

**Étude de contrôle des dépenses
au titre des subventions et
des contributions**

Août 1987

Direction générale de
la vérification des opérations

**ÉTUDE DE CONTRÔLE DES DÉPENSES AU TITRE
DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS**

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
1.0 INTRODUCTION	1
2.0 PROGRAMMES DU MINISTÈRE	2
3.0 GESTION DES DÉPENSES DES PROGRAMMES	7
4.0 SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS -	8
BUDGETS ET DÉPENSES	
4.1 Niveaux de référence	8
4.2 Budgets internes	8
4.3 Dépenses	10
5.0 CONCLUSIONS ET ANALYSES	12
5.1 Contexte	12
5.2 Attitudes de la direction	14
5.3 Systèmes du ministère	15
5.4 Budgets, niveaux de référence et engagements	17
5.5 Contrôle des engagements	24
5.6 Prévisions	25
5.7 Conditions des accords de contribution . . .	30
5.8 Grands projets	31
5.9 Rapports de la direction	33
5.10 Rôles et responsabilités	36
6.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	39

ANNEXES

- A. Mandat
- B. Équipe de projet

1.0 INTRODUCTION

Le 1er juin 1987, le sous-ministre du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) a demandé à la Direction générale de la vérification des opérations d'enquêter sur le dépassement de 79,9 millions de dollars du Crédit 10 du MEIR - Subventions et contributions, en 1986-1987. L'objet de l'étude, exposé dans le mandat (annexe "A"), était:

- a) de déterminer la cause du dépassement du budget; et
- b) de recommander des mesures correctives en vue d'éviter que cette situation ne se répète dans l'avenir.

Un plan de projet détaillé a été mis au point et l'équipe de projet (annexe "B") a mené plusieurs entrevues à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux du MEIR à Québec, en Ontario et au Manitoba. Des membres du personnel d'organismes centraux ont également été interviewés. Parmi les documents examinés, il y avait une gamme de documents de travail, de documents d'autorisation et de dossiers de projets.

Les recherches sur le terrain se sont terminées le 18 juin 1987 et un exposé des faits et des conclusions préliminaires a été présenté au sous-ministre, au sous-ministre associé et au SMA, Finances, Personnel et Administration (SMA, FPA), le 24 juin suivant. Des exposés ont également été présentés au Comité des cadres supérieurs et à des membres choisis du personnel du ministère. Par la suite, on a tiré des conclusions, élaboré des recommandations et préparé le présent rapport.

Étant donné le bref délai imparti pour cette tâche, il était essentiel que l'équipe de projet reçoive la plus grande collaboration du ministère. En particulier, les secteurs des finances et des programmes ont libéré, rapidement et efficacement, le personnel et l'information requis. Par ailleurs, le Bureau du contrôleur général du Canada a détaché des cadres supérieurs pour servir de conseillers à l'équipe de projet. Cette collaboration a permis à cette dernière de fournir à la haute direction, en temps opportun, des renseignements essentiels.

2.0 PROGRAMMES DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale offre une aide financière importante au secteur privé par le truchement d'un ensemble complexe et changeant de programmes. Les programmes d'aide vont d'activités nationales et de grande portée à de petites initiatives locales. Dans la plupart des cas, les programmes du MEIR appuient des projets dont la mise en oeuvre s'étend sur plusieurs années, établissant ainsi la base des engagements pluriannuels du ministère.

Au 31 mars 1987, le MEIR comptait 13 951 projets à diverses étapes d'élaboration. Plusieurs étaient rendus à l'étape de la demande et de l'examen (2 766), certains à celle de l'établissement du contrat (3 732), tandis que d'autres étaient déjà en marche (7 453). Les projets peuvent, selon le programme qui les chapeaute, être exécutés à l'administration centrale, dans l'un des bureaux régionaux ou auxiliaires, ou par l'entremise d'un gouvernement provincial.

L'activité découlant des programmes a affiché une croissance considérable en ce qui concerne tant le nombre de projets que la valeur globale des offres d'aide acceptées par le secteur privé. De façon générale, cette croissance s'est produite pendant une période marquée par la compression des années-personnes.

Les pièces 2.1 et 2.2 présentent le nombre de nouveaux projets par grand programme. Le nombre annuel de nouveaux projets (offres d'aide ayant été acceptées) a plus que doublé au cours des cinq dernières années. Cela a son importance étant donné que c'est le nombre de nouveaux projets, plutôt que la valeur en dollars, qui crée une charge de travail additionnelle. Les hausses les plus considérables ont été enregistrées par le Programme de développement industriel régional (PDIR) et dans le nombre de projets réalisés en vertu des Ententes auxiliaires de développement économique régional (EDER).

L'assouplissement des critères d'admissibilité du PDIR à l'été 1983 a sensiblement intensifié l'activité découlant des programmes. Leur resserrement, en novembre 1984, a vite entraîné une réduction progressive du volume d'activités. Dans le cas des EDER, la plupart des ententes ont été signées en 1983-1984. Depuis ce temps, le nombre de projets appuyés en vertu des diverses ententes a crû rapidement.

La hausse de la valeur monétaire des nouveaux projets approuvés s'est ralentie au cours des deux dernières années, à l'exception des projets du PDEA. Les tendances des

PIÈCE 2.1

ENSEMBLE DES PROGRAMMES DU MEIR
NOMBRE DE NOUVEAUX PROJETS PAR ANNÉE

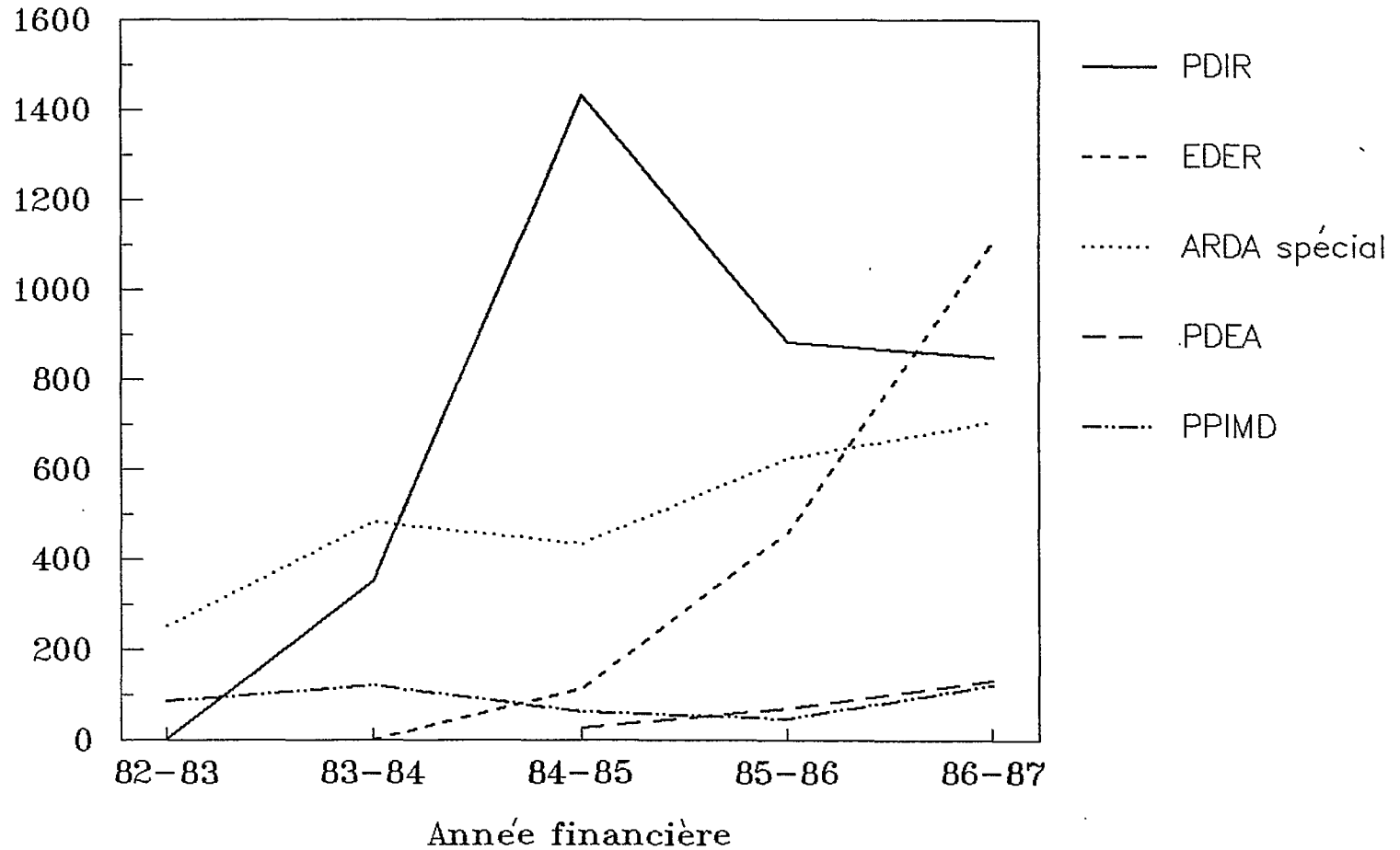
<u>Année financière</u>	<u>1982/3</u>	<u>1983/4</u>	<u>1984/5</u>	<u>1985/6</u>	<u>1986/7</u>
Nouveaux programmes					
PDIR	5	354	1 434	885	850
PDITO	-	-	35	67	97
EDER	-	1	114	460	1 106
PDEA	-	-	28	71	132
	5	355	1 611	1 483	2 185
<u>Programmes traditionnels</u>					
PPIMD	87	123	62	48	122
ARDA spécial	253	483	434	625	708
	340	606	496	673	820
<u>Anciens programmes (En déclin)</u>					
ECD	449	481	75	14	2
PSDR	428	396	23	-	-
PAIM	126	106	23	-	-
	1 003	983	121	14	2
TOTAL DES PROJETS	1 348	1 944	2 228	2 170	3 007

NOTA: Les programmes sont décrits dans l'annexe "E".

Pièce 2.2

NOMBRE DE NOUVEAUX PROJETS POUR LES PRINCIPAUX PROGRAMMES DU MEIR

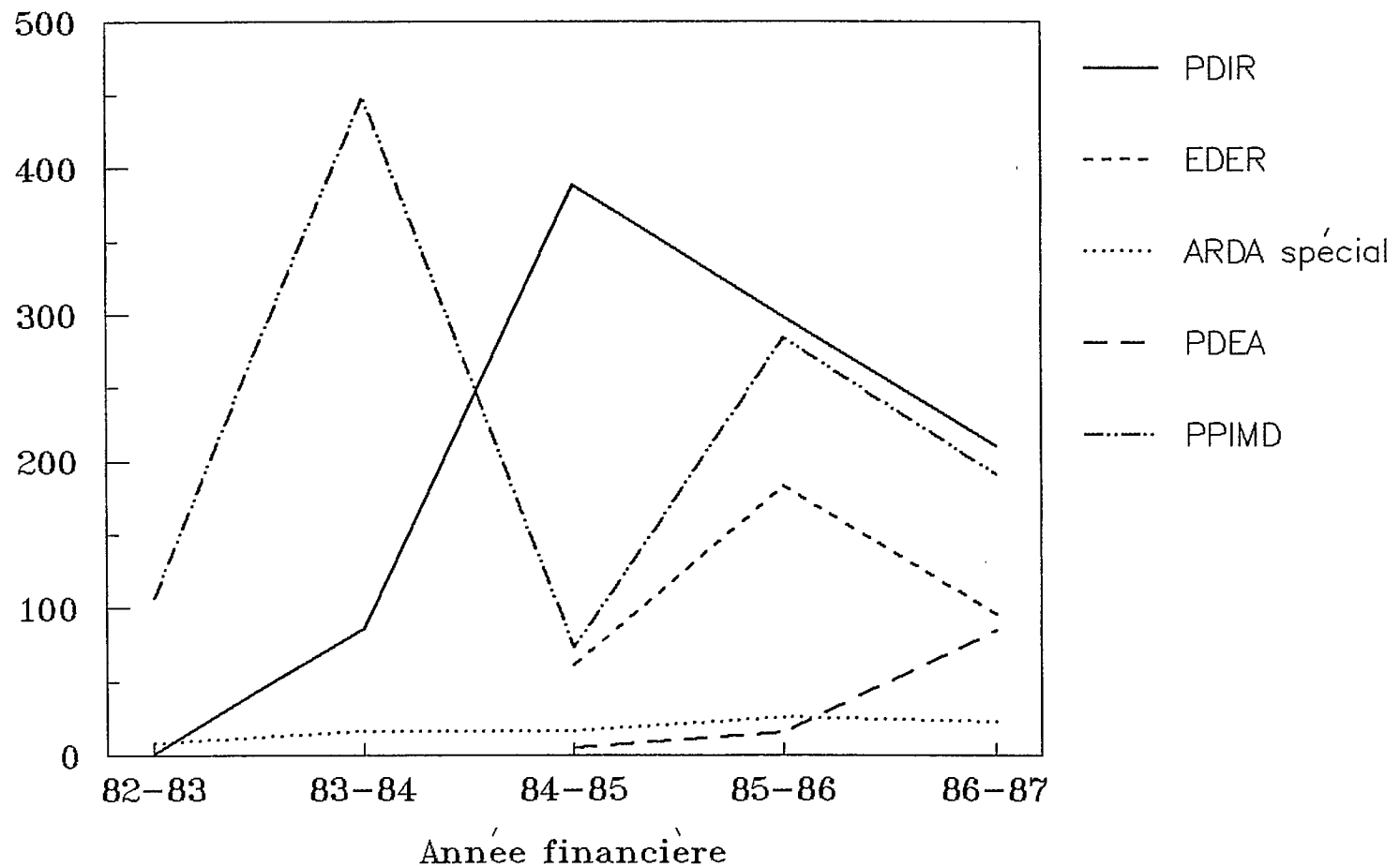
Nombre d'offres acceptées



Pièce 2.3

AIDE AUTORISÉE PAR LE MEIR
POUR DE NOUVEAUX PROJETS

Aide autorisée



dépenses en dollars autorisées, exposées dans la pièce 2.3, sont généralement compatibles avec celles des projets autorisés, exposées dans la pièce 2.2, à l'exception du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD) et des Ententes de développement économique régional (EDER).

La hausse dans la courbe financière du PPIMD en 1983-1984 est due en grande partie à l'aide autorisée pour le programme d'hélicoptère (267 millions de dollars). Le déclin de celle des EDER reflète la plus faible valeur monétaire moyenne des nouveaux projets.

Ces pièces font ressortir le dynamisme de la gestion des programmes au MEIR. Le niveau d'activité peut être touché par l'adoption de nouveaux programmes (ou l'élimination progressive d'anciens), par la modification des règlements régissant les programmes, ou même l'évolution de la conjoncture économique globale qui influe sur la taille, la nature et la date de présentation des demandes d'aide pour de nouveaux projets.

Le ministère accorde de l'aide non seulement en vertu des programmes réguliers, mais aussi dans le cadre de projets spéciaux qui surgissent tout au long de l'année. Ces derniers ne sont pas financés en vertu des programmes en vigueur, mais sont traités comme des projets uniques. Leur valeur socio-économique est souvent considérable et ils peuvent représenter d'énormes sommes d'argent. La participation directe des ministres à ces projets tend à accélérer le processus d'approbation et il faut faire en sorte que le traitement budgétaire et comptable de chaque transaction soit proportionné.

Ce sont les bénéficiaires du secteur privé, plutôt que les agents de projet du MEIR, qui règlent le taux d'avancement général du projet. Bien que le MEIR puisse "influencer" les actions de l'entreprise, il n'a aucun contrôle direct sur leurs projets. L'accélération ou le ralentissement (ce qui est le plus souvent le cas) des projets par les entreprises privées peuvent avoir une incidence considérable sur le niveau des paiements du MEIR pendant l'année financière en cours et les années subséquentes. En vertu des arrangements actuels, la portion non dépensée du Crédit 10 du MEIR devient automatiquement périmée. Or, le ralentissement des projets peut être cause de pression imprévue au cours des années financières.

En bref, les fonctionnaires du MEIR travaillent dans une structure de programmes complexe sur laquelle ils n'ont que des pouvoirs limités. Ce contexte a contribué à la désaffectation des crédits budgétaires avant 1986-1987 ainsi qu'au dépassement du budget cette année-là.

3.0 GESTION DES DÉPENSES DES PROGRAMMES

La gestion des dépenses et des engagements relatifs aux programmes du MEIR constitue un processus dynamique influencé par la diversité des programmes, la nature pluriannuelle des engagements, les conditions spécifiques des accords de contribution et la forte dépendance à l'égard des actions des clients du secteur privé.

La qualité de gestion des dépenses des programmes dépend de plusieurs facteurs, dont les suivants:

- une définition claire des rôles, des responsabilités et de l'obligation de rendre compte;
- des conditions de contrat et d'entente claires et applicables;
- un processus budgétaire bien défini et compris;
- un mécanisme de contrôle des engagements efficace;
- des renseignements fiables et opportuns pour la surveillance, le contrôle et la prise de décisions;
- une attention visible portée par la haute direction à la priorité que constitue la gestion des dépenses; et
- une direction fonctionnelle et une communication interne efficaces pour faire en sorte que toutes les parties soient parfaitement au courant des circonstances changeantes.

Ensemble, les cinq premiers facteurs fournissent un cadre d'exploitation efficace pour la gestion des dépenses des programmes. Les deux derniers contribuent au climat d'exploitation. Ces deux éléments sont essentiels à la gestion efficace des dépenses des programmes. Le premier apporte des mécanismes et le second représente la "volonté" du ministère ou la priorité donnée à ce domaine d'activité.

Ces questions font l'objet de discussions dans le chapitre 5.0. Toutefois, avant de passer en revue le "cadre d'exploitation" et le "climat d'exploitation" qui prévalait au ministère en 1986-1987, les faits se rapportant au dépassement du budget de cette année-là sont résumés dans le chapitre 4.0.

4.0 SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS - BUDGETS ET DÉPENSES

4.1 Niveaux de référence

Le Budget des dépenses principal de 1986-1987 attribuait 789 millions de dollars au Crédit 10 - Subventions et contributions du MEIR. Pendant l'année, cette somme a été rajustée à plusieurs reprises et le total rajusté, à quelque moment que ce soit, est appelé "niveau de référence" (pièce 4.1).

Avant le début de l'année financière, soit avril 1986, le ministère a subi une compression de ses programmes d'une valeur de 45 millions de dollars dans le cadre des restrictions budgétaires frappant l'ensemble du gouvernement. D'autres compressions de 25,4 millions de dollars eurent lieu par la suite sous forme de gel d'affectations. Ces sommes, rayées du budget du MEIR, ont servi au financement de projets exécutés par d'autres ministères fédéraux.

Des fonds additionnels ont été approuvés pendant l'année pour des projets précis. Une somme totale de 80,4 millions de dollars a été mise à la disposition du ministère grâce à l'annulation des compressions des programmes de 45 millions de dollars, au déblocage des 25,4 millions de dollars d'affectations gelées et au vote de 10 millions de dollars additionnels par le biais du Budget supplémentaire.

Au 31 mars 1987, le niveau de référence rajusté des subventions et contributions du MEIR (Crédit 10) se chiffrait à 799 millions de dollars.

4.2 Budgets internes

En 1986-1987, avec l'approbation de la haute direction, le ministère a continué sa "budgétisation excessive" en vue d'encourager l'utilisation complète des crédits affectés aux subventions et contributions. Le recours à cette pratique, au MEIR comme dans d'autres ministères fédéraux, repose sur l'hypothèse que les dépenses finales seront moindres que les budgets alloués.

Des crédits de 757,6 millions de dollars, fondés sur les niveaux de référence approuvés, ont été provisoirement attribués aux centres de responsabilité pour 1986-1987 avant le début de l'année financière. Les hausses subséquentes de ces crédits ont suscité un dépassement du budget qui s'élevait à 36,8 millions de dollars en mars 1986. Les crédits des centres de responsabilité ont continué de fluctuer tout au long de l'année, atteignant 895,2 millions

PIÈCE 4.1

NIVEAU DE RÉFÉRENCE DE 1986-1987

CRÉDIT 10

	<u>(EN MILLIONS DE \$)</u>	
Budget des dépenses principal de 1986-1987		789,0
Subventions et contributions		
Moins:		
Compression des programmes (fév. 1986)		(45,0)
Postes de dépense bloqués		<u>(25,4)</u>
		718,6
Plus:		
Fonds provenant des programmes comprimés		
(DeHavilland, Baie Verte)	42,0	
(Traversier MIL/CN)	<u>3,0</u>	45,0
Fonds provenant des postes de dépense bloqués		25,4
(Traversier MIL/CN)		
Restructuration de MIL/Versatile		10,0
(Budget supplémentaire)		<u>10,0</u>
NIVEAU DE RÉFÉRENCE RAJUSTÉ (31 MARS 1987)		<u>799,0</u>

de dollars à la fin de l'année (mars 1987), soit 96,2 millions de plus que le niveau de référence de fin d'année qui était de 799 millions de dollars.

L'évolution et le dépassement du budget et son importance dans le dépassement des crédits de 1986-1987 font l'objet d'une discussion plus détaillée dans le chapitre 5.0.

4.3 Dépenses

En 1986-1987, le ministère a dépensé 878,9 millions de dollars des fonds du Crédit 10 - Subventions et contributions. Cette somme comprend à la fois les versements en espèces et les charges à payer établies en vertu du système des comptes à payer à la fin de l'exercice (CAPAFE).

Le tableau qui suit démontre que ce niveau de dépense était inférieur aux budgets internes dans une proportion de 16,3 millions de dollars, mais qu'en raison de la pratique de la budgétisation excessive, il dépassait de 79,9 millions de dollars le niveau de référence approuvé. Le recours à la technique du dépassement du budget constitue donc un facteur important dans le dépassement des crédits de 1986-1987.

BUDGETS ET DÉPENSES 1986-1987

Au 31 mars 1987
(en millions de \$)

		<u>DÉPENSES</u> (y compris les CAPAFE)	<u>ÉCART</u>
Niveau de référence	799,0	878,9	(79,9)
Budgets internes	<u>895,2</u>	878,9	16,3
Dépassement du budget	<u>96,2</u>		

Les dépenses précises par programme et par centre de responsabilité sont présentées dans la pièce 4.2.

Les budgets internes alloués à chaque centre de responsabilité sont ventilés par programme. Les gestionnaires des centres de responsabilité ont le loisir de transférer des fonds entre programmes dans leur propre sphère de responsabilité et ne sont tenus responsables que du budget global. Six centres de responsabilité ont dépassé les budgets qui leur avaient été alloués.

Pièce 4.2

SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS (CREDIT 10)
BUDGETS ET DÉPENSES
1986-1987

RÉGION	PDIR			EDER			PPIND			OCRI			PDEA			AUTRES			TOTAL					
	BUDGET	DÉP.	ÉCART	BUDGET	DÉP.	ÉCART	BUDGET	DÉP.	ÉCART	BUDGET	DÉP.	ÉCART	BUDGET	DÉP.	ÉCART	BUDGET	DÉP.	ÉCART	BUDGET	DÉP.	ÉCART			
TERRE-NEUVE	6.5	6.1	0.4	31.3	35.4	(4.1)									19.4	19.3	0.1	57.2	60.8	(3.6)				
I.-P.-É	3.0	1.5	1.5	6.0	5.4	0.6											0.0	9.0	6.9	2.1				
N.-É.	7.5	4.4	3.1	41.0	21.3	19.7									1.0	0.9	0.1	49.5	26.6	22.9				
N.-B.	46.0	50.7	(4.7)	9.0	8.6	0.4									5.0	4.5	0.5	60.0	63.8	(3.8)				
QUÉBEC	84.0	88.6	(4.6)	40.6	37.2	3.4				16.0	21.4	(5.4)			25.4	23.5	1.9	166.0	170.7	(4.7)				
ONTARIO	49.0	49.6	(0.6)	4.5	2.9	1.6				5.0	8.6	(3.6)			6.5	4.0	2.5	65.0	65.1	(0.1)				
MANITOBA	6.2	6.4	(0.2)	22.7	19.0	3.7									8.1	7.1	1.0	37.0	32.5	4.5				
SASKATCHEWAN	1.6	1.4	0.2	9.7	7.9	1.8									14.7	13.9	0.8	26.0	23.2	2.8				
ALBERTA	4.9	1.9	3.0	8.5	4.1	4.4									1.6	1.0	0.6	15.0	7.0	8.0				
C.-B.	12.1	(4.3)	(2.2)	12.5	6.4	6.1									5.4	5.2	0.2	30.0	25.9	4.1				
CDMM. IND.	42.0	44.2	(2.2)				164.7	186.9	(22.2)	40.0	43.1	(3.1)			73.8	66.1	7.7	320.5	340.3	(19.8)				
PDEA													40.0	43.3	(3.3)				40.0	43.3	(3.3)			
AUTRES															20.0	12.8	7.2	20.0	12.8	7.2				
	262.8	269.1	(6.3)	185.8	148.2	37.6	164.7	186.9	(22.2)	61.0	73.1	(12.1)	40.0	43.3	(3.3)	180.9	158.3	22.6	895.2	878.9	16.3			
DÉPASSEMENT DU BUDGET																			(96.2)		(96.2)			
																			799.0		878.9		(79.9)	

5.0 CONCLUSIONS ET ANALYSES

Dans le présent chapitre, on se penche sur plusieurs questions qui ont été soulevées à propos du dépassement du budget de 1986-1987. Elles sont abordées sous les rubriques suivantes:

- ° contexte;
- ° attitudes de la direction;
- ° systèmes du ministère;
- ° budgets, niveaux de référence et engagements;
- ° contrôle des engagements;
- ° prévisions;
- ° conditions des accords de contribution;
- ° grands projets;
- ° rapports de la direction; et
- ° rôles et responsabilités.

Chaque sous-section présente une description fondamentale de la question, les constatations et les analyses, et une conclusion générale quant à la nature ou à l'étendue de sa responsabilité dans le dépassement du budget.

5.1 Contexte

a) Gestion du ministère

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale est né de la fusion, en 1982, des anciens ministères de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale. Depuis sa création, se sont succédés trois ministres, six ministres d'État, cinq sous-ministres et cinq sous-ministres associés. Chaque nouvelle nomination a entraîné, à divers degrés, des changements dans l'organisation, les politiques et les systèmes et empêché l'instauration d'un climat de fonctionnement stable.

b) Systèmes financiers et de données sur les programmes

Le ministère possède une base de données d'entreprises unifiées qui renferme des renseignements financiers, des renseignements sur les programmes et sur les établissements. Les systèmes primaires reliés à la base de données unifiées sont le Système de gestion comptable des ressources (SGCR) et le Système d'information sur les ressources affectées aux programmes à l'intention de la direction (SIRAPID). Ces systèmes n'ont cessé de subir des modifications depuis leur mise en place en 1983-1984. Au cours de l'année financière 1986-1987, les modifications se sont poursuivies avec l'ajout d'un

nouveau sous-système du SIRAPID destiné à suivre les ententes auxiliaires conclues en vertu des Ententes de développement économique et régional et d'un nouveau Module de prévision des engagements (MPE). Ce dernier est relié directement à la base de données unifiées et remplace l'ancien Système autonome de planification opérationnelle et de mise à jour.

En résumé, les systèmes qui fournissent des données financières et des données sur les programmes évoluent encore et continueront d'évoluer dans le contexte changeant du MEIR. En 1986-1987, ils n'étaient pas assez stables ni assez complets pour fournir à la direction les données pertinentes et de qualité dont elle avait besoin.

c) Dépenses au titre des subventions et des contributions

Il est arrivé, dans le passé, que le MEIR n'utilise pas tous les fonds du Crédit 10. Ainsi que le démontre le tableau suivant, les fonds non utilisés bruts (soit les fonds non utilisés en regard de la première affectation de crédits) se sont constamment maintenus au-dessus de 20 %. Au sein du ministère, et dans les organismes centraux, on s'attendait à ce que la non-utilisation de fonds continue en dépit des demandes de fonds additionnels de la part du MEIR, dont bon nombre ont été refusées. Résultat: le Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional (CCDER) s'est servi de plus en plus souvent des crédits du MEIR comme réserve d'intervention auxiliaire pour financer des projets d'autres ministères fédéraux. Les fonds non utilisés nets (soit les fonds non utilisés en regard de la première affectation de crédits moins les sommes "gelées" par le CCDER) sont demeurés considérables jusqu'en 1985-1986 où ils subirent une réduction notable.

FONDS NON UTILISÉS EN REGARD DU CRÉDIT 10
BRUTS NETS

1983-1984	241 millions - 24 %	225 millions - 22 %
1984-1985	197 millions - 20 %	159 millions - 16 %
1985-1986	219 millions - 22 %	33 millions - 3 %
1986-1987		(80) millions -(10)%

Au cours des deux dernières années, le climat financier s'est mis à changer. Le ministère a subi des compressions budgétaires de 345 millions de dollars. En outre, le Conseil du Trésor s'est mis à opposer une

résistance de plus en plus forte au report de fonds à des années ultérieures chaque fois que des glissements étaient repérés dans les dépenses prévues. Enfin, des pressions de plus en plus vives ont été exercées sur le ministère pour qu'il finance de nouvelles initiatives en puisant dans les crédits existants.

Ces changements ont commencé à influencer sur les décisions de la direction du ministère. En 1986-1987, la gestion financière de l'administration centrale éprouvait de plus en plus d'inquiétudes face aux futurs problèmes de financement. Toutefois, ces préoccupations portaient plus sur les années futures que sur l'année financière 1986-1987. Ce n'est qu'en septembre 1986 qu'un problème réel a semblé poindre lorsqu'un déficit de fin d'année de 13 millions de dollars a été prévu dans le rapport financier du 31 août. Ce déficit a atteint les 28 millions de dollars au cours du mois suivant, mais le rapport faisait observer "qu'un déficit de cet ordre n'est pas jugé trop important puisqu'il se situe dans la marge d'erreur de prévision".

En résumé, le climat ministériel caractérisé par les changements fréquents dans la gestion, l'organisation et les systèmes, ainsi que le fait qu'on ait laissé dans le passé d'importants fonds non utilisés ont influé sur l'attitude de la direction envers l'urgence et la nécessité d'une gestion financière forte. Les attitudes ont toutefois commencé à changer en 1986-1987 et furent renforcées par les problèmes qui devinrent évidents à la fin de l'année.

5.2 Attitudes de la direction

Le climat interne était tel que l'attention se concentrait sur les questions d'ordre organisationnel et opérationnel plutôt que sur la gestion financière. Les cas de non-utilisation de fonds importants survenus au fil des ans ont convaincu la direction et le personnel qu'un dépassement de crédit était peu probable. Les cas de non-utilisation de crédits budgétaires survenus dans le passé ont fait qu'à la fin de l'année on s'est efforcé de traiter le plus grand nombre de créances possible. Dans certains domaines, cet effort a été plus grand en 1986-1987 qu'il ne l'avait été au cours d'années antérieures et a contribué au dépassement du budget.

Le fait que le ministère ait continué d'utiliser les manuels financiers des ministères qui l'ont précédé et qu'il n'ait pas rédigé un nouveau manuel adapté à ses besoins illustre la façon dont il percevait la gestion des ressources. Par ailleurs, si on en croit les conclusions d'une enquête

récente, nul ne croyait au ministère qu'un nouveau manuel était nécessaire. Finalement, vers la fin de 1985, le Comité de gestion a cessé de recevoir et d'examiner régulièrement les rapports de gestion financière.

Ainsi qu'on l'a fait remarquer, sous la pression des événements, l'importance de la gestion financière s'est progressivement modifiée en 1986-1987. En conséquence, plusieurs initiatives prirent de l'importance, dont le rétablissement, en septembre, de la présentation de rapports financiers, la création d'un Module de prévision des engagements afin d'aider les gestionnaires dans leurs activités de prévision, l'étude et la publication d'une nouvelle directive sur les prévisions des dépenses, et l'amorce des travaux de rédaction du Manuel financier. Toutes ces activités étaient autant de mesures positives qui n'eurent toutefois que peu d'incidence sur les résultats financiers de 1986-1987.

Le climat et les attitudes de la direction ont influé sur la façon dont l'information était recueillie, analysée et rapportée. Plus important encore, ils ont altéré la crédibilité de l'information. En dépit de signaux d'alarme, les gens n'ont pas cru que le risque de dépassement du budget était réel. Les gestionnaires dont les budgets étaient "serrés" ne croyaient pas que leurs collègues dépenseraient véritablement tous les fonds qui leur étaient alloués.

En résumé, dans l'ensemble du ministère, la direction s'est concentrée sur la mise en oeuvre des programmes, l'élaboration de nouveaux programmes, la modification de l'organisation et la mise au point de politiques au détriment de la gestion financière. Cette attitude a sensiblement influé sur la façon dont la direction a perçu et traité les pressions financières qui ont surgi au cours de 1986-1987.

5.3 Systèmes du ministère

Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, les systèmes financiers et les programmes du MEIR n'ont cessé d'évoluer depuis leur création en 1983-1984. Jusqu'à récemment, ils n'ont pas été largement acceptés ou utilisés par la direction et le personnel.

Au cours des deux dernières années, le SGCR et le SIRAPID ont fait l'objet de plusieurs examens et vérifications. Il y eut d'abord une vérification du SIRAPID dirigée par le vérificateur général et dont il fut fait rapport en 1985. Les observations qui en ont découlé visaient surtout la piètre qualité des données. Plusieurs changements ont été faits à la suite de ces observations, mais le problème a

persisté et est devenu particulièrement évident lors de l'examen ministériel du dépassement du budget de 1986-1987 qui est en cours actuellement.

Les examens rétrospectifs de la mise en oeuvre du SGCR et du SIRAPID ont par ailleurs soulevé la question de l'intégrité des données. Les auteurs des examens ont observé:

- ° que le SGCR ne peut traiter et analyser des données unifiées sur les engagements;
- ° que des améliorations sont requises dans les rapports sur les recouvrements et sur les comptes débiteurs;
- ° que les données ne sont pas introduites de façon opportune;
- ° que les besoins en matière d'information régionale ne sont pas satisfaits; et
- ° que l'extraction des données est souvent difficile.

Ces problèmes ont été admis par la haute direction du ministère et des mesures concrètes ont été prises afin de redresser la situation. Une initiative positive, la création d'un Module de prévision des engagements, a été prise le 1^{er} avril 1987. On en trouve une explication détaillée dans la partie 5.5 portant sur le contrôle des engagements.

La Direction générale de la vérification des opérations vérifie actuellement le SIRAPID pour évaluer les politiques d'exploitation et de gestion, les normes et les procédures, pour déterminer la qualité des données et la mesure dans laquelle ce système appuie les politiques et les directives du ministère. Ce travail devrait être achevé au début de septembre.

En résumé, les systèmes qui fournissent l'information sur les activités des programmes ne font qu'atteindre aujourd'hui le point de maturité qui les rend plus fiables et plus acceptables aux yeux des gestionnaires et du personnel du ministère. Des problèmes graves subsistent, cependant, et le rendement des systèmes ministériels n'est pas encore à la hauteur des besoins des gestionnaires en matière de données sur le suivi des projets et sur la prise de décisions. Cela n'a été réalisé qu'au cours des dernières semaines grâce au recours à des méthodes manuelles exhaustives et provisoires destinées à compléter les systèmes automatisés.

5.4 Budgets, niveaux de référence et engagements

Dans le passé, la budgétisation interne au ministère comportait la demande d'un budget de la part de chaque centre de responsabilité, la comparaison des fonds demandés aux fonds disponibles, puis la négociation du montant approprié avec chaque centre de responsabilité. Ce processus débouchait habituellement sur des demandes budgétaires excédant largement les fonds disponibles.

Ce processus a été modifié pour l'année financière 1986-1987. La Direction générale de la gestion des ressources de l'administration centrale a attribué des budgets "fictifs" avant le début de l'année financière en se fondant sur sa connaissance des modèles de dépenses passés des centres de responsabilité, sur le total des fonds disponibles et, dans certains cas, sur les discussions avec les gestionnaires des centres de responsabilité. Parfois, les budgets fictifs étaient ultérieurement rajustés à la hausse en réponse à des demandes précises émanant de centres de responsabilité individuels et acceptés par le SMA, FPA, et par la haute direction.

Ainsi qu'on l'a fait remarquer dans le chapitre 4, la "budgétisation excessive" est une technique clé utilisée par le ministère en 1986-1987 comme au cours d'années antérieures. C'est une approche budgétaire généralement acceptée visant à encourager l'utilisation plus complète des fonds disponibles. Elle comporte l'affectation de budgets internes qui excèdent les fonds réels disponibles (niveaux de référence approuvés). C'était pour le MEIR une approche particulièrement pertinente, compte tenu des situations de non-utilisation de fonds survenues dans le passé.

Un deuxième facteur à considérer est le niveau de référence approuvé, lequel représente le financement total auquel puisse s'attendre un ministère pour une année donnée. Il est établi longtemps à l'avance et est sujet à changement au fil du temps pour tenir compte des décisions stratégiques du gouvernement.

Le dernier facteur, à savoir les engagements, découle du caractère pluriannuel des projets appuyés par les programmes du ministère. Un engagement est une obligation légale garantie par un accord de contribution officiel (contrat). Les mouvements de fonds qui auront lieu en regard de l'engagement au cours d'une année donnée sont fondés sur des prévisions. Aussi, le ministère désigne-t-il l'ensemble des prévisions individuelles de ce genre ainsi: "mouvements de trésorerie prévus à partir des engagements existants".

Le rapport entre les budgets internes, les niveaux de référence approuvés et les mouvements de trésorerie prévus à partir des engagements existants est très complexe et fera l'objet d'un examen en deux parties. On se penchera d'abord sur le rapport entre les niveaux de référence et les budgets internes y compris le dépassement, puis sur les mouvements de trésorerie prévus à partir des engagements existants et les niveaux de référence.

a) Budgets internes contre niveaux de référence.

Avant le début de l'année financière 1986-1987, le MEIR avait, au Crédit 10, un niveau de référence de 789 millions de dollars. En outre, le Conseil du Trésor avait approuvé un financement de 22,8 millions de dollars provenant de son crédit pour éventualités, ce qui portait à 811,8 millions de dollars le total des affectations. À cette époque, 757,6 millions de dollars avaient été alloués aux budgets des centres de responsabilité, laissant un surplus de 54,2 millions de dollars (pièce 5.1).

En février 1986, le niveau de référence de 1986-1987 a été modifié par une compression des programmes d'une valeur de 45 millions de dollars, ce qui faisait fondre le surplus à 9,2 millions de dollars. L'augmentation, en mars, des budgets des centres de responsabilité, a entraîné un dépassement du budget de 36,8 millions de dollars avant le début de l'année financière.

Tout au long de l'année, de nouveaux rajustements ont eu lieu. Le "niveau de référence rajusté" a d'abord été haussé de 42 millions de dollars en novembre 1986, puis de 38,4 millions de dollars en mars 1987, pour permettre la réalisation de nouveaux grands projets. Le niveau de référence rajusté de fin d'année inscrit dans les rapports de gestion financière se chiffrait à 824,4 millions de dollars.

Plusieurs autorisations du Conseil du Trésor prévoyant des prélèvements provisoires sur le crédit pour éventualités jusqu'à ce que des sommes supplémentaires soient votées par le Parlement ont modifié le montant des fonds disponibles. Les autorisations de projets qui ont entraîné des mouvements de fonds en 1986-1987 sont présentées dans la pièce 5.1. Le montant indiqué est fondé sur le total des autorisations, moins le montant remboursé au Conseil du Trésor à la suite du Budget supplémentaire ou du rétablissement des fonds qui avaient été "comprimés" ou "gelés".

PIÈCE 5.1
DÉPASSEMENT DU BUDGET DU CRÉDIT 10 DU MEIR
1986-1987

DATE	NIVEAUX DE REFERENCE RAJUSTES* (En millions de \$)	PLUS AUTORISATIONS DU C.T.** (En millions de \$)	(MOINS) AFFECTATIONS BLOQUEES (En millions de \$)	FONDS DISPONIBLES (En millions de \$)	BUDGETS ALLOUES AUX C.R. (En millions de \$)	SURPLUS (DÉPASSEMENT DU BUDGET) (En millions de \$)
JANVIER 1986	789,0	22,8		811,8	757,6	54,2
FÉVRIER 1986	744,0	22,8		766,8	757,6	9,2
MARS 1986	744,0	22,8		766,8	803,6	(36,8)
AVRIL 1986	744,0	22,8	6,0	760,8	809,5	(48,7)
MAI 1986	744,0	22,8	13,3	753,5	809,4	(55,9)
JUIN 1986	744,0	23,5	16,3	751,2	802,4	(51,2)
JUILLET 1986	744,0	23,5	15,8	751,7	802,5	(50,8)
AOÛT 1986	744,0	23,5	22,8	744,7	802,5	(57,8)
SEPT. 1986	744,0	23,5	23,8	743,7	817,6	(73,9)
OCT. 1986	744,0	23,5	23,3	744,2	818,6	(74,4)
NOV. 1986	786,0	37,7	83,3	740,4	818,6	(78,2)
DÉC. 1986	786,0	37,7	80,8	742,9	868,8	(125,9)
JANVIER 1987	786,0	37,7	80,4	743,3	885,2	(141,9)
FÉVRIER 1987	786,0	38,4	25,4	799,0	885,2	(86,2)
MARS 1987	824,4	0	25,4	799,0	895,2	(96,2)

* Les données relatives au niveau de référence rajusté sont tirées des Rapports de gestion financière.

** Les autorisations représentent les fonds provenant du crédit 5 pour éventualités du C.T. pour les projets qui ont entraîné des mouvements de fonds en 1986-1987. Le crédit 5 du C.T. a été remboursé lorsque des fonds du ministère ont été rendus disponibles en novembre 1986 et en mars 1987.

Les fonds disponibles ont également été rajustés par le gel d'affectations. C'est un mécanisme auquel a surtout recours le Conseil du Trésor pour restreindre les dépenses du MEIR et assurer le financement de projets d'autres ministères fédéraux, ou pour transférer des fonds à un autre crédit au moyen du Budget supplémentaire. En novembre 1986, une très forte hausse a été enregistrée en prévision d'une dépense de 55 millions de dollars pour GM-Sainte-Thérèse. On n'a finalement pas eu besoin de ces fonds et, en février 1987, une somme analogue a été débloquée de l'affectation gelée. À la fin de l'année, cette dernière s'élevait à 25,4 millions de dollars.

Les budgets internes affectés aux centres de responsabilité ont été ajustés à la hausse au début de la nouvelle année afin de tenir compte de plusieurs postes de dépense, dont voici les principaux:

Terre-Neuve	Ententes auxiliaires	
	EDER	- 6 millions de \$
Québec	Pétromont	- 20 millions de \$
	PDIR	- 20 millions de \$
	OCRI	- 10 millions de \$
Ontario	OCRI	- 5 millions de \$

D'autres rajustements ont eu lieu tout au long de l'année, notamment l'affectation d'une somme additionnelle de 10 millions de dollars pour le Programme de développement économique des autochtones, de 14 millions de dollars pour Entreprise Cap-Breton et d'autres sommes d'argent pour les projets ayant obtenu de nouveaux fonds. Dans certains cas, les hausses étaient partiellement contrebalancées par des baisses dans d'autres secteurs. Toutefois, l'effet net a été une hausse continue des budgets des centres de responsabilité.

La justification du dépassement de budget est partiellement fondée sur le fait qu'on s'attendait à recevoir de nouveaux fonds de la Réserve d'intervention du CCDER pour des projets précis. Les montants avaient été approuvés et les fonds devaient être acheminés au MEIR si les projets avaient lieu. Ces ressources potentielles ont été ajoutées aux niveaux de référence approuvés pour donner un "niveau de référence rajusté". Ce chiffre exagérait donc le niveau de référence réel dans une proportion qui atteignait un sommet de 88,5 millions de dollars en juin 1986. Dans le rapport

de gestion financière, le chiffre "rajusté" était désigné comme le "total des fonds disponibles".

Bien que les hausses potentielles aient été comprises dans les "fonds disponibles", aucune affectation distincte n'a été établie dans les budgets des centres de responsabilité. Dans certains cas, ces budgets ont été ultérieurement rajustés à la hausse une fois les fonds effectivement reçus.

Ce traitement du "financement potentiel" avait tendance à minimiser la situation de dépassement du budget, et pourtant il servait de base aux rapports de la direction. La pièce 5.2 expose la mesure dans laquelle les rapports de gestion financière ont atténué le dépassement du budget tout au long de l'année.

Le dépassement du budget est passé de 36,8 millions de dollars avant le début de l'année financière au montant record de 141,9 millions de dollars en janvier 1987, puis s'est stabilisé à 96,2 millions de dollars à la fin de l'année. Les budgets des centres de responsabilité n'ont pas été rajustés à la baisse lors de la compression des programmes de février 1986 ou quand les fonds attendus ne se sont pas matérialisés.

En résumé, la façon dont le dépassement du budget est survenu au début de l'année et la manière dont il a été rapporté à la haute direction ont sensiblement contribué au dépassement des crédits de 1986-1987. Par ailleurs, le fait qu'aucune mesure concrète n'ait été prise à la suite des restrictions financières pour réduire la portée de l'activité relative aux subventions et aux contributions est venu aggraver les problèmes de 1986-1987 et des années subséquentes. Qu'on ait continué d'approuver des projets tout au long de l'année financière 1986-1987, entraînant des mouvements de fonds de l'ordre de 121,8 millions de dollars cette année-là, illustre bien ce qui précède.

b) Engagements contre niveaux de référence

Les engagements rapportés tout au long de 1986-1987 étaient, en fait, les mouvements de trésorerie prévus à partir des engagements existants au titre des projets, la plupart conclus au cours des années précédentes. Le rapport entre leur valeur et le niveau de référence à quelque moment que ce soit donnait une idée de la souplesse du budget. Dans les années antérieures à 1986-1987, le niveau des engagements était généralement inférieur au niveau de référence. Cependant, la

PIÈCE 5.2
COMPARAISON DU DÉPASSEMENT DU BUDGET DU CRÉDIT 10
1986-1987

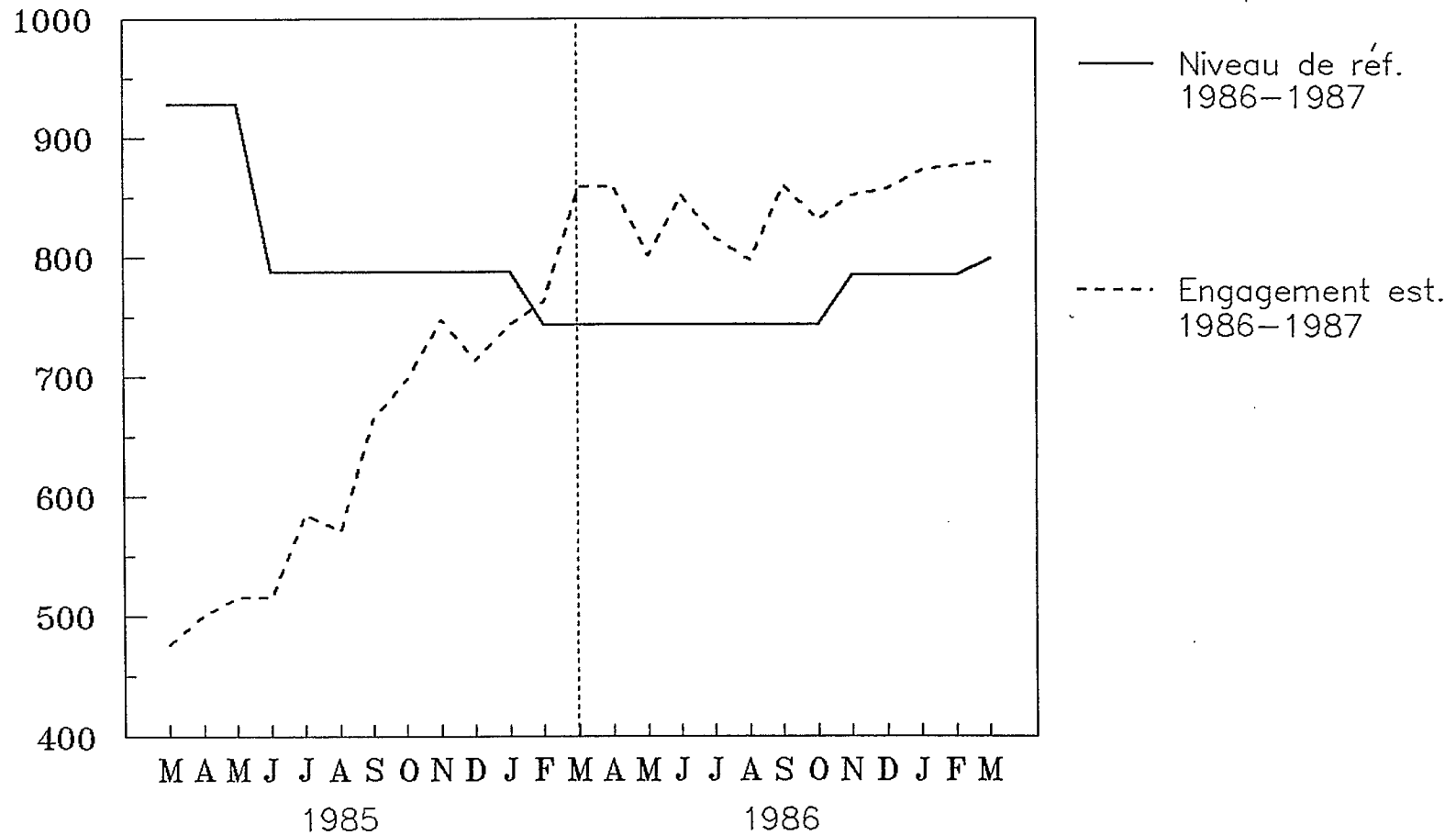
DATE	SELON LE RAPPORT DE GESTION FINANCIÈRE* (En millions de \$)	SELON LA PIÈCE 5.1** (En millions de \$)	ÉCART (En millions de \$)
AVRIL 1986	N.A.	(48,7)	N.A.
MAI 1986	26,2	(55,9)	82,1
JUIN 1986	37,3	(51,2)	88,5
JUILLET 1986	(14,2)	(50,8)	36,6
AOÛT 1986	(18,1)	(57,8)	39,7
SEPT. 1986	(33,2)	(73,9)	40,7
OCT. 1986	3,1	(74,4)	77,5
NOV. 1986	(56,8)	(78,2)	21,4
DÉC. 1986	(104,6)	(125,9)	21,3
JANVIER 1987	(121,9)	(141,9)	20,0
FÉVRIER 1987	(86,3)	(86,2)	0,1
MARS 1987	(96,2)	(96,2)	0

* Cette colonne représente la valeur du dépassement du budget tirée du Rapport de gestion financière du ministère.

** Les chiffres relatifs au dépassement du budget dans cette colonne sont conformes au calcul exposé dans la pièce 5.1

Pièce 5.3

COMPARAISON DU NIVEAU DE RÉFÉRENCE ET DES ENGAGEMENTS DE 1986-1987



pièce 5.3 démontre qu'à mesure que baissait le niveau de référence, celui des engagements (mouvements de trésorerie prévus) augmentait. Tout au long de 1986-1987, les mouvements de trésorerie ont dépassé le niveau de référence.

Au cours des années passées, les mouvements de trésorerie diminuaient sensiblement à la fin de l'année au fur et à mesure que des projets étaient reportés et que des versements étaient échelonnés de nouveau sur les années à venir. En 1986-1987, cette baisse n'a pas eu lieu. En vérité, le niveau des engagements a augmenté à la fin de l'année.

Lorsqu'il y a un surplus, l'incidence d'une erreur de prévision est infime. En 1986-1987, elle était toutefois considérable.

Les niveaux de référence réduits, conjugués aux engagements croissants, ont placé le ministère dans une situation plus risquée que par les années passées. Un tel contexte militait contre le recours à la technique de budgétisation excessive, faisait entrevoir la nécessité d'une gestion très prudente de la trésorerie et soulevait la question de la réduction de la taille des programmes. Toutefois, en raison de l'information financière et des problèmes d'attitude évoqués plus tôt, ce n'est qu'au début de l'année financière 1987-1988 que le ministère a été en mesure de reconnaître les signaux d'alarme et d'agir en conséquence.

5.5 Contrôle des engagements

En 1984, la circulaire 1984-42 du Conseil du Trésor autorisait les ministères à faire preuve d'une plus grande souplesse dans le contrôle des engagements et énonçait les exigences minimales des systèmes. Le MEIR a aisément respecté ces exigences fondamentales, mais a échoué quant à la qualité de l'information sur les engagements se rapportant aux mouvements de trésorerie prévus. Les problèmes englobent les retards dans la mise à jour des données sur les projets et dans l'introduction de celles sur les nouveaux projets. Ces problèmes ont été aggravés par l'existence d'un système distinct et autonome de contrôle des engagements et des rapports et la nécessité qui en a découlé d'entrer les données à la fois dans la base de données unifiées et dans le Système de planification opérationnel et de mise à jour.

Le remplacement de ce système le 1^{er} avril 1987 par un nouveau Module de prévision des engagements relié directement à la base de données unifiées a éliminé cette duplication.

Il devrait désormais être plus facile de maintenir une base de données à jour. Cependant, cela ne sera que si la direction et le personnel jugent que c'est important. L'attitude est un élément essentiel de la réussite.

Un second problème concernant le contrôle des engagements réside dans la façon de définir les éléments des données. À l'heure actuelle, le terme "engagements" désigne "le cumul annuel des dépenses jusqu'à ce jour", "les engagements existants", "les engagements en cours" et "les engagements prévus". La terminologie des engagements n'est ni claire ni appliquée d'une manière cohérente dans l'ensemble du ministère. Seul le terme "engagements existants" est compatible avec la définition du Conseil du Trésor qui dit que:

"seules les entreprises réelles devant être imputées sur des crédits seront considérées comme des engagements".

La directive stipule en outre que:

"ne seront ni consignées ni déclarées comme engagements les simples intentions de conclure des arrangements à une date ultérieure. Ces intentions seront distinctes des engagements."

Le système de contrôle des engagements, s'il répond aux exigences fondamentales, n'est pas entièrement efficace. Le montant des engagements s'est accru et a atteint un niveau de risque élevé en 1986-1987; cette situation n'a suscité qu'une faible réaction de la part de la direction. A la lumière de l'examen effectué à ce jour, le principal problème semble être la qualité et la vraisemblance des données.

5.6 Prévisions

a) Qualité des prévisions

Dans le contexte qui entoure les subventions et les contributions du MEIR, l'activité des prévisions est pour le moins difficile et imprécise. Au cours des dernières années, même en tenant compte de la difficulté de cette tâche, le produit des prévisions internes a été faible.

Les centres de responsabilité ont de tout temps fondé leurs demandes budgétaires sur une prévision des fonds requis pour répondre aux engagements existants et pour couvrir les nouvelles activités prévues. Bien que ce modèle se soit répété en 1986-1987, le ministère travaillait avec un niveau de référence de beaucoup

inférieur en raison des compressions budgétaires. Les prévisions des centres de responsabilité n'ont pas semblé tenir compte du nouveau climat financier. En juin 1986, les centres de responsabilité réunis prévoyaient des dépenses de 1 157 millions de dollars. Ce total dépassait de 400 millions de dollars le niveau de référence approuvé et de 350 millions de dollars les budgets internes alloués. À cette date, les prévisions établies par l'administration centrale s'élevaient à 814 millions de dollars, soit 343 millions de moins que le total prévu par les centres de responsabilité.

Les prévisions ont commencé à s'améliorer à mesure que l'année progressait. À la fin du dernier trimestre, les prévisions des centres de responsabilité étaient plus justes que les prévisions de l'administration centrale (pièce 5.4).

b) Pratiques d'actualisation

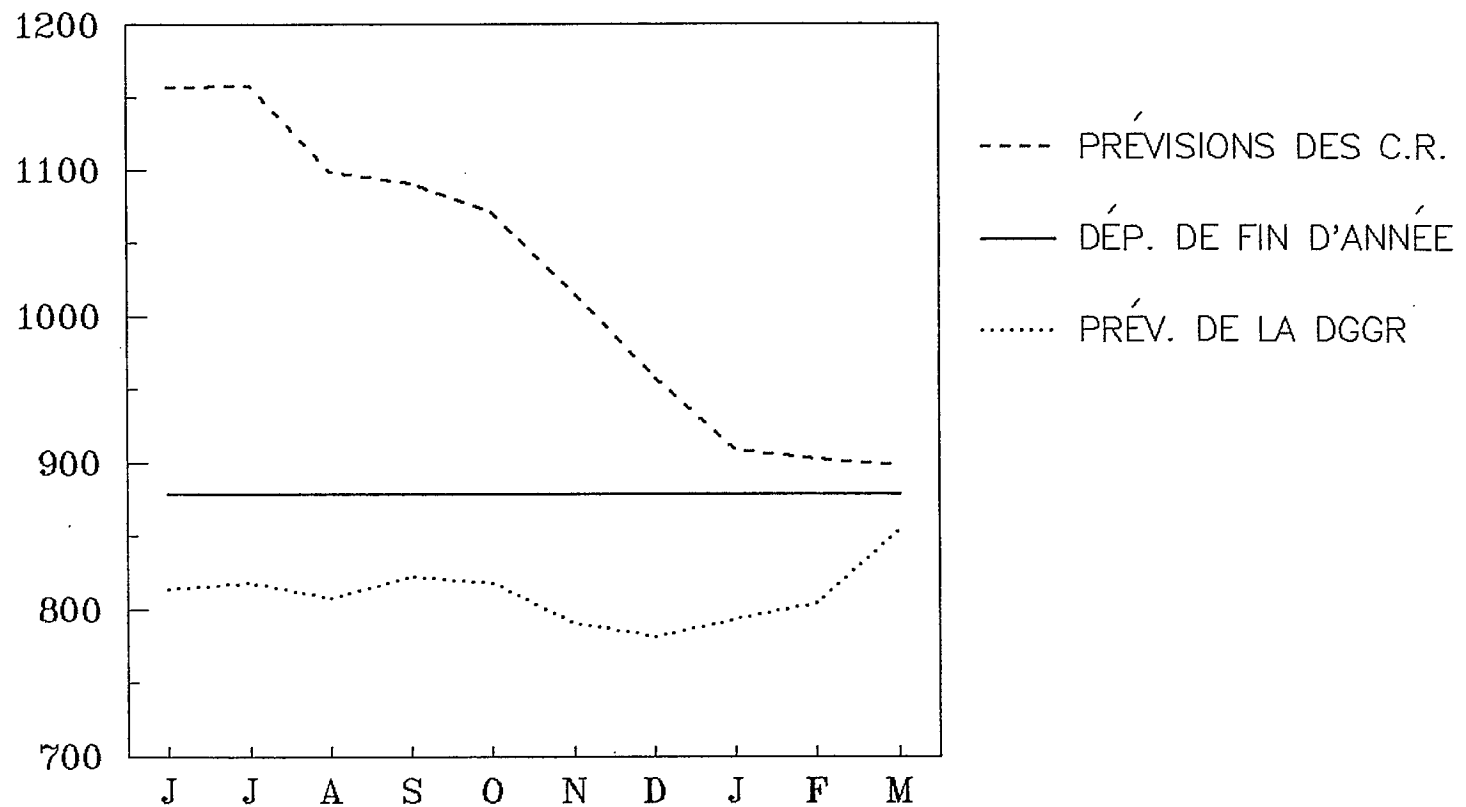
Les prévisions sont d'abord préparées dans les centres de responsabilité. Le processus peut varier selon le jeu des programmes et des projets. Essentiellement, il comporte le cumul de toutes les prévisions des dépenses au titre des projets par programme. Ensuite, le total est habituellement actualisé pour tenir compte des glissements attendus.

Il n'existe pas d'approches uniques à l'actualisation. Les petits projets peuvent être regroupés et un facteur d'actualisation "historique" appliqué au total. Les dépenses prévues pour les grands projets sont habituellement évaluées en fonction de chaque projet individuel. Dans ces situations, le facteur d'actualisation pourrait être fondé sur une connaissance de l'entreprise, la situation actuelle de l'industrie, le climat économique de la région ou n'importe quel autre facteur. Les chiffres définitifs sont transmis à la Direction générale de la gestion des ressources (DGGR) à l'administration centrale. La qualité des prévisions est liée à la qualité du suivi des projets. Ce domaine a été jugé faible au cours des dernières années.

La DGGR passe en revue les prévisions reçues des centres de responsabilité et, dans certains cas, demande de nouveaux renseignements ou des éclaircissements. Ainsi, qu'on l'a déjà dit, les prévisions des centres de responsabilité ont eu tendance, dans le passé, à exagérer les dépenses potentielles en dépit du processus

Pièce 5.4

PRÉVISIONS RELATIVES AU CRÉDIT 10
1986-1987



d'actualisation. Aussi la DGGR prévoit-elle un autre niveau d'actualisation à l'échelon du ministère. La différence entre les prévisions des centres de responsabilité et celles de la DGGR (pièce 5.4) illustre l'étendue de l'écart d'actualisation. En juin 1986, il se chiffrait à 343 millions de dollars. En mars 1987, il avait fléchi à 44 millions de dollars.

À l'administration centrale, le procédé d'actualisation est officiellement en place depuis près de deux ans. Ce procédé, et les facteurs d'actualisation initiaux, ont été approuvés par le Comité de gestion en 1985 afin que les données sur les ressources soient un peu plus réalistes. Les facteurs d'actualisation de la DGGR se fondaient sur les modèles passés des dépenses et des non-utilisations de fonds. Différents facteurs étaient appliqués à chaque programme et le procédé tenait compte du fait que les prévisions des centres de responsabilité s'amélioreraient à mesure qu'on avançait dans l'année. Les prévisions de la DGGR sous-estimaient les dépenses de fin d'année. L'écart est allé d'un maximum de 113 millions de dollars en décembre 1986 à un minimum de 40 millions de dollars en mars 1987, et se chiffrait en moyenne à 84 millions de dollars, montant qui se rapproche du dépassement final de l'année.

La raison d'être de l'actualisation à l'administration centrale est évidente. Après avoir assumé cette responsabilité, la DGGR a eu tendance à réduire ou à éliminer l'obligation de rendre compte des prévisions des centres de responsabilité. Cela a eu pour effet d'affaiblir le procédé et le produit. L'an dernier a vu un renversement de cette tendance et, dans certains domaines, l'obligation de rendre compte a été améliorée par l'inclusion, dans le processus annuel d'évaluation de la performance, de la justesse des prévisions des dépenses.

L'actualisation constitue une technique valable quand elle est appliquée à la probabilité de report d'un nombre infini de projets. Ce n'est pas la technique à employer pour compenser la faiblesse des prévisions des centres de responsabilité. C'est pour cette dernière raison que la DGGR a eu recours à cette technique.

c) Modèles de dépenses

Les modèles de dépenses qui ont prévalu pendant la majeure partie de l'année ont influé sur les prévisions à l'administration centrale. En 1986-1987, les dépenses ont commencé à un rythme plus lent que dans les années

précédentes comme le démontre le tableau suivant. Jusqu'à la fin de décembre 1986, rien dans le modèle des dépenses ne laissait prévoir l'existence d'un problème.

MODELES DE DÉPENSES
(cumulatives)

	1984-1985		1985-1986		1986-1987	
	millions de \$	%	millions de \$	%	millions de \$	%
Oct.	262,5	33,9	231,1	32,5	213,9	24,3
Déc.	381,8	49,4	333,0	46,9	369,3	42,0
Mars	610,3	78,9	489,9	68,9	653,2	74,3
P13/14	773,3	100,0	710,6	100,0	878,8	100,0

Les "signaux" lancés par ces modèles de dépenses ont eu tendance à contredire l'information antérieure concernant les engagements et les niveaux de référence. Le rythme lent des dépenses a été évoqué à plusieurs reprises dans les rapports de gestion financière et semble avoir contribué aux prévisions de dépenses prudentes établies par la Direction générale de la gestion des ressources.

d) Contrôle des créances

Un problème est devenu évident à la fin de l'année: l'incapacité du ministère à déterminer la valeur des créances en cours. Des états financiers publiés le 5 mai 1987 évaluaient à 46 millions de dollars le dépassement des crédits en 1986-1987. Par la suite, ce chiffre a été porté à 79 millions de dollars. Le ministère ne semblait pas connaître la valeur des créances en cours de traitement et était incapable de les prévoir avec exactitude. Cet état de choses constitue une importante faiblesse dans le contrôle des dépenses.

La méthode selon laquelle sont traitées les créances au sein de centres de responsabilité doit être mieux définie. Dans certains cas, les créances sont inscrites dans un registre central avant d'être remises à l'agent compétent à des fins d'examen. Dans d'autres cas, elles sont acheminées directement et, alors, le centre de responsabilité n'a pas le moyen de connaître la valeur des créances en main susceptibles d'être imputées à l'année financière. Il est essentiel que le centre de responsabilité connaisse ce chiffre pour pouvoir faire des prévisions exactes. Ce chiffre constitue d'ailleurs une preuve solide si la validité des prévisions était mise en question par la DGGR.

e) Comptes à payer à la fin de l'exercice (CAPAFE)

Le gouvernement fonctionne selon la méthode de la comptabilité de caisse jusqu'à la fin de l'année financière. Le système CAPAFE prévoit l'accumulation des comptes créditeurs imputables à l'année précédente.

En 1986-1987, la valeur des comptes créditeurs inscrits en vertu de ce système était de 101,2 millions de dollars. On a laissé entendre que ce facteur avait contribué au dépassement des crédits.

L'approche du système CAPAFE a été en 1986-1987 conforme à celle des années précédentes et les dates limites ont été les mêmes. Par ailleurs, les sommes à payer établies en 1986-1987 (101,2 millions de dollars) étaient semblables à celles de 1985-1986 (96,2 millions de dollars).

On a conclu que le système CAPAFE n'avait eu aucune incidence sur le dépassement des crédits en 1986-1987.

f) Initiatives dans le domaine des prévisions

En 1986-1987, deux initiatives clés ont été entreprises en vue d'améliorer les prévisions internes. Un nouveau Module de prévision des engagements informatisé a été mis au point et une étude des prévisions de trésorerie a entraîné la publication d'une directive destinée à renforcer le processus et à améliorer le produit. La directive, diffusée en juin 1987, énonçait les responsabilités et les obligations de rendre compte des agents des services axiaux et des services d'état-major. Ces initiatives étaient positives mais, étant donné le moment où elles ont été prises, elles n'ont eu que peu d'incidence sur l'année financière 1986-1987.

En résumé, au ministère, l'activité de prévision a accusé des faiblesses. L'actualisation, technique légitime, a été appliquée de telle manière que l'obligation de rendre compte globale des gestionnaires axiaux a été réduite. En outre, la double actualisation a accru le risque d'erreur au cours d'une année où il n'y avait guère ou pas de souplesse budgétaire.

5.7 Conditions des accords de contribution

La diversité des programmes d'aide, la taille et la nature des projets et les différences considérables entre les bénéficiaires du secteur privé rendent très difficile le processus d'élaboration des accords de contribution.

Dans le passé, les gouvernements provinciaux de même que le secteur privé (en particulier le milieu des petites entreprises) ont critiqué la complexité des accords de contribution du MEIR. En même temps, après vérifications et examens, des failles ont été décelées dans les conditions des contrats du ministère:

- ° définition peu précise des projets;
- ° exigences inadéquates en matière de données sur le déroulement des projets et sur les résultats;
- ° manque d'information adéquate sur les coûts; et
- ° grande fluctuation dans la qualité des arrangements contractuels.

Par ailleurs, l'aptitude du ministère à faire respecter les accords de contribution a également été mise en question au fil des ans. Il est arrivé plusieurs fois que les jalons des projets n'aient été atteints qu'avec de longs retards.

En 1984-1985, une disposition préconisant "l'utilisation ou la perte" a été insérée dans certains accords en vue de contrôler les retards dans les projets entraînant à leur tour des retards dans les créances ou dans les paiements. Dans la pratique, cette disposition n'a pas servi car les retards étaient souvent dus à des facteurs sur lesquels l'entreprise n'avait aucun pouvoir. L'application de cette disposition dans de telles circonstances aurait pu être perçue comme injuste et créer des problèmes pour l'entreprise.

En résumé, les difficultés associées aux arrangements contractuels concernant les contributions fédérales existent depuis plusieurs années. Elles influent sur l'attitude de l'agent de projet à diriger la "société cliente" et à prévoir avec exactitude le calendrier des mouvements de trésorerie. Bien qu'il soit peu probable que l'incidence de ces problèmes ait été plus grande en 1986-1987 qu'avant, c'est une question qui exige un examen plus poussé. Des accords de contribution qui renferment les conditions nécessaires à l'exécution efficace, par le ministère, des activités de suivi et de contrôle constituent un élément essentiel de la saine gestion des projets.

5.8 Grands projets

Les grands projets socio-économiques qui évoluent rapidement de l'étape initiale au mouvement des fonds ont toujours existé au MEIR. Jusqu'à récemment, ils n'ont jamais suscité de problèmes puisque le MEIR jouissait d'une grande souplesse budgétaire lui permettant de les assumer.

En 1986-1987, de nombreux projets de la sorte étaient à l'étude. Le rapport financier de septembre 1986 faisait état de 23 projets évalués à 1,162 millions de dollars qui étaient soit en cours, soit à l'étude. Quinze projets étaient susceptibles de provoquer des mouvements de fonds de l'ordre de 193 millions de dollars en 1986-1987. À mesure que l'année avançait, la situation de ces projets s'est modifiée. Au 31 mars 1987, la liste comprenait 33 projets potentiels évalués à 1,476 millions de dollars. Toutefois, seulement neuf de ces projets, d'une valeur totale de 109 millions de dollars, ont été présentés comme ayant une incidence sur 1986-1987.

La nature changeante des grands projets rend très difficile la prévision. On a laissé entendre qu'ils avaient constitué un facteur clé dans le dépassement des crédits de 1986-1987.

Un examen des grands projets effectué l'an dernier a révélé que de nombreux projets ne se sont pas matérialisés. Par ailleurs, ainsi qu'on l'a déjà mentionné, dans certains cas, de nouveaux fonds ont été fournis après qu'un projet eut été approuvé. Certains autres se sont prolongés sur l'année financière suivante. Dans cette dernière catégorie, le projet GM-Sainte-Thérèse a constitué un facteur non négligeable. Il devait susciter des débours de 55 millions de dollars en 1986-1987 et d'une somme analogue en 1987-1988. Toutefois, à la fin de l'année, l'approbation définitive du projet préconisait le versement du montant total en 1987-1988.

Les seuls nouveaux grands projets qui se sont traduits par un prélèvement inattendu sur les fonds existants du ministère ont été Pétromont (20 millions de dollars) et une partie du projet de MIL/Versatile (3,5 millions de dollars).

Il y a eu, en outre, plusieurs petits projets, de moins d'un million de dollars généralement, qui étaient inattendus et pour lesquels on a puisé dans les fonds existants. Cependant, l'information disponible n'a pas permis à l'équipe de déterminer parfaitement quels étaient ces projets, ni d'en comparer la valeur totale avec celle d'années antérieures.

En résumé, les grands projets ont effectivement réduit des ressources déjà restreintes et ajouté un facteur d'incertitude à la gestion financière. Toutefois, ils n'ont pas constitué un facteur important dans le dépassement des crédits de 1986-1987. Leur incidence sur 1987-1988 sera beaucoup plus grande.

5.9 Rapports de la direction

La présentation de rapports sur les ressources au Comité de gestion a été discontinuée vers la fin de 1985. La décision reposait sur les résultats d'une enquête de la direction laissant supposer un intérêt et ou un besoin limité de la part des membres du Comité. Les rapports ont continué d'être acheminés au sous-ministre et aux sous-ministres associés.

En septembre 1986, la présentation formelle de rapports financiers au Comité de gestion a repris. De tels rapports lui sont soumis chaque mois depuis septembre 1986. L'information est très exhaustive, mais renferme certaines faiblesses.

- ° Toutes les données inscrites dans la partie "Subventions et contributions" sont fondées sur les prévisions relatives aux dépenses totales de l'année. La seule information concernant les dépenses réelles à quelque moment que ce soit est contenue dans un bref tableau récapitulatif en début de rapport ou dans les résumés des centres de responsabilité en fin de rapport.
- ° En ce qui concerne le budget, il n'existe pas de points de repère permettant de mesurer la performance réelle à un moment donné avant la fin de l'année financière.
- ° Il n'existe pas de distinction entre les fonds budgétaires reçus et les fonds attendus mais non encore reçus.
- ° Le calendrier des grands projets comprend à la fois les projets approuvés et ceux qui sont encore à l'étude et qui n'ont pas fait l'objet d'une décision finale. Cela peut induire en erreur. Par ailleurs, on n'explique pas clairement ce qu'est un "grand projet".
- ° Le résumé du rapport tend à être descriptif. Il ne dirige pas l'attention de la haute direction sur les questions clés qui devraient être examinées au cours d'une réunion du Comité de gestion.
- ° La longueur du rapport de gestion financière rend ce document peu pratique, de sorte qu'il se prête mal à l'examen ou à la discussion à une réunion du Comité de gestion.
- ° La distinction entre engagements existants et prévus n'est pas adéquatement mise en lumière.

Ces observations laissent supposer que des éléments pourraient être améliorés dans la présentation et le contenu du rapport de gestion financière. Cependant, avant d'effectuer des changements, il faudrait procéder à un examen plus détaillé des besoins de la direction en matière d'information pour le suivi des projets et la prise de décisions.

Outre la présentation des rapports de gestion financière, le ton de l'analyse et des recommandations a son importance. Les sections qui suivent paraphrasent les conseils fondamentaux contenus dans ces rapports, sur une base mensuelle, à partir du mois d'août 1986 jusqu'à la fin de l'année. C'est en août qu'est apparu le premier signe d'un éventuel déficit.

Août 1986

Le rapport prévoit un déficit de 13 millions de dollars. Les projets GM-Sainte-Thérèse (55 millions de dollars) et Versatile (57 millions de dollars) sont tous deux compris dans les prévisions. Le projet GM n'a pas suscité de mouvements de fonds en 1986-1987 et de nouveaux fonds ont été fournis pour l'ensemble du projet Versatile, à l'exclusion de 3,5 millions de dollars.) Ce rapport faisait également observer que les dépenses étaient effectuées à un rythme plus lent que lors d'années antérieures.

Septembre 1986

Le déficit prévu se chiffrait à 28 millions de dollars. Ce montant "n'était pas jugé trop important" et "serait couvert par la gestion de la trésorerie" le cas échéant. Le rapport faisait remarquer que le ministère ne pouvait prendre de nouveaux engagements qui entraîneraient d'importants mouvements de trésorerie en 1986-1987. Là encore, on a noté le rythme lent des dépenses.

Octobre 1986

Les prévisions ont fait état d'un surplus de fin d'année de 13 millions de dollars. Le changement survenu par rapport au mois précédent était attribuable à l'ajout de 10 millions de dollars aux niveaux de référence prévus, sous forme de transfert du ministère de la Défense nationale ainsi qu'à plusieurs autres facteurs moins importants. La situation budgétaire serrée fut encore soulignée, ainsi que le fait que les dépenses continuaient d'être inférieures à celles d'années financières précédentes.

Novembre 1986

Les prévisions se sont de nouveau modifiées et annonçaient un déficit de 19 millions de dollars attribuable à une hausse attendue des dépenses pour le projet Versatile et à "une approche plus prudente concernant la prévision des écarts d'actualisation appliqués par le contrôleur". Le rythme des dépenses au titre des subventions et des contributions a continué d'être plus lent que celui d'années antérieures.

Décembre 1986

Les prévisions de décembre ont été "assujetties à un examen plus rigoureux et certaines exigences plus grandes touchant les grands projets" ont été prises en considération dans les calculs. Cependant, le déficit prévu a véritablement baissé à 7 millions de dollars. Le rythme des dépenses s'est accéléré par rapport aux années antérieures en raison du versement de larges sommes d'argent forfaitaires.

Janvier 1987

Le déficit prévu est passé à 20 millions de dollars. Les chiffres englobaient les projets GM et Versatile et l'on faisait remarquer que si "le projet GM-Sainte-Thérèse n'allait pas de l'avant, il pourrait y avoir un surplus à la fin de l'année". Si le projet allait de l'avant, "le déficit serait résolu au moyen de la gestion de la trésorerie à la fin de l'année". Le rapport faisait observer que le rythme des dépenses s'était accéléré en raison du versement de larges sommes d'argent forfaitaires.

Février 1987

Le report à 1987-1988 du paiement à GM a eu pour effet de réduire les pressions sur le budget de 1986-1987 et s'est traduit par un excédent prévu de 4 millions de dollars. Bien que le rythme des dépenses se soit accéléré, on n'a pas semblé s'inquiéter en 1986-1987.

Mars 1987

Le rapport de mars, publié le 5 mai 1987, prévoyait un déficit de fin d'année de 46 millions de dollars. Il expliquait que "la différence de 50 millions de dollars par rapport aux prévisions du mois précédent était principalement attribuable aux exigences accrues du PDIR, 15 millions de dollars, du PPIMD, 14 millions de

dollars, du PDEA, 13 millions de dollars, et de l'OCRI, 5 millions de dollars. Les facteurs d'actualisation historiques utilisés lors de prévisions antérieures semblent avoir été trop élevés".

La présente étude porte sur l'année financière 1986-1987. Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, les rapports de gestion financière n'ont pas déclenché de signaux d'alarme révélant une situation de fin d'année grave. Bien que des déficits aient été prévus et que le budget ait été serré, tant le libellé que le ton du message laissaient supposer que la situation était bien en main. Il importe de noter que bien qu'on ne se soit pas beaucoup inquiété de 1986-1987 avant la fin de l'année financière, des craintes très réelles ont été exprimées à compter de l'automne 1986 concernant l'existence éventuelle de problèmes en 1987-1988.

Les ordres du jour et les registres de décisions reflètent dans une certaine mesure la façon dont le Comité de gestion accueillait les rapports. Les rapports de gestion financière étaient généralement déposés et acceptés sans beaucoup de discussion. Le 10 février 1987, il y a eu un examen budgétaire trimestriel où le Comité a décidé que les budgets des SMA-DER au titre des "Subventions et contributions" pour l'année financière 1986-1987 ne seraient pas rajustés". Aucune crainte n'a été exprimée quant aux problèmes potentiels. Le 15 avril 1987, la situation financière des "Subventions et contributions" de 1987-1988 a été passée en revue et l'on a exprimé la crainte que "le ministère manquerait rapidement de fonds dans le Crédit 10... pour 1987-1988".

En résumé, rien dans les registres de décisions ne laisse supposer que la haute direction était consciente de l'ampleur du problème qui se dessinait en 1986-1987. La présentation et le ton des rapports de la direction, ainsi que la manière dont était calculé et rapporté le dépassement du budget (partie 5.4), ont donc fait qu'on ne s'est pas véritablement inquiété de la situation de fin d'année avant qu'il ne soit trop tard.

5.10 Rôles et responsabilités

L'examen des rôles et des responsabilités s'est limité à un tour d'horizon de l'orientation fonctionnelle dispensée dans les domaines de la gestion financière et de l'obligation de rendre compte des prévisions.

a) Orientation fonctionnelle

L'ensemble de la fonction financière est concentré à l'administration centrale. Cependant, chaque bureau

régional possède des agents financiers ayant des responsabilités qui correspondent à celles des directions générales des opérations financières et de la gestion des ressources à Ottawa.

L'administration centrale est responsable de l'élaboration des politiques et des méthodes financières. On s'attend que le contrôleur fournisse l'orientation aux régions; il n'a pu toutefois exercer un contrôle direct. Il ne joue aucun rôle dans la sélection ou la nomination des membres du personnel financier des régions, pas plus qu'il ne participe à l'évaluation annuelle des gestionnaires financiers régionaux.

Cette relation entre l'administration centrale et le personnel financier des régions restreint l'attitude de la Direction générale de la gestion des ressources à contester les prévisions régionales. Jusqu'à récemment, la DGGR n'avait pas le pouvoir direct, ni l'influence, ni l'information qui lui auraient permis de contester sérieusement une prévision d'un directeur exécutif régional ou d'un sous-ministre adjoint de l'administration centrale.

b) Obligation de rendre compte

La gestion efficace des aspects opérationnel et financier des projets individuels constitue le point de départ essentiel d'une saine gestion des programmes individuels et, de là, de l'ensemble des crédits affectés aux subventions et aux contributions. Dans le passé, l'obligation de rendre compte de ces activités n'était pas claire.

La faiblesse qui entoure l'obligation de rendre compte a eu une incidence particulière sur les prévisions de la trésorerie. Bien que les prévisions aient été faibles dans le passé, elles n'ont eu aucune répercussion visible. La pratique de l'actualisation à l'échelle du ministère réduit davantage l'obligation de rendre compte, le caractère raisonnable et l'exactitude des prévisions des centres de responsabilité. L'information qui a capté l'attention de la haute direction était le montant actualisé auquel était arrivée la Direction générale de la gestion des ressources et non pas les prévisions individuelles des centres de responsabilité.

Certains centres de responsabilité considèrent désormais la qualité des prévisions comme un facteur de l'évaluation annuelle des employés, mais cette pratique n'est pas encore très répandue.

La récente Directive sur les prévisions des dépenses énonce chaque rôle, responsabilité et obligation de rendre compte beaucoup plus clairement que dans le passé. Les nouvelles méthodes renforceront le processus et devraient contribuer sensiblement à la qualité des résultats.

La question des rôles, des responsabilités et de l'obligation de rendre compte de la gestion financière aussi bien que de la gestion des projets et des programmes peut offrir la possibilité de mener une nouvelle étude débordant les limites du tour d'horizon du présent rapport. Il convient toutefois de noter que la relation officieuse qui existait entre le personnel financier de l'administration centrale, en particulier celui de la Direction générale de la gestion des ressources, et les centres de responsabilité individuels, a limité l'efficacité de la fonction centrale de contestation et entravé l'obligation de rendre compte des gestionnaires axiaux et du personnel financier des régions.

6.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

Le dépassement de 79,9 millions de dollars du Crédit 10 du MEIR - Subventions et contributions, en 1986-1987, est attribuable à un ensemble de facteurs. Bien qu'il soit impossible de mesurer l'incidence de chacun d'eux, les plus importants sont énoncés ci-dessous.

- ° Le contexte actuel et les attitudes de la direction qui en découlent ont fait que l'on a accordé moins d'importance à la gestion des mouvements de trésorerie que l'on aurait dû en cette période de risques plus élevés.
- ° La baisse des niveaux de référence et la hausse des engagements sont les causes de risques accrus en 1986-1987. La haute direction n'a pas pris pleinement conscience de cette situation, et les rapports sur la gestion financière n'y ont pas fait allusion. Par conséquent, il n'y a pas eu ou il y a eu très peu de mesures visant à réduire l'ampleur des activités du ministère au titre des subventions et contributions pour se conformer à la réduction des dépenses.
- ° Les lacunes des systèmes ont réduit la pertinence et la qualité des données financières et des renseignements sur les programmes, ainsi que la capacité de la direction de constater la gravité du problème assez tôt pour intervenir.
- ° Le recours, de façon aléatoire, à un dépassement du budget en cette période a augmenté le risque de dépenses excessives. En outre, la façon dont on en a informé la haute direction permettait de sous-estimer ce risque.
- ° La pratique adoptée par le ministère, laquelle consiste à actualiser une seconde fois les prévisions établies par les centres de responsabilité, l'utilisation de facteurs d'actualisation désuets en cette période d'évolution rapide et la non-obligation, pour les gestionnaires, de rendre compte des mouvements de trésorerie ont empêché les fonctionnaires d'établir des prévisions fiables.
- ° Les problèmes de calcul de la valeur des demandes en cours de traitement ont réduit le niveau de sensibilisation des gestionnaires de centres de responsabilité à l'égard du problème, ainsi que leur capacité de fournir les données financières requises par la direction.

- ° Les grands projets financés en vertu du budget des services votés ont compliqué une situation financière déjà précaire.

RECOMMANDATIONS

Les correctifs proposés touchent une vaste gamme de questions et sont groupés sous les mêmes rubriques que les conclusions et l'analyse figurant au chapitre 5. Certaines recommandations sont très précises; d'autres reflètent le peu de temps alloué à l'équipe de projet aux fins de la planification, de la réalisation et de l'analyse, et proposent d'effectuer des recherches plus poussées.

Contexte et attitudes

Les événements des derniers mois ont modifié à la fois le contexte et l'attitude de la haute direction et de nombreux fonctionnaires du ministère. Il convient de raffermir la priorité que l'on accorde maintenant à la gestion financière des subventions et contributions.

- 1.0 Par le biais de ses décisions et de mesures concrètes, la haute direction devrait souligner l'importance de la gestion étroite des subventions et contributions. Le Comité de gestion devrait étudier les rapports au moins une fois par mois, et les principales conclusions et décisions devraient être expliquées et communiquées aux gestionnaires des programmes.

L'attitude des gestionnaires et des fonctionnaires dépendra dans une large mesure de leur compréhension de la situation financière actuelle et de son incidence sur les exercices 1987-1988 et suivants. Cette sensibilisation doit être amorcée au plus haut niveau et s'étendre à chacun des gestionnaires de projet.

- 2.0 Le sous-ministre devrait informer les hauts fonctionnaires de la situation financière du MEIR pour le présent exercice et les suivants. Ce faisant, il devrait souligner les mesures adoptées par la haute direction et les attentes à l'endroit des gestionnaires des centres de responsabilité. De leur côté, ces derniers devraient transmettre ces renseignements aux fonctionnaires chargés des programmes et des projets, ainsi qu'une évaluation de l'incidence des nouvelles dispositions sur les activités de leur centre de responsabilité.

Systemes du ministere

Les lacunes touchant les systemes de donnees financieres et de renseignements sur les programmes, la pertinence et l'integralite des donnees disponibles et la difficulte de repondre aux demandes de renseignements de la direction influent sur l'utilite et la fiabilite des systemes en place au ministere.

- 3.0 Le MEIR devrait revoir ses systemes d'information et l'integralite des renseignements offerts en tenant compte des etudes recentes ou en cours. Cet examen devrait porter sur les besoins qui decouleront de l'evolution du ministere, plutot que sur les problemes anterieurs.

Budgets, niveaux de reference et engagements

La methode du depassement du budget constitue un outil de gestion acceptable dans certaines circonstances. Toutefois, compte tenu de la situation actuelle du MEIR, elle engendre des risques excessifs quand on l'utilise de la facon dont on y a eu recours en 1986-1987.

- 4.0 On devrait suspendre le recours au depassement dans le cas des subventions et contributions jusqu'a ce que des correctifs decoulant de la presente verification et d'autres etudes soient mis en oeuvre, et jusqu'a ce que le MEIR ait adopte un cadre de gestion financiere acceptable. Par la suite, la methode du depassement ne devrait etre appliquee que dans des circonstances particulieres, apres que la haute direction aura pleinement evalue les risques en cause.

Les cadres de gestion du ministere n'ont pas semble se rendre compte du fait que les mouvements de tresorerie prevus pour 1986-1987 a partir des engagements existants avaient largement depasse le niveau de reference avant meme le debut de l'exercice, pas plus que des risques que pouvait engendrer cette situation.

- 5.0 Le rapport entre les mouvements de tresorerie prevus a partir des engagements existants et les niveaux de reference reels devrait etre suivi de facon permanente a compter du present exercice. Les risques devraient etre etudies et portes a l'attention de la haute direction au moins une fois par mois. Ces renseignements devraient servir de point de depart pour evaluer la capacite du ministere de financer de nouvelles initiatives. On devrait egalement en tenir compte dans toute demande de fonds additionnels preleves sur la Reserve d'intervention.

Le caractère pluriannuel des ententes de contribution du MEIR, l'ampleur et la nature imprévisible de certains projets et la forte dépendance à l'égard de clients dont le MEIR ne contrôle guère les activités compliquent grandement l'établissement de prévisions fiables en fonction d'une affectation annuelle de crédits. Il se peut fort bien qu'un important engagement prenne de l'ampleur ou soit reporté, résultant en des dépenses excédentaires ou en un surplus que les fonctionnaires du ministère ne peuvent contrôler.

- 6.0 Avec l'aide de leurs collègues du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du Trésor, les fonctionnaires du ministère devraient envisager la possibilité de recourir à des sources de financement autres que le Crédit 10 - Subventions et contributions, afin de constituer, au fil des ans, une réserve inutilisée pouvant être affectée à d'importants projets dans le cadre desquels le ministère ne contrôle guère les mouvements de trésorerie.

Contrôle des engagements

La fiabilité réduite des données sur les engagements en vigueur, l'augmentation rapide des engagements visant les exercices ultérieurs et les limites imposées au chapitre des ressources disponibles au cours de ces mêmes exercices indiquent qu'il faudra surveiller de près à la fois les dépenses et les engagements. Le report des engagements en vigueur à des exercices ultérieurs résoudrait le problème touchant les dépenses pour cette année, mais compliquerait la situation au cours des prochains exercices.

- 7.0 Le ministère devrait examiner de plus près la pertinence du système actuel de contrôle des engagements et voir dans quelle mesure le nouveau Module de prévision des engagements répondra aux exigences des nouvelles méthodes de contrôle.
- 8.0 Chacun des centres de responsabilité devrait surveiller en permanence le financement des engagements et relever les projets dont le financement pourrait être échelonné de nouveau, ainsi que ceux dont l'entente de contribution n'a pas été respectée, ce qui constitue un défaut.

La définition même d'un engagement sur le plan juridique appliquée par le ministère est imprécise, en raison de l'emploi de termes que les fonctionnaires jugent vagues et qui diffèrent de ceux préconisés par le Conseil du Trésor.

- 9.0 Le conseiller juridique du ministère devrait préciser la définition d'un "engagement". On devrait ensuite modifier la terminologie utilisée pour établir une nette distinction entre les obligations en cours et les projets. Enfin, la nouvelle terminologie devrait être reprise par le Module de prévision des engagements et diffusée à l'échelle du ministère.

Le contrôle des dépenses futures commence par la délégation du pouvoir de conclure des engagements. On a récemment revu les délégations de pouvoir de signature et formulé des recommandations afin de resserrer les mesures de contrôle.

- 10.0 Les recommandations figurant dans le récent rapport d'examen de la délégation des pouvoirs de dépenser devraient être mises en oeuvre.

Prévisions

On a entrepris une importante révision des méthodes de prévision des besoins au titre des subventions et contributions, et de nouvelles lignes directrices ont été émises à la fin de mai 1987. Les résultats de cette étude et d'autres portant sur les dépenses excédentaires pourraient influencer sur le contenu des lignes directrices.

- 11.0 Le SMA, Finances, Personnel et Administration, devrait réviser les nouvelles lignes directrices sur la prévision des besoins financiers, modifier en conséquence le processus d'établissement des prévisions et assurer l'application de ces lignes directrices. On devrait notamment insister sur "l'homologation" de tous les systèmes utilisés par les centres de responsabilité auprès du SMA, Finances, Personnel et Administration.

Bien qu'elle soit justifiée, la pratique autorisant l'administration centrale à actualiser les prévisions établies par les centres de responsabilité constitue une lacune du système et nuit au partage des responsabilités.

- 12.0 On devrait mettre un terme à la pratique permettant à l'administration centrale d'actualiser les prévisions établies par les centres de responsabilité. Chacun de ces centres serait responsable de ses prévisions. De son côté, le groupe de gestion financière de l'administration centrale jouerait un rôle important sur les plans de l'analyse et de la justification. A l'avenir, l'actualisation devrait être utilisée plus judicieusement, de façon plus précise et uniquement avec l'autorisation du Comité de gestion.

Le peu de renseignements précis disponibles sur les réclamations en cours de traitement limite la capacité des gestionnaires de suivre le rendement d'un organisme et d'établir des prévisions fiables, surtout en fin d'exercice.

13.0 Le SMA, Finances, Personnel et Administration, devrait élaborer des lignes directrices et des méthodes permettant aux centres de responsabilité d'assurer l'inscription des réclamations avant qu'elles ne soient soumises à l'examen des agents de projet.

La qualité de la gestion des projets peut influencer sur celle de la gestion et des prévisions financières. Le délai imparti ne nous a pas permis d'approfondir cette question, bien que cela semble tout indiqué, d'autant plus qu'on mettra l'accent sur une meilleure gestion des projets en cours, plutôt que sur l'évaluation et la mise en oeuvre de nouvelles initiatives comme c'était le cas autrefois.

14.0 On devrait entreprendre un examen des méthodes actuelles de gestion des projets afin d'établir des normes minimales et des lignes directrices en ce qui touche l'obligation de rendre compte.

Conditions des accords de contribution

Le peu de contrôle sur le déroulement des projets et sur le niveau et le calendrier des mouvements de trésorerie ajoute aux problèmes d'établissement de prévisions et de gestion des fonds auxquels le ministère est confronté.

15.0 Le MEIR devrait revoir les modalités des accords de contribution afin de mieux contrôler la gestion des projets et les mouvements de trésorerie.

Grands projets

Les grands projets peuvent grandement influencer sur les dépenses de l'exercice en cours et des suivants; ils requièrent donc une attention particulière.

16.0 Le MEIR devrait définir ce qu'est un "grand projet" et établir une méthode permettant de suivre le déroulement de ce type d'initiative au cours des étapes d'amorce, d'analyse, d'approbation et de réalisation complète. On devrait envisager le recours à des réaffectations internes pour contrôler les fonds engagés au titre de ces projets uniques et parfois éphémères.

Rapports de la direction

Les rapports de gestion financière ne répondent pas à toutes les exigences de la direction du MEIR en vue de la prise de décisions, notamment en cette période où les ressources sont limitées.

17.0 Après avoir consulté ses collègues, le SMA, Finances, Personnel et Administration, devrait restructurer les rapports de gestion financière en fonction des besoins des divers paliers de gestion en ce qui touche l'information et la prise de décisions. Il convient de tenir compte des divers types de rapports; les gestionnaires requièrent des études détaillées, tandis que le Comité de gestion du MEIR reçoit des documents beaucoup plus brefs et portant sur des questions précises.

18.0 Les rapports sur la gestion financière devraient établir une nette distinction entre les dépenses, les engagements et les projets. On devrait y souligner que les fonds requis dans le cadre d'un projet qui ne fait pas encore l'objet d'un engagement au sens juridique devraient être "mis de côté", peut-être par voie de réaffectation interne, jusqu'à ce que le Ministre ou le Cabinet ait pris une décision.

Rôles et responsabilités

Cette question a été abordée dans le cadre de la récente étude sur la prévision des besoins financiers. Dans les lignes directrices émises par la suite, on précisait les rôles, responsabilités et obligations de rendre compte des intervenants, de l'agent de projet au SMA. Ce document pourrait servir de point de départ en vue d'élaborer un énoncé général sur cette question touchant tous les aspects de la gestion des subventions et contributions sur les plans financiers et des programmes.

19.0 Il convient de préciser et d'étoffer les rôles, responsabilités et obligations de rendre compte des divers intervenants de la gestion financière des subventions et contributions, et d'intégrer le rendement à cet égard à l'évaluation annuelle.

Dans le cadre de la définition des rôles et responsabilités, le ministère devrait raffermir le rôle des agents financiers des centres de responsabilité et confirmer les rapports entre ces derniers et le SMA, Finances, Personnel et Administration. Cette orientation est un élément important de l'efficacité du système financier.

20.0 Le ministère devrait renforcer le rôle de l'agent financier en ce qui touche la gestion et l'application des programmes financés. On devrait envisager la possibilité d'établir des rapports étroits et clairement définis, voire directs, entre les gestionnaires financiers des centres de responsabilité et le SMA, Finances, Personnel et Administration.

VERSION FINALE DU RAPPORT

Cette ébauche du rapport sur l'Étude de contrôle des dépenses au titre des subventions et contributions fera l'objet d'une diffusion restreinte au sein du MEIR afin de permettre aux principaux cadres supérieurs de l'examiner à fond. Y auront également accès:

- ° le Bureau du Conseil privé
- ° le ministère des Finances
- ° le Secrétariat du Conseil du Trésor
- ° le Bureau du contrôleur général.

Les observations des vérificateurs internes et externes seront étudiées par la Direction générale de la vérification dans le cadre de l'élaboration du rapport final qui doit être déposé à la mi-août.

ANNEXES

- A. MANDAT
- B. ÉQUIPE DE PROJET

ANNEXE "A"

MANDAT

ANNEXE "A"

ÉTUDE DE CONTRÔLE DES DÉPENSES AU TITRE DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS

MANDAT

Objet

L'objet de la présente étude est de déterminer la cause du dépassement du Crédit 10 du MEIR - Subventions et contributions, et de recommander le type de mesures correctives que doit prendre le ministère pour éviter qu'une telle situation ne se répète dans l'avenir.

Portée

L'étude se limitera à l'examen du cadre de contrôle de la gestion du Crédit 10 - Subventions et contributions, et des modèles de dépenses de 1986-1987. Les réponses aux questions posées seront en grande partie fondées sur:

- l'expertise et les conseils de consultants de l'extérieur et de membres du personnel des organismes centraux dont nous nous sommes prévalus au cours de cette étude;
- les entrevues avec un échantillonnage restreint d'employés des services d'exploitation et financiers des bureaux régionaux et de l'administration centrale;
- l'examen des prévisions, des engagements et des mouvements de dépense pour un choix d'importants projets de l'administration centrale et des bureaux régionaux;
- les conclusions d'études et de rapports antérieurs se rapportant aux questions ci-dessus.

Le système de contrôle des prévisions, des engagements et des dépenses du MEIR ne fera pas l'objet d'une vérification approfondie dans la présente étude.

Questions

Nous proposons une étude en deux parties qui fournira des réponses aux questions suivantes:

A. Pourquoi y a-t-il eu dépassement du Crédit 10 de 1986-1987?

1. Quel modèle a-t-on utilisé pour établir les niveaux de référence des programmes et des centres de responsabilité?
2. Quels sont les véritables facteurs influant sur les modèles de dépenses des principaux centres de responsabilité et programmes?
3. Dans quelle mesure le processus d'établissement du budget et les hypothèses employés reflètent-ils la nature réelle des mouvements de dépense?
4. Quels rajustements les niveaux de référence ont-ils subis au fil des ans et comment ont-ils été traités?
5. De quelle manière les pratiques de gestion du MEIR affectent-elles son aptitude à diriger et à contrôler efficacement le Crédit 10? Examinons, par exemple, les mesures encourageant les restrictions budgétaires et l'obligation de rendre compte en vue d'en arriver à une meilleure utilisation des fonds.

B. Quelles sont les mesures, s'il en est, qui devraient être prises?

1. Les systèmes budgétaires actuels du gouvernement et du ministère, y compris les directives présentes et passées, empêcheront-ils le dépassement du Crédit 10 dans l'avenir?
2. Comment minimiser tout risque inacceptable de manière rentable?
3. À quelles méthodes et pratiques de gestion de rechange pourrait-on efficacement faire appel?

ANNEXE "B"
ÉQUIPE DE PROJET

ANNEXE "B"

ÉTUDE DE CONTRÔLE DES DÉPENSES AU TITRE
DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS

ÉQUIPE DE PROJET

MEMBRES

E. Hahn, B. Comm.
Directeur général
Direction générale de
la vérification des opérations

Gordon Hudson, B. Comm., C.G.L.
Partenaire
Stevenson Kellogg Ernst
& Whinney

Raymond Koski, B.Sc.A.
Directeur
Assurance de la qualité

M. Cuddy, B. Comm., C.L.
Vérificateur principal
Direction générale de la
vérification des opérations

K. Dawson, B. Comm., C.M.A.
Vérificateur principal
Direction générale de la
vérification des opérations

M. Pringle, M.A., Ing. prof.
Vérificateur
Direction générale de la
vérification des opérations

S. Stiles, B. Comm.
Vérificateur
Direction générale des opérations

CONSEILLERS

S. Whiteley, M.A.A., C.M.A.
Adjoint du contrôleur
Bureau du contrôleur général

D. Rogers
Agent de liaison principal
Direction générale des pratiques
de gestion
Bureau du contrôleur général