées à l'évaluation de programmes, le Comité permanent des comptes publics a senti de la part du SCT une réelle volonté d'améliorer la fonction d'évaluation de programmes. Lorsque le Comité a demandé à M. Paton, le sous-secrétaire de l'Administration et politiques, s'il pouvait lui assurer que l'évaluation des programmes s'améliorerait de façon spectaculaire au cours des prochaines années, sa réponse a été courte mais éloquente : « oui ».

Par ailleurs, le Comité veut s'assurer que le SCT mettra en application le plus rapidement possible sa nouvelle politique et les engagements pris devant lui. Par-dessus tout, le Comité souhaite que le SCT donne suite aux recommandations incluses dans le présent rapport. Le Bureau du vérificateur général compte se pencher à nouveau sur la fonction d'évaluation de programmes lors du suivi habituel qu'il effectuera en décembre 1995. Par la même occasion, le Comité recommande :

Que le Bureau du vérificateur général vérifie dans quelle mesure le SCT s'est conformé aux recommandations du Comité et aux engagements pris devant lui lors des deux réunions qui ont porté sur le sujet. Il devrait faire état de ses observations et recommandations dans son rapport annuel de 1995 ou dans un rapport subséquent au plus tard au printemps 1996.

Le Comité demande au gouvernement de répondre au présent rapport conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n^os^ 11, 13, 17, 21 et 22 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le vendredi 10 février 1995

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SEPTIEME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d*) du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 3 du Rapport du vérificateur général pour 1993. (Autres observations de vérification - Observations sur les recettes fiscales - déduction relative aux ressources (paragraphe 3.64)).

Introduction

Le Comité a accordé une attention toute particulière à ce chapitre du rapport du vérificateur général à cause du montant considérable des recettes fiscales en jeu. En conséquence, il a tenu deux réunions sur le sujet avec les fonctionnaires des ministères des Finances, du Revenu national et de la Justice les 20 avril et 25 octobre 1994. Une réunion a eu lieu ultérieurement, le 1^er^ novembre, avec des fonctionnaires du Conseil du Trésor sur la question de la gestion des risques au gouvernement. Enfin, le Comité a tenu une quatrième audience, le 13 décembre 1994, pour entendre le ministre du Revenu national, l'honorable David Anderson, et des fonctionnaires de son ministère.

Historique

En 1975, la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été modifiée afin que les redevances provinciales ne soient plus déductibles aux fins du calcul du revenu imposable. Pour faire partiellement contrepoids à cette modification, on a accordé un abattement d'impôt selon le niveau de profit relatif aux ressources. Ces modifications à la Loi sont

entrées en vigueur le 7 mai 1974.

Pour ses années d'imposition 1974 et 1975, un contribuable Gulf Oil - a déduit du calcul de son revenu aux fins de l'impôt le coût de ses investissements dans la recherche scientifique et certaines autres déductions pour amortissement. Toutefois, elle a ajouté ces coûts dans le calcul de ses profits aux fins de l'abattement. Cette méthode était contraire à l'interprétation que donnait le gouvernement de cette mesure et elle a eu pour effet de diminuer l'impôt de Gulf bien plus que ne l'avait voulu le gouvernement.

Le ministère du Revenu national a établi une nouvelle cotisation pour les déclarations des années d'imposition 1974 et 1975 de Gulf, en 1979 et 1980 respectivement. Gulf a contesté ces nouvelles cotisations et le litige a abouti devant les tribunaux.

En 1990, la Division de première instance de la Cour fédérale a statué en faveur de Gulf. Le gouvernement s'est pourvu et a perdu (en 1992). Il a ensuite demandé l'autorisation d'en appeler devant la Cour suprême du Canada qui a refusé (toujours en 1992). Peu de temps après, en juillet 1992, le ministère des Finances a présenté un projet de modification dans le but de clarifier la loi. La modification proposée entrera en vigueur rétroactivement, à la date à laquelle elle a été annoncée, mais elle est encore à l'étude et n'a toujours pas été adoptée.

Suite aux décisions des tribunaux, quarante autres compagnies du secteur des ressources ont réclamé un remboursement d'après leurs déclarations d'impôt depuis 1974. En outre, les jugements ont pu avoir pour effet d'étendre l'éventail des frais qui peuvent être ajouté dans le calcul de leur abattement d'impôt. Le gouvernement a concédé récemment que les frais généraux et administratifs pouvaient être intégrés dans le calcul de l'abattement. Cependant, en octobre 1994, les négociations se poursuivaient entre le gouvernement et les compagnies en question du secteur des ressources. Par conséquent, aucun remboursement n'a encore été accordé et l'intérêt sur le montant impayé continue de s'accumuler.

Le manque à gagner et les intérêts conjugués font une somme astronomique. En date du 30 septembre 1994, le montant total du remboursement est estimé à 1,2138 milliards de dollars; cela comprend 456 millions de dollars en impôt qu'il faudra rembourser, le reste - la majeure partie - étant les intérêts. En attendant le règlement du litige, les intérêts s'accumulent quotidiennement. Entre le 1er juillet et le 31 septembre 1994, 24,2 millions de dollars d'intérêt se sont ajoutés, au rythme d'environ 266 000 $ par jour. Le montant total final du remboursement pourrait se chiffrer jusqu'à 2 milliards de dollars.

Pendant les audiences que le Comité a tenu sur ce chapitre du rapport du vérificateur général, aucun des témoins n'a contesté les faits principaux de ce qu'on appelle maintenant « l'affaire Gulf » que nous avons décrite ci-dessus. Les témoins ne s'entendaient pas, toutefois, pour dire si l'affaire avait été bien menée.

Dans son rapport et dans son témoignage devant le Comité, le vérificateur général a affirmé que les ministères des Finances, du Revenu national et de la Justice avaient omis de prendre des mesures pour protéger les intérêts des contribuables. Ils ont négligé de déterminer dès le début le montant des recettes fiscales probablement en jeu pour ne le faire qu'au moment de demander à la Cour suprême l'autorisation de se pourvoir. Ils n'ont pas non plus tenu compte de la possibilité que les jugements occasionneraient des frais additionnels pouvant s'ajouter aux fins du calcul de l'abattement. Parce qu'ils n'ont pas évalué le risque au moment opportun, les ministères n'ont pris aucune mesure pour le réduire ou le modérer. Ils ont plutôt laissé la cause cheminer lentement dans le système judiciaire jusqu'à ce qu'un jugement soit rendu - dix ans après que le problème se soit posé.

Les ministères ont défendu leur action en soutenant qu'on les avait assurés qu'ils avaient d'excellentes chances de l'emporter. Le passé leur paraissait garant de l'avenir et, comme le gouvernement avait gagné 73 p. 100 des causes fiscales qu'il avait défendu devant les tribunaux, ils ont présumé du bien-fondé des pronostics. Lorsque les instances inférieures ont rendu un jugement qui leur était défavorable, les ministères n'avaient d'autre choix que de faire appel. Quand la Cour suprême leur a refusé l'autorisation de se pourvoir, ils ont agi rapidement pour modifier la loi.

Si l'on a décidé de plaider l'affaire Gulf, c'est parce qu'on supposait que le gouvernement gagnerait. Aucun des ministères n'a vraiment envisagé la possibilité d'une défaite - pas plus que l'éventualité de conséquences désastreuses étant donné le manque à gagner - avant qu'il ne soit trop tard. Les ministères l'ont admis devant le Comité. L'hypothèse que la victoire leur était acquise pourrait finalement mener à un remboursement de 2 milliards de dollars.

Les ministères ont peut-être raison d'affirmer qu'ils n'avaient d'autre recours que d'en appeler du jugement défavorable en première instance, mais le Comité est profondément troublé par le fait qu'ils aient omis d'adopter des correctifs avant d'en arriver à ce stade. Manifestement, la suffisance et des erreurs de jugement ont coûté excessivement cher aux contribuables canadiens et à leur gouvernement.

Éviter la répétition de l'affaire Gulf : évaluation et gestion judicieuses des risques

D'après les témoignages rendus devant le Comité, on a pris certaines mesures, semble-t-il, afin d'empêcher que l'affaire Gulf ne se reproduise. Le Comité constate en particulier qu'il existe maintenant un processus pour reconnaître les litiges sur l'interprétation de la loi de l'impôt sur le revenu qui constituent un risque important d'érosion de l'assiette fiscale. On a aussi adopté d'autres mesures pour s'assurer que les litiges soient portés devant les tribunaux dans des délais bien plus opportuns. Enfin, on se propose d'apporter aux processus d'opposition et d'appel en matière fiscale des modifications qui obligeront les grandes sociétés à préciser dans leurs avis d'opposition la ou les questions en litige, et à donner une estimation du montant de l'allégement fiscal recherché. Il ne sera pas

permis aux contribuables de profiter des succès obtenus par un contribuable devant les tribunaux simplement parce qu'ils ont une opposition ou un appel non réglé qui ne traite pas de la question. Cette mesure devrait limiter considérablement l'exposition du gouvernement au risque. Les changements nécessitant des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* devraient être inclus dans le projet de loi que le ministre des Finances déposera avant le prochain budget. Collectivement, ces changements devraient aider Revenu Canada à déterminer le montant des recettes fiscales menacées. Le Comité convient avec le ministre du Revenu national que ces changements représentent une grande amélioration.

Le Comité croit néanmoins qu'il faut faire plus pour que les contribuables canadiens soient parfaitement convaincus que les risques pour l'assiette fiscale sont gérés avec promptitude et diligence. Bien que les ministères déclarent avoir établi un système de gestion de ces risques, ils admettent qu'il est seulement informel. A cause de cela, le système n'oblige personne en particulier à assumer la responsabilité de son fonctionnement ou des décisions qu'il amène à prendre.

Aux yeux du Comité, il est évident qu'en l'absence d'un processus formel de gestion des risques, il arrivera sûrement encore que l'assiette fiscale soit laissée à découvert. S'il n'existe aucun système structuré, il est impossible de déterminer qui est responsable de la prise des décisions qui s'imposent. D'ailleurs, le Comité a eu énormément de mal à établir à qui il fallait demander des comptes sur l'issue de l'affaire Gulf. Il a également découvert que personne n'avait été réprimandé dans cette histoire. En l'absence d'un processus formel, il est impossible d'en arriver à une responsabilisation véritable. En conséquence, un processus formel doit, entre autres choses, désigner qui est chargé de prendre les décisions finales et à quel moment. Le Comité conclut donc que le système de gestion des risques pour l'assiette fiscale doit être structuré et doit comporter des règles non équivoques. Par conséquent, le Comité recommande

Que les ministères des Finances, de la Justice et du Revenu national établissent un système de gestion des risques pour l'assiette fiscale. Ce système devrait préciser ce qu'il faut faire et à quel moment, et qui devrait être responsable des décisions prises.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le ministre du Revenu national a dit que des mesures en ce sens seraient prises. Il a par exemple indiqué que les rôles et responsabilités de chacun des décisionnaires seraient clairement définis à chaque étape. Il a en outre dit qu'on élaborerait un modèle de gestion des risques pour aider les décideurs à mieux évaluer les risques en ce qui concerne la procédure de traitement des oppositions et des appels. Comme nous tenons à ce que les ministères concrétisent ces plans dans les meilleurs délais, nous recommandons

Que les ministères soumettent au Comité leur procédure de gestion des risques et leur modèle de gestion des risques d'ici six mois.

Quoique, manifestement, les ministères exercent une forme de

gestion des risques qui n'est pas structurée, le Comité n'a pas réussi à savoir à quel moment cette gestion est entreprise. Une lettre envoyée au Comité par M. Kevin Dancey, le sous-ministre adjoint des Finances (Direction de la politique de l'impôt), donne à penser que l'évaluation des risques se fait tardivement. Voici ce qu'a écrit M. Dancey :

> Toutes les décisions défavorables importantes des tribunaux que l'on envisage de porter en appel devant une instance supérieure sont examinées par le [sous-comité interne de Revenu Canada chargé des dispositions et des questions financières]. Celui-ci sollicite les points de vue des ministères de la Justice et des Finances pour évaluer les risques visant l'assiette fiscale et se prononcer en faveur d'un plan d'action donné.

Le ministre du Revenu national a essentiellement répété la même chose lorsqu'il a comparu devant le Comité, mais répondant plus tard à une question, il a dit que l'analyse des risques était effectuée à un stade antérieur. On a besoin d'assurances tangibles que les risques sont évalués en temps opportun. Il est aussi nécessaire d'avoir une plus grande certitude au sujet des autres éléments de la gestion des risques. En outre, il faut envisager l'opportunité de régler le litige autrement que devant les tribunaux. Bref, le Comité veut être absolument certain que la méthode de gestion des risques établie par le ministère soit correcte. Le Comité recommande donc

Que l'analyse des risques se fasse le plus tôt possible et qu'elle comprenne une estimation du revenu et des autres coûts en jeu, une évaluation de l'impact sur l'intégrité du régime fiscal et, si le succès est incertain, une étude des autres possibilités.

Les ministères ont pris une mesure de gestion des risques qui a particulièrement retenu l'attention du Comité. Le bureau principal de la Direction des appels prépare maintenant trimestriellement une liste des affaires importantes et des causes types que les ministères du Revenu, des Finances et de la Justice étudient et commentent. On a assuré au Comité que si cette liste avait existé, les ministères auraient senti bien plus tôt la gravité de l'affaire Gulf.

Parmi les 130 causes figurant actuellement sur cette liste, 30 sont prioritaires. M. Ian MacGregor, sous-procureur général adjoint par intérim, Droit fiscal, au ministère de la Justice, a informé le Comité que certaines affaires sur la liste avait priorité parce qu'elles

> impliquent des principes de droit, parce qu'il y a beaucoup d'autres dossiers qui dépendent de la résolution de [celles-là] et parce que cela représente de grosses sommes. [Page 18 :22]

Cependant, quand le Comité a demandé si l'on avait fixé un montant au-delà duquel toute cause devient prioritaire, M. MacGregor a répondu qu'il n'y avait aucun seuil. Il a reconnu qu'il serait utile d'avoir une formule permettant de déterminer à partir de quel moment une affaire doit recevoir la priorité absolue et il a accepté d'en présenter une au Comité. Le Comité veut être certain que les ministères

ont pris cette mesure essentielle. En conséquence, il recommande

Que les ministères de la Justice et du Revenu national trouvent une formule qui servira à établir la priorité des causes figurant sur leur liste des affaires importantes et des causes types.

Le Comité recommande en outre

Que la formule servant à établir la priorité des causes figurant sur la liste soit soumise au Comité dans les 90 jours suivant la publication du présent rapport.

Il ne suffit pas seulement d'évaluer les risques pour l'assiette fiscale en suivant les recommandations du Comité; une fois l'évaluation terminée, il faut agir en conséquence.

Il se pourrait qu'après avoir soupesé soigneusement tous les facteurs, on décide que le recours aux tribunaux s'impose. Le Comité a de sérieuses réserves, toutefois, sur le fait que cette méthode soit perçue comme le seul moyen pour régler les litiges entre le gouvernement et les contribuables. Un procès en soi peut être risqué, long, dispendieux et susceptible d'accroître plutôt que de réduire les risques pour le gouvernement - risques que l'affaire Gulf a clairement démontrés.

Quand l'évaluation fait ressortir des risques élevés et la probabilité qu'un procès n'aboutisse pas à un règlement satisfaisant, il faut envisager d'autres solutions. Bien qu'il y ait eu opposition et appel avant que l'affaire Gulf soit portée devant les tribunaux, nous tenons à ce que cette méthode de règlement soit exploitée de d'autres façons. En conséquence, le Comité recommande

Que tous les moyens pour régler un litige sur l'interprétation de la législation fiscale soient examinés avant de porter l'affaire devant les tribunaux.

Si tous les efforts pour régler les litiges restent vains, un autre mécanisme peut remplacer les tribunaux. Il consiste à modifier rétroactivement les dispositions législatives litigieuses. Dans l'affaire Gulf, le gouvernement savait dès 1979 que les articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoyant la déduction relative aux ressources étaient problématiques. A ce stade, il aurait fallu prendre des mesures pour les modifier rétroactivement.

Le ministère des Finances soutient qu'il est inopportun de renforcer la loi rétroactivement. Pourtant, le Comité a appris qu'il y avait des précédents. Le 30 avril 1993, une loi avec effet rétroactif (au 1er janvier 1991) a été présentée en vue de préciser les dispositions relatives aux crédits de taxe sur les intrants dans le régime de la TPS. Quand il a annoncé ces modifications, le gouvernement a fait savoir que cela « reflétait l'intention de la politique fiscale établie depuis longtemps dans ce domaine, laquelle est bien comprise des entreprises et de leurs conseillers ». Les circonstances de l'affaire Gulf sont comparables. Comme le ministère du Revenu national

l'a déclaré dans sa réponse aux conclusions du vérificateur général, « la plupart des entreprises du secteur des ressources ont établi leurs déclarations de revenus en fonction de l'interprétation donnée à la loi par le Ministère ». Donc, une modification rétroactive aurait reflété l'intention du gouvernement et aurait été conforme à la manière dont le secteur des ressources interprétait déjà la loi.

Le ministère des Finances a également soutenu qu'il aurait été peu judicieux de proposer des modifications législatives précisant le libellé de la *Loi de l'impôt sur le revenu* avant le règlement définitif de l'affaire Gulf parce qu'un tel geste aurait pu compromettre les chances du gouvernement en appel. Bien que cette affirmation semble raisonnable, le Comité fait les remarques suivantes : premièrement, cet argument n'exclut pas la possibilité de modifier la loi avant d'en arriver au stade de l'appel. Deuxièmement, nous avons appris que le gouvernement avait déjà modifié des dispositions législatives visées par un litige. C'est donc un mode de gestion des risques qui devrait faire l'objet d'un examen approfondi.

Le Comité fait ces observations dans le but de faire valoir que le gouvernement a le choix des mesures quand il gère les risques visant l'assiette fiscale. Le problème, selon le Comité, c'est qu'il n'y a apparemment aucun critère pour déterminer à quel moment elles peuvent et doivent être prises. Il faut absolument établir de tels critères. En conséquence, le Comité recommande

Que le ministère des Finances établisse les critères qu'il utilisera pour déterminer les circonstances dans lesquelles il est opportun de modifier rétroactivement la loi afin de la rendre plus claire.

Que le ministère des Finances établisse les critères qui serviront à déterminer les circonstances dans lesquelles il est opportun de préciser la loi avant la conclusion d'un procès.

Comme le Comité est impatient de voir le ministère des Finances entreprendre l'élaboration de ces critères et les appliquer le plus tôt possible, il recommande aussi

Que le ministère des Finances soumette au Comité pour examen les critères qu'il aura établis pour la modification rétroactive de la loi dans les 90 jours suivant la publication du rapport.

Gestion et évaluation des risques dans l'ensemble du gouvernement

Outre cette affaire, le Comité s'inquiète de l'évaluation et de la gestion des risques au gouvernement en général. A cause de cette inquiétude, il a consacré sa réunion du 1er novembre 1994 à la question.

Lors de cette réunion, nous avons appris que le Conseil du Trésor a une politique qui oblige les ministères à effectuer une analyse des risques inhérents à leurs programmes et à leurs services. Cette politique s'applique depuis 1991.

Au cours des réunions précédentes avec les ministères des

Finances, du Revenu et de la Justice, ceux-ci n'ont pas semblé connaître l'existence de cette politique du Conseil du Trésor. Par exemple, aucun de nos témoins n'a mentionné cette politique pour garantir que des mesures plus efficaces sont maintenant prises afin d'éviter une autre affaire Gulf. D'après le Comité, pour que la politique du Conseil du Trésor sur la gestion des risques arrive à minimiser ceux-ci dans tous les secteurs d'activité du gouvernement et pas seulement dans des circonstances comparables à l'affaire Gulf, on doit la faire mieux connaître. Le Comité recommande donc

Que le Conseil du Trésor prenne immédiatement des mesures pour s'assurer que la politique du gouvernement sur la gestion des risques soit mieux transmise à tous les ministères et organismes publics et qu'en plus, il informe le Comité des actions prises à cet égard.

Le Comité a également appris que, si une politique sur la gestion des risques a été adoptée par le Conseil du Trésor, les ministères seuls sont responsables de sa mise en oeuvre. Une telle formule permet d'adapter la politique à la situation particulière de chaque ministère, mais elle a l'inconvénient d'en compliquer l'application. Pour que la politique soit efficace, elle doit s'appliquer uniformément et rigoureusement, ce qui nécessite l'intervention du Conseil du Trésor. En conséquence, le Comité recommande

Que le Conseil du Trésor suive les choses de plus près afin de vérifier que les ministères et organismes publics se conforment à la politique d'évaluation des risques.

Conclusion

Des mesures ont déjà été prises afin de renforcer la gestion des risques pour l'assiette fiscale. Il ne faut pas s'arrêter là. Le Comité est certain que, si le gouvernement adopte les mesures qu'il recommande dans le présent rapport et si les ministères les appliquent consciencieusement, les risques pour l'assiette fiscale seront gérés plus efficacement. Cela devrait permettre de résoudre plus rapidement et plus économiquement les problèmes d'interprétation de la législation fiscale.

Il importe de signaler une dernière question. A l'issue de la première audience tenue au sujet de ce chapitre en particulier du rapport du vérificateur général, le Comité avait considéré utile de demander un résumé des avis juridiques donnés au ministère du Revenu national par le ministère de la Justice dans l'affaire Gulf. Le ministère du Revenu national a refusé d'accéder à la requête du Comité, invoquant la confidentialité des rapports entre l'avocat et son client. Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le ministre du Revenu national a demandé au Comité de bien réfléchir aux conséquences avant de se servir de ses pouvoirs pour exiger production d'un résumé des avis juridiques en question. Une motion exigeant que le ministère du Revenu national communique les avis juridiques au Comité a été proposée par René Laurin, député de Joliette, débattue, puis finalement rejetée.

Le Comité note que, en réponse à sa demande de renseignements, le vérificateur général a indiqué que son bureau avait complètement accès aux avis juridiques fournis au Ministère du Revenu national dans l'affaire Gulf. Même s'il ne pouvait pas divulguer la teneur de ces avis, le vérificateur général a déclaré que rien n'avait fait obstacle à son enquête.

Le Comité demande au gouvernement de répondre au présent rapport conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n^{os} 6, 18, 19, 24 et 25 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 8 mai 1995

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

HUITIEME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d)* du Règlement, le Comité a étudié les chapitres 29 (*Le recouvrement des impôts sur le revenu impayés*), 30 (*Taxe sur les produits et services : vérification et enquêtes spéciales*) et 31 (*Garantir l'équité du régime fiscal : la détection des non-déclarants et les enquêtes spéciales*) du Rapport du vérificateur général pour 1994.

Introduction

Suite au dépôt du Rapport du vérificateur général en novembre 1994, le Comité a décidé de se pencher en premier lieu sur les chapitres portant sur Revenu Canada. Ces chapitres traitent plus particulièrement des méthodes de recouvrement, de vérification et d'enquêtes spéciales du ministère. Le Comité a tenu deux réunions sur le sujet avec des hauts fonctionnaires de Revenu Canada et du Bureau du vérificateur général du Canada les 14 et 21 février 1995.

Mise en situation

La déclaration de revenus est à la base même du régime d'imposition du revenu au Canada. Selon la loi, les particuliers sont tenus de produire une déclaration lorsqu'ils doivent de l'impôt et dans quelques autres circonstances spécifiques. Les entreprises doivent le faire annuellement sans exception. Quelque 20 millions de contribuables

produisent une déclaration de revenus chaque année.

Par ailleurs, il incombe aux entreprises (inscrites) de percevoir la taxe sur les produits et services (TPS) auprès des consommateurs au nom du gouvernement. Revenu Canada compte sur eux pour calculer la taxe à payer, produire leurs déclarations et payer les montants dus à temps. En 1994, plus de 2 millions d'entreprises étaient inscrites à la TPS.

Le système de perception d'impôt et de TPS est basé sur la confiance des contribuables dans ce système. Chacun doit avoir l'impression qu'il paie sa juste part et pas plus. Au cours des dernières années, le sentiment de confiance de la part de la population envers le système semble s'être amoindri. Le problème de l'économie souterraine a montré au gouvernement l'urgence d'agir pour maintenir l'intégrité de l'assiette fiscale.

C'est pour cette raison que le gouvernement doit avoir en place des programmes efficaces qui permettent non seulement de récolter les montants auxquels il a droit mais aussi pour assurer que ce système demeure équitable. Les constatations du vérificateur général (VG) dans les chapitres 29, 30 et 31 montrent que Revenu Canada doit intensifier ses efforts s'il veut améliorer sa capacité à maintenir cette équité.

Il est vrai que Revenu Canada ne choisit pas sa clientèle et doit composer avec une législation complexe. Cependant, le Comité croit que cela ne doit pas empêcher le ministère d'être constamment à la recherche de moyens pour améliorer ses pratiques de recouvrement, de vérifications et d'enquêtes spéciales. Même si le ministère a entrepris plusieurs initiatives comme l'unification administrative (Impôt et Douanes et Accise) afin d'accroître son efficacité, il n'en demeure pas moins que beaucoup reste à faire.

Chapitre 29

La plupart des contribuables paient le solde de leurs impôts au moment de la production de leur déclaration ou sur réception d'un avis de cotisation. Cependant, des mesures de recouvrement s'imposent lorsqu'il y a des soldes impayés sur les déclarations produites, des retenues à la source non versées et dans les cas où les contribuables omettent délibérément de payer leur dû.

Dans le chapitre 29 de son rapport, le vérificateur général s'est penché sur les activités de recouvrement du Programme de l'impôt de Revenu Canada. Il a constaté que depuis six ans, les impôts sur le revenu impayés ont considérablement augmenté, passant de 4,2 milliards de dollars en 1988-1989 à 6,6 milliards en 1993-1994.

Le Comité reconnaît que la situation économique affecte le niveau de recouvrement d'une année à l'autre. De plus, même en prenant des mesures exceptionnelles, il existera toujours des impôts sur le revenu impayés. Par contre, si ces variations sont anticipées et incorporées dans les objectifs à long terme du ministère, elles peuvent être atténuées plus facilement en intensifiant certaines mesures. Par ailleurs, le fait que le ministère n'ait pratiquement jamais atteint

son objectif en matière de recouvrement au cours de la décennie montre bien les possibilités d'amélioration en matière de recouvrement.

Quatre thèmes ont été abordés dans le chapitre 29 : A) Surévaluation de la valeur de réalisation; B) Les procédures de recouvrement; C) Le dossier Équité et D) Informations destinées aux parlementaires.

A) Surévaluation de la valeur de réalisation

Il importe que le ministère évalue le plus fidèlement possible les sommes recouvrables pour donner une idée juste des revenus auxquels le gouvernement devrait s'attendre. Parce qu'il ne tenait pas compte de certains paramètres, le ministère a évalué à la hausse la valeur des montants recouvrables. Selon le VG, le montant potentiellement recouvrable au moment de sa vérification se situait entre 3,7 et 5,1 milliards de dollars, tandis qu'il était estimé à 5,5 milliards par le ministère.

A la réunion du 14 février 1995, le ministère a expliqué que jusqu'à maintenant, la valeur de réalisation n'incluait pas les redressements faits suite à des renseignements apportés par les contribuables et qui amènent des réductions légitimes des comptes débiteurs de 15 ou 20 p. 100 chaque année. En tenant compte de ces redressements, le ministère estime que la valeur de réalisation des impôts impayés révisée se situait à 4,5 milliards de dollars. Le ministère a commencé à inclure cette provision pour nouvelles cotisations dans sa Partie III du Budget des dépenses de 1995-1996.

B) Procédures de recouvrement

La bonne connaissance de la clientèle du ministère est à la base même d'un système de perception efficace. Le système de cotation du risque est un outil essentiel pour aider à maximiser les interventions du ministère. Il permet, entre autres, de repérer les comptes qui présentent le plus grand risque de perte et qui offrent la possibilité de recouvrer les sommes les plus élevées. Le Comité n'est pas convaincu que le système actuel permette de coter efficacement les comptes des contribuables. Dans une lettre du 14 mars 1995 adressée au Comité, le sous-ministre a indiqué que Revenu Canada intégrera d'autres facteurs au nouveau système pour mieux analyser le risque. De plus, le système intégré de recouvrements sera mis en oeuvre en mai 1995 et il permettra à un seul agent de recouvrement de s'occuper de tous les comptes débiteurs du même contribuable.

Le montant du compte impayé représente un facteur important à considérer puisqu'il influence grandement la rentabilité des mesures de recouvrement. De plus, la possibilité de recouvrer un compte diminue avec son ancienneté. De ce fait, le Comité s'attendait à ce que le ministère prenne des mesures pour que les montants élevés d'impôt impayés soient soumis à une procédure de recouvrement accélérée. Il est vrai que la *Loi de l'impôt sur le revenu* empêche Revenu Canada de forcer le contribuable à payer tant que 90 jours se soient écoulés depuis l'envoi de l'avis de cotisation. Par contre, le Comité croit

qu'en contactant le contribuable dès le début de façon systématique, l'agent de recouvrement peut, en plus d'évaluer le risque de perte, saisir l'occasion pour négocier un arrangement. Au cours de la réunion, le ministère a mentionné au Comité qu'il avait mis en place un projet pilote de quatre mois pour communiquer avec les contribuables fautifs avant l'expiration des 90 jours. Si les résultats sont positifs, la pratique sera étendue à tous les bureaux.

C) Le dossier Équité

Depuis 1991, de nouvelles dispositions législatives donnent à Revenu Canada le pouvoir discrétionnaire de renoncer à tout ou en partie aux intérêts et pénalités établis pour les années d'imposition 1985 et suivantes. Ces dispositions sont connues sous le nom de dossier Équité et sont appliquées dans des circonstances où le contribuable ne peut acquitter ses impôts pour des raisons hors de son contrôle. Le Comité s'inquiète du fait que le ministère ne pouvait établir le total de tous les redressements effectués depuis 1991 dans le cadre des dispositions en matière d'équité. En effet, le sous-ministre a admis durant la réunion que les renseignements disponibles étaient tellement fragmentaires ou partiels qu'ils ne donneraient pas un exposé fidèle de la situation. Pendant la réunion, le sous-ministre a promis au Comité « un rapport annuel sur le total cumulatif des décisions au niveau de l'application des critères du dossier Équité afin que vous sachiez exactement combien d'intérêts ou de pénalités ont été pardonnés ou ajustés dans le cadre d'une année. On pourra également vous dire pour quelles raisons cela a été fait » (26 :31). Le Comité s'attend à ce que le ministère publie cette information dans les Comptes publics du Canada de 1995-1996 comme il est déjà requis de le faire selon la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Par ailleurs, le Comité est très préoccupé du fait qu'au moment de la vérification du VG, les lignes directrices pour assurer l'application uniforme du dossier Équité étaient insuffisantes. Pour le Comité, il est primordial qu'un traitement égal soit accordé aux contribuables à travers tout le pays et que le ministère contrôle la façon dont les dispositions sont appliquées. Dans sa lettre du 14 mars 1995, le ministère a fait savoir que des procédures visant à renforcer l'uniformité seront élaborées d'ici mai 1995 et appliquées au plus tard en août 1995. De plus, un système électronique de suivi de l'application des dispositions en matière d'équité sera mis en oeuvre, par étapes, tout au long de l'exercice 1995-1996.

D) Informations destinées aux parlementaires

Dans le but d'améliorer les informations destinées aux parlementaires, le Comité recommande :

Que Revenu Canada inclue les informations suivantes dans la Partie III du Budget des dépenses :

1) Le montant global des créances exigibles, ventilé selon le type de compte (individuel, corporatif et déductions à la source), la valeur des créances et le pourcentage de la valeur totale des

créances exigibles. Le comité propose les catégories suivantes : *a)* moins de 1 000 dollars; *b)* de 1 000 à 9 999 dollars; *c)* de 10 000 à 49 999 dollars; *d)* de 50 000 à 249 999 dollars et *e)* plus de 250 000 dollars.

2) Une référence à l'objectif national qui est de réduire les créances exigibles à un pourcentage particulier des recettes brutes (p. ex. à 4 p. 100 d'ici deux ans).

Le Comité reconnaît que le ministère s'est engagé à prendre plusieurs mesures pour répondre aux recommandations du VG au cours de la prochaine année. Il considère que le ministère est sur la bonne voie. Le sous-ministre a indiqué durant la réunion que la mise en place des différentes mesures prendraient environ un an. Le Comité veut s'assurer que ces mesures vont effectivement être implantées comme prévues. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère remette au Comité en février 1996 un rapport d'étape sur les progrès réalisés pour répondre aux observations contenues dans le Rapport du vérificateur général et plus particulièrement aux préoccupations du Comité qui se retrouvent dans le présent Rapport. Le ministère devra, dans ce rapport d'étape, faire part des résultats découlant des treize mesures mentionnées dans son Plan d'action. Il devra déterminer les progrès réalisés dans l'atteinte de son objectif qui est de réduire à 4 p. 100 d'ici deux ans les comptes débiteurs par rapport aux recettes.

Chapitres 30 et 31

Dans un monde idéal, chacun se conformerait à la *Loi de l'impôt sur le revenu* en produisant sa déclaration d'impôt lorsqu'elle est requise ou en collectant et remettant au gouvernement les montants dus de la TPS qui lui revient. Malheureusement, tel n'est pas le cas. Le gouvernement doit donc se doter de programmes qui assurent l'observation de loi. Il doit chercher à savoir si ces programmes assurent effectivement l'observation de loi et trouver des moyens qui permettent de l'accroître.

En ce qui concerne la TPS, la vérification des cotisations est l'un des principaux moyens pour assurer la conformité à la loi. D'une part, elle sert à générer des cotisations de taxes additionnelles et permet d'augmenter les recettes provenant de la TPS. D'autre part, la vérification constitue un élément important de dissuasion. Même si ce n'est pas tous les inscrits qui font l'objet d'une vérification, les risques que cela se produise incitent l'inscrit à ne pas tricher. Les enquêtes spéciales représentent également un moyen plus ciblé de prévenir l'évasion fiscale.

Le Comité recommande :

Que le gouvernement envisage la possibilité d'engager plus de main-d'oeuvre et/ou améliorer l'efficience de celle-ci pour ses activités en matière d'observation et de perception liées à

l'impôt sur le revenu et à la TPS, étant donné le taux de recouvrement des recettes obtenu grâce au Programme des non-déclarants.

Pour ce qui est de l'impôt, le Programme des non-déclarants contribue à assurer l'observation de la loi. Il vise à déterminer quels contribuables n'ont pas produit la déclaration de revenus requise et à obtenir d'eux cette déclaration. Pour sa part, le Programme des enquêtes spéciales veille à l'application des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en matière de poursuites criminelles.

Le ministère possède donc plusieurs programmes qui cherchent à assurer l'observation de la loi. Cependant, le Comité n'est pas convaincu que la stratégie actuelle du ministère en matière d'observation contribue à prévenir l'évasion fiscale de façon optimale et à assurer l'équité dans le système. Par exemple, le Comité s'inquiète du fait qu'au moment de la vérification menée par le vérificateur général, près de 40 p. 100 des vérifications n'ont donné lieu à aucune modification de la cotisation déjà établie en 1993-1994. Le ministère a pris des mesures pour sélectionner efficacement les déclarations, ce que le Comité trouve important si le ministère veut maximiser la probabilité que les vérifications rapportent quelque chose. Pour ce faire, les systèmes d'information doivent être performants et les données qui sont traitées par ces systèmes doivent être disponibles autant en qualité qu'en quantité.

Au cours de la réunion, le sous-ministre a cherché à rassurer le Comité en traçant les grandes lignes du Programme d'observation du ministère, les principales améliorations qui ont déjà été prises et les mesures que le ministère entend prendre au cours de la prochaine année. Par exemple, suite à l'unification administrative, le ministère va conjuguer les vérifications pour l'impôt sur le revenu, la TPS, les déductions à la source, la taxe internationale et les Douanes. L'un des effets de cette mesure est que le ministère procédera à des vérifications annuelles complètes de toutes les grandes sociétés qui acquittent environ 50 p. 100 de recettes provenant de la TPS.

Comme pour les mesures de recouvrement, le Comité reconnaît que le ministère s'est engagé à prendre des mesures concrètes pour améliorer ses activités de vérifications, d'enquêtes spéciales et d'identification des non-déclarants. Toutefois, afin de suivre les progrès du ministère et pour s'assurer que ses initiatives donnent les résultats attendus, le Comité recommande :

Que le ministère remette au Comité, en février 1996, un rapport d'étape dans lequel il fera état des progrès réalisés par rapport aux mesures qui sont prises actuellement. Le rapport devra également mentionner si les différents objectifs ont été atteints.

Par exemple, l'objectif pour la présente année fiscale pour l'obtention du numéro d'assurance sociale sur les T5 émis par les institutions financières est de 90 p. 100. Le ministère devra dire si cet objectif a été atteint et sinon, qu'est-ce qu'on envisage de faire. Dans son témoignage, le sous-ministre a déclaré que si les objectifs du

ministère n'étaient pas atteints, celui-ci devra « examiner des solutions de rechange, dont l'une serait ... d'exige [r] obligatoirement une déduction à la source pour les gains de revenu, là où on ne donne pas son numéro d'assurance sociale. » (27 :40) De même, le sous-ministre a déclaré que 3,8 milliards de dollars seront cotisés suite aux efforts de vérification en 1994-1995. Le ministère devra dire si cet objectif a été atteint.

En plus de faire des efforts pour améliorer son programme d'observation de la loi, le Comité estime qu'il est important que le ministère améliore les objectifs précis de ses différents programmes afin de mesurer sa performance. Maintenant que la TPS est bien en place, le ministère devrait posséder des objectifs comme le nombre de vérifications et d'enquêtes spéciales, le niveau de cotisations additionnelles découlant des vérifications. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, le ministère devrait fournir des objectifs comme les montants récupérés suite aux Programmes des non-déclarants et le nombre de renvois en vue de poursuites par année.

Cependant, le Comité veut s'assurer que ces objectifs sont basés selon des niveaux de vérifications et autres qui maximisent la performance du programme. Présentement, le Comité ne croit pas que cela soit le cas. Les enquêtes spéciales en sont un bon exemple. Le ministère ne sait pas si l'objectif de 170 cas soumis pour poursuites est optimal. L'objectif devrait être fondé sur l'impact qu'ont des poursuites sur la lutte contre l'évasion fiscale et non seulement sur les ressources disponibles. Le Comité recommande donc :

Que le ministère se dote d'objectifs précis pour toutes ses activités d'observation et d'exécution. Le ministère devra avoir préalablement déterminé si ces objectifs maximisent la performance du ministère en termes d'observation de la Loi.

Enfin, le Comité pense que le ministère doit chercher à savoir de façon périodique s'il réussit à accroître l'observation de la loi par ses différents programmes. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère évalue l'efficacité de ses programmes actuels en effectuant des recherches sur l'observation ou en produisant des évaluations de programmes.

Conclusion

Plusieurs changements importants seront apportés aux différentes activités de recouvrement, de vérification et d'enquêtes spéciales au cours de la prochaine année. Le Comité est conscient que cela constitue tout un défi pour le ministère.

En plus de lui faire rapport dans un an, le Comité souhaiterait que le ministère informe mieux les parlementaires sur ses activités et de la façon dont il s'acquitte de sa tâche. Le Comité croit que le ministère devrait inclure plus de renseignements sur sa performance générale. Les parlementaires sont en droit de savoir si les nombreuses initiatives annoncées par le ministère donnent les résultats prévus.

Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère prenne des mesures afin de mieux faire rapport sur sa performance générale dans sa Partie III du Budget des dépenses et ce, dès l'exercice financier 1996-1997. Le ministère devra inclure dans sa Partie III dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints et quelle a été l'incidence de ses activités. Il devra également inclure les résultats de ses recherches sur l'observation ou de ses évaluations de programme.

Le Comité demande au gouvernement de répondre au présent rapport conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n^os^ 26, 27 et 34 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 8 mai 1995

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

NEUVIEME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d)* du Règlement, le Comité a étudié les chapitres 32 et 33 du Rapport du vérificateur général du Canada pour 1994 (Le ministère des Finances et Revenu Canada - Encouragements fiscaux à la recherche et au développement et Aide fiscale à l'épargne-retraite).

Introduction

Suite au dépôt du rapport du vérificateur général en novembre 1994, le Comité a décidé de se pencher en priorité sur les chapitres traitant de Revenu Canada. Le Comité a donc tenu une réunion sur les chapitres 32 et 33 le 14 mars 1995 avec des représentants du ministère des Finances, de Revenu Canada et du Bureau du vérificateur général.

Mise en situation

Les programmes d'encouragements fiscaux à la recherche et au développement et l'aide fiscale à l'épargne-retraite sont deux types de dépenses fiscales très importantes au niveau financier et qui touchent une grande partie de la population et un bon nombre d'entreprises.

Le gouvernement a estimé que, en 1991, les recettes fiscales 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. Quelque 5,2 millions de personnes (38 p. 100 de la population active ou 47 p. 100 des employés salariés) ont versé 19,7 milliards de dollars à des régimes de pensions agréés et 4,8 millions de particuliers (26 p. 100 de tous les déclarants) ont versé 16 milliards de dollars dans des RÉER.

En ce qui concerne la recherche et le développement, les sommes versées dans le cadre du programme le sont dans les secteurs suivants : quelque 16 millions de dollars d'encouragements fiscaux sont versés à environ 6 000 particuliers, 350 millions de dollars sont versés à 5 000 petites sociétés privées sous contrôle canadien et 750 millions sont versés à 1 800 autres sociétés.

Chaque dollar de recette auquel le gouvernement renonce est aussi important que chaque dollar qu'il dépense. Les encouragements fiscaux ont une incidence semblable sur les finances du gouvernement que les dépenses directes. C'est le cas des programmes d'encouragements fiscaux à la recherche et au développement.

En ce qui concerne l'aide fiscale à l'épargne-retraite, le gouvernement reporte la perception des recettes mais n'y renonce pas. Cependant, cela constitue un coût important pour lui.

Les encouragements fiscaux sont régis par la demande et leurs coûts ne sont pas plafonnés. Les contribuables qui satisfont à certaines conditions (investir dans la recherche et développement ou dans un REÉR) ont droit aux avantages fiscaux prévus dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et peuvent se prévaloir des crédits d'impôts. Les coûts pour le gouvernement de ces programmes sont fonction du montant des dépenses admissibles. Plus les dépenses admissibles sont déclarées par les contribuables se prévalant de leur droit aux crédits d'impôt, plus il en coûte au gouvernement. A l'opposé, les coûts seront moindres si les dépenses admissibles déclarées ne sont pas élevées. Étant donné qu'il est parfois difficile de savoir comment les contribuables réagissent, les encouragements fiscaux constituent un certain risque pour le gouvernement. De ce fait, il est d'autant plus important d'avoir les mécanismes en place pour exercer une surveillance adéquate des coûts pour bien gérer les dépenses fiscales et rendre compte en temps opportun.

Ce n'est pas la première fois que le Comité des comptes publics s'intéresse à la question des dépenses fiscales. En 1987, le Comité a fait rapport sur les dépenses fiscales en général. Ses recommandations portaient sur les renseignements destinés au Parlement, l'évaluation de programmes et les contrôles des programmes de dépenses fiscales. En 1989, le Comité s'est penché sur les activités d'évaluation au sein du ministère des Finances et deux rapports ont été produits. Le Comité reprochait au ministère d'avoir démantelé sa Division de l'évaluation fiscale. Il souhaitait également que certains programmes en particulier soient évalués et que le ministère publie un compte annuel des dépenses fiscales. Même si des améliorations ont été apportées au cours des

années, le Comité ne peut s'empêcher de croire que plus ça change, plus c'est pareil. En effet, le présent rapport touche pratiquement aux mêmes points que celui de 1987 : information destinée au Parlement, évaluation de programmes et contrôle.

Renseignements sur les programmes

Il existe présentement peu d'information disponible sur les coûts et les résultats des deux programmes d'encouragement fiscaux et surtout sur les bénéfices qui en découlent. Le ministère des Finances publie maintenant de façon plus régulière un rapport sur les dépenses fiscales. Ce rapport, intitulé « Dépenses fiscales liées aux impôts directs des particuliers et des sociétés », décrit brièvement chaque dépense et présente quelques données sur le montant réel des recettes perdues et des recettes reportées sur certaines années. Bien que cela constitue une amélioration par rapport aux années passées, le Comité estime que le ministère devrait aller beaucoup plus loin en termes d'information fournie aux parlementaires et à la population en général.

Le ministère des Finances a fait savoir qu'il envisage d'élargir la portée du document « Dépenses fiscales liées aux impôts directs des particuliers et des sociétés » afin d'améliorer l'information disponible. Le Comité veut être assuré que le ministère donne suite à cet engagement et ce, dans les plus brefs délais. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère des Finances publie une meilleure information sur les encouragements fiscaux à la recherche et au développement et de l'aide fiscale à l'épargne-retraite de façon annuelle dans son document sur les dépenses fiscales. Par le terme « meilleure information », le Comité veut dire de l'information sur ce que les encouragements fiscaux devraient réaliser, sur ce qu'ils devraient coûter et ce qu'ils coûtent effectivement ainsi que sur ce qu'ils ont permis de réaliser. Aussi, le document sur les dépenses fiscales devrait fournir des renseignements sur les tendances à long terme pour ce qui est des coûts des programmes et de leur conséquence sur les budgets futurs. Enfin, on devrait y retrouver de l'information sur les entreprises qui bénéficient des encouragements fiscaux à la recherche et développement, ainsi que leur type d'activité.

Que, dès la publication du prochain document sur les dépenses fiscales en décembre 1995, le ministère soit en mesure de démontrer des progrès notables sur l'information disponible concernant les encouragements fiscaux.

Afin de s'assurer que le ministère est sur la bonne voie, le Comité recommande :

Que le ministère lui soumette les propositions d'améliorations avant publication afin que le Comité puisse donner son avis.

De plus, le Comité voudrait que les efforts du ministère destinés à améliorer l'information ne se limitent pas seulement aux deux

programmes en cause mais également à toutes les dépenses fiscales. Bien qu'il reconnaisse que cela ne constitue pas une mince tâche, le Comité estime qu'il est primordial de connaître le coût des dépenses fiscales et ce, au même titre que les dépenses directes. Par conséquent, il recommande :

Que le ministère améliore ses sources de données et ses méthodes d'estimation et se donne les moyens nécessaires à cette fin dans le but de quantifier les recettes perdues ou reportées d'un plus grand nombre de dépenses fiscales.

Par ailleurs, le Comité a été surpris d'apprendre que Revenu Canada ne possédait pas déjà dans ses systèmes d'information une ventilation du nombre d'entreprises par secteur d'activité pour les 1 800 entreprises qui reçoivent 750 millions de dollars en encouragements fiscaux. Revenu Canada a déclaré au Comité devoir retourner à chacun des 1 800 dossiers d'entreprise pour fournir de l'information au Comité sur leur secteur d'activité. La situation est la même pour les 6 000 particuliers et les 5 000 petites sociétés privées. Le Comité considère que connaître le profil de ces contribuables est une condition essentielle à la bonne gestion et au contrôle du programme.

Revenu Canada s'est engagé à informer le Comité du montant d'encouragements fiscaux par secteur d'activité à la mi-mai pour les sommes versées en 1993-1994 et à la mi-août pour celles versées en 1994-1995. De plus, le ministère classera pour le Comité ces 1 800 entreprises selon leur secteur d'activité, en indiquant le nombre d'entreprises dans chaque secteur ainsi que le total des crédits accordés à chaque secteur. Il s'est aussi engagé à donner le nombre de grandes entreprises qui ont fait des demandes de redressements parmi les 15 000 demandes reçues. Le Comité s'attend à obtenir cette information à la mi-août.

Évaluation de programme

Encouragements fiscaux à la recherche et au développement

Malgré le fait que le programme d'encouragements fiscaux à la recherche et au développement coûte plus de un milliard de dollars par année, aucune évaluation de programmes formelle n'a encore été effectuée jusqu'à présent. Étant donné l'importance des sommes en jeu, le Comité croit que le gouvernement devrait pouvoir répondre à des questions essentielles comme : *a)* les objectifs du programme ont-ils été atteints; *b)* qui a bénéficié du programme et de quelle façon; *c)* le programme a-t-il encouragé des activités qui n'auraient pas eu lieu autrement et à combien estime-t-on les sommes versées aux contribuables pour des activités qui auraient eu lieu de toute façon; *d)* combien d'emplois ont été créés grâce au programme et *e)* dans quelle mesure les encouragements ont-ils permis d'accroître la compétitivité du Canada.

Le ministère des Finances s'est engagé à effectuer une évaluation de programmes qu'il compte avoir terminée l'an prochain. Il a déjà débuté l'élaboration d'une méthodologie qui est fonction des questions à répondre. Afin de suivre de près les progrès du ministère et de

s'assurer que l'évaluation soit terminée dans les meilleurs délais, le Comité recommande :

Que le ministère lui remette un rapport préliminaire sur la méthodologie utilisée pour l'évaluation de programmes (cadre d'évaluation) d'ici septembre 1995. L'évaluation devra tenir compte des questions soulevées dans ce rapport.

Que le ministère publie les résultats de l'évaluation du programme d'aide fiscale à la recherche et au développement d'ici décembre 1996.

Aide fiscale à l'épargne-retraite

En 1991, le Comité des comptes publics a fait part au ministère des Finances qu'il voudrait voir évalué le nouveau traitement fiscal de l'épargne-retraite (2e Rapport, 3e session, 34e législature, 1er novembre 1991). En réponse à cela, le ministère a proposé de réaliser une série de neuf études en vue d'évaluer les résultats, les coûts et d'autres conséquences de la récente réforme des plafonds d'épargne-retraite donnant droit à l'aide fiscale. Cependant, les évaluations du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite tardent à venir. Ces études devaient être terminées à la fin de l'exercice 1993-1994. Il semble maintenant que le ministère compte avoir complété les neuf études d'ici la fin de 1996. Bien que le ministère ait réitéré son intention de produire les neuf études en question au cours de la réunion, il n'a fait aucune mention ou apporté de précisions quant à l'avancement des travaux. Le Comité trouve que ce délai est tout simplement inacceptable. Durant la prochaine année, le Parlement aura des choix importants à faire concernant les questions de pension. Afin de bien fonder leurs décisions, les parlementaires auront alors besoin d'information sur les programmes actuels ainsi que sur leur pertinence. Le Comité ne veut donc pas que ces études sur le traitement fiscal de l'épargne-retraite arrivent trop tard. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère des Finances prenne les moyens nécessaires pour accélérer la production des neuf études promises. En attendant, le ministère devra fournir, d'ici le début de septembre 1995, un plan de travail révisé concernant les neuf études.

Surveillance des coûts

Les sommes dépensées pour divers programmes doivent faire l'objet de certains contrôles afin de s'assurer qu'elles sont bien administrées. Le ministère des Finances doit posséder l'information nécessaire afin de connaître quels sont les coûts des encouragements fiscaux. Contrairement aux dépenses directes qui représentent un montant fixe, les dépenses faites dans le cadre des encouragements fiscaux varient selon la demande, ce qui constitue un motif de plus à leur contrôle. En fait, le gouvernement ne connaît la valeur exacte des crédits demandés que lorsqu'il reçoit les déclarations de revenus, soit plusieurs mois après l'engagement des dépenses. Il incombe au ministère des Finances de suivre de près le comportement des contribuables afin

d'anticiper dans la mesure du possible l'impact sur les coûts des changements dans les paramètres (législation, admissibilité) et d'intervenir de façon rapide si l'esprit de la politique n'est pas respecté. En ce moment, le Comité est d'avis que le ministère des Finances ne gère pas les programmes d'encouragements fiscaux de façon adéquate.

Le cas des demandes de redressement pour la recherche et développement montre à quel point il est important de contrôler les encouragements de façon systématique. Le directeur de la Division de l'impôt des entreprises du ministère des Finances a admis devant le Comité que les modifications du budget de 1994 (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) avaient pour but de limiter l'utilisation du crédit pour des dépenses qui auraient eu lieu quand même. Le Comité partage l'avis du vérificateur général qui croit que si le ministère des Finances avait mieux surveillé la situation et déterminé plus tôt que des changements étaient nécessaires, il aurait reçu moins de demandes et les coûts transitoires auraient été moins élevés. En plus du montant élevé des crédits eux-mêmes, le Comité s'inquiète du coût non négligeable que représente le traitement de ces 15 000 demandes de redressements. Le Comité recommande donc :

Que Revenu Canada fournisse, une fois toutes les demandes de redressements vérifiées, un compte rendu des coûts transitoires en termes de recettes perdues et de frais d'administration.

Le cas des institutions financières qui ont reçu des crédits d'impôt pour des activités de recherche et développement dans le domaine des logiciels montre une fois de plus qu'il est important de surveiller les encouragements pour déterminer si les activités pour lesquelles les contribuables demandent des crédits sont bien celles que l'on veut encourager. Le ministère des Finances a procédé à des modifications à ce sujet dans le budget de février 1995. Le Comité se demande si le ministère aurait agi de la même façon si ce n'eût été de la publicité qui a entouré toute l'affaire en décembre dernier. En fait, le ministère savait déjà que ce cas causait problème mais il n'a agi que tout récemment. Le Comité s'attend à ce que le ministère gère les risques associés à ce genre de situation de façon plus prudente et plus efficace. Le Comité note que cela n'a pas toujours été le cas par le passé. Par exemple, le Comité faisait rapport en 1986 sur le programme de crédits d'impôt à la recherche et au développement (CIRS). Le Comité était d'avis que le ministère des Finances avait fait preuve de négligence en ce qui touche l'administration du programme. Dix ans après avoir mis fin au CIRS, il existe toujours des soldes impayés considérables. Plus récemment, le Comité s'est penché sur les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant la déduction relative aux ressources (l'affaire Gulf). Il a déploré l'absence d'un processus formel de gestion des risques et a recommandé que soit établi un tel système. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère des Finances, en collaboration avec Revenu Canada, s'assure que des mécanismes adéquats de surveillance sont en place

pour que des situations comme celles des redressements ou des crédits d'impôt accordées aux institutions financières puissent être détectées le plus tôt possible. Lorsque cela se produit, le ministère devrait s'assurer que des mesures sont prises rapidement afin de limiter les pertes fiscales.

En ce qui concerne le programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite, le Comité a été étonné du fait que sa gestion était assumée par seulement trois personnes. Le Comité croit que ce nombre est loin d'être suffisant compte tenu de l'importante tâche : contrôler et évaluer les coûts et l'efficacité, présenter des rapports à ce sujet et suggérer des changements pour améliorer le programme. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère des Finances s'assure que les ressources affectées à la gestion du programme d'aide fiscale à l'épargne-retraite sont adéquates.

Stratégie d'observation du ministère du Revenu

Le Comité est préoccupé par le fait que le ministère ne possède pas tous les outils nécessaires pour lui permettre de faire observer efficacement la loi concernant l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Par exemple, il a été discuté au cours de la réunion que l'on pourrait en faire plus pour déterminer la validité des déductions demandées par les contribuables concernant les REÉR. Le sous-ministre adjoint (Direction générale de la politique et de la législation) a indiqué au Comité que toutes les réclamations pour les REÉR sont sujettes à validation et à vérification comme toute autre déduction réclamée par les contribuables, lesquels doivent fournir des reçus sur demande. Cependant, le Comité croit que les émetteurs de REÉR (surtout des institutions financières) devraient également participer au processus puisque en ce moment rien ne les oblige à remettre à Revenu Canada des renseignements sur les cotisations versées. Par conséquent, le Comité recommande :

Que Revenu Canada demande aux institutions financières de soumettre des informations sur les REÉR comme elles le font avec les T-5.

Le ministère a l'intention de prendre plusieurs initiatives au cours de la prochaine année afin d'améliorer sa stratégie d'observation. Afin de suivre les progrès du ministère dans ce domaine, le Comité recommande donc :

Que le ministère lui soumettre, d'ici octobre 1995, un plan de travail des mesures qu'il compte prendre en 1995-1996 pour répondre aux recommandations du vérificateur général ainsi qu'aux préoccupations exprimées par le Comité au cours de la réunion.

Le Comité demande au gouvernement de répondre au présent Rapport conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n^os^ 29 et 34 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le jeudi 18 mai 1995

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DIXIEME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d)* du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 18 du Rapport du vérificateur général pour 1993 - Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - Les programmes pour les aînés.

Introduction

Lors de la publication du rapport du vérificateur général en février 1994, la question des plus-payés de pensions estimés entre 120 et 200 millions de dollars par le VG a fait couler beaucoup d'encre. Pour le Comité, derrière ces chiffres se cachait une question plus importante : la capacité du ministère à gérer efficacement les programmes de pension.

Le Comité a donc tenu deux réunions sur le sujet les 3 novembre et 6 décembre 1994 avec des hauts fonctionnaires du ministère du Développement des ressources humaines et du Bureau du vérificateur général du Canada. Le ministère a également remis à la demande du Comité un Plan d'action interne pour les programmes de la sécurité du revenu dont il sera fait mention dans ce rapport.

Mise en situation

Il existe plusieurs programmes pour les aînés au Canada mais les programmes de pension constituent de loin la part la plus importante en terme financier. En 1992-1993, les prestations versées dans le cadre de ces programmes atteignaient près de 30 milliards de dollars.

Il existe deux principaux programmes de pension : le programme de la Sécurité de la vieillesse (SV) et celui du Régime de pensions du Canada (RPC). Le programme de la Sécurité de la vieillesse fournit des prestations financières directes qui visent à favoriser et à améliorer la sécurité du revenu des personnes de 65 ans et plus. Le programme, qui est financé à partir des recettes fiscales générales, regroupe trois composantes : la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint. La Sécurité de la vieillesse est assujettie à la disposition de récupération : les retraités à revenus élevés doivent rembourser une partie ou la totalité

de leurs prestations.

L'objectif du Régime de pensions du Canada (RPC) est d'assurer une protection de base au moment de la retraite, en cas d'invalidité ou de décès. Contrairement à la Sécurité de la vieillesse, le RPC est un programme contributif. Le gouvernement fédéral gère le programme et verse les prestations provenant des cotisations reçues mais ne contribue pas comme tel au Programme. Sauf exceptions, tous les travailleurs âgés entre 18 et 64 ans doivent verser une cotisation déterminée par les gains annuels. En 1993, les employés ont contribué 2,5 p. cent de leurs gains cotisables, jusqu'à une limite de $752.50 et les employeurs ont versé une somme équivalente (jusqu'à une limite de $752.50).

Le coût des programmes croîtra de façon importante au cours des années à venir. Les prévisions liées à la Sécurité de la vieillesse montrent que le coût des prestations doublera d'ici 30 ans. A ce moment, les cotisations des employés et employeurs au Régime de pensions du Canada auront atteint environ 12 p. 100. Certains groupes ont déjà fait part de leurs craintes au sujet du financement du Régime de pensions du Canada (RPC). Ils ont proposé d'augmenter l'âge minimum pour recevoir les prestations.

Même si tous ne partagent pas ces craintes, il n'en demeure pas moins qu'il est important que ces programmes soient bien gérés afin d'en contrôler les coûts. Le Comité a donc cherché à savoir si le ministère s'acquittait convenablement de cette tâche et s'il gérait les programmes de pension avec efficacité et efficience.

Lors des deux réunions sur les programmes de pensions, les préoccupations des membres ont porté sur les cinq points suivants : Manque d'information, cadre de gestion, plus-payés, services aux clients (appels téléphoniques et processus d'appel) et projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu.

A. Manque d'information

La proportion grandissante d'aînés au cours des prochaines années aura un impact important sur les coûts des programmes de sécurité du revenu. Une information complète et à propos sur la capacité financière d'assumer les coûts du programme de même que sur son efficience est essentielle. Le Comité est d'avis que les parlementaires doivent avoir cette information en main lorsque vient le temps de prendre des décisions au nom de tous les Canadiens. Pourtant, les rapports annuels sont souvent publiés avec beaucoup de retard et la Partie III du Budget des dépenses ne contient pas vraiment d'information sur les coûts futurs. De plus, peu d'efforts sont faits pour accroître la compréhension du RPC de la part du public.

Le ministère a établi des mécanismes internes afin de s'assurer que les rapports annuels soient déposés en temps plus opportun. Les rapports annuels des programmes de la sécurité du revenu pour les années 1989-1990 à 1992-1993 ont été déposés en mars 1994. Le rapport pour l'année 1993-1994 a été déposé en février 1995. Le Comité croit

que le ministère devrait essayer de faire encore plus afin de réduire le délai entre la fin de l'année financière et la publication du rapport. Par conséquent, il recommande :

Que le ministère dépose son rapport annuel sur les programmes de la sécurité du revenu au plus tard six mois après la fin de l'année financière.

Selon le ministère, une stratégie de communication sur le fonctionnement du Régime de pension du Canada a été développée et est en train d'être implantée. Le Comité croit que les contribuables doivent être rassurés par le gouvernement sur la viabilité à long terme du Régime et renseignés sur tout changement susceptible de survenir dans les coûts et bénéfices futurs du programme. Le Comité recommande donc :

Que le ministère fasse part au Comité du coût et des progrès réalisés (au 31 décembre 1995) dans la mise en place de sa stratégie de communication d'ici le 31 janvier 1996. Le ministère devra également mettre en place des mécanismes afin d'évaluer les résultats de cette stratégie et de pouvoir en rendre compte.

De façon plus générale, le Comité croit qu'il est primordial que les parlementaires et la population soit sensibilisés aux coûts importants que représenteront les programmes de pension dans l'avenir. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère inclue des renseignements sur les coûts futurs du Régime de pensions du Canada, du programme de la sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti dans la Partie III du Budget des dépenses.

B. Cadre de gestion

Le Régime de pension du Canada est financé par des cotisations comme dans le secteur privé mais est administré par le gouvernement fédéral qui verse les prestations. Les autres programmes pour les aînés sont financés grâce aux recettes fiscales. De ce fait, les décisions prises pour un programme ne sont pas nécessairement valables pour l'autre. Comme dans le secteur privé, la gestion du RPC devrait se faire au profit des cotisants et des bénéficiaires. Le Comité s'inquiète du fait qu'il n'existait aucun plan pour orienter la gestion globale du RPC au moment de la vérification. Plus spécifiquement, le Comité ne croit pas que la structure de gestion actuelle fasse en sorte que les décisions prises pour gérer le RPC sont celles qui maximisent son rendement.

Selon son Plan d'action, le ministère travaille à l'élaboration d'un meilleur cadre de responsabilisation en réalisant plusieurs activités comme, entre autres, la préparation d'un plan d'affaires (business plan) du RPC. Des protocoles d'entente entre ministères sont révisés pour clarifier les rôles et les responsabilités en matière de gestion du RPC.

Le Comité est d'avis que le ministère fait des efforts pour améliorer la structure du cadre de gestion du RPC. Cependant, il veut s'assurer que ces mesures se traduiront par des résultats concrets. Par exemple, le Comité veut avoir la certitude que le processus de prise de décision et d'approbation concernant les initiatives du RPC fonctionne de façon telle que les administrateurs n'aient pas à dépendre de façon ultime du Conseil du Trésor pour l'autorisation de dépenses administratives qui généreront des économies dans les prestations. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère incorpore dans son cadre de gestion des mécanismes qui lui assurent une indépendance dans sa prise de décision et d'approbation concernant les initiatives du RPC.

Que le ministère fournisse au Comité, d'ici le 1er septembre 1995, des précisions quant au contenu de son plan d'affaires. Le Comité voudrait savoir, entre autres, si le plan contient des objectifs (par exemple pour les plus-payés) et quels sont les moyens pris pour les atteindre de même s'il indique qui doit rendre compte des résultats.

C. Plus-payés

En plus d'occasionner des pertes financières, la question des plus-payés a semé des doutes quant à la capacité du ministère à assurer la prestation des programmes de pension. Les systèmes en place n'ont pas pu déceler et enregistrer la grande majorité des plus-payés. De plus, très peu de ces plus-payés ont été récupérés. Deux secteurs des programmes engendrent la plus grande partie des plus-payés : l'absence de processus efficaces pour la réévaluation de l'invalidité du RPC et le renouvellement du Supplément de revenu garanti de la Sécurité de la vieillesse. Au cours de la deuxième réunion, le sous-ministre adjoint a fait état des progrès du ministère sur cette question.

a) Réévaluation de l'invalidité (65 millions)

Le ministère a fait savoir qu'en 1993, une équipe de dix membres a été affectée à un projet de réévaluation de l'invalidité ce qui a permis de réaliser des économies de 12,9 millions de dollars. Suite à ce succès, le ministère a présenté une soumission au Conseil du Trésor (qui a reçu approbation) pour obtenir des ressources additionnelles qui seraient affectées à cette même tâche. Jusqu'à maintenant, cet effort s'est traduit par la récupération de 22 millions de dollars. Le ministère espère avoir cerné le 43 millions qui reste d'ici décembre 1995.

b) Renouvellement du SRG (40 millions)

Jusqu'à maintenant, les mesures du ministère ont permis de récupérer 2,6 millions de dollars. D'autres mesures seront mises en place pour récupérer les sommes de façon permanente. Par exemple, d'ici 1995-1996, le personnel du Programme de la sécurité recevra beaucoup plus tôt de Revenu Canada les données sur les déclarations de revenu dont il a besoin. Ils pourront ainsi vérifier avant le début de l'année

les revenus déclarés sur les formulaires de demande de renouvellement annuel. Les clients recevront les montants exacts auxquels ils ont droit réduisant ainsi le nombre de paiements versés en trop de façon significative. Le projet de loi C-54 (rendu à l'étape de l'étude en Comité) permettra de faire cette démarche. Le ministère espère récupérer le 37,4 millions qui reste d'ici le milieu de 1996.

c) Autres (70 millions)

Jusqu'à maintenant, le ministère a réussi à identifier 14 millions à titre d'autres plus-payés. Il compte pouvoir cerner le reste lorsque le projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu sera terminé (milieu de 1997).

Le Comité estime que le ministère prend des mesures concrètes pour régler la question des plus-payés. Toutefois, il veut s'assurer que le ministère va effectivement mettre en place ces mesures comme prévues. Le Comité recommande donc :

Que le ministère fasse rapport sur la situation des plus-payés (au 31 décembre 1995) au plus tard le 31 janvier 1996.

D. Services aux clients

Le Comité est préoccupé par le fait que le ministère offrait à sa clientèle, au moment de la vérification effectuée par le VG, un service inadéquat en ce qui concerne les appels relatifs aux prestations d'invalidité du RPC et les services téléphoniques relatifs aux pensions. Par exemple, les centres de service aux clients du ministère recevaient 4 millions d'appels téléphoniques par année, mais sept autres millions d'appels étaient interrompus ou abandonnés en cours de route par les personnes appelantes.

Durant la réunion, le sous-ministre a fait savoir qu'en janvier 1994, des ressources additionnelles ont été affectées à la grandeur du pays et un centre téléphonique a été ajouté à Bathurst. En octobre 1994, le pourcentage de demandes traitées a passé de 39 à 90 p. 100. L'objectif est de 97 p. 100. Le ministère semble donc avoir amélioré son service téléphonique. Pourtant, le Comité estime que le ministère devrait aussi chercher à réduire les besoins de communiquer par téléphone avec le ministère. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère fasse rapport sur la situation des appels téléphoniques (au 31 décembre 1995) d'ici le 31 janvier 1996. De plus, le ministère devrait faire des recherches afin de déterminer les causes des nombreux appels téléphoniques et prendre des mesures pour y remédier. De plus, le ministère devra réduire le nombre de formulaires (14) que doivent remplir les aînés pour présenter leur demande au RPC et au programme de SV afin de diminuer les appels téléphoniques.

En ce qui concerne le processus d'appel du RPC, le nombre grandissant de personnes qui interjettent appel suite à un refus de demande de prestations d'invalidité a créé d'importants arriérés. En

mars 1993, plus de 17 000 cas n'avaient pas été traités et l'attente pouvait aller jusqu'à un an. Le Comité trouve cette situation inacceptable.

Le ministère a indiqué au Comité qu'il avait embauché des employés supplémentaires pour aider à réduire les arriérés. Il prévoit qu'au 31 mars 1995, les arriérés compteront entre 3 200 et 6 000 appels. Le Comité se demande toutefois si cette mesure règle vraiment le problème. Il est d'avis que le ministère devrait chercher à savoir pourquoi le pourcentage d'appels interjetés à l'égard des prestations refusées a augmenté pour atteindre 60 p. cent en 1992-1993 et surtout pourquoi la plupart des personnes qui interjettent appel ont gain de cause mais dans plusieurs cas, seulement au deuxième palier d'appel. Le Comité recommande donc :

Que le ministère fasse rapport sur la situation du processus d'appel du RPC (au 31 décembre 1995) d'ici le 31 janvier 1996. De plus, afin de mieux gérer le processus d'appel, le ministère devrait connaître les causes de l'existence de tels arriérés dans le processus d'appels. Finalement, le ministère devra indiquer le nombre de bénéficiaires qui ont appelé des décisions du ministère.

E.Projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu

Au cours de la réunion, le ministère a souvent mentionné le Projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu comme solution à long terme pour bon nombre d'observations du vérificateur général. Le projet consiste à établir un réseau intégré de prestation des services aux clients pour les programmes de la Sécurité de la vieillesse, du RPC et de la Prestation fiscale pour enfants afin d'améliorer le niveau de services aux clients. Ce projet se poursuivra jusqu'en l'an 2000 au coût de 286,5 millions mais devrait être fonctionnel en 1997.

Il est important que ce projet soit mis en place comme prévu puisque en attendant on doit recourir à des solutions de court terme qui sont moins efficaces. Toutefois, il faut s'assurer que le projet va régler les problèmes comme prévu. Le vérificateur général faisait remarquer qu'au moment de sa vérification, il était impossible de déterminer dans quelle mesure les problèmes dans la mise en oeuvre des programmes, comme les plus-payés, seront étudiés et corrigés. Le Comité compte suivre de près la mise en place du projet et surveiller si les travaux effectués respectent les échéanciers. Par conséquent, il recommande :

Que le ministère fasse rapport sur l'avancement du projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu (au 31 décembre 1995) d'ici le 31 janvier 1996. Par la suite, le ministère devra remette au Comité un rapport d'étape annuel jusqu'à ce que le processus de mise en application soit terminé en 1997. A chaque rapport d'étape, le ministère devra indiquer le coût de la mise en place du nouveau système de même que les épargnes réalisées en comparaison avec l'ancien.

Conclusion

En attendant la mise en place du projet de remaniement et de façon générale, le Comité croit que le ministère ne devrait pas ménager ses efforts afin de trouver des moyens d'innover en matière de prestation des services. L'inefficience des pratiques actuelles est coûteuse. Par exemple, selon les prévisions du ministère, des plus-payés de prestations d'un montant de un milliard de dollars pourraient exister et ne pas être décelés avant que le processus de mise en application soit terminé en 1997. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le ministère développe des pratiques de gestion assurant une prestation plus efficiente des services. Par exemple, les initiatives devraient être approuvées en fonction de ce qu'elles rapportent au bout du compte et non seulement en fonction de l'investissement de départ requis.

Le Comité demande au gouvernement de répondre au présent Rapport conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n^os^ 20, 23 et 34 qui comprend le présent Rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

OPINION DISSIDENTE DE L'OPPOSITION OFFICIELLE
DIXIEME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS
CHAPITRE 18 DU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE 1993
LES PROGRAMMES POUR LES AÎNÉS

Au paragraphe 18.38 de son rapport, le vérificateur général note que le ministère n'as pas déterminé pourquoi les aînés sont si nombreux à s'adresser à lui par téléphone. Or, selon le vérificateur, l'inefficience de certaines méthodes de communication et d'administration expliquerait partiellement cette situation. Entre autres, « Il y a 14 formulaires de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada que les aînés peuvent avoir à remplir. Or, un seul de ces formulaires, la demande pour la Sécurité de vieillesse, est conforme aux lignes directrices adoptées par le Ministère lui-même pour les communications par écrit avec les aînés. »

A la lumière de ces informations, le Bloc québécois recommande de modifier la première recommandation qui traite des appels téléphoniques en y ajoutant :

« Pour son programme de boîte vocale, le ministère devra présenter le coût de ce projet, le nombre d'appels reçus au 31 mars 1995, les économies réalisées, et indiquer si la clientèle apprécie réellement le nouveau système et si elle estime qu'il y a une

nette amélioration de service. »

Ottawa, le mercredi 17 mai 1995

Gilbert Fillion

René Laurin

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le mercredi 31 mai 1995

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

ONZIEME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 28 février 1995, le Comité a examiné le crédit 35 sous la rubrique FINANCES du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1996 et en fait rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*fascicule n° 35 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le lundi 12 juin 1995

Conformément à l'article 108(3)*d)* du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DOUZIEME RAPPORT

I. Introduction et contexte

Le ministère de la Défense nationale (MDN) est celui des ministères fédéraux qui jouit du budget le plus important, et il a donc été beaucoup sollicité dans l'opération de réduction des déficits du gouvernement fédéral. Dans son Budget de février 1995 par exemple, le gouvernement a annoncé que l'enveloppe du MDN serait réduite de 2,8 milliards de dollars sur quatre ans, ce qui touchera le personnel et les infrastructures.

En dépit de ces compressions de dépenses considérables, la part du Ministère dans les dépenses totales du gouvernement fédéral demeure énorme. Le Budget total du MDN de 1994-1995 se chiffrait à 11 545 000

000 $. En 1995-1996, on allouera au Ministère 11 080 000 000 $ au total et les dépenses de défense totales projetées pour 1997-1998 se situent juste au dessous de 10 milliards de dollars. Cela signifie que les dépenses de défense par habitant seront ramenées à environ 340 $ par an contre approximativement 400 $ actuellement.

La réduction du budget du Ministère se produit parallèlement à de profondes transformations des impératifs de la défense au niveau mondial. La fin de la Guerre froide a radicalement modifié les besoins des pays occidentaux en matière de défense, et on ne saisit pas encore parfaitement toutes les retombées de ce phénomène. Le Ministère devra donc s'adapter à cette réalité nouvelle dans les années prochaines et ce, avec des moyens moins grands qu'avant.

Vu les ressources considérables qu'absorbe le MDN et les énormes défis que ce ministère aura à relever, le Comité trouvait particulièrement important d'examiner les chapitres du Rapport du vérificateur général portant sur le MDN. Le Comité tient à ce que les Canadiens bénéficient de forces armées efficaces à un coût raisonnable. En conséquence, le Comité a entendu le vérificateur général et des hauts fonctionnaires du MDN le 28 février au sujet des chapitres 26 et 27 (Réductions de l'infrastructure et Gestion de l'infrastructure) et le 4 avril sur les chapitres 24 et 25 (Systèmes de gestion de la défense et Technologie de l'information).

Durant ces audiences, et dans les réponses écrites fournies à la suite de demandes de renseignements complémentaires, le Ministère a indiqué au Comité qu'il était parfaitement au courant des problèmes à surmonter et tout à fait disposé à les régler. En revanche, le Comité est loin d'être sûr que les mesures proposées sont suffisantes et opportunes. Le Comité note que le Ministère était depuis longtemps au fait d'une partie de ces problèmes, mais n'avait pas pris suffisamment de mesures pour y remédier, malgré s'être à maintes reprises engagé à le faire. Des informations présentées au Chapitre 2 (Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs, pièce 2.3) du Rapport de 1994 montrent que le Ministère n'a pas fini de prendre les mesures nécessaires pour donner suite aux multiples recommandations formulées par le vérificateur général depuis 1984. Ainsi, le Comité n'entend approuver aucune des mesures que le Ministère prévoit prendre tant et aussi longtemps qu'elles n'auront pas produit des résultats concrets. Comme l'a fait remarquer le vérificateur général, il reste encore beaucoup à faire avant que l'on ne puisse considérer comme résolus les problèmes qu'il a décelés.

II. Chapitre 24 - Systèmes de gestion de la défense

Le ministère de la Défense nationale est une organisation extrêmement vaste et complexe qui peut être appelée à exécuter des tâches critiques avec très peu de préavis. Compte tenu de sa taille et de la nature de ses attributions, le MDN a absolument besoin de bons systèmes de gestion, lesquels lui servent notamment à élaborer des politiques, à planifier à long terme, à gérer les fonctions de soutien et à planifier et contrôler les opérations militaires.

Ces systèmes de gestion sont coûteux et complexes, et leur exploitation exige des effectifs importants qui s'élevaient, au moment de la vérification, à environ 11 000 personnes dont la rémunération annuelle totalise 436 millions de dollars. Les sommes et les efforts consacrés à cette fonction essentielle étant considérables, il était raisonnable de s'attendre que les systèmes de gestion du MDN soient bien pensés et produisent de bons résultats. Le Comité a pu constater que ce n'était pas le cas et déplore cette inefficacité notoire qui coûte des millions annuellement au gouvernement depuis plusieurs années.

La vérification dont on fait le compte rendu au chapitre 24 portait sur les éléments essentiels du système global de gestion de la défense : le système d'élaboration des politiques et de développement des forces; le système de gestion des coûts; les systèmes d'information sur l'état de préparation des forces; et les systèmes servant à la gestion des effectifs, des fournitures et des ressources médicales en cas d'urgence et en cas de guerre.

On a décelé des problèmes importants dans chacun de ces systèmes. Les plans produits par le système d'élaboration des politiques et de développement des forces ne contiennent pas les renseignements nécessaires pour orienter la répartition des ressources. Les gestionnaires de tous les niveaux manquent d'informations de bonne qualité - spécialement sur les coûts - sur lesquelles fonder leurs décisions. L'information sur l'état de préparation des forces présente un caractère subjectif et n'est pas recueillie aussi souvent qu'elle le devrait. Enfin, on observe des lacunes importantes dans l'information servant aux décisions de gestion en cas d'urgence ou en cas de guerre.

Chacune des lacunes du système de gestion de la défense relevées par le vérificateur général inquiètent grandement le Comité. Le Ministère a montré qu'il était conscient de ces problèmes et s'est engagé à y remédier. Selon le Comité, les recommandations formulées par le vérificateur général sont un excellent point de départ. Nous nous attendons à ce que ces recommandations soient appliquées intégralement et à temps, contrairement à ce qui s'est passé dans le cas des recommandations contenues dans des rapports antérieurs.

Le Comité a de sérieuses réserves quant aux effectifs nécessaires pour assurer le fonctionnement des systèmes de gestion dans les quartiers généraux notamment la nécessité d'avoir plus de 300 comités de gestion et il appuie l'opinion du Comité mixte sur la défense dont le rapport recommande des coupures substantielles aux quartiers généraux. De plus, le Comité s'inquiète au sujet des grandes lacunes observées au niveau de la gestion des coûts et de l'information sur les coûts.

Effectifs des quartiers généraux

Comme nous l'avons signalé dans l'introduction, les systèmes actuels de gestion de la défense exigent un personnel important. La plupart des employés nécessaires pour assurer le fonctionnement de ces systèmes travaillent dans les quartiers généraux. Dans le cadre d'une

opération de simplification des pratiques de gestion, le Ministère a récemment décidé d'éliminer des niveaux de gestion et de décentraliser les pouvoirs de décision. Dans le Budget de février 1995, il a été annoncé que les quartiers généraux des trois commandements (air, mer et terre) seraient fermés et leurs fonctions réparties entre le quartier général du MDN et les échelons de commandement inférieurs.

Dans son rapport, le vérificateur général fait observer que les effectifs en poste dans les grands quartiers généraux de la défense ont continué de progresser jusqu'en 1992 en dépit de l'intention déclarée du MDN de réduire substantiellement le personnel des quartiers généraux à partir de 1990. Les effectifs des quartiers généraux ont finalement commencé à baisser en 1993, mais très peu. Le 4 avril, le sous-ministre par intérim de la Défense nationale, M. John McLure, a dit au Comité que le MDN avait l'intention de réduire du tiers les ressources actuellement allouées aux quartiers généraux d'ici 1999 (33 :11). Lors de la même audience, le général Paddy O'Donnell, chef adjoint de l'État-major de la Défense, a affirmé que ces ressources seraient réduites de moitié d'ici 1999 (33 :37).

Le Comité note que les effectifs des quartiers généraux ont commencé à baisser, mais il tient à que ce le MDN respecte les objectifs de réduction qu'il s'est fixés à cet égard. Si le MDN a vraiment l'intention de décentraliser davantage de pouvoirs pour les confier aux bases et de maintenir une capacité militaire viable sans excéder ses budgets, il doit continuer de diminuer les effectifs de ses quartiers généraux. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale atteigne l'objectif qu'il s'est fixé de réduire les ressources actuellement allouées aux quartiers généraux de cinquante pour cent d'ici 1999.

Que le ministère dépose, à partir de septembre 1995, un rapport d'étape annuel sur la réduction des effectifs des quartiers généraux.

Gestion des coûts et information sur les coûts

Dans n'importe quelle organisation, les gestionnaires de quelque niveau que ce soit ont besoin d'informations exactes, à jour et complètes pour prendre de bonnes décisions, en particulier sur les coûts.

Le Comité a donc été inquiet d'apprendre que le vérificateur général estime que « 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. » (24.99) On observe des lacunes à cet égard dans plusieurs secteurs cruciaux des systèmes de gestion de la défense et à tous les paliers de gestion.

Au niveau stratégique, la vérification montre que les responsables de la planification au MDN ne se sont pas vraiment donné la peine de faire des estimations afin de déterminer si leurs plans étaient abordables. Par exemple, aucune étude de coûts n'a été faite à l'appui de l'énoncé de politique de 1992, La politique de défense du Canada.

Les projets subséquents de mise en oeuvre de l'énoncé de politique de 1992 ne contenaient que des informations fragmentaires sur les coûts : on n'a estimé les coûts que des activités et projets déjà approuvés par le Ministère, en négligeant les autres éléments, dont la facture a plus tard été évaluée à 700 millions de dollars. Qui plus est, en ce qui concerne les éléments dont les coûts ont effectivement été évalués, le vérificateur général s'est rendu compte que les coûts excédaient de 542 millions de dollars les sommes sur lesquelles on pouvait compter dans chacune des cinq premières années du plan de 1992.

Le Comité est d'avis que les études de coûts sont un élément crucial de la planification des politiques et du développement des forces. En l'absence de chiffres à ce sujet, les responsables de la planification sont privés des informations essentielles dont ils ont besoin pour garantir que les plans qu'ils élaborent sont réalistes et financièrement réalisables. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale présente une information complète et détaillée sur les coûts et des études de faisabilité financière des éléments essentiels de tous ses mécanismes d'élaboration des politiques et de développement des forces.

Le Comité étant par ailleurs convaincu de l'opportunité de communiquer les informations sur la faisabilité financière des plans de développement des forces aux parlementaires et aux contribuables, il recommande aussi ce qui suit :

Que le Ministère incorpore à ses documents publics, notamment les plans opérationnels du ministère et la Partie III du Budget des dépenses, des renseignements sur la faisabilité financière de ses plans de développement des forces.

Il arrive aussi souvent que les cadres supérieurs ne disposent pas de renseignements complets et suffisants sur les coûts lorsque vient le temps de prendre des décisions importantes. Le vérificateur général a examiné à ce sujet dix cas où l'élément coût était essentiel pour rendre une décision. Dans six de ces cas, les renseignements sur les coûts étaient insuffisants. Le vérificateur a par ailleurs étudié douze projets de réduction des coûts afin de déterminer si les systèmes d'information fournissaient aux gestionnaires concernés les renseignements voulus sur les coûts. Dans quatre cas seulement, les projets ont atteint les objectifs fixés; dans les autres cas, c'est souvent un manque de renseignements adéquats sur les coûts qui explique que l'on n'ait pas pleinement atteint les objectifs.

Le Comité a du mal à s'expliquer comment les gestionnaires peuvent prendre des décisions en l'absence de renseignements suffisants sur les coûts. A vrai dire, les observations du vérificateur général prouvent qu'ils ne le peuvent pas. Le Comité a aussi été stupéfait d'entendre des représentants du MDN affirmer à plusieurs reprises qu'ils estimaient avoir des renseignements suffisants pour prendre des décisions importantes (33 :14, 33 :18, 33 :41), ce qui contredit totalement les constatations notées dans le Rapport du vérificateur

général. Le Comité ne peut que douter de ces affirmations. La vérification montre de façon concluante que l'information fournie aux gestionnaires est insuffisante et qu'il s'ensuit des conséquences graves et coûteuses pour le ministère et les contribuables. Le projet canadien de formation aérospatiale est un exemple des plus probant où le ministère s'est trompé de 500 000 dollars sur l'évaluation des coûts de formation de base pour un seul élève. Ce gaspillage est d'autant plus troublant qu'il est parfaitement possible de l'éviter et que nous n'avons pas les moyens de perdre de l'argent ainsi. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale se donne les moyens de fournir aux gestionnaires les informations sur les coûts dont ils ont besoin pour appuyer leurs décisions, en se concentrant en priorité sur les secteurs cruciaux. Ces informations doivent être à jour, exactes et vérifiables.

Le Comité tenant à ce que le Ministère prenne sans tarder des mesures efficaces pour remédier au problème, il recommande aussi ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale présente un rapport détaillé au Comité d'ici avril 1996 sur les progrès réalisés s'agissant de fournir à ses gestionnaires les informations sur les coûts dont ils ont besoin.

Le Comité note que le Ministère n'a pas encore institué les mécanismes qui lui permettraient de déterminer si les mesures de réduction des coûts atteignent les objectifs fixés. Le Comité estime important que les gestionnaires du Ministère disposent de ce type d'information en vue de concevoir d'autres mesures de réduction des coûts, d'apporter les modifications nécessaires aux mesures courantes et d'aider le Ministère à continuer de fonctionner en dépit des contraintes que présentent des budgets réduits. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale élabore dans les meilleurs délais des mécanismes permettant de vérifier les résultats des mesures de réduction des coûts afin de garantir que l'on atteigne les objectifs prévus.

Que le ministère dépose au Comité un rapport sur les mécanismes permettant de vérifier les mesures de réductions des coûts d'ici avril 1996.

Le MDN a informé le Comité qu'il était en train d'apporter des améliorations à la saisie des coûts courants, à la prévision des coûts résultant des décisions prises et à la saisie des coûts réels de celles-ci. Il prend aussi des mesures au sujet du système d'information sur la gestion des ressources, la gestion des centres de coût, le système d'information sur la gestion de l'instruction, le suivi des décisions budgétaires et le système de sensibilisation des clients à la consommation. Le Comité estime que ces mesures pourraient être intéressantes et espère qu'elles feront partie des efforts déployés par

le Ministère pour mieux informer ses gestionnaires de tous niveaux sur les coûts.

Le Comité craint par ailleurs que l'on n'arrive jamais à instituer au Ministère de bonnes pratiques de gestion des coûts en l'absence d'incitatifs. Il est manifeste que l'absence d'informations adéquates sur les coûts décourage une bonne gestion des coûts et qu'on manque de systèmes clairs forçant les gestionnaires à rendre compte des résultats des décisions qu'ils prennent.

Les témoins du MDN ont dit au Comité que le Ministère avait élaboré un plan opérationnel quinquennal comportant une structure de reddition de comptes et des budgets opérationnels ayant pour effet de transférer la responsabilité des décisions relatives aux ressources au plus bas niveau possible. Les commandants de base seront désormais responsables de 40 p. 100 des coûts d'administration de leur base et le Ministère envisage de porter la proportion à 60 p. 100. Cette décision est opportune si l'on considère que les bases et les commandements consomment le gros des ressources. On a aussi informé le Comité que le MDN avait maintenant pour politique de permettre aux commandants de base de conserver les économies réalisées pour les réinvestir dans leur base (33 :34) - un puissant encouragement à gérer les fonds de façon avisée.

Compte tenu de la décentralisation des pouvoirs de décision, le Comité estime que le MDN devrait continuer de chercher des moyens d'assurer une plus grande partie de la gestion financière au niveau des commandements et des bases et de faire connaître aux gestionnaires de ces niveaux les coûts des décisions qu'ils prennent. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale continue de renforcer et d'améliorer les mécanismes de reddition de comptes et d'encouragement. Il devra à cet égard imputer, dans toute la mesure du possible, le coût intégral des ressources consommées aux budgets des commandements et des bases.

III Chapitre 25 - Technologie de l'information

Le ministère de la Défense dépense trente pour cent de la totalité du budget du gouvernement fédéral consacré aux technologies de l'information, ce qui le place au premier rang de tous les ministères à ce chapitre. Le parc d'ordinateurs et de systèmes de télécommunications du MDN occupe presque 8 000 personnes et coûte environ 630 millions de dollars par an à exploiter. Le coût des investissements actuels et prévus pour les quinze prochaines années est estimé à 9,5 milliards de dollars.

Le Comité n'ignore pas que des forces armées modernes ont absolument besoin des meilleures technologies de l'information et il s'attend donc que les dépenses en la matière soient particulièrement bien gérées et que les sommes considérables consacrées par le Ministères à ces technologies ne soient pas gaspillées. La lecture des observations du vérificateur général à ce sujet l'a donc beaucoup déçu.

Les résultats de la vérification sont répartis entre quatre secteurs : les systèmes d'information de commandement et de contrôle, la gestion du programme, la gestion de projet et la gestion des opérations. Le Comité a de graves préoccupations au sujet de chacun.

Systèmes d'information de commandement et de contrôle

Les systèmes d'information de commandement et de contrôle servent à contrôler les opérations militaires et sont donc un élément essentiel à la capacité de mener une guerre. Les éléments terre, mer et air des Forces canadiennes ont chacun leur propre système d'information de commandement et de contrôle.

La guerre du Golfe de 1990 a fait ressortir l'importance de l'interfonctionnement de ces systèmes, laquelle permet aux commandants de tous niveaux de toutes les forces armées de communiquer les uns avec les autres et d'avoir accès aux informations des uns et des autres.

La vérification a montré que les systèmes d'information de commandement et de contrôle des éléments air, terre et mer des Forces canadiennes ne sont pas compatibles et qu'ils sont chacun élaborés pratiquement en vase clos.

Durant l'audience du 4 avril, le sous-ministre par intérim de la Défense nationale a dit au Comité que le MDN voulait remédier aux lacunes des systèmes d'information de commandement et de contrôle par l'application du principe de l'environnement d'information intégrée et en lançant un projet conjoint de système de commandement d'information et de contrôle. Il a dit que ce projet permettrait d'instituer un système interfonctionnel entre le quartier général de la Défense nationale et les commandements subalternes.

Ces initiatives sont tardives, certes, mais le Comité les accueille favorablement et entend que ces voeux se concrétisent. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale rende interfonctionnels, dans les meilleurs délais, les systèmes d'information de commandement et de contrôle; et

Que le ministère avise le Comité dès que les systèmes seront devenus interfonctionnels, et ce avant avril 1996. Si à cette date, cela n'est pas le cas, le ministère devra déposer devant le Comité un rapport expliquant les raisons du délai en indiquant la date prévue pour la mise en oeuvre de systèmes interfonctionnels.

Gestion du programme

On entend par gestion du programme le niveau de gestion supérieur où sont prises les décisions stratégiques et les décisions concernant la répartition des ressources dans l'ensemble du ministère relativement à l'acquisition de technologies de l'information. Il faut appliquer à ce niveau une démarche globale de gestion des investissements en

technologie de l'information pour veiller à ce que l'on réponde aux besoins du Ministère et à ce que l'argent soit dépensé de manière avisée.

La technologie de l'information évolue rapidement. Il faut donc bien planifier et savoir prendre des décisions au moment opportun pour éviter d'acheter du matériel désuet. Or, la vérification a démontré que le Ministère mettait en moyenne sept ans - quatorze si l'on tient compte de la phase de planification - pour mener à terme les projets d'équipement en technologies de l'information, en grande partie à cause du système de gestion du MDN. Comme le dit le vérificateur général, la lenteur du processus à d'énormes conséquences sur les coûts.

Plusieurs aspects particuliers du système de gestion du programme causent les retards. Les propositions doivent être agréées à plusieurs étapes avant de recevoir l'autorisation finale. Comme l'a admis M. McLure, le système de gestion du programme de défense est si complexe et si lourd à administrer, notamment par toute la paperasserie qu'il exige, qu'il est devenu un véritable fardeau. (33 :19) Deuxièmement, les prévisions de dépenses doivent être établies sur des périodes de quinze ans, ce qui convient bien mal aux achats de technologies de l'information dont l'horizon est normalement d'au plus cinq ans. Enfin, le système ne confère pas une priorité suffisante aux projets qui pourraient réduire les coûts d'exploitation.

Le MDN a l'intention de remédier aux retards inutiles en révisant le système de gestion du programme de défense en vue de simplifier les procédures d'achat pour tous les projets. Si cette initiative peut remédier à la trop grande complexité du système, le Ministère doit néanmoins prendre des mesures précises pour éliminer tous les aspects du système de gestion du programme qui causent des retards indus. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale commence à établir ses prévisions de dépenses relativement aux projets de technologie de l'information sur une base quinquennale et qu'il institue un système permettant d'accorder une plus grande priorité aux projets qui réduiront les coûts.

Le Comité constate également que le Ministère n'a pas respecté complètement ses engagements pour ce qui est de revoir et de modifier son système général de gestion du programme, en réponse aux observations contenues dans le rapport 1992 du Vérificateur général (25 :40). Par conséquent, nous recommandons :

Que le ministère de la Défense nationale fasse rapport au Comité, d'ici le mois d'avril 1996, de ses progrès dans la révision du Système de gestion du programme de défense, relativement à la gestion et aux achats de technologies de l'information.

Gestion de projet

Par gestion de projet on entend l'élaboration, l'acquisition et

l'installation de systèmes de technologie de l'information et l'acquisition des éléments particuliers des programmes de technologie de l'information.

La vérification a porté sur un échantillon de douze projets. Sur ce nombre, cinq, représentant 93 p. 100 de la valeur totale de l'échantillon, présentaient des écarts considérables par rapport aux critères du vérificateur général. Le vérificateur a remarqué notamment de longs retards, des dépassements de coûts substantiels, une absence d'analyses coûts-avantages, une absence de participation des utilisateurs et le non-respect des objectifs déclarés.

Le MDN admet l'existence des problèmes signalés par le vérificateur général et affirme qu'il suit ses recommandations afin d'y trouver des solutions. Le Ministère a par exemple indiqué qu'il étudiait activement une nouvelle démarche progressive et modulaire d'achat des systèmes et qu'il avait pris des mesures pour que les projets d'investissement ne soient approuvés qu'après analyse des solutions de rechange. Il prend aussi des mesures en vue de réduire le roulement du personnel des projets et de veiller à ce que les gestionnaires possèdent les compétences et la formation voulues.

Le Comité constate que le Ministère agit dans le sens des recommandations du vérificateur général, mais il voudrait que l'on ne se contente pas d'envisager la possibilité de fractionner les projets en unités plus simples à administrer. Le Comité estime en effet que le Ministère n'a d'autre choix s'il veut résoudre les problèmes relevés par le vérificateur général. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale adopte rapidement une démarche modulaire à l'égard des projets de technologie de l'information en divisant ceux-ci en unités plus petites et plus simples à administrer.

Le Comité a l'intention de suivre les progrès réalisés par le Ministère à cet égard et il recommande par conséquent ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale présente un rapport au Comité d'ici avril 1996 sur les modifications apportées en ce qui concerne la gestion des projets de technologie de l'information.

Gestion des opérations

Par gestion des opérations on entend l'utilisation des technologies de l'information dans tout le Ministère une fois celles-ci installées. Ces technologies comprennent des ordinateurs indépendants, des réseaux informatiques locaux, de grands centres de données et des systèmes de télécommunications.

Le Ministère a réduit ses coûts de télécommunications de près de 10 millions de dollars par année en mettant sur pied le Réseau numérique à intégration de services de la Défense. On pourrait cependant exploiter davantage les possibilités de ce système, ce qui

permettrait des réaliser des économies additionnelles. Le Ministère a repéré d'importantes possibilités de réduction des coûts - qui, selon les estimations du vérificateur général, pourraient faire économiser 30 millions de dollars par an - mais n'en a pas encore approuvé les plans détaillés de mise en oeuvre. Le Comité estime que l'on devrait procéder sans tarder aux améliorations du réseau de télécommunications qui permettraient de réduire notablement les coûts. Par conséquent, il recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale approuve les plans prévus pour accroître les économies du réseau intégré de données et dépose un rapport devant le Comité d'ici janvier 1996 sur les économies réalisées.

L'Organisation des services d'information de la Défense

A plusieurs reprises dans ce chapitre de son rapport, le vérificateur général impute les difficultés qu'éprouve le MDN sur le plan de la gestion de la technologie de l'information à l'absence d'un service central de gestion. « Un tel service », écrit-il, « 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. » (25.24)

Le 15 juillet 1994, le MDN instituait l'Organisation des services d'information de la Défense (OSID), laquelle regroupe de nombreux éléments de la gestion de la technologie de l'information du Ministère. L'OSID est dirigée par un militaire de haut grade, le général John Leech.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le MDN a dit que l'OSID permettrait de régler une bonne partie des problèmes signalés par le vérificateur général. Si le Comité admet que la création de l'OSID est un pas dans la bonne direction, il reste que cette organisation n'est pas encore responsable de tous les aspects de la gestion de la technologie de l'information : la formation et certains types d'opérations d'approvisionnement relèvent encore d'autres services. Le Comité n'est pas certain que cette organisation dispose de tous les outils nécessaires pour régler les problèmes relevés dans ce chapitre du rapport du vérificateur général. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale s'assure que son Organisation des services d'information de la Défense (OSID) soit dotée de toutes les ressources et de tous les pouvoirs dont elle a besoin pour bien gérer la technologie de l'information du Ministère.

IV Chapitre 26 - Réductions de l'infrastructure

Le ministère de la Défense nationale administre le plus important portefeuille de biens-fonds. Comme le sous-ministre par intérim de la Défense nationale, M. John McLure, l'a dit au Comité, « le MDN possède à peu près le même nombre d'installations que les cinq plus importants

promoteurs commerciaux du Canada » (28 :12). L'entretien de cette infrastructure coûte approximativement 750 millions de dollars annuellement au Ministère.

Les dépenses de défense prévues pour la période 1989-1999 sont réduites de 25 milliards de dollars. La force régulière est réduite de 32 p. 100 (28 800 personnes) et l'effectif civil de 45 p. 100 (16 600 personnes). Lorsque ces compressions seront réalisées, le MDN possédera des effectifs d'environ 60 000 militaires et 20 000 civils. De telles compressions des forces armées entraînent forcément une réduction des besoins du Ministère en infrastructures.

Le Ministère a déjà annoncé qu'il allait diminuer son portefeuille de biens-fonds en réduisant, en amalgamant ou en fermant certaines installations. Certaines réductions et fermetures avaient été annoncées dans le Budget de 1989. Plus récemment, on a annoncé dans le Budget de 1994 la réduction de cinq bases, la consolidation de deux bases, et la fermeture de quatre bases, de deux détachements, de deux collèges militaires et de plusieurs autres installations plus petites. De nouvelles réductions importantes ont été annoncées dans le Budget de 1995 : deux bases sont réduites, deux bases et quatre détachements sont fermés, de même que les quartiers généraux des trois éléments (air, terre et mer).

Dans le document sur les incidences du Budget sur la Défense nationale paru en février 1995, le MDN indique que l'on se fonde sur les impératifs des opérations et de l'instruction pour choisir les installations qui demeureront ouvertes. Il décrit dans ce document les besoins opérationnels qui ont présidé au choix de 12 à 14 installations. On est près des infrastructures minimales nécessaires pour appuyer les Forces canadiennes établies dans une étude réalisée par le MDN en 1975, modèle dont le vérificateur général dit qu'il pourrait faire économiser entre 360 et 970 millions de dollars annuellement. Si l'on en juge par les critères utilisés pour choisir les installations qui resteront ouvertes et par les économies potentielles en jeu, il est probable que le Ministère réduira encore davantage ses biens fonciers. Le processus de sélection des installations visées revêt donc une grande importance.

Actuellement, c'est le Ministère qui, en consultation avec le gouvernement, décide quelles installations seront visées par le processus de rationalisation. Il s'agit d'un processus interne dont les décisions ne sont rendues publiques qu'au moment du dépôt du budget annuel. Les témoins du Ministère ont expliqué qu'il fallait procéder ainsi en raison du caractère urgent des réductions : une procédure plus ouverte au public prendrait tout simplement trop de temps. Le Comité estime quant à lui que le secret de cette procédure ne garantit aucunement la fermeture rapide des installations jugées excédentaires. Il est des cas où des bases sont demeurées ouvertes bien longtemps après qu'on ait annoncé leur fermeture.

Le Comité estime que le processus de prise de décisions actuellement utilisé pour choisir les installations qui feront l'objet d'une rationalisation ne convient pas. Il ne donne pas aux localités

concernées la possibilité de participer à la décision prise et ne leur laisse pas beaucoup de temps pour s'y adapter. On ne donne pas toujours aux collectivités frappées par la fermeture d'installations militaires une explication complète des facteurs motivant la décision de telle sorte que celles-ci le plus souvent protestent, ce qui est bien compréhensible. Le vérificateur note que de telles protestations ont déjà entraîné le report de la fermeture de certaines installations, forçant le MDN à assumer les coûts du maintien d'installations dont il n'avait plus besoin. Dans d'autres cas, lorsque les fermetures se sont effectivement concrétisées, le gouvernement s'est vu forcé d'offrir une aide financière imprévue et souvent importante aux collectivités touchées. Le Comité estime qu'il doit exister un moyen de rationaliser les infrastructures du MDN tout en évitant une bonne partie de ces problèmes, ou tout au moins en les minimisant le plus possible.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité et dans son propre rapport, le vérificateur général a décrit plusieurs méthodes possibles de rationalisation des infrastructures militaires. Aux États-Unis, par exemple, la rationalisation suit un processus fixé par la loi. Un conseil indépendant tient des audiences publiques où les militaires, les collectivités concernées et d'autres peuvent faire valoir leur point de vue. Les conclusions du conseil sont ensuite soumises au Congrès, lequel prend la décision définitive. Au Canada, le Groupe consultatif sur les infrastructures de la Défense avait fait des recommandations en ce sens en 1992. Il avait notamment fait valoir la nécessité pour le gouvernement de mettre au point une démarche qui autorise une discussion publique et ouverte de la question et qui accorde aux collectivités touchées par des fermetures un délai suffisant d'adaptation.

Les recommandations du Groupe ont été entérinées par le Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants dans un rapport déposé le 3 décembre 1992. Dans sa réponse, le gouvernement a indiqué qu'il n'avait « pas encore mis au point les détails du processus d'examen ». Depuis, ni les recommandations du Groupe, ni celles du Comité permanent, n'ont été mises en application.

Le Comité est convaincu de l'opportunité d'utiliser un processus aussi ouvert et transparent que possible pour effectuer la rationalisation des installations militaires. Toutes les parties concernées pourraient ainsi être consultées et participer aux décisions prises. Il y a fort à parier que l'adoption d'un processus plus ouvert aboutisse à des décisions plus facilement acceptées par toutes les parties et que le Ministère pourrait ainsi accélérer la rationalisation des installations excédentaires. Le Comité estime par ailleurs que, les questions de défense étant importantes pour tous les Canadiens et absorbant une bonne part de leurs impôts, le public canadien mérite d'être tenu au courant le plus possible du processus de rationalisation. Enfin, nous notons que les mesures prises par le gouvernement pour ouvrir davantage le processus budgétaire lui-même ont été extrêmement bien accueillies. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le gouvernement élabore un processus de rationalisation de

l'infrastructure du ministère de la Défense nationale aussi ouvert et transparent que possible et permette aux parties concernées d'être consultées.

Le Comité recommande en outre ce qui suit :

Que, lors de l'élaboration d'un processus de rationalisation plus ouvert et transparent, le gouvernement tienne dûment compte du rapport et des recommandations soumis en 1992 par le Groupe de travail du ministre sur l'infrastructure de la Défense.

V Chapitre 27 - Gestion de l'infrastructure

La gestion de l'infrastructure du MDN coûte cher au Ministère et aux contribuables. Au moment de la vérification, le Génie construction, le service chargé de l'infrastructure, exigeait 2 000 années-personnes militaires et 6 900 années-personnes civiles et engageait des dépenses de plus de 750 millions de dollars annuellement au chapitre du personnel, des opérations et de l'entretien. En outre, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada paie approximativement 110 millions de dollars par an en subventions tenant lieu d'impôts fonciers pour les biens du MDN.

Même après les réductions, le Ministère possédera encore quand même une infrastructure substantielle. Compte tenu des contraintes financières considérables visant le Ministère, il est indispensable que cette infrastructure soit gérée suivant des pratiques saines et efficaces.

Après examen de ce chapitre du rapport du vérificateur général, le Comité a découvert que plusieurs aspects de la gestion pourraient être grandement améliorés. Nous pensons notamment à l'entretien différé, à la productivité des services d'entretien, à la gestion des logements familiaux et aux subventions tenant lieu d'impôts fonciers qui sont versées aux municipalités pour le compte du Ministère.

Entretien différé

Le vérificateur général estime que le Ministère avait un arriéré de travaux d'entretien représentant environ 1,7 milliard de dollars au moment de sa vérification. Les travaux d'entretien sont différés pour de multiples raisons. Certaines pratiques en usage au ministère incitent les gestionnaires à prélever sur les budgets d'entretien les fonds nécessaires pour effectuer des dépenses d'investissement, par exemple des réfections. Soixante-dix millions de dollars environ sont ainsi prélevés annuellement sur les budgets d'entretien. De plus, une politique du Ministère permet l'affectation de fonds de fonctionnement (qui servent normalement à payer l'entretien) à des réflections importantes, ce qui est contraire à la politique du Conseil du Trésor voulant que les réfections importantes soient considérées comme des dépenses d'investissement. En conséquence, certaines activités d'entretien importantes ne sont pas effectuées, et les informations sur les coûts nécessaires à la gestion des infrastructures sont faussées.

En réponse à des demandes de renseignements complémentaires du Comité, le Ministère a dit qu'il était en train d'élaborer un plan d'investissement à long terme dans le cadre de son plan opérationnel à l'égard des constructions de remplacement. Cette mesure devrait accélérer le processus d'approbation des dépenses d'investissement et réduire, voire éliminer l'utilisation des fonds d'entretien pour financer des travaux de réfection. Selon le Ministère, les ligne directrices du Conseil du Trésor sur la recapitalisation contiennent des définitions très étroites et peut-être trop restrictives. Le MDN prévoit entamer des négociations avec le Conseil du Trésor durant l'été 1995 pour déterminer quelles sont les possibilités d'harmonisation de leurs lignes directrices en la matière.

Le Comité est au courant des mesures qui ont été prises jusqu'à présent, mais il estime que l'on doit en faire davantage pour harmoniser les lignes directrices du MDN et du Conseil du Trésor sur la recapitalisation. Par conséquent, il recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale prenne immédiatement des mesures pour rendre ses lignes directrices relatives à la recapitalisation conformes à celles du Conseil du Trésor.

Dans l'intervalle, le Comité recommande ce qui suit :

Que le Ministère respecte les normes de capital de l'Institut canadien des comptables agréés jusqu'à ce soient harmonisées ses lignes directrices et celles du Conseil du Trésor en matière de recapitalisation.

Productivité des services d'entretien

Le vérificateur général indique dans son rapport que la productivité des gens de métier du Génie construction était inférieure du tiers à celle de ceux du secteur privé, ce qui coûterait au Ministère quelque 50 millions de dollars par an. Le Ministère est au courant de ce problème depuis dix ans, mais n'a pas adopté les pratiques commerciales qui avaient été proposées en solution.

Le Ministère dit qu'il a lancé un examen complet destiné à améliorer les services veillant au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures. Les gens de métier commencent à se rendre sur les lieux de travail par leur propres moyens (et non plus en se servant des services de transport militaire) et le Ministère a lancé une initiative, Socio-Tech, pour accroître la productivité.

Le Comité estime cependant que le Ministère doit immédiatement prendre des mesures plus énergiques pour réduire l'ampleur des pertes dans ce secteur. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale cherche activement des moyens de réduire les coûts des services d'entretien et qu'il envisage notamment de confier ces services au secteur privé ou d'exposer ses propres services internes à la concurrence.

Que le ministère dépose un rapport d'ici avril 1996 sur les objectifs de réduction des coûts et les économies réalisées.

Logements familiaux

Sur les quelque 34 000 immeubles que possède le MDN, 24 000 servent à loger le personnel marié. Les logements familiaux enregistrent des déficits de fonctionnement depuis 1978, lesquels se chiffrent actuellement à environ 30 millions de dollars par an.

Pour réduire ces déficits, le MDN a pris des mesures en vue de la création d'un organisme de service spécial, le Bureau du logement de Forces canadiennes, qui serait chargé d'administrer les logements familiaux. Il a soumis une proposition en ce sens au Conseil du Trésor, laquelle n'avait pas encore été approuvée au moment des audiences du Comité.

Le Comité a demandé au Ministère des renseignements complémentaires concernant son projet de création d'un bureau du logement et a trouvé certains aspects de ces plans assez décevants. Il constate par exemple que le Ministère est disposé à perdre de l'argent sur ces installations pendant cinq ans (1993-1998) : cela ne serait jamais toléré dans le privé. Ensuite, la majeure partie des économies proviendraient d'une réduction des allocations de logement temporaire - des allocations versées pour loger ailleurs le personnel des forces armées en attendant que leur propre logement soit prêt. Enfin, les autres dépenses directes et indirectes totales ne seraient pas beaucoup réduites à en juger par les projections.

Le Comité convient avec le vérificateur général que le Ministère doit agir de toute urgence pour éliminer les déficits de fonctionnement des logements familiaux. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale apporte les modifications nécessaires à son plan opérationnel relativement au Bureau du logement des Forces canadiennes de manière à mettre un terme aux déficits de fonctionnement des logements familiaux avant l'exercice 1997-1998. Le Comité demande au ministère de déposer ce nouveau plan d'ici janvier 1996.

Le Comité recommande en outre ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale et le Conseil du Trésor prennent les mesures nécessaires pour instituer le plus rapidement possible un organisme de service spécial chargé de l'administration des logements familiaux du MDN.

Subventions tenant lieu d'impôts fonciers

D'après des estimations effectuées en 1992, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) verse annuellement 110 millions de dollars aux municipalités en remplacement des impôts fonciers à l'égard des biens-fonds du MDN. Les installations du MDN sont censées

bénéficier en retour de services municipaux et scolaires. Or, le vérificateur s'est rendu compte que certaines bases du MDN fournissent elles-mêmes ces services, ce qui représenterait environ 30 p. 100 des services municipaux pour lesquels le gouvernement verse des subventions tenant lieu d'impôts fonciers. Les commandants des bases ont reçu l'ordre d'éliminer ce genre de chevauchements, mais ils n'ont aucun contrôle sur une bonne partie des dépenses de la base engagées pour des services de type municipal assurés par le Ministère.

En réponse aux questions du Comité, le Ministère a fait savoir que les commandants des bases étaient encouragés à discuter de la question des subventions remplaçant les impôts fonciers avec des représentants de TPSGC et à engager des négociations avec les municipalités qui n'assurent pas la totalité des services municipaux. Selon le Ministère, cette procédure aidera à établir et à renforcer la reddition de comptes en ce qui a trait aux dépenses, à identifier les cas véritables de chevauchement des services et à supprimer les dépenses inutiles au titre des services municipaux. Le Ministère affirme également que, lorsque des municipalités refusent d'offrir les services municipaux aux bases, TPSGC aidera le personnel du MDN dans les négociations avec les autorités municipales et corrigera au besoin le montant des subventions conformément à la *Loi sur les subventions aux municipalités*. Le Ministère a l'intention de suivre les résultats, d'évaluer le montant des économies et de modifier au besoin la procédure.

Le Comité trouve cette démarche intéressante et il espère qu'elle donnera d'heureux résultats. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale fasse rapport au Comité sur les résultats de l'examen des nouvelles procédures élaborées en vue d'améliorer la communication entre le MDN et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada au sujet des subventions versées en remplacement de l'impôt foncier et des services municipaux. Le Ministère a jusqu'en avril 1996 pour produire ledit rapport.

Les subventions versées en remplacement des impôts fonciers sont payées par TPSGC et ne sont pas imputées aux budgets des installations concernées. Le Comité estime que cette façon de procéder nuit à la reddition de comptes et prive les commandants de base d'importants renseignements sur les coûts dont ils ont besoin pour bien gérer leurs ressources. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que des mesures soient prises pour que les subventions versées en remplacement d'impôts fonciers soient imputées directement aux budgets des installations du MDN concernées.

Le Comité estime par ailleurs insuffisant de donner l'ordre aux commandants des bases de supprimer les chevauchements lorsque leur base offre des services que peut assurer la municipalité locale s'ils ne contrôlent pas totalement cette partie de leur budget. Si l'on veut supprimer les dépenses superflues à cet égard, cela doit changer. Par

conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le ministère de la Défense nationale confie aux commandants de base une plus grande part de responsabilité quant aux dépenses relatives aux services assimilables aux services municipaux; et

Que le ministère informe le Comité d'ici janvier 1996 des nouvelles responsabilités déléguées aux commandements de base.

VI Conclusion

A la fin de l'audience du 4 avril, le vérificateur général a dit qu'il lui serait difficile de garantir que les mesures que prendrait le Ministère pour donner suite aux observations du Comité résoudraient tous les problèmes relevés par son bureau (33:52). Il a aussi dit au Comité au début de la réunion que son bureau avait désormais l'intention d'effectuer une vérification des projets des ministères à l'étape de l'élaboration et de faire rapport à leur sujet.

Le Comité est heureux de cette nouvelle orientation et estime qu'elle serait particulièrement utile dans le cas du ministère de la Défense nationale. Il est d'avis que le Ministère doit sans tarder donner suite aux recommandations du vérificateur général et aux siennes énoncées dans le présent rapport s'il veut être en mesure d'offrir les services qu'on attend de lui dans les limites de son budget. Le Ministère a de bonnes intentions, mais à en juger par le passé et par les réserves du vérificateur général, le Comité n'est pas convaincu que le Ministère pourra atteindre tous les objectifs fixés dans le peu de temps qui reste.

Le Comité est par conséquent persuadé qu'il est essentiel, pour les chances de succès du Ministère, que le vérificateur général évalue dès l'étape de l'élaboration et de la mise en oeuvre les initiatives de renouvellement de la gestion prises par le MDN et n'attende pas qu'elles soient terminées pour en faire le bilan. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le vérificateur général surveille régulièrement les mesures prises par le ministère de la Défense nationale pour améliorer ses structures et méthodes de gestion relativement aux systèmes d'information de la gestion, à la technologie de l'information et à la rationalisation et à la gestion de l'infrastructure, et qu'il fasse rapport de ses observations en temps opportun.

Le Comité demande au gouvernement de répondre au présent Rapport conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n^os^ 28, 33 et 35 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le jeudi 15 juin 1995

Conformément à l'article 108(3)*d)* du Règlement, le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TREIZIEME RAPPORT

I Introduction et contexte

A titre d'organisme gouvernemental chargé d'administrer les peines d'emprisonnement et de surveiller les délinquants mis en liberté dans la collectivité pour purger le reste de leur peine, le Service correctionnel du Canada, désigné sous le nom de Service ou SCC dans le présent document, doit assumer des responsabilités particulièrement importantes et coûteuses. En 1992-1993, le SCC a dépensé un peu moins d'un milliard de dollars pour la garde des détenus incarcérés dans les pénitenciers fédéraux et pour la surveillance des délinquants en liberté conditionnelle.

En raison des fonds publics considérables alloués au SCC et du rôle clé qu'il joue afin d'assurer la sécurité du public, le Comité était impatient d'examiner les chapitres du rapport du vérificateur général traitant de cet organisme. Par conséquent, le Comité a tenu deux séances avec le vérificateur général et des fonctionnaires du SCC, les 15 et 22 mars derniers, afin de discuter du chapitre 16 (La garde des détenus) et du chapitre 18 (La surveillance des délinquants mis en liberté) du rapport du vérificateur général de 1994.

II Chapitre 16 : La garde des détenus

En 1992-1993, le Service correctionnel du Canada a assuré la garde d'une population carcérale moyenne de 12 500 détenus dans 43 pénitenciers, situés un peu partout au Canada. Dans la Partie III de son Budget des dépenses 1995-1996, le SCC prévoit une augmentation de 24,5 p. 100 de la population carcérale pour les cinq prochaines années (1994-1995 à 1998-1999). Cette croissance surviendra à un moment où les pénitenciers fédéraux - ils ont 41 ans en moyenne - prennent rapidement de l'âge.

Dans son Budget des dépenses, le SCC indique qu'il réagit à ces prévisions par une « surutilisation de 25 p. 100 de la capacité normale totale des établissements », c'est-à-dire en plaçant deux détenus dans une cellule conçue à l'origine pour une personne, ce qu'on appelle la « double occupation »; par la planification en vue de construire, de rénover ou de réaménager les locaux en fonction de l'utilisation de locaux partagés (c'est-à-dire des cellules conçues pour accueillir plusieurs détenus); par le recours accru aux Accords d'échange de services (AES) établis avec les provinces (c'est-à-dire pour obtenir

des places dans des établissements provinciaux), et par le transfert de détenus à des établissements situés dans d'autres régions.

L'objectif du Programme du SCC est le suivant :

> Contribuer, en tant que composante du système de justice pénale, 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. (Service correctionnel du Canada, Budget des dépenses 1995-1996, Partie III, p.9)

Pour pouvoir atteindre l'objectif de son Programme et protéger la société tout en exerçant un « contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humanitaire » des détenus, le SCC doit pouvoir relever le défi que présente l'augmentation rapide de sa population carcérale, autrement les conséquences seront graves. Lors de sa comparution devant le Comité, le commissaire du Service, en parlant du logement des détenus, a dit croire « qu'il y aura une crise et qu'elle n'est peut-être pas si loin. » (30 :33)

Dans son rapport, le vérificateur général reconnaît que

> Le Service correctionnel cherche très activement à rationaliser ses fonctions administratives et à repenser la manière dont il loge les détenus. (16.13)

Toutefois, si le Service veut éviter une crise du logement, il y a deux objectifs en particulier qu'il se doit d'atteindre. Premièrement, il doit se doter d'un système de classement des détenus selon leur cote de sécurité, ce qui lui permettrait entre autres d'utiliser plus efficacement les installations actuelles et de mieux prévoir ses besoins futurs. Ce système contribuerait énormément aussi à assurer la protection de la société. Deuxièmement, le processus utilisé pour prévoir les besoins de logement à long terme doit être rationnel et se fonder sur les meilleurs renseignements disponibles. Le Comité s'est donc particulièrement intéressé à ces deux questions.

Le système de classement de sécurité des détenus

Afin de minimiser le risque qu'ils posent pour la société, pour le personnel du SCC et pour les autres détenus, les délinquants sont affectés à trois types fondamentaux d'établissement dont le niveau de sécurité varie. Puisque les coûts de garde augmentent en fonction du niveau de sécurité, il importe de placer les détenus dans le bon établissement afin de contrôler les coûts et de minimiser les risques. Pour ce faire, le SCC utilise deux types d'évaluation. Il effectue une évaluation initiale lorsqu'un délinquant est incarcéré pour la première fois, et il procède, de façon périodique, à d'autres évaluations durant sa période d'incarcération.

Le SCC se sert d'un instrument appelé l'Échelle de classement par niveau de sécurité pour procéder aux évaluations initiales. Cette

Échelle se fonde sur des données objectives et vérifiables. Cependant, au moment de la vérification, son utilisation n'était pas obligatoire dans l'ensemble du système. Il appert que la mise en application de l'Échelle, là où elle est utilisée, n'est pas uniforme, ce qui laisse croire que le personnel a besoin de plus de renseignements et d'une meilleure formation pour s'en servir.

Le manque d'uniformité dans la mise en application de l'Échelle a d'importantes conséquences. Bien qu'en général, le SCC soit en mesure de contrôler les problèmes d'évasion, le nombre de celles qui se produisent pourrait être réduit grâce à l'utilisation adéquate de l'Échelle de classement par niveau de sécurité. A titre d'exemple, une étude menée par le SCC en 1992 sur les détenus évadés des prisons à sécurité minimale en Ontario révèle que l'application adéquate de l'Échelle de classement par niveau de sécurité aurait vraisemblablement empêché 60 p. 100 d'entre de ces évasions puisqu'elle aurait permis de classer et de placer les détenus dans des prisons à sécurité moyenne. Cette Échelle peut donc jouer un rôle clé pour assurer la sécurité du public. Elle peut également aider à contrôler les coûts en faisant en sorte que les détenus soient incarcérés dans des prisons qui correspondent au risque qu'ils posent.

Le SCC indique que son personnel a maintenant reçu de la formation sur l'utilisation de l'Échelle de classement dans le cadre du module de formation sur l'évaluation du risque. En outre, le Service est également en train de mettre en place, partout au pays, une version automatisée de l'Échelle de classement par niveau de sécurité, à titre d'élément du processus d'évaluation initiale des délinquants. Le Comité est heureux de voir que le SCC prend de telles initiatives, mais il croit que d'autres mesures s'imposent. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que l'usage de l'Échelle de classement par niveau de sécurité soit rendu obligatoire pour le classement de sécurité initial des détenus dans tous les pénitenciers fédéraux.

Le Comité est heureux de constater que le SCC prend les mesures nécessaires pour assurer à son personnel une formation sur l'Échelle de classement. Cependant, le SCC indique que cette formation s'est donnée entre octobre 1994 et mars 1995. Le Comité est d'avis que cette formation est trop importante pour n'être offerte qu'une seule fois. Le SCC devrait donc, à l'occasion, évaluer les connaissances de son personnel relativement à l'Échelle de classement et à son utilisation, afin de déterminer si l'Échelle doit être modifiée ou si le personnel doit recevoir une formation supplémentaire. Si une telle formation s'impose, le Service devrait alors l'offrir. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le SCC évalue chaque année les besoins et le niveau de connaissance de son personnel concernant la mise en application de l'Échelle de classement par niveau de sécurité et qu'il lui donne la formation, au besoin.

Dans son rapport, le vérificateur général constate « une

proportion anormalement élevée de dérogations », situation qui se présente quand des détenus sont placés dans des prisons dont le niveau de sécurité ne correspond pas à leur cote de sécurité. Bien que cela se produise parfois pour des raisons valables, le nombre élevé de dérogations laisse supposer que le système de classement de sécurité ait besoin d'être revu et modifié. Par conséquent, le Comité accueille favorablement l'intention du SCC d'évaluer son système d'évaluation initiale des délinquants.

Le SCC s'est engagé à fournir au Comité un rapport provisoire sur les résultats de cette évaluation en septembre 1995. Un rapport définitif sera présenté au Comité d'ici la fin de mars 1996. Du point de vue du Comité, cet examen est essentiel et devrait être effectué de façon régulière afin de veiller à ce que le système de classement des délinquants demeure pertinent et efficace. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le SCC examine son système de classement des détenus tous les cinq ans et qu'il le modifie au besoin.

Outre leur évaluation initiale, les détenus font également l'objet d'une évaluation périodique pendant leur incarcération. Selon les résultats de ces évaluations, les détenus peuvent être transférés à des établissements d'un niveau de sécurité moindre où il en coûte moins cher de les garder. Cependant, il faut prendre garde de ne pas transférer des détenus dans des établissements qui ne correspondent pas à leur cote de sécurité.

Le vérificateur général indique que, contrairement à l'évaluation initiale, le processus de reclassement est qualitatif et fait presque entièrement appel au jugement personnel de l'agent de gestion des cas. Par conséquent, les vérificateurs se sont aperçus que des détenus présentant des facteurs de risque semblables avaient été reclassés et placés dans des prisons à niveau de sécurité différent. Le Comité est donc heureux de constater que le SCC entend revalider son Échelle de classement par niveau de sécurité et créer un nouveau système de reclassement. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le SCC crée un nouveau système de reclassement qui soit entièrement compatible avec l'Échelle de classement par niveau de sécurité et plus quantitatif.

Quand des détenus sont gardés dans des établissements dont le niveau de sécurité est inférieur au niveau de risque qu'ils posent (« sous-placement »), la sécurité du public est alors menacée. S'ils sont logés dans des établissements dont le niveau de sécurité est supérieur à leur cote de sécurité (« surplacement »), il en coûte alors plus cher qu'il ne le faut pour assurer la garde de ces détenus. Les gestionnaires correctionnels devraient disposer de renseignements sur les sous-placements et les surplacements de façon à pouvoir faire des rajustements opérationnels afin de contrôler les coûts d'immobilisation et les dépenses de fonctionnement. Cependant, le vérificateur général a découvert que le SCC ne faisait pas la collecte de ces données. Bien que le SCC prétende qu'il sera en mesure de le faire lorsque son

système d'information de gestion automatisé sera pleinement opérationnel, le Comité est d'avis qu'il y a lieu d'agir avec diligence à cet égard. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le Service correctionnel du Canada établisse immédiatement un système d'information de gestion automatisé et qu'il s'en serve pour recueillir l'information sur les sous-placements et les surplacements.

Enfin, le Comité croit que l'information obtenue grâce au système de classement devrait être utilisée lorsque le SCC planifie ses besoins futurs en matière de locaux. Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

Que le SCC se serve de l'information obtenue en contrôlant l'Échelle de classement par niveau de sécurité et le processus de reclassement dans sa planification à long terme du logement.

Planification du logement des détenus

Tel qu'indiqué auparavant, on prévoit une augmentation rapide de la population carcérale au cours des cinq prochaines années. Bien qu'il reconnaisse que le SCC n'a qu'un contrôle limité sur la taille de la population carcérale, le Comité est d'avis qu'à l'intérieur de ces limites, le SCC pourrait mieux planifier ses besoins futurs en matière de logement. Le Comité se préoccupe particulièrement de deux questions, à savoir le recours à la double occupation pour loger davantage de détenus dans les prisons actuelles et l'absence d'analyses coûts-avantages dans le cadre de sa planification à long terme des besoins en logement.

Double occupation

Entre 1986 et 1993, bien que la population carcérale 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. Pour pallier cette pénurie de locaux, le SCC a eu recours à la double occupation. Le taux de double occupation est passé de 7 p. 100 de la population en 1986 à 24 p. 100 en 1993.

La double occupation peut faire réaliser des économies. Dans son rapport, le vérificateur général souligne que le SCC a évité des déboursés uniques éventuels d'environ 240 millions de dollars en coûts d'immobilisations et qu'il a réussi à réduire ses dépenses de fonctionnement d'à peu près 60 millions de dollars par année en ayant recours à la double occupation.

Le Comité s'inquiète, cependant, des autres incidences de la double occupation. Jusqu'à récemment, le SCC avait pour politique de ne loger qu'un détenu par cellule. Par conséquent, il n'avait établi ni programmes ni procédures relativement à la double occupation. Comme l'a admis le commissaire du Service durant les audiences du Comité, « la décision de loger deux détenus dans une cellule a été prise par nécessité plutôt que pour des raisons de politique. » (30 :12) Il a

ensuite reconnu le fait que son organisme « ne sait pas quelles seront les répercussions à long terme de la double occupation des cellules. » (30 :12)

Le Service correctionnel s'est maintenant doté de politiques et de normes en matière de logement qui comprennent la double occupation des cellules et le partage des locaux (c'est-à-dire le logement de détenus dans des cellules conçues pour une occupation multiple). Le Comité a également été informé qu'entre février et la fin de l'automne de 1994, un groupe de travail a aidé à élaborer les lignes directrices d'une politique sur la double occupation et que le SCC surveille de près cette pratique. Cependant, le Comité continue à s'inquiéter du fait que cette pratique puisse avoir de graves incidences négatives qui mettent en danger la sécurité du personnel du SCC et des détenus. Le Comité se préoccupe également de l'incidence possible de cette pratique sur le comportement des délinquants, une fois leur incarcération terminée. Par conséquent, le Comité est d'avis que le SCC doit se doter d'un processus plus officiel d'observation et d'examen de la question de la double occupation, et il recommande par conséquent ce qui suit :

Que le SCC surveille de façon permanente la mise en application de sa politique de double occupation, qu'il procède à un examen périodique de cette politique et qu'il y apporte les modifications nécessaires, au besoin.

Analyses coûts-avantages à l'appui de la planification du logement

Comme il l'indique dans son Budget des dépenses, le SCC a plusieurs choix en ce qui a trait à la planification de ses besoins futurs en logement. Il peut soit construire de nouvelles installations, soit rénover ou réaménager les installations actuelles, ou encore louer des locaux aux provinces dans le cadre des Accords d'échange de services.

Le vérificateur général indique que parmi les options qui s'offraient à lui, le SCC a eu tendance à privilégier le réaménagement d'installations existantes pour combler ses besoins en locaux. Bien que les études effectuées ailleurs démontrent qu'il coûte souvent plus cher de réaménager les installations plutôt que d'en construire de nouvelles, cette option peut, dans certains cas, se révéler la plus rentable. Cependant, en dépit des exigences de sa propre politique et de celle du Conseil du Trésor, le SCC n'effectue pas d'analyses coûts-avantages du cycle de vie pour appuyer ses décisions relatives au réaménagement des prisons.

En l'absence d'analyses coûts-avantages, il est impossible d'affirmer avec précision si le choix d'une option par rapport à une autre est le plus adéquat. En réponse aux questions du Comité, M. Edwards a indiqué que son organisme s'est maintenant engagé, de concert avec le Conseil du Trésor, à effectuer une étude sur l'élaboration d'analyses coûts-avantages. Le vérificateur général ayant indiqué que le SCC songe présentement à réaménager plusieurs prisons sans effectuer les analyses coûts-avantages du cycle de vie nécessaires, le Comité ne croit pas que le fait que le SCC se soit engagé à étudier cette

question soit suffisant; des mesures plus assertives s'imposent pour faire en sorte que les meilleures décisions soient prises. Par conséquent, le Comité recommande fortement ce qui suit :

Que le SCC adhère immédiatement à sa propre politique et à celle du Conseil du Trésor en effectuant des analyses coûts-avantages du cycle de vie afin de déterminer le plan d'action qu'il adoptera pour répondre à ses besoins à long terme en locaux.

Qui plus est, le Comité recommande ce qui suit :

Que le SCC ne construise aucun nouvel établissement et n'en réaménage aucun sans d'abord avoir effectué les analyses coûts-avantages du cycle de vie nécessaires.

Contrôle et orientation de la planification du logement

Selon le vérificateur général, la responsabilité de la planification future du logement au sein du SCC n'a pas été confiée à une personne ou à une unité particulière. Le SCC n'a fourni aucune réponse officielle à cette observation; cependant, dans un document relatif aux politiques et aux normes de logement qu'a reçu le Comité, il est indiqué que « le Commissaire dirigera la politique globale en matière de logement. »

Le Comité est d'avis que la planification du logement doit faire l'objet d'une meilleure coordination globale. Qui plus est, sur le plan de la reddition de comptes, il existe un avantage considérable à confier à un cadre supérieur la responsabilité de gérer cette activité. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le SCC nomme un cadre supérieur qui serait responsable de la planification future du logement.

Coûts administratifs

Le vérificateur général indique dans son rapport que le SCC prend des mesures pour réduire ses coûts administratifs. En juillet 1993, le Service correctionnel a entrepris un examen complet de tous les secteurs de sa gestion, de son administration et de ses opérations. Cet examen devrait aboutir à des modifications qui entraîneront des économies d'environ 83 millions de dollars.

Selon le vérificateur général, les coûts directs moyens pour la garde d'un détenu dans un pénitencier fédéral en 1992-1993 étaient d'environ 48 000 $. Si l'on tient compte des coûts connexes, ce montant pourrait atteindre 80 000 $. Le Comité note qu'une part importante de ces coûts indirects additionnels peut être attribuée aux dépenses administratives. Le Comité croit fermement que le SCC doit déployer tous les efforts possibles pour réduire ses dépenses administratives tout en s'efforçant de maintenir la qualité des programmes de réadaptation des détenus et de formation du personnel. Le Comité croit en particulier que la réadaptation efficace des détenus contribue de manière importante à prévenir la récidive chez les délinquants une fois

qu'ils sont libérés. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que dans le cadre de ses initiatives de réduction des coûts, le SCC fasse des économies dans le domaine de l'administration afin de conserver, dans la mesure du possible, les fonds disponibles pour d'autres activités, telles la formation du personnel et la réadaptation des détenus.

Le Comité note que le SCC réduit des programmes de réadaptation comme CORCAN qui peuvent fournir des revenus au système pénitentiaire. M. Edward a admis que ces programmes étaient précieux, en disant au Comité qu'il était

« absolument essentiel, en particulier dans les établissements les plus surpeuplés, d'occuper utilement les détenus. Or, peu de choses sont aussi utiles qu'un apprentissage, que la production de biens. » (30 :21)

Le Comité est d'accord et il tient à ce que ce genre de programmes ne soit pas réduit. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le SCC maintienne ses programmes de réadaptation comme CORCAN qui occupent le temps des détenus de façon constructive et leur permettent d'acquérir des connaissances utiles tout en fournissant des revenus au système pénitentiaire.

Modifications législatives touchant la population carcérale

Le Comité reconnaît que le SCC a peu de contrôle sur la taille de la population carcérale. D'autres éléments du régime canadien de justice pénale, notamment les tribunaux et la Commission nationale des libérations conditionnelles, ont une incidence plus directe sur le nombre de délinquants incarcérés. Les lois du Parlement, telles la *Loi sur le système correctionnel* et la mise en liberté sous condition, qui a été proclamée le 1er novembre 1992, exercent aussi une incidence importante sur la taille de la population carcérale.

A l'heure actuelle, le gouvernement songe à apporter au Code criminel des modifications qui pourraient influer sur le nombre de détenus logés dans les établissements fédéraux. Bien que ces modifications puissent être souhaitables, le Comité est d'avis qu'on doit d'abord en mesurer l'incidence sur le Service correctionnel du Canada. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le gouvernement consulte étroitement le Service correctionnel du Canada avant de modifier le Code criminel ou d'adopter d'autres mesures législatives pouvant influer sur la taille de la population carcérale dans les pénitenciers fédéraux afin d'évaluer et de planifier l'incidence que de telles mesures ou modifications pourraient avoir sur le Service correctionnel.

III Chapitre 18 : Surveillance des délinquants mis en liberté

Outre ses responsabilités en matière de garde des détenus dans les prisons fédérales, le SCC est également chargé de la surveillance des délinquants qui purgent le reste de leur peine au sein de la collectivité. En 1992-1993, le SCC était responsable d'environ 22 000 délinquants, dont à peu près 9 500 (40 p. 100) étaient sous surveillance dans les collectivités canadiennes (bénéficiant d'une semi-liberté, d'une liberté conditionnelle totale ou d'une libération d'office). Pendant cette période, le Service a consacré approximativement 125 millions de dollars (13 p. 100 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.

La surveillance communautaire coûte beaucoup moins cher aux contribuables canadiens que l'incarcération, mais elle présente des risques plus élevés pour la sécurité du public. C'est ce que fait remarquer le vérificateur général dans son rapport :

> 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. (18.8)

Par conséquent, la façon dont le SCC s'acquitte de ce volet de son mandat est d'une extrême importance. Si les choses tournent mal, les conséquences sont souvent très graves pour la collectivité. Chaque année, entre 110 et 160 délinquants faisant l'objet d'une surveillance communautaire sont renvoyés dans des pénitenciers fédéraux parce qu'ils sont accusés d'avoir commis des crimes de violence : meurtres, viols ou agressions. Bien que ce chiffre ne représente qu'une infime partie de la population sous supervision, chaque accident constitue pour les victimes une tragédie qui, de l'avis du comité, aurait pu être évitée. Il faut absolument prendre toutes les mesures pour empêcher la récidive violente de la part des délinquants mis en liberté.

Pour que le SCC puisse s'acquitter de ses responsabilités en ce domaine, plusieurs conditions doivent être respectées. D'une part, les délinquants à risques élevés - ceux qui présentent le plus de risque de récidive violente - doivent être clairement identifiés comme tel avant leur mise en liberté sous surveillance. D'autre part, les bureaux de libération conditionnelle doivent disposer des ressources suffisantes pour bien superviser les délinquants à risques élevés. En outre, les méthodes de supervision doivent être efficaces et, si possible, uniformes dans tout le système. Enfin, le Service correctionnel dans son ensemble doit veiller à systématiquement tirer les leçons de ses réussites et de ses échecs.

Pour le Comité, la surveillance des délinquants mis en liberté, en particulier de ceux présentant des risques élevés, est tellement importante qu'il a été horrifié d'apprendre que toutes les conditions dont on vient de donner la liste ne sont pas respectées.

Identification des délinquants à risques élevés

Un premier élément permettant la supervision adéquate des délinquants à risque élevé est de faire en sorte qu'ils aient été identifiés comme tel avant leur libération. Certes, il n'est pas toujours possible de le faire, mais il faut tout de même s'y efforcer dans la mesure du possible. Les efforts actuels fournis par le SCC, ainsi que les recommandations formulées par le vérificateur général et celles données dans le présent rapport devraient améliorer la situation.

D'ici là, le Comité se montre très inquiet du fait que les surveillants de liberté conditionnelle ne disposent pas toujours des informations essentielles avant la libération des délinquants. Nous retenons par exemple les paroles d'un représentant du Bureau du vérificateur général qui a déclaré ceci : « (...) nous avons constaté des cas où des détenus avaient été envoyés au Bureau de libération conditionnelle sans que celui-ci dispose de renseignements adéquats sur leurs antécédents criminels ou même la photographie des délinquants. » (31 :15) Cela est absolument intolérable. Par conséquent, le Comité recommande fortement ce qui suit :

Que le SCC s'assure que les surveillants de liberté conditionnelle reçoivent une trousse contenant les informations nécessaires (antécédents criminels et judiciaires, photographies et évaluations de risque) au sujet des délinquants devant faire l'objet d'une liberté conditionnelle sous surveillance communautaire au moins une semaine avant qu'ils ne quittent l'établissement de détention.

De plus, le Comité recommande :

Que le SCC désigne un cadre supérieur à temps plein dont la tâche serait de s'assurer qu'une trousse complète d'information sur les détenus soit rassemblée avant leur mise en liberté et qu'ils entrent en contact avec les surveillants de liberté conditionnelle de façon opportune.

Puisque le Comité croit que cette situation constitue un problème urgent qui requiert des actions fermes, il recommande également :

Que le SCC fasse rapport au Comité d'ici septembre 1995 sur les actions qu'il a prises afin de s'assurer qu'une information complète sur les délinquants mis en liberté est fournie aux surveillants de liberté conditionnelle avant que la libération n'ait lieu.

Affectation des ressources

Le Comité s'inquiétait particulièrement du fait que les bureaux de libération conditionnelle et le personnel ne disposaient peut-être pas des ressources nécessaires pour assurer la surveillance adéquate des délinquants mis en liberté. L'étude du vérificateur général l'a rassuré sur ce point.

Cependant, l'analyse a révélé de grands écarts d'un bureau à

l'autre au niveau du temps moyen disponible pour la surveillance directe des délinquants. Cela veut dire que certains bureaux ne disposent pas d'un accès suffisant aux ressources nécessaires pour faire un bon travail. La conclusion du vérificateur général à cet égard nous semble inquiétante :

> (...) les ressources disponibles pour gérer un niveau défini de risque varient énormément selon les bureaux de libération conditionnelle. Par conséquent, le risque pour le public peut-être plus élevé dans les régions ayant relativement moins de ressources. (18.48)

A la suite des observations du vérificateur général au sujet du déséquilibre des ressources, le SCC a indiqué que, depuis 1994, un projet était en cours afin d'établir les facteurs qui déterminent la charge de travail, en vue d'élaborer un modèle permettant l'affectation plus efficace des ressources humaines. Le modèle d'affectation des ressources devrait être approuvé à la fin de 1994. Cependant, on peut clairement lire dans une lettre envoyée au Comité en mai par M. Edwards que cela n'a pas encore été fait. Le Comité considère la situation très grave et recommande par conséquent ce qui suit :

Que le SCC prenne les dispositions immédiates pour corriger le déséquilibre des ressources dont disposent les bureaux de libération conditionnelle. Plus précisément, il faudrait affecter les ressources en fonction du nombre des délinquants à risques élevés dont doivent s'occuper les bureaux.

Surveillance des personnes en liberté conditionnelle

Il est certes bon d'accorder aux bureaux de libération conditionnelle une certaine souplesse pour déterminer la meilleure façon de superviser les délinquants qui leur sont confiés, mais il est également nécessaire d'établir un certain nombre de méthodes fondamentales à respecter. Surtout dans le cas des délinquants à risques élevés, les surveillants devraient pouvoir se reporter à une série de directives professionnelles communes.

Or, l'analyse a montré que l'uniformité ne règne pas dans tout le Service. On a notamment remarqué qu'il existait de grandes différences, en particulier dans la surveillance des délinquants sexuels. La situation est encore compliquée par le fait que le Service correctionnel ne dispose pas d'éléments d'information lui permettant de déterminer le rendement des différents bureaux et la réussite ou l'échec de leurs différentes méthodes. S'il pouvait disposer de ces informations, le Service correctionnel du Canada pourrait dresser une liste des méthodes de surveillance prescrite pour traiter les cas de délinquants à risques élevés.

De l'avis du Comité, il est impossible de tenir les surveillants de liberté conditionnelle pleinement responsables si l'on ne leur fournit pas de directives pour les guider. En outre, ces directives renforceraient la sécurité du public. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le SCC dresse une liste des méthodes de surveillance prescrite pour traiter le cas de délinquants à risque élevé faisant l'objet d'une surveillance au sein de la communauté. Pour cela, le Service devra déterminer quelles sont les méthodes appliquées par les différents bureaux qui donnent les meilleurs résultats.

Tirer les leçons des succès et des échecs

Tout organisme doit, s'il veut survivre et se développer, tirer les leçons de ses succès et de ses échecs. L'analyse a montré que le SCC n'est pas en mesure de le faire, tout au moins en ce qui concerne la surveillance des délinquants mis en liberté. Or, le Comité est d'avis que cet élément est absolument essentiel; par conséquent, il recommande ce qui suit :

Que le SCC contrôle de très près le rendement de ses bureaux de libération conditionnelle, en consignant le résultat des mesures prises et en communiquant aux autres les méthodes qui permettent d'obtenir les meilleurs résultats.

Surveillance par des organismes sans but lucratif

Le personnel du SCC n'est pas le seul à s'occuper de surveillance des délinquants mis en liberté. Chaque année, il confie ces tâches à des organismes sans but lucratif telles la John Howard Society et la Elizabeth Frye Society. Les services assurés par ces organismes aident grandement le SCC à remplir son mandat. C'est ce qu'a indiqué au Comité M. John Edwards, commissaire chargé des Services correctionnels : « Dans certaines régions du pays, pour ce qui est de la surveillance, nous faisons beaucoup appel à du personnel qui ne travaille pas pour le Service correctionnel. » (31 :9)

A sa réunion du 21 mars, le Comité a appris que ces services de supervision coûtent souvent moins cher que ceux directement offerts par le SCC. M. Jean-Claude Perron, sous-commissaire, Service correctionnel du Canada, région du Québec, a à ce sujet donné les informations suivantes :

« (...) le coût d'une surveillance par une agence sociale, par exemple la John Howard Society ou toute autre agence à but non lucratif, est de 5,84 $ par jour. Dans le cas du Service correctionnel du Canada, c'est 8,13 $. » (30.20)

M. Perron a poursuivi par ces mots : « Donc, les deux systèmes publics coûtent plus cher que le secteur privé à but non lucratif. »

A la lumière de ces déclarations et en raison des mesures d'austérité subies par le SCC, à l'instar des autres ministères et organismes du gouvernement, le Comité espérait que le Service correctionnel aurait davantage fait appel aux organismes sans but lucratif. Or, le Comité a été très étonné d'apprendre de la bouche de M. Edwards, commissaire, que le SCC avait réduit depuis un an ou deux le nombre des contrats passés avec ces organismes. (30:19) Le commissaire a expliqué que cette mesure avait été prise en raison de la

politique sur le réaménagement des effectifs qui empêche le Service de congédier son personnel chargé des libérations conditionnelles; par conséquent, il a été obligé de réduire le nombre de contractuels au lieu de mettre son personnel à pied.

Le Comité se demande si cette mesure est bien raisonnable étant donné les avantages financiers que présentent les marchés de services passés avec les organismes sans but lucratif comme la John Howard Society. Le Comité fait également remarquer que la politique sur le réaménagement des effectifs fait actuellement l'objet d'une étude. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le SCC trouve des moyens moins onéreux pour le contribuable de fournir des services plus efficaces de surveillance des délinquants mis en liberté; qu'à la lumière des résultats de ses recherches, le SCC révise sa décision de limiter le recours aux organismes sans but lucratif.

De plus, le Comité recommande :

Que le SCC effectue une analyse avantages-coûts qui compare la prestation des services de supervision avec ceux des organismes sans but lucratif et fasse rapport des résultats de cette analyse au Comité au plus tard en mai 1996.

Contrôle et orientation de la surveillance

L'une des principales conclusions présentées par le vérificateur général est celle-ci : les hauts responsables du SCC n'accordent pas suffisamment d'attention aux responsabilités du Service en matière de surveillance des délinquants mis en liberté. Les faits présentés dans le rapport vont dans ce sens : absence de directives uniformes, déséquilibre dans la répartition des ressources entre les bureaux de libération conditionnelle, fait que ces bureaux ne disposent pas à temps des informations utiles sur les délinquants.

Dans son rapport, le vérificateur général recommande au SCC de remédier à la situation par la nomination d'un gestionnaire chargé d'améliorer les méthodes de supervision. A la suite de cette recommandation, le SCC a nommé, pour une période d'essai de deux ans, un conseiller supérieur des services correctionnels communautaires. Pour reprendre les thèmes de M. Edwards, cette personne sera le « principal spécialiste du Service correctionnel communautaire ». (31.8)

Le Comité juge trop timide cette mesure, étant donné l'extrême importance des défis auxquels doit faire face le SCC. Il faut absolument qu'un haut fonctionnaire du Service soit chargé explicitement d'améliorer les services de libération conditionnelle. Il faut que cette personne y travaille à temps plein et qu'elle assume des responsabilités plus étendues qu'un simple conseiller. C'est en accordant ce degré d'importance à la question, que nous pourrons lutter contre l'état d'esprit actuel qui relègue à l'arrière-plan la surveillance communautaire. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le SCC nomme un haut fonctionnaire chargé, à temps plein, d'améliorer le système de surveillance des délinquants mis en liberté et les méthodes de supervision.

IV Conclusion

Pour pouvoir remplir sa mission de protecteur de la société en aidant les délinquants à rentrer dans le droit chemin tout en exerçant, dans une mesure raisonnable, un contrôle efficace et humain, le SCC doit rapidement corriger les problèmes qu'a détectés le vérificateur général. Celui-ci reconnaît que le SCC a pris plusieurs initiatives dans ce sens, mais on peut se demander s'il sera en mesure de le faire avec succès.

Au chapitre 18 de son rapport, le vérificateur général fait remarquer ce qui suit : « (... le Service correctionnel présente un bilan partagé au chapitre des améliorations apportées aux pratiques de gestion ». (18.44) Certes, le SCC a montré une volonté d'apporter les améliorations nécessaires, mais il lui faut être vigilant et faire en sorte que ses efforts soient couronnés de succès. Pour aller dans le sens de l'importance donnée par le Bureau du vérificateur général au contrôle des résultats obtenus par les ministères et organismes, le Comité recommande ce qui suit :

Que le vérificateur général supervise les efforts déployés par le Service correctionnel du Canada pour améliorer la planification des installations et la surveillance des délinquants mis en liberté et en fasse rapport au moment où il le jugera nécessaire.

Enfin, le Comité croit que les recommandations contenues dans ce rapport doivent être appliquées de façon active. Il recommande donc :

Que, à moins qu'il en soit spécifié autrement, le SCC fasse rapport sur les progrès réalisés dans la mise en place des recommandations incluses dans ce rapport au plus tard en avril 1996.

Conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents (*fascicules n^os^ 30, 31 et 35 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

OPINION DISSIDENTE DE L'OPPOSITION OFFICIELLE
TREIZIEME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS CHAPITRES 16

ET 18 DU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE 1994 LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

Nous, députés du Bloc québécois, membres du Comité permanent des Comptes publics, considérons que le rapport majoritaire signé par le Comité est incomplet et décevant. Contre toute attente, le rapport majoritaire passe sous silence la crise actuelle que traverse le système carcéral fédéral, et ce, malgré les témoignages entendus. Le Bloc québécois a donc jugé indispensable de présenter une opinion dissidente qui porte sur la politique d'occupation double des cellules carcérales et sur la crise imminente du système carcéral canadien.

Politique d'occupation double des cellules

Lors des comparutions en Comité, de nombreuses réserves ont été soulevées quant à l'efficacité, sur le plan correctionnel, de la politique d'occupation double des cellules carcérales. D'ailleurs, en 1986, le Service correctionnel du Canada (SCC) s'opposait à cette pratique, la jugeant « inacceptable ». Toutefois, dans son budget de 1995-96, le SCC mentionne qu'il utilisera l'occupation double des cellules pour remédier à l'augmentation rapide de la population carcérale. Entre 1986 et 1993, le taux d'occupation double est passé de 7 p. cent de la population carcérale à 24 p. cent, et tout indique que ce taux ira en s'accroissant.

De l'aveu même du Commissaire du SCC, M. John Edwards, seuls les impératifs économiques ont justifié l'implantation d'une politique d'occupation double, et le SCC reconnaît ne pas détenir d'information sur les conséquences à long terme de cette pratique, notamment sur le plan correctionnel. En réponse aux questions soulevées par les membres du Comité, M. Edwards a légitimé la politique d'occupation double en référant à des études américaines, réalisées par le General Accounting Office de Washington, qui concluaient que cette pratique n'avait pas d'effet négatif sur les détenus. Par contre, M. Edwards a lui-même signalé qu'on ne pouvait s'appuyer sur les résultats de ces études puisque des différences fondamentales existent entre les systèmes carcéraux américain et canadien qui rendent difficiles toute comparaison. A son tour, le vérificateur général a souligné que ces études n'avaient pas évalué les effets à long terme du partage des locaux sur les opérations correctionnelles. De plus, notons que l'Association canadienne de justice pénale et les Nations unies prescrivent l'utilisation de cellules individuelles.

Le Bloc québécois estime qu'une politique d'occupation double de cellules conçues, dans la plupart des cas, pour ne loger qu'un seul individu, ne peut être utilisée uniquement dans le but de réaliser des économies de court terme. Les conséquences de la politique d'occupation double pourraient être dévastatrices et nous croyons qu'on ne peut poursuivre cette politique sans en avoir évalué l'impact à court, moyen et long terme.

Pour cette raison, nous recommandons :

« Que le Service correctionnel canadien évalue l'impact à court, moyen

et long terme, de la politique d'occupation double des cellules carcérales, notamment sur la réhabilitation des détenus, et qu'il en publie les résultats d'ici janvier 1996. »

« Que le Service correctionnel canadien attende les résultats de cette étude avant d'intégrer la politique d'occupation double dans ses normes en matière de logement. »

Crise imminente du système carcéral canadien

Le Bloc québécois reconnaît que le SCC n'a que très peu de contrôle sur la population carcérale. Année après année, le nombre de détenus augmente et le gouvernement fédéral semble peu se soucier du problème lorsqu'il élabore ou modifie ses lois.

Deux options s'offrent au gouvernement pour contrer le phénomène de surpopulation des établissements carcéraux; construire de nouveaux pénitenciers ou réduire le nombre d'incarcérés. Le Bloc québécois estime que la deuxième option mérite d'être examinée plus à fond et encourage le gouvernement fédéral à étudier les mesures envisagées par les provinces qui, entre autres, prévoient des sanctions communautaires pour les délits non-violents. Selon le Commissaire du SCC, si le gouvernement fédéral n'intervient pas rapidement, « nous serons en pleine crise d'ici quelques années ». Le Bloc québécois partage cet avis. L'augmentation de la population carcérale et le vieillissement des pénitenciers constituent un problème majeur auquel le gouvernement fédéral doit s'attaquer dès maintenant.

Le Bloc québécois recommande donc :

« Que le gouvernement fédéral présente un projet de réforme du système correctionnel canadien dès l'automne 1996. Pour se faire, le gouvernement devra, dès janvier 1996, tenir des audiences publiques chargées de définir les mesures nécessaires pour désencombrer les établissements fédéraux. »

Le Bloc québécois estime qu'il aurait été souhaitable que le Comité fasse preuve d'un peu plus de détermination devant la crise imminente du système carcéral canadien en intégrant, dans son rapport majoritaire, cette épineuse question.

Ottawa, jeudi le 15 juin 1995.

Richard Bélisle

Gilbert Fillion

René Laurin

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le vendredi 16 juin 1995

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATORZIEME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d)* du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 12 (Aperçu de la gestion des biens immobiliers fédéraux) du Rapport du vérificateur général du Canada de 1994.

I Introduction et contexte

Le gouvernement fédéral possède des biens immobiliers considérables : leur valeur a été estimée entre 40 et 60 milliards de dollars en 1985. Le gouvernement s'efforçant actuellement de réduire son déficit et de simplifier et d'améliorer la prestation de ses programmes, la saine administration de ces biens revêt plus que jamais une importance cruciale. Il va falloir faire des choix difficiles et décider quels biens conserver et lesquels aliéner ou rationaliser. Les biens que l'on choisira de conserver devront être bien gérés pour garantir qu'on exploite leur plein potentiel au moindre coût pour les contribuables. Compte tenu de la valeur considérable des biens immobiliers du gouvernement fédéral et des soins dont leur administration doit faire l'objet, le Comité était soucieux de se pencher sur le chapitre 12 du Rapport de 1994 du vérificateur général qui porte sur la gestion des biens immobiliers.

Le Comité a déjà tenu des audiences sur plusieurs chapitres du Rapport de 1994 dans lequel sont abordées des questions relatives à la gestion des biens immobiliers. Les chapitres 26 et 27 ont révélé des lacunes dans la gestion, par le ministère de la Défense nationale, de ses infrastructures. Le chapitre 16 a montré que la planification des besoins futurs en locaux pour accueillir les nouveaux détenus du système pénitentiaire effectuée par le Service correctionnel du Canada laissait à désirer. Le Comité a dans les deux cas produit un rapport dont les recommandations, combinées à celles du vérificateur général, devraient permettre à ces ministère de gérer plus efficacement leurs biens immobiliers.

Cependant, les chapitres précités du rapport du vérificateur général et deux autres encore [chapitre 22 (Affaires étrangères et Commerce international Canada - Gestion et contrôle financiers) et chapitre 34 (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada - Gestion et exploitation des immeubles à bureaux appartenant à l'État)] montrent que les problèmes de gestion des biens immobiliers ne sont pas confinés à quelques ministères mais sont répandus dans toute l'administration. Force est de conclure à des lacunes sur le plan de la coordination et de la surveillance centrales des biens immobiliers du gouvernement fédéral.

Le Comité a par conséquent entendu le vérificateur général et des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) le 2 mai 1995. Le SCT est chargé de coordonner la gestion des biens immobiliers dans toute l'administration, fonction qui est assumée par le Bureau des biens immobiliers et du matériel. Les ministères sont pour leur part tenus de gérer les biens immobiliers qu'ils possèdent conformément aux

politiques du Conseil du Trésor énoncées dans le Manuel du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers.

II Observations et recommandations

Après avoir bien étudié la question, le Comité a conclu que le SCT doit coordonner et surveiller de plus près les techniques et mécanismes de gestion des biens immobiliers des ministères. Les observations et recommandations suivantes aideront le SCT à mieux remplir sa mission à cet égard.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de coordonner la collecte et la mise à jour des renseignements sur les biens immobiliers fédéraux et ce, tant à des fins de reddition de comptes que pour respecter les impératifs d'une saine gestion à long terme. Cependant, le vérificateur général a constaté que l'information n'était pas à jour, parfois très en retard, et d'une qualité générale variable. Il s'est également rendu compte que les systèmes d'information dont se servent les ministères pour conserver l'information sur leurs biens immobiliers n'étaient pas intégrés, ce à quoi le SCT tente actuellement de remédier.

Le Comité estime que le SCT doit prendre davantage d'initiatives et contrôler de plus près la façon dont les ministères gèrent leurs biens immobiliers. A cette fin, il faut d'abord s'assurer que les données à ce sujet conservées par les ministères sont exactes et complètes. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor prenne immédiatement des mesures pour vérifier, de façon régulière et constante, la qualité des systèmes d'information sur les biens immobiliers des ministères de même que la mise à jour des données contenues dans ces systèmes. Par exemple, les ministères devraient être en mesure d'informer le SCT au plus tard deux mois après que l'un de leurs immeubles est devenu vacant.

Si les ministères sont responsables chacun de la gestion des biens immobiliers qu'ils possèdent, le SCT a néanmoins besoin de savoir s'ils s'acquittent de cette tâche de façon satisfaisante. Or, les mécanismes de contrôle actuels présentent des insuffisances. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore et mette en oeuvre à l'intention des ministères et organismes publics un processus d'examen axé exclusivement sur les biens immobiliers nécessaires pour les fins de la prestation des programmes.

Étant donné que tous les ministères doivent trouver des moyens de fonctionner avec des budgets réduits, il est important qu'ils puissent se départir des biens immobiliers dont ils n'ont pas besoin pour la prestation de leurs programmes. Le Comité a donc été troublé d'apprendre que certains facteurs les décourageaient de suivre cette démarche. Par exemple, il arrive qu'on n'impute pas aux ministères les pleins coûts des immeubles qu'ils possèdent si bien que ceux-ci

n'envisagent pas toujours l'aliénation de ces biens comme moyen d'économiser de l'argent. Par ailleurs, les ministères ont parfois du mal à obtenir l'autorisation de conserver en partie le produit de la vente de ces biens-fonds. Le Comité estime important de prendre toutes les mesures possibles pour encourager les ministères à se départir des biens immobiliers excédentaires. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor développe des incitatifs qui encouragent l'aliénation des biens immobiliers excédentaires. Il importe en particulier de trouver des façon d'imputer aux budget des ministères la totalité des frais relatifs aux biens immobiliers.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit participer plus activement à l'élaboration des plans d'investissement à long terme des ministères. Le Comité a par exemple découvert que le Service correctionnel du Canada ne faisait pas d'analyse coûts-avantages sur l'ensemble du cycle de vie pour les fins de la planification des besoins en locaux, ce qui est en contradiction avec la politique du SCT. On observe une situation analogue au ministère de la Défense nationale où l'on ne respecte pas certains aspects de la politique du SCT en matière d'immobilisations. Le Comité trouve inacceptable que le SCT ne veille pas à l'application de ses propres politiques dans ce domaine. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor conteste les mémoires et plans d'investissement à long terme des ministères qui ne sont pas conformes à la politique du SCT pour veiller à ce que l'on tienne compte des principes d'économie.

Nous trouvons particulièrement troublant de constater à la lecture du rapport du vérificateur général que le gouvernement fédéral ne connaît pas les conséquences budgétaires à long terme de l'application des lois et règlements fédéraux et provinciaux relatifs à la santé, à la sécurité, à l'environnement et au patrimoine. Le Comité trouvant la situation très préoccupante, il recommande ce qui suit :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor estime, avec l'aide des ministères, les coûts à long terme de l'application des lois et règlements fédéraux et provinciaux concernant la santé, la sécurité, l'environnement et le patrimoine; et

Que les ministères soient tenus d'inclure dans la Partie III de leur Budget des dépenses principal les renseignements sur les coûts à long terme de l'application des lois et règlements.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères ont identifié plusieurs mesures d'économie qui permettraient de réduire les dépenses de fonctionnement annuelles afférentes à la gestion des biens immobiliers. Le vérificateur général estime que les économies annuelles totales ainsi réalisées s'élèveraient à plus d'un milliard de dollars. Le Comité est d'avis que ces mesures doivent être mises en oeuvre et qu'il faut en chercher d'autres. Par conséquent, il recommande ce qui

suit :

Que les mesures d'économie identifiées par le SCT et les ministères en vue de réduire les frais de fonctionnement afférents aux biens immobiliers soient mises en application de façon prioritaire et que le SCT encourage les ministères à appliquer d'autres mesures similaires.

III Conclusion

Après avoir soigneusement étudié les politiques et objectifs énoncés dans le manuel du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la gestion des biens immobiliers, le vérificateur général a estimé que ceux-ci satisfont aux critères de gestion des biens immobiliers fédéraux. Cependant, il a par ailleurs conclu : qu'on n'accorde pas toute l'attention nécessaire à la gestion des biens immobiliers fédéraux selon les politiques du Conseil du Trésor (12 :33).

Le Comité convient qu'une bonne partie des problèmes de gestion des biens immobiliers pourraient être réglés si les politiques en question étaient suivies. Par conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor applique les politiques et objectifs énoncés dans son manuel sur la gestion des biens immobiliers et les fasse respecter.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*fascicules n^{os} 34 et 35 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

RAPPORT A LA CHAMBRE

Le jeudi 22 juin 1995

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUINZIEME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d)* du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 6 (Les subventions fédérales au transport - Le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique) du Rapport du vérificateur général de mai 1995.

I Introduction

Le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique (PSTMRA) compte pour l'une des plus larges parts des subventions du fédéral non liées au transport des voyageurs. En 1993-1994, 106 millions de dollars ont été consacrés à ce programme. Dans le budget de 1995-1996, le gouvernement a annoncé que les subventions au titre du PSTMRA allaient prendre fin le 1er juillet 1995.

Le 11 mai 1995, le vérificateur général a déposé son premier rapport additionnel en vertu des modifications apportées en juin 1994 à la *Loi sur le vérificateur général*. Le 11 mai dernier, le vérificateur général a également informé le Comité, par le biais d'une lettre envoyée au président, que certaines questions traitées dans son Rapport étaient plus prioritaires que d'autres. Le chapitre sur le PSTMRA était l'un de ceux, qui de l'avis du vérificateur général, devaient faire l'objet d'une attention urgente.

Compte tenu des préoccupations du vérificateur général et aussi du fait que ce programme coûte cher aux contribuables et qu'il prendra bientôt fin, le Comité a décidé d'examiner sans tarder cette question. Par conséquent, le Comité a rencontré le 6 juin dernier des représentants du Bureau du vérificateur général, ainsi que des cadres supérieurs de Transports Canada et de l'Office national des transports (ONT). Compte tenu du fait que le Comité pourrait vouloir étudier le sujet plus à fond, il désire que ce rapport soit considéré comme étant intérimaire.

II Contexte

Le PSTMRA sert à subventionner le transport, par train ou par camion, des marchandises à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, à l'Ile-du-Prince-Édouard et aux Iles-de-la-Madeleine, ainsi que dans la partie du Québec qui se trouve au sud du fleuve Saint-Laurent et à l'est de la route 173 (qui relie Lévis (Québec) à la route 210 dans le Maine). C'est ce qu'on appelle le « territoire choisi », ci-après appelé le « territoire ». Le programme sert aussi à subventionner les mouvements en direction ouest à partir du territoire vers le reste du Canada.

Les subventions sont versées dans le cadre de trois grands sous-programmes. Les subventions de base aux mouvements de sortie, versées pour tous les mouvements en direction ouest à partir du territoire; l'aide sélective aux mouvements de sortie, accordée en sus des subventions de base aux mouvements de sortie, pour les mouvements à partir du territoire vers le reste du Canada de produits qui ont été cultivés, récoltés ou fabriqués à l'intérieur du territoire; les subventions au transport intrarégional, payées pour tous les mouvements à l'intérieur du territoire.

La subvention versée correspond à un pourcentage des frais de transport pour les mouvements admissibles à l'intérieur du territoire. Le taux maximal est de 28,5 p. 100 dans le cas des subventions de base aux mouvements de sortie en direction ouest et de 20 p. 100 pour l'aide sélective (versée pour certains biens admissibles) aux mouvements de

sortie, d'où un taux maximal combiné de 48,5 p. 100. Les transporteurs peuvent percevoir des droits supplémentaires de 1,5 p. 100 pour couvrir leurs coûts de dépôt. Le taux pour le programme de subventions au transport intrarégional est de 8 p. 100.

La gestion du programme est assurée, d'une part, par le ministère des Transports, qui s'occupe des questions de politique et, d'autre part, par l'ONT, qui veille à l'administration du programme et au paiement des subventions. Si l'ONT décèle un problème administratif dont le règlement nécessite un changement dans la réglementation, il doit porter la question à l'attention du ministère des Transports.

III Observations

Les modalités d'application des subventions versées au titre du PSTMRA ont été conçues dans le contexte d'une industrie du transport réglementée. Puisque les taux exigés par les transporteurs à leurs clients ont été établis par règlement provincial, il convient, par conséquent, de calculer les subventions comme un pourcentage de ces taux. Cependant, deux événements ont considérablement modifié le contexte dans lequel ce programme de subventions est offert.

Des trois sous-programmes du PSTMRA, un seul, le sous-programme intrarégional, contenait une disposition interdisant de subventionner un transporteur qui appartient à l'expéditeur (ce qu'on appelle un « lien de dépendance »). En 1984, une décision de la cour fédérale limitait le pouvoir de l'ONT de refuser de subventionner un transporteur affilié à l'expéditeur. Plus tard, l'ONT a informé le ministre des Transports, par lettre en 1984 et en 1985, de l'incidence possible de la décision de la cour sur le programme de subventions. Le ministre n'a pas répondu et le règlement est demeuré inchangé.

L'importance de cette inaction est devenue évidente après 1988, année de la déréglementation de l'industrie du transport par camion dans le territoire. Les taux, auparavant établis par les gouvernements provinciaux, étaient maintenant régis par les forces du marché. Pour ce qui est des subventions versées au titre du PSTMRA, rien n'a changé : un mécanisme de réglementation est tout simplement venu en remplacer un autre. La réglementation du marché s'avère efficace lorsque les transporteurs se font concurrence pour obtenir le droit de faire affaire avec les expéditeurs. Cependant, la situation est tout à fait différente lorsqu'il y a affiliation entre le transporteur et l'expéditeur. Dans un tel contexte, il est faux de croire que le marché puisse limiter les taux. Étant donné que les subventions versées au titre du PSTMRA étaient directement proportionnelles aux taux de transport, il a dû être extrêmement tentant pour un transporteur d'exiger un taux supérieur de l'expéditeur avec qui il était affilié et de recevoir ainsi une subvention gonflée.

C'est ce que semblent confirmer les renseignements présentés par le vérificateur général dans son Rapport. L'évaluation du PSTMRA effectuée par le ministère des Transports en 1994 montre que les recettes la tonne-kilomètre de certains transporteurs affiliés étaient beaucoup plus élevées que celles de leurs homologues non affiliés. Une

étude menée par le vérificateur général révèle que le chiffre d'affaires des transporteurs affiliés ayant reçu plus de 100 000 $ de subventions en 1992 avait considérablement augmenté au cours des dix dernières années. Une comparaison des taux exigés par les transporteurs affiliés et par d'autres transporteurs entre 1989 et 1992 indiquait que les taux demandés par les premiers avaient augmenté beaucoup plus rapidement. Suite à son analyse, le vérificateur général en est arrivé à la conclusion

> qu'il existe un risque considérable que des transporteurs dans le marché des entreprises avec lien de dépendance établissent leurs taux de manière à maximiser la subvention qui leur est versée. (6.145)

Depuis 1987, les subventions versées dans le cadre du PSTMRA ont coûté annuellement 100 millions de dollars aux contribuables; depuis 1974, ce programme a coûté au Trésor public 1,7 milliard en dollars constants de 1992. Compte tenu de ce coût énorme et du fait que le programme était manifestement vulnérable à la manipulation, le Comité s'est demandé que ce faisait ceux qui sont chargés de l'administrer - soit le ministère des Transports et l'ONT - pour protéger les intérêts des contribuables.

La réponse est on ne peut plus courte. Tel qu'indiqué précédemment, l'ONT a écrit à deux reprises (en 1984 et une autre fois en 1985) au ministre des Transports pour l'informer de l'incidence possible des décisions de la cour fédérale sur le lien de dépendance. Aucune mesure n'a été prise, que ce soit par le Ministère ou l'ONT. On a laissé perdurer la situation. Le Comité est d'avis que ce laissez-faire constitue une grave violation de la responsabilité qu'ont les titulaires d'une charge publique - qu'ils soient élus ou non - de veiller aux intérêts de la Couronne et de bien gérer les deniers publics.

Les titulaires de postes de responsabilité ont reçu d'autres signaux qui auraient dû les avertir que des mesures correctives urgentes s'imposaient. Dans son rapport de 1987, le Bureau du vérificateur général a soulevé un certain nombre de questions sur l'administration du PSTMRA. On y recommandait, entre autres, que le ministère des Transports et la Commission canadienne des transports (comme s'appelait alors l'ONT) évaluent le programme et

> améliorent les contrôles administratifs exercés sur les programmes de subvention..., notamment les contrôles de l'admissibilité aux subventions et une meilleure surveillance du respect des règlements relatifs au programme. (1987, 13.101)

Le Ministère a finalement répondu à la première partie de ces recommandations en mettant sur pied un programme d'examen en 1993.

La déréglementation en 1988 de l'industrie du camionnage à l'intérieur du territoire aurait également dû faire comprendre aux administrateurs du programme que ce dernier devenait ainsi plus vulnérable aux abus et que des changements s'imposaient. La sous-

ministre adjointe des Transports, M[me] Greene, a d'ailleurs invité le Comité à se demander « jusqu'à quel point il était logique d'avoir un programme fondé sur un pourcentage précis d'un taux alors que les taux avaient été déréglementés. » Cependant, le ministère des Transports, qui s'occupe des questions de politique pour le programme, ne semble pas s'être posé la question quand il y a eu déréglementation des taux. Une fois de plus, rien n'a été fait.

La situation a été aggravée du fait que l'ONT a omis de faire la collecte et l'analyse de données statistiques sur le programme. S'il l'avait fait après la déréglementation des taux par les provinces en 1988, il se serait rendu compte que le programme était mal appliqué et ne donnait pas les résultats escomptés. Il se serait aussi rendu compte, comme l'a fait le Ministère lors de l'évaluation de 1993, qu'on appliquait des taux plus élevés aux marchandises subventionnées qu'aux autres produits, et que ces taux étaient majorés d'environ 40 p. 100 de la valeur des subventions. S'il avait disposé des données et analyses voulues, l'Office aurait pu recommander au Ministère de modifier ou d'abroger le programme.

Il est également clair qu'aucune mesure concrète n'a été prise en réponse à la recommandation de 1987 voulant que les contrôles administratifs soient renforcés. Lorsque le vérificateur général a effectué sa vérification en 1994, il a remarqué que

> l'Office n'effectue aucune évaluation systématique des taux de transport déposé devant lui ou des taux déposés pour chaque mouvement de marchandises dans le cadre d'une demande de subvention. (6.150)

L'Office a soutenu, pour sa part, qu'il n'a pas l'autorité de surveiller les taux réclamés, ce qui est tout à fait différent de vérifier si les taux déposés dans les demandes sont raisonnables. Lorsque le vérificateur général a voulu déterminer si l'ONT avait demandé de toute urgence les changements réglementaires ou législatifs nécessaires pour lui permettre de régler ce problème, il s'est aperçu qu'au lieu de cela

> l'Office a demandé que le ministère des Transports modifie le règlement de façon à éliminer l'obligation ... des transporteurs de déposer un taux lorsqu'ils présentent une demande de subvention. (6.151) (permission qui ne lui a pas été accordée)

Cependant, c'est l'opinion juridique donnée au ministère des Transports le 3 avril 1995 concernant l'étendue de l'autorité de l'Office de rejeter les demandes jugées déraisonnables qui constitue la preuve la plus accablante de suffisance de la part de l'ONT. M[me] Greene a indiqué au Comité le 6 juin 1995 que l'opinion juridique donnée par les avocats du ministère de la Justice affectés à Transports

> était à l'effet que l'Office, en sa qualité de tribunal quasi-judiciaire, a l'autorité nécessaire pour rejeter les demandes jugées déraisonnables.

Au moment de la vérification, l'Office a nié avoir cette autorité. Il a fallu une recommandation du vérificateur général pour l'inciter à communiquer avec le ministère des Transports pour demander qu'on lui confère l'autorité d'évaluer et de rejeter les demandes. Il semble, maintenant, que l'Office ait toujours eu ce pouvoir.

IV Recommandations

A la lumière des avis juridiques donnés au ministère, le ministre des Transports a ordonné au président de l'ONT de faire rapidement le nécessaire pour s'assurer, au cours de la phase de dissolution du programme, que les demandes qui seront présentées soient raisonnables. M. Doug Rimmer, directeur général de la Direction générale du transport maritime, camionnage et bureaux régionaux de l'ONT, a fait savoir que l'Office examinerait les demandes qu'il recevrait au cours de la phase de dissolution du PSTMRA, mais il n'a pas déclaré officiellement, au nom de l'Office, que celui-ci reconnaît avoir le pouvoir d'évaluer les demandes de subventions et de rejeter celles qui sont abusives. Comme une grande confusion semble avoir régné au sujet de la responsabilité de la gestion du programme, il importe que l'Office fasse savoir qu'il interprète maintenant ses pouvoirs de la même façon que le ministre et le ministère. Le Comité recommande donc

Que le président de l'Office national des transports confirme par écrit au Comité que l'Office est habilité à évaluer dans quelle mesure les demandes de subventions qu'il reçoit sont raisonnables et à rejeter celles dont il n'est pas convaincu qu'elles le sont. Le président devrait également indiquer que l'Office entend s'acquitter de sa responsabilité à cet égard. Le Comité devrait recevoir cette confirmation au plus tard 7 jours après la présentation du présent rapport.

M. Rimmer a fait savoir au Comité que l'Office a

élaboré une nouvelle procédure d'examen des demandes qui révèle toute augmentation significative soit des taux, soit du degré d'activité, et qui permet de s'assurer que les transporteurs ne fondent pas leurs demandes de subventions sur des taux « déraisonnables ». [Les guillemets sont de M. Rimmer.]

Mais M. Rimmer a aussi donné l'impression de douter que des taux puissent être déraisonnables lorsqu'il a dit au Comité qu'il ne « [connaissait] pas de cas où l'Office [avait] versé une subvention demandée sur la base de taux « trop élevés » » [traduction libre]. Pour sa part, M^me^ Greene a dit au Comité qu'il n'y a pas de « taux-repère permettant de déterminer si des taux sont raisonnables ».

Étant donné que M. Rimmer doute manifestement que des taux puissent être déraisonnables et que M^me^ Greene a donné à entendre qu'il est difficile, voire impossible, d'établir ce qu'est un taux raisonnable, le Comité estime important que l'ONT rende publique sa définition du « caractère raisonnable » et fasse savoir en quoi consiste, à ses yeux, un taux raisonnable. Le Comité recommande donc

Que l'Office national des transports soumette au Comité, au plus tard 7 jours après la présentation du présent rapport, les critères qu'il appliquera et les nouveaux contrôles qu'il effectuera pour déterminer si les demandes de subvention sont raisonnables.

De plus, comme le Comité tient à ce que les transporteurs soient informés le plus rapidement possible des critères selon lesquels leurs demandes de subventions seront évaluées, il recommande

Que l'ONT communique simultanément au Comité et à l'industrie du transport du territoire choisi les critères selon lesquels il évaluera le caractère raisonnable des taux.

La gestion du programme et, surtout, les mesures prises pour résoudre les problèmes qui en découlaient montrent que la reddition de comptes était faible au point d'être presque inexistante. Afin que la phase de dissolution du programme soit bien gérée et que l'Office rende compte de sa gestion dans la mesure voulue, le Comité recommande

Que le ministère des Transports et l'Office national des transports soumettent au Comité un rapport sur la phase de dissolution du Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique au plus tard à la fin de l'exercice 1995-1996. Ils devraient y décrire en détails a) les mesures prises pour déterminer le caractère raisonnable des subventions demandées, b) le rejet des demandes jugées déraisonnables, c) les économies permises par les mesures mises en oeuvre, d) l'usage fait des sommes économisées, e) la baisse observée par l'ONT dans les subventions accordées aux transporteurs avec lien de dépendance depuis qu'il a confirmé, en mai 1995, qu'il peut rejeter les demandes déraisonnables, f) le nombre de transporteurs avec lien de dépendance qui ont gonflé leurs taux dans l'espoir d'obtenir des subventions plus élevées, et g) l'importance des sommes versées en trop, depuis la déréglementation de 1988, en raison de demandes de subventions gonflées.

De plus, le ministère des Transports devra expliquer les raisons pour lesquelles il n'a pas donné suite, en 1984, à la demande de modification du règlement présentée par l'ONT. A son tour, l'ONT devra justifier pourquoi il n'a pas donné suite plus rapidement à la recommandation du vérificateur général portant sur le contrôle administratif du programme. Finalement, l'ONT devra informer le Comité des méthodes de contrôle administratif appliquées aux autres programmes de subvention au transport qu'il gère.

Afin d'être en mesure de bien évaluer la qualité et l'exactitude des données qui lui seront communiquées dans ce rapport, le Comité recommande

Que le rapport sur la phase de dissolution du PSTMRA soit soumis au vérificateur général qui en fera une vérification exhaustive.

L'ONT s'est engagé à ne prendre de mesures qu'au cours des derniers mois d'application du programme, se conformant ainsi aux

recommandations du vérificateur général. Mais le Comité craint que des subventions abusives n'aient été versées avant le début de la phase de dissolution du programme. Si c'est effectivement le cas - comme les faits relevés jusqu'à maintenant portent fortement à le croire -, le Comité estime que des mesures devraient être prises afin de recouvrer le trop-payé. En effet, comme M. Rimmer l'a déclaré,

> « lorsque nous constatons que nous avons versé une subvention trop élevée, nous demandons le remboursement de l'excédent, et dans la plupart des cas, les transporteurs obtempèrent. Ils nous remboursent volontiers. Mais nous avons également dû en poursuivre certains devant les tribunaux. Et nous le referons si cela s'avère nécessaire pour rendre aux contribuables des sommes versées par erreur. [Traduction libre**]**

L'ONT détermine actuellement ce qu'est un taux « raisonnable », et il rejettera les demandes de subventions qui lui seront soumises au cours de la phase de dissolution du programme lorsqu'elles seront fondées sur des taux excédant ce taux. Fort de sa définition de ce qui constitue un taux raisonnable, il devrait être en mesure de déterminer l'importance des sommes versées en trop par le passé et de prendre des mesures pour les recouvrer. Le Comité recommande donc

Que l'ONT, en vertu du pouvoir qu'il a d'évaluer le caractère raisonnable des demandes de subventions et selon les critères qu'il a lui-même établis pour en juger, fasse l'examen des subventions accordées entre 1988 et le 31 décembre 1994 dans le cadre du Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique et en soumette le résultat au Comité au plus tard le 30 novembre 1995; et

Que, dans l'éventualité où l'examen précité révélerait qu'il a versé des subventions à la suite de demandes non conformes à ses critères d'évaluation du caractère raisonnable, l'ONT fasse en sorte de recouvrer les sommes payées en sus des subventions qui auraient été raisonnables.

Le Comité tient à ce que l'ONT et les autres organismes subventionnaires soient assujettis à des lignes directrices strictes et il recommande en conséquence ce qui suit :

Que le Conseil du Trésor élabore, diffuse publiquement et mette en oeuvre un ensemble de lignes directrices que les organismes subventionnaires seraient tenus de respecter. Ces lignes directrices doivent notamment forcer les organismes en question à recueillir des données sur les programmes de subventions qu'ils administrent pour s'assurer que ceux-ci produisent les résultats escomptés.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*fascicule n° 35 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Richard Bélisle

OPINION DISSIDENTE DE L'OPPOSITION OFFICIELLE
LES SUBVENTIONS FÉDÉRALES AU TRANSPORT :
LE PROGRAMME DE SUBVENTIONS AU TRANSPORT DES MARCHANDISES DANS LA RÉGION ATLANTIQUE

Nous, députés du Bloc québécois membres du Comité permanent des Comptes publics, considérons le rapport majoritaire incomplet. Pour bien rendre compte de ce qui a été entendu lors des rencontres avec les témoins, les paragraphes suivants devraient être rajoutés à la suite du rapport :

Le ministère des Transports a informé le Comité des résultats d'une étude, réalisée en 1983, sur les conséquences de l'abolition de la subvention au transport des marchandises dans la Région atlantique. Entre autres, l'étude révélait que l'abolition du programme occasionnerait une perte de 12 000 emplois pour la région. Le Comité s'inquiète du fait que le gouvernement ait procédé, en 1995, à l'abolition de ce programme, sans avoir évalué les conséquences de ce geste, puisque les données de l'étude n'ont pas été mises à jour.

Dans un contexte où la priorité doit être accordée à la création d'emplois, le gouvernement doit évaluer l'incidence de ses décisions budgétaires. Le Comité recommande donc

« Que le ministère du Transport évalue les conséquences sur l'emploi de l'abolition de la subvention pour le transport des marchandises de l'Atlantique. Tenant compte des résultats de l'étude, le gouvernement devra accorder une attention particulière à la création d'emplois dans les régions les plus touchées. »

Par ailleurs, si l'on compare la valeur des compensations financières établies dans le budget de 1995, suite à l'abolition des subventions au transport, avec les montants des subventions prévues dans les lois, on constate que les différents programmes n'ont pas été compensés de façon équitable. En effet, le soutien financier accordé suite à l'abolition de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* représente plus de quatre années de subvention alors que ce ratio chute à moins de trois pour le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique. Par conséquent, le Comité recommande

« Que le gouvernement révise les montants prévus au budget de 1995 pour compenser l'abolition des subventions au transport, de manière à ce que l'aide fournie représente un même ratio compensation/subvention pour le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique. »

Ottawa, jeudi le 22 juin 1995.

Richard Bélisle

Gilbert Fillion

René Laurin

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 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 1995, qui doit être déposé au plus tard le 31 décembre 1995.*

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.

Opinion. A mon avis, les renseignements 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 que renferme le rapport sont exacts à tous égards importants.

Le vérificateur général du Canada,

L. Denis Desautels, FCA

OTTAWA, le 4 octobre 1995

* N'était pas déposé au moment d'aller sous presse

ANNEXE E

Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada

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 1). 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.

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 1995, le coût total du rapport de vérification annuelle a été de 646 440 $.

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.

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.

En 1994-1995, le Bureau a mené à terme l'examen spécial de quinze sociétés d'État. Les coûts encourus par le Bureau se sont élevés à :

106 850 $	pour l'Administration de pilotage du Pacifique
293 980	pour l'Administration de pilotage des Laurentides
190 390	pour le Conseil canadien des normes
297 820	pour la Construction de défense (1951) Limitée
322 780	pour la Corporation commerciale canadienne
84 900	pour la Corporation de développement des investissements du Canada (coexaminateur)

766 440 pour la Marine Atlantique S.C.C. (coexaminateur)

688 430 pour la Monnaie royale canadienne

226 710 pour l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce

945 630 pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement

654 100 pour la Société canadienne des postes (coexaminateur)

726 900 pour la Société d'assurance-dépôts du Canada

391 390 pour la Société de développement du Cap-Breton

200 600 pour la Société du Vieux-Port de Montréal Inc.

589 250 pour la Société pour l'expansion des exportations

Pièce 1

Coût des rapports annuels de vérification pour les exercices financiers clos le 31 mars 1995 ou avant

Société d'État	Exercice financier clos le	Coût engagé
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	31.03.95	85 600 $
La Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée	31.12.94	36 210
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.	31.03.95	75 640
Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.94	38 920
Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée	31.12.94	46 140
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.94	110 340
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.94	51 340
Banque fédérale de développement (covérificateur)	31.03.95	218 570
Commission canadienne du lait	31.07.94	119 040
Commission de la capitale nationale	31.03.95	167 010
Conseil canadien des normes	31.03.95	30 350
Construction de défense (1951) Limitée	31.03.95	39 960
Corporation commerciale canadienne	31.03.95	92 450
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.94	31 110
Énergie atomique du Canada limitée	31.03.95	388 450

Marine Atlantique S.C.C. (covérificateur)	31.12.94	106	810
Monnaie royale canadienne	31.12.94	270	590
Musée canadien de la nature	31.03.95	56	620
Musée canadien des civilisations	31.03.95	112	020
Musée des beaux-arts du Canada	31.03.95	79	340
Musée national des sciences et de la technologie	31.03.95	50	620
Office canadien du poisson salé	31.03.95	15	420
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.94	97	230
Petro-Canada Limitée	31.12.94	23	540
Queens Quay West Land Corporation	31.03.95	19	340
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérificateur)	31.12.94	289	810
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.03.95	166	720
Société de construction des musées du Canada Inc.	31.03.95	5	700
Société de développement du Cap-Breton	31.03.95	287	370
Société d'expansion du Cap-Breton	31.03.95	60	620
Société du crédit agricole	31.03.95	309	340
Société du Vieux-Port de Montréal Inc.	31.03.95	96	620
Société immobilière du Canada Limitée	31.03.95	5	370
Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec) Inc.	31.03.95	4	630
Société pour l'expansion des exportations	31.12.94	278	860
VIA Rail Canada Inc (covérificateur).	31.12.94	165	460