

2002



Rapport de la  
**vérificatrice générale**  
**du Canada**  
à la Chambre des communes

**AVRIL**

**Chapitre 8**  
Autres observations de vérification

*Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.*

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, arrêt 10-1  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953  
Télécopieur : (613) 954-0696  
Courriel : [distribution@oag-bvg.gc.ca](mailto:distribution@oag-bvg.gc.ca)

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002  
N° de catalogue FA1-2002/1-8F  
ISBN 0-662-86993-1



Chapitre

# 8

Autres observations de vérification

*Les vérifications qui ont donné lieu aux autres observations ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.*

# Table des matières

<b>Points saillants</b>	<b>1</b>
<b>Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</b>	<b>3</b>
Non-respect des règles et des règlements qui régissent la passation des marchés du gouvernement	
<b>Défense nationale</b>	<b>13</b>
Un système de communications militaires par satellite est inutilisé et gardé en entrepôt	
<b>Agence des douanes et du revenu du Canada</b>	<b>19</b>
Nécessité d'améliorer le processus de renouvellement des permis d'exploitation des boutiques hors taxes	
<b>Secrétariat du Conseil du Trésor</b>	<b>26</b>
Les ministères déboursent des centaines de millions de dollars en subventions avant d'obtenir l'autorisation du Parlement	





## Autres observations de vérification

---

### Points saillants

**8.1** Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, lors de vérifications des sociétés d'État et d'autres entités, lors de vérifications de l'optimisation des ressources, ou encore lors de travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par des tiers.

**8.2** Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Non-respect des règles et des règlements qui régissent la passation des marchés de l'État.
- Défense nationale — Un système de communications militaire par satellite est inutilisé et gardé en entrepôt.
- L'Agence des douanes et du revenu du Canada — Nécessité d'améliorer le processus de renouvellement des permis d'exploitation des boutiques hors taxe.
- Secrétariat du Conseil du Trésor — Les ministères déboursent des centaines de millions de dollars en subventions avant d'obtenir l'autorisation du Parlement.

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



## Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

### Non-respect des règles et des règlements qui régissent la passation des marchés du gouvernement

#### En résumé

Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) n'ont pas suivi les règles et les règlements qui régissent la passation des marchés du gouvernement lorsqu'ils ont dépensé plus de 25 millions de dollars pour le Réseau canadien de la santé. Santé Canada a créé un site Web, mais n'a aucune assurance qu'il a obtenu une valeur optimale en contrepartie de cette dépense. Les biens achetés ont été sous-utilisés et des réclamations en trop ont été faites.

Santé Canada a pris des engagements et conclu des marchés afin de créer un site d'information sur la santé sans définir adéquatement ce qu'il attendait des entrepreneurs ni évaluer quelles étaient les options quant à la meilleure façon de réaliser le site.

Lorsque TPSGC, l'autorité contractante, a attribué ces marchés, il a omis de suivre un certain nombre de règles et de règlements qui régissent les marchés de l'État. De plus, Santé Canada a transféré sa responsabilité de gestion à l'entrepreneur sans assurer de surveillance appropriée. Les problèmes éprouvés par le Ministère en ce qui concerne l'administration du programme et les marchés auraient pu être évités si TPSGC avait adhéré à de saines pratiques de passation de marchés.

Les travaux ont commencé avant qu'un contrat ne soit signé, les vérifications des marchés ont révélé d'importantes réclamations en trop, et Santé Canada n'a pas établi de contrôles des biens achetés au nom du gouvernement.

#### Contexte

**8.4** Le Réseau canadien de la santé est issu de quatre petits « centres d'information » sur la promotion de la santé qui ont été financés par Santé Canada avant 1998. Ces centres utilisaient les « anciennes » technologies, soit le téléphone, le télécopieur et la poste, pour diffuser de l'information.

**8.5** Après l'Examen des programmes de 1994, Santé Canada a tenté de fusionner les quatre centres. Initialement, la prestation des services devait prendre la forme de réponses téléphoniques et de documents d'information. Elle a par la suite été assurée au moyen d'un site Web. Regroupant l'expertise et les connaissances de Santé Canada, d'autres organismes fédéraux, des provinces et des territoires, des organisations non gouvernementales et des universités, le Réseau canadien de la santé continue d'offrir un service personnalisé et un accès téléphonique. Le but recherché est de mettre à la disposition des Canadiens un guichet unique où ils peuvent obtenir une information actuelle, exacte et fiable en matière de santé.

**8.6** Dans le Budget de février 1997, le gouvernement a annoncé l'octroi de nouveaux fonds pour la création de l'autoroute de l'information. Le Réseau

canadien de la santé était l'un des trois projets mis en œuvre par Santé Canada dans le cadre du programme de partenariat Infostructure canadienne de la santé, qui a été conçu pour donner aux Canadiens un meilleur accès à l'information sur la santé.

**8.7** Le programme Infostructure prévoyait que le concept de centre d'information soit remplacé par un site Web visant à promouvoir la santé. Cette approche comportait des exigences très différentes en ce qui touche le matériel, les logiciels et la capacité de gérer des activités plus complexes. Par exemple, le nombre d'organisations affiliées qui devaient fournir de l'information sur la promotion de la santé est passé de 4 à 22, avec plus de 400 liens à d'autres organisations. Après avoir envisagé la possibilité d'utiliser les subventions et les contributions, les représentants de Santé Canada ont décidé que la passation de marchés serait le moyen le plus approprié d'exécuter les travaux requis pour la mise en œuvre de ce projet.

**8.8** Pour gérer le projet de site Web, Santé Canada a engagé les mêmes entrepreneurs que pour le projet original et plus modeste de centre d'information, soit le Centre ontarien d'information en prévention, ce, jusqu'en avril 1998, et OPC-COIP Inc., dont la raison sociale est Innovaction. Il a aussi attribué à d'autres entrepreneurs des marchés prévoyant la tenue de sondages et des travaux en informatique.

**8.9** TPSGC, l'autorité contractante, a attribué un premier marché, que nous avons examiné en janvier 1998. Le Ministère a continué de faire affaire avec des fournisseurs, passant par la suite 44 marchés et effectuant 25 modifications jusqu'en novembre 2000 (voir la pièce 8.1).

#### Pièce 8.1 Activité contractuelle pour le Réseau canadien de la santé

Type de marché	Marché initial		Modifications		Total
	N <sup>bre</sup>	Millions de dollars	N <sup>bre</sup>	Millions de dollars	Millions de dollars
Sondages	17	1,112	4	(0,064)	1,048
Informatique	15	2,600	11	3,980	6,580
Gestion de programme	12	10,477	10	7,344	17,821
	44	14,189	25	11,260	25,449*

\*Ne comprend pas les coûts directs pour Santé Canada ou TPSGC.

#### Questions

#### La planification et l'analyse par Santé Canada de ses besoins en matière de marchés ne tenaient pas compte de l'évolution du projet

**8.10** Le principal changement occasionné par le programme Infostructure, soit le remplacement du centre d'information téléphonique par une approche plus complexe faisant appel à un site Web, a suscité de nouveaux besoins. Santé Canada et TPSGC n'ont fourni aucune preuve indiquant qu'ils avaient

évalué la capacité des entrepreneurs de satisfaire à ces nouveaux besoins. Les deux ministères ont continué de passer des marchés avec les mêmes entrepreneurs pour la gestion de programme et l'informatique.

**8.11** Santé Canada n'avait pas établi de plan global contenant des objectifs clairs et des budgets, et précisant le travail attendu des entrepreneurs. Ainsi, nous n'avons trouvé aucune information sur l'exécution de tâches de planification courantes telles que l'évaluation des besoins immédiats et à plus long terme des entrepreneurs en matériel et logiciels informatiques. Le Ministère a aussi acheté un progiciel pour faciliter la gestion de l'information et y a apporté des modifications majeures. Depuis 1998, Santé Canada a investi plus de six millions de dollars pour la conception et la tenue d'un système de gestion des documents. Les représentants du Ministère croient que ce système a une certaine valeur, mais qu'ils doivent trouver un moyen plus efficace et efficient de fournir ce service. Lors de notre vérification, ils envisageaient d'utiliser des progiciels de rechange.

#### **Santé Canada a permis aux entrepreneurs de travailler et d'engager des dépenses sans avoir conclu de marché par écrit**

**8.12** La Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor stipule que les conditions de tout marché attribué en conformité avec le *Règlement sur les marchés de l'État* et la Directive sur les marchés du Conseil du Trésor devraient être communiquées par écrit.

**8.13** Dès le début de 1997, Santé Canada a pris certains engagements envers les entrepreneurs qui, au début de 1998, sont devenus les maîtres d'œuvre responsables de gérer le Réseau canadien de la santé. Ces engagements portaient sur des sommes importantes visant à rembourser les dépenses engagées pour le Réseau. Forts de ces engagements, et contrairement à la politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, les entrepreneurs ont commencé les travaux sans qu'il y ait de contrat.

**8.14** Dans une lettre adressée au Ministère, un des entrepreneurs a indiqué qu'il avait terminé l'étude de faisabilité et que, selon les directives du Ministère, il avait pris des dispositions pour recruter du personnel, acheter du matériel et trouver des locaux.

**8.15** Cet entrepreneur a demandé que toutes les dépenses qu'il avait engagées pour l'avancement (après le 10 janvier 1997) du projet pilote de centre national d'information soient assumées par Santé Canada, ce que le Ministère a accepté par écrit. En l'absence de contrat en bonne et due forme, cette entente ne comportait aucune limite quant à l'étendue, au calendrier ou au montant. Les contrats servent à fixer des limites à cet égard et, par conséquent, à protéger l'État.

**8.16** Au milieu de 1997, les représentants de Santé Canada ont avisé la haute direction que les entrepreneurs avaient engagé de nombreuses dépenses qui n'étaient pas prévues dans un contrat. Cependant, les entrepreneurs avaient engagé ces dépenses parce qu'ils s'attendaient à

recevoir une contribution devant atteindre jusqu'à 1,3 million de dollars pour concevoir, diriger et évaluer le projet pilote.

**8.17** Cette démarche est contraire à la politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, selon laquelle toutes les conditions d'un marché doivent être précisées par écrit, dans un contrat.

### **Santé Canada a donné aux entrepreneurs la responsabilité et les pouvoirs de gérer le projet**

**8.18** La haute direction de Santé Canada a laissé évoluer une structure de gestion qui donnait aux entrepreneurs la responsabilité et les pouvoirs qui incombent habituellement au Ministère. On leur a demandé d'assumer de nombreuses fonctions, notamment la gestion de programme de même que le soutien opérationnel et administratif. Mais surtout, on leur a permis de prendre des décisions au sujet de la gestion de programme et de l'informatique de même que des engagements envers des sous-traitants au nom du gouvernement.

**8.19** De juin 1999 à novembre 2000, date de la fin du dernier marché, le représentant de l'entrepreneur avait le titre de « directeur général de la structure de gestion intégrée » du Réseau canadien de la santé. Il était membre du comité consultatif du Réseau. En tant que directeur général, il était autorisé à contrôler de nombreux aspects du projet, au nom de l'entrepreneur. Conformément à cette structure de gestion, il a défini les besoins (par exemple, en personnel et en matériel) et établi les échéances et les mesures du rendement des travaux que l'entrepreneur exécuterait pour le gouvernement. Il a aussi déterminé le niveau de financement requis et obtenu l'approbation du Ministère. Il a choisi les sous-traitants et négocié les marchés avec ceux-ci. En réalité, il a pu fixer ses propres conditions et agir comme s'il était pleinement autorisé à représenter le gouvernement — autorisation qu'aucun contrat ne lui accordait.

**8.20** À notre avis, bon nombre des éléments d'une relation employeur-employé semblaient être présents dans cet arrangement, bien que nous n'ayons pas vérifié si une telle relation existait.

**8.21** Les marchés conclus entre Santé Canada et les entrepreneurs comportaient des lacunes à bien des égards importants. En effet, ils ne précisaient pas adéquatement l'étendue des travaux, les jalons et les indicateurs de rendement. Nous avons aussi constaté que les marchés de sous-traitance, à l'instar des marchés principaux, n'indiquaient pas clairement l'étendue des travaux, les produits à livrer, les jalons et les échéances. Par conséquent, Santé Canada n'avait aucun moyen d'évaluer les extraits ni de déterminer s'il avait obtenu une bonne valeur pour l'argent dépensé.

**8.22** Ces faiblesses sont particulièrement importantes compte tenu que la plus grande partie des 17,8 millions de dollars versés par Santé Canada aux entrepreneurs s'appliquaient à des marchés de sous-traitance attribués à des organisations affiliées et à des centres des opérations régionaux.

### Les règles et les règlements du gouvernement n'ont pas été suivis

**8.23** Deux principes complémentaires sont au cœur de l'attribution des marchés publics : la valeur optimale et l'accès libre aux possibilités de marchés. Le principe de la valeur optimale consiste à faire en sorte que, dans l'acquisition de biens ou de services pour l'État, le gouvernement bénéficie du meilleur rapport qualité-prix. Le principe de l'accès libre veut qu'on laisse à tous les fournisseurs compétents une chance équitable de faire affaire avec l'État, et ce, sans favoritisme politique ou bureaucratique. Un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel donne la meilleure garantie que ces deux principes seront respectés.

**8.24** La Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor stipule que ces marchés doivent être organisés de façon prudente et intègre et :

- résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics;
- donner la primauté aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition.

**8.25** Les pratiques de passation de marchés de Santé Canada et de TPSGC (voir la pièce 8.7) ne tenaient compte ni de ces principes ni de ces exigences. TPSGC a octroyé 27 marchés et autorisé 21 modifications d'une valeur de 24,4 millions de dollars (voir la pièce 8.2) pour la gestion de programme et l'informatique. Ce montant ne comprend pas la somme de un million de dollars pour un marché portant sur la tenue de sondages attribué au moyen d'offres permanentes. TPSGC a utilisé deux méthodes pour octroyer ces

#### Pièce 8.2 Pratiques de passation de marchés utilisées pour le Réseau de la santé

Nbre de marchés	Nbre de modifications	Millions de dollars	Justification de l'appel d'offres restreint	Type de besoins	Méthodes de passation de marchés
<b>Gestion de programme</b>					
8	1	0,140	Moins de 25 000 \$	Marchandises	Appel d'offres restreint
3	5	12,857	Droits exclusifs	R-D — Médical	PAC
1	4	4,824	Objectifs du gouvernement	R-D — Médical	PAC
<b>12</b>	<b>10</b>	<b>17,821</b>			
<b>Informatique</b>					
8		0,194	Moins de 25 000 \$		Appel d'offres restreint
7	11	6,386	Droits exclusifs	R-D — Médical	PAC
<b>15</b>	<b>11</b>	<b>6,580</b>			
<b>27</b>	<b>21</b>	<b>24,401</b>			

R-D — Recherche et développement      PAC — Préavis d'adjudication de contrat

marchés. Dans certains cas, il a donné un préavis d'adjudication de contrat (PAC) et dans d'autres, il a accordé une série de marchés de moins de 25 000 dollars.

**8.26** En ayant recours aux PAC, le Ministère a enfreint les règles. En effet, ce sont des avis électroniques dans lesquels le gouvernement avise les fournisseurs éventuels de biens et de services qu'il a l'intention d'attribuer un marché à une personne ou à une société particulière. Selon la politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, d'autres fournisseurs éventuels peuvent contester un PAC. La pièce 8.3 indique quelles sont les quatre « exceptions » qui permettent à un ministère d'octroyer un marché après avoir diffusé un PAC.

**8.27** Aucun des marchés octroyés au moyen d'un PAC ne correspondait aux quatre cas d'exemption qui sont mentionnés dans le *Règlement sur les marchés de l'État* et la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor. Comme ils ne faisaient pas partie des exceptions permises, TPSGC n'aurait pas dû se soustraire à la règle de l'appel d'offres, mais suivre entièrement le processus concurrentiel.

### Pièce 8.3 Quatre exceptions à la règle de l'appel d'offres

Le *Règlement sur les marchés de l'État* mentionne quatre cas d'exemption qui sont décrits plus en détail dans la Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor.

<i>Règlement sur les marchés de l'État</i>	Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor
Cas d'extrême urgence	Les urgences sont ordinairement inévitables et exigent des mesures immédiates... Une urgence peut être un danger pour la vie, réel ou imminent, un désastre qui menace la qualité de la vie ou qui a causé la mort, ou encore un événement pouvant conduire à des pertes ou à des dommages importants pour les biens de l'État.
Valeur inférieure à 25 000 \$	Limite monétaire précise.
Pas dans l'intérêt public	Surtout des cas qui touchent la sécurité ou l'atténuation de disparités socio-économiques importantes.
Une seule personne (ou entreprise) en mesure d'exécuter les travaux	Exception à invoquer uniquement dans les cas où la nature du marché laisse croire qu'il n'existe qu'un entrepreneur, par exemple en raison des exigences touchant un brevet ou un droit d'auteur, de facteurs de compatibilité technique ou d'une spécialisation technologique. L'exception ne saurait être invoquée tout simplement parce que l'entrepreneur pressenti est le seul que connaît la direction.

\*Selon la Politique sur les marchés, le recours à l'une quelconque des quatre exceptions doit être pleinement justifié, et les raisons doivent figurer au dossier du marché ou, le cas échéant, dans les présentations au Conseil du Trésor.

Source : *Règlement sur les marchés de l'État*, article 6 et Politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, paragraphes 10.2.2 à 10.2.5.

La plus grande partie du matériel spécialisé et coûteux que Santé Canada avait acheté était toujours entreposé.



Source d'alimentation pour batterie de secours.



Moniteurs d'ordinateurs.



Matériel de réseau de communication informatique.

**8.28** De plus, les PAC signalaient un besoin dans le domaine de la recherche et du développement médical. Cela n'était pas le cas, car les services requis étaient plutôt liés à la gestion de programmes, à la création et à la tenue à jour d'un site Web ainsi qu'à la détermination de sources d'information sur la promotion de la santé. Le fait de situer le besoin au niveau de la recherche et du développement peut avoir découragé des fournisseurs qui autrement auraient pu contester les PAC.

**8.29** Un PAC publié par TPSGC le 10 mars 1998 constitue un autre exemple de non-conformité aux règles et règlements du gouvernement. La date de fermeture du PAC était le 20 mars 1998 et ce dernier portait sur le développement, l'installation et la mise à l'essai d'un système pilote de télécommunications — un centre d'appel multimédia intégré au Web. Tous les travaux devaient être terminés au plus tard le 31 mars 1998. Le PAC ne satisfaisait pas à l'exigence minimale des lignes directrices gouvernementales selon lesquelles il devait être affiché pendant 15 jours ni ne correspondait à l'une ou l'autre des 4 exceptions. Il aurait donc suivi entièrement le processus concurrentiel pour attribuer le marché.

**8.30** Ce marché de 300 000 dollars a été signé le 31 mars 1998. Selon celui-ci, l'entrepreneur devait fournir la technologie de télécommunications et la formation au plus tard le 31 mars 1998. TPSGC a demandé à Santé Canada comment cette exigence pouvait être satisfaite en une seule journée. Santé Canada n'a pas répondu. TPSGC est allé de l'avant et a octroyé le marché.

**8.31** Les autres marchés attribués avaient des valeurs inférieures à 25 000 dollars. Les marchés inférieurs à ce montant peuvent être attribués sans appel d'offres. La politique sur les marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor précise que l'autorité contractante, en l'occurrence, TPSGC, ne doit pas fractionner un marché ni ses modifications pour contourner le besoin de le faire approuver. Elle décrit le fractionnement comme étant le fait de diviser inutilement un besoin global en plusieurs marchés plus modestes.

**8.32** Nous avons constaté qu'un certain nombre de marchés d'une valeur inférieure à 25 000 dollars avaient été attribués aux mêmes entrepreneurs, pour des besoins semblables et pour le même projet. Cette façon de procéder a permis à TPSGC d'éviter le processus concurrentiel.

### Santé Canada n'a pas contrôlé ni géré les biens qu'il a fournis à l'entrepreneur

**8.33** L'article 62 de la partie V de la *Loi sur la gestion des finances publiques* édicte que le sous-ministre tient tous inventaires utiles des biens publics placés sous la responsabilité de son ministère.

**8.34** Santé Canada a acheté directement ou permis aux entrepreneurs de dépenser plus de deux millions de dollars pour l'acquisition d'améliorations locatives et l'achat d'ordinateurs, de mobilier et de matériel de bureau et de systèmes téléphoniques. Certains de ces biens n'étaient ni nécessaires ni utilisés et certains ne servaient pas aux fins prévues.

**8.35** Santé Canada n'a pas tenu de registre complet des biens achetés en son nom. À l'expiration du marché, en novembre 2000, le Ministère a pris le contrôle des biens qu'il a pu recenser. Cependant, en l'absence d'un registre complet des stocks, il n'a pas été en mesure d'établir si tous les biens avaient été récupérés. En outre, plus d'un an plus tard, la plus grande partie du matériel coûteux et spécialisé qui avait été acheté se trouvait encore dans un entrepôt. Le Ministère a récemment commencé à identifier des utilisateurs éventuels, en vue de réaffecter le matériel dans toute la mesure du possible.

### **Les vérifications des marchés du Réseau canadien de la santé ont mis en évidence des réclamations en trop**

**8.36** Les entrepreneurs ont soumis des réclamations à Santé Canada relativement à des marchés d'une valeur de 17,8 millions de dollars conclus avec le Ministère. Ces réclamations représentaient des dépenses engagées par les entrepreneurs et leurs sous-traitants. Les réclamations avaient trait, par exemple, à la main-d'œuvre, au matériel, aux fournitures et à de grandes quantités de logiciels, de matériel informatique et d'articles divers. TPSGC a examiné les réclamations et les a fait parvenir à Santé Canada en lui demandant de les approuver et d'en acquitter le paiement.

**8.37** Au début de 2000, TPSGC a décidé de vérifier trois marchés représentant 98 p. 100 de l'activité totale (17,8 millions de dollars) des marchés de gestion de programme. Cette décision a été prise pour les raisons suivantes :

- les nombreuses erreurs/omissions relevées dans les demandes d'acompte par Santé Canada;
- la proposition de Santé Canada de renouveler le marché pour une somme additionnelle de 28 millions de dollars.

**8.38** TPSGC a maintenant vérifié des réclamations d'une valeur approximative de 6,5 millions de dollars et relevé des réclamations en trop correspondant à plus de 800 000 dollars ou 12 p. 100 des marchés. Les travaux de vérification se poursuivent. Les deux ministères nous ont avisés que les travaux sont en cours et que TPSGC se chargera de tout montant réclamé en trop lorsque ses vérifications seront terminées.

### **Santé Canada a commencé à prendre des mesures correctives**

**8.39** En mai 2000, la haute direction de Santé Canada a nommé un directeur exécutif chargé de voir aux intérêts du Ministère en ce qui concerne le Réseau canadien de la santé et de régler le nombre croissant de problèmes.

**8.40** Le Ministère a modifié la gestion du projet à deux égards importants. Premièrement, il gère maintenant le Réseau à l'interne au lieu d'avoir recours à l'impartition. Deuxièmement, il attribue des fonds à ses organisations affiliées (auparavant les sous-traitants) au moyen de contributions et non de marchés. Il est trop tôt pour savoir si ces changements réduiront les coûts ou s'ils amélioreront l'efficacité du projet.

**8.41** Selon l'information que nous a remise Santé Canada, le Ministère a pris des mesures, en octobre 2000, en vue d'un examen de ses politiques et

procédures et de l'infrastructure mise en place pour gérer et utiliser les marchés de services gouvernementaux. Les constatations du service de vérification interne, notre rapport de novembre 1999 et les recommandations du Comité permanent des comptes publics ont fait devancer la tenue de cet examen.

**8.42** Au début de 2002, Santé Canada nous a transmis son plan d'action. Nous étions encouragés par le fait que ce plan traite de nombreux aspects de la gestion des marchés. Des éléments clés du plan, notamment l'étendue, le rôle de la haute direction et son engagement quant à la tenue d'une vérification interne en 2003-2004, serviront de fondement à l'amélioration des pratiques contractuelles de Santé Canada. Nous avons observé que le plan d'action ne mentionne pas le besoin de faire une planification initiale et de l'appuyer d'une solide analyse. Cela est important, car on ne devrait avoir recours aux marchés que si c'est là la meilleure option disponible. Le plan d'action n'indique pas qu'il faut contrôler et gérer adéquatement les biens du gouvernement.

**8.43** Nous avons fait part de nos vues sur le plan d'action aux représentants du Ministère et ces derniers nous ont promis que le plan final tiendra compte de toutes nos préoccupations.

**8.44** Santé Canada a entrepris la mise en œuvre du plan et fourni de la documentation sur ses réalisations jusqu'à la fin janvier 2002. Il a engagé un gestionnaire de projet et commencé les travaux. Environ 300 des 1 600 employés qui sont autorisés à passer des marchés et qui étaient concernés par la formation ont assisté aux séances organisées par le Ministère. On est aussi en train de concevoir un cours pour les membres du Comité de contrôle des contrats et des réquisitions.

**8.45** Le plan d'action prévoit une vérification interne en 2003-2004 afin de déterminer l'efficacité du plan ainsi que celle des systèmes, des pratiques et des contrôles de gestion de Santé Canada. Nous souhaitons avoir l'occasion d'examiner le rapport de vérification interne du Ministère.

## Conclusion

**8.46** Santé Canada a permis aux entrepreneurs de commencer les travaux sans avoir signé de contrat, sur la foi d'engagements verbaux. TPSGC, l'autorité contractante, aurait dû s'assurer que tous les marchés conclus respectaient les règles et les règlements du gouvernement. Dans le cas des marchés qui ne correspondaient pas à l'une ou l'autre des exceptions permises, TPSGC n'aurait pas dû se soustraire à la règle de l'appel d'offres, il aurait dû suivre entièrement le processus concurrentiel. De plus, Santé Canada n'a pas assuré un contrôle adéquat des biens de l'État.

**8.47** Santé Canada a élaboré un plan qui servira à renforcer la gestion des marchés dans tout le Ministère. Dans ce plan, le Ministère s'engage à demander à la Vérification interne de faire un examen et de présenter un rapport sur l'efficacité de la mise en œuvre du plan. Le Bureau se propose d'examiner l'étendue des travaux et les conclusions du rapport lorsqu'il sera diffusé.

**Réponse de Santé Canada.** La haute direction de Santé Canada s'est engagée à appliquer des pratiques de gestion de marché rigoureuses à l'échelle du Ministère. Nous avons terminé un examen complet en avril 2001 et élaboré un plan d'action dont la mise en œuvre progresse. Les principales composantes du plan sont un cadre de gestion des marchés et une formation obligatoire. Le plan d'action traite de quatre grands thèmes : responsabilité, reddition de comptes, surveillance et suivi, et vérification.

---

### **Équipe de vérification**

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Ronnie Campbell

Directeur : Jaak Vanker

Michael Leong

Rosemary Marenger

Pour de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

## Défense nationale

### Un système de communications militaires par satellite est inutilisé et gardé en entrepôt

#### En résumé

En 1991, la Défense nationale a accordé un contrat en vue de l'acquisition d'un système de communications à très longue portée (SCTLP) afin d'assurer des communications par satellite aux forces déployées. Le système en question a été achevé en 1997-1998, pour une somme de 174 millions de dollars. Durant la mise au point du système, la Défense nationale a acheté et loué de l'équipement commercial pour satisfaire aux besoins immédiats des opérations internationales de maintien de la paix. À l'époque où fut livré le SCTLP, le Ministère songeait à le remplacer par le système commercial. En fait, la mise en service du SCTLP exigeait 50 personnes de plus que celle du système commercial, et une somme supplémentaire de 15 millions de dollars devait être dépensée pour rendre le système conforme aux normes techniques en vigueur. La Défense nationale a pris livraison du SCTLP, mais celui-ci a été mis en entrepôt, et y est toujours. Le Ministère a pris des mesures pour combler la plupart des lacunes administratives qui ont fait obstacle à la mise en service du SCTLP. Il lui reste, néanmoins, à se doter d'un contrôle administratif efficace des grands projets. En 1999, la Défense nationale a décidé d'examiner la possibilité de combiner les deux systèmes afin d'essayer de combler ses besoins au chapitre des communications et de recevoir une certaine valeur en contrepartie des sommes investies dans le projet SCTLP. Une décision est attendue au début de 2002, mais des dépenses supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires.

#### Contexte



Un terminal tactique de communications à longue portée (TTCLP) sur le terrain.



À l'intérieur d'un abri de l'équipement d'un TTCLP.

**8.48** En 1991, la Défense nationale a entrepris le projet du Système tactique de commandement, de contrôle et de communication (STCCC) pour remplacer du matériel radio désuet de l'Armée de terre par un puissant système de communications protégé et pleinement intégré. En 1991, le coût estimatif total se chiffrait à 1,85 milliard de dollars, somme portée à 1,9 milliard de dollars en 1994. La livraison du matériel a débuté en 1996 et se poursuivra en 2002.

**8.49** Le Système de communications à très longue portée, qui constitue un sous-élément du projet du STCCC, a été acheté dans le but de moderniser les systèmes de communications des unités déployées et d'en augmenter la portée et les capacités au moyen des communications par satellite. Le système comprenait des terminaux à moyenne et à longue portée déployés sur le terrain et des passerelles stratégiques situées au Canada qui permettaient d'établir une connexion entre le Canada et les terminaux déployés. Le système avait été conçu de manière à constituer un système militaire fermé pouvant être utilisé sur le champ de bataille et à répondre à la fois aux besoins de l'Armée de terre et aux besoins en communications stratégiques du Ministère. Le système était protégé contre les agents nucléaires, chimiques et biologiques. Il était mobile, transportable et caractérisé par une certaine capacité interopératoire pour les Forces canadiennes et d'autres forces

alliées utilisant des satellites militaires et commerciaux. La Défense nationale devait fournir le personnel nécessaire, assurer la maintenance du système et se charger de l'instruction. L'Organisation des services d'information de la Défense, qui constitue maintenant le Groupe de gestion de l'information, a accepté d'affecter du personnel aux installations des passerelles au Canada et d'assurer le soutien de la gestion du cycle de vie du matériel de l'ensemble du système.

**8.50** Le SCTLP a été livré pour une somme d'environ 174 millions de dollars. Après avoir fait l'objet de plusieurs modifications découlant des contraintes financières et du regroupement des exigences stratégiques de l'Armée de terre et du Groupe de gestion de l'information, le système incluait les éléments suivants : 2 ensembles d'équipement de passerelle d'une valeur de 38 millions de dollars, 17 terminaux tactiques de communications à longue portée (TTCLP) d'une valeur de 126 millions de dollars et 9 terminaux de communications mobiles (TCM) à ondes décamétriques d'une valeur de 10 millions de dollars. Tous les TCM et 4 TTCLP devaient être livrés à l'Armée de terre, et 13 TTCLP et les 2 ensembles d'équipement de passerelle devaient être fournis au Groupe de gestion de l'information.

**8.51** Toutefois, le Ministère n'a jamais mis en service le SCTLP, à l'exception des TCM. Par suite d'une série de décisions prises en 1997, 1998 et 1999, la Défense nationale a reçu les TTCLP et les ensembles d'équipement de passerelle et les a mis dans des entrepôts, où ils se trouvent encore aujourd'hui. Le Ministère a jusqu'ici consacré 164 millions de dollars à de l'équipement qui n'a pas encore été utilisé, même s'il a été payé en 1995-1996.

## Questions

### Facteurs déterminants

**8.52** Nous avons cerné un certain nombre de facteurs qui ont contribué à la situation décrite ci-dessus.

**8.53 Besoin non défini.** Comme les responsables ont décidé au départ d'intégrer le besoin du SCTLP au projet du STCCC avant qu'un concept des opérations ne soit mis au point et que les travaux de conception et de définition ne soient achevés, de nombreux changements ont été apportés à la formulation du besoin et au principe d'emploi. Ces changements se sont poursuivis jusqu'en 1995. Il semble que le Groupe de gestion de l'information n'ait jamais défini les capacités dont il avait besoin. Cela explique en partie pourquoi des études de validation de principe sont encore en cours.

**8.54 Absence de mécanismes distincts d'examen et d'approbation de projet.** Vu que le STCCC a été géré en tant que projet cadre plutôt qu'en tant que projet d'ensemble, sa structure était telle que le Ministère a eu de la difficulté à assurer la surveillance et l'examen de ses diverses parties. Si le STCCC avait été géré comme un projet d'ensemble, l'approbation préliminaire aurait été accordée pour le projet en général, puis une approbation distincte aurait été exigée pour chaque élément important. Comme il coûtait près de 200 millions de dollars, le projet du SCTLP était assez important pour être en soi considéré comme un grand projet de l'État. Si les éléments importants avaient été gérés de façon distincte, plus de temps

aurait été accordé pour les travaux de définition et aucune solution à coût fixe n'aurait été imposée avant que l'étape de définition ne soit achevée. Une telle démarche aurait permis des travaux plus poussés d'examen et de contrôle, puisque chaque élément aurait été mis en évidence lors du processus d'approbation.

**8.55 Non-adaptation des besoins.** Lorsqu'il est devenu évident que le système commercial utilisé dans le cadre des déploiements à l'étranger était efficace sur le plan opérationnel et que son fonctionnement coûtait moins cher que celui du SCTLP, le Ministère aurait dû réviser la politique qui faisait état de la nécessité d'acquérir un système militaire et qui justifiait ainsi l'achat du SCTLP. Par ailleurs, le Ministère n'a pas modifié l'énoncé du besoin relatif aux capacités de communications militaires quand il a décidé de ne pas mettre en service le SCTLP.

**8.56 Non-intégration des deux systèmes.** Le Ministère aurait dû mettre au point un plan de transition dans le but d'intégrer les deux systèmes lorsque les travaux du SCTLP étaient sur le point de se terminer ou il aurait dû planifier les mesures à prendre quand il a constaté qu'il existerait deux capacités parallèles. Les mesures en question auraient dû être prises en 1996-1997, avant l'achèvement du SCTLP. Étant donné qu'il n'était pas prêt à prendre une décision visant l'annulation du programme, le Ministère a attendu que le système soit livré avant d'examiner les mesures correctives possibles.

**8.57 Responsabilité partagée.** En vertu du cadre de répartition des responsabilités et de la reddition de comptes, il y a eu répartition entre les divers gestionnaires intéressés de l'obligation de définir les besoins et d'y répondre et l'on s'est trouvé à isoler la gestion du projet de sa base-clients et des experts techniques. Par conséquent, le Groupe de gestion de l'information a mis au point son propre système de façon isolée pour répondre à des besoins urgents et n'a pas élaboré le plan de transition nécessaire à l'intégration des deux systèmes. De plus, l'Armée de terre s'est trouvée dans une position intenable sur le plan du financement lorsque le Groupe susmentionné a décidé de ne pas mettre en service le système.

**8.58 Absence de mécanismes indépendants d'examen et de surveillance au niveau de la direction.** Si un examen indépendant avait été effectué au niveau ministériel, il aurait peut-être été question plus tôt de la possibilité d'annuler le projet ou de demander à la haute direction de prendre une décision à ce sujet. Bien que l'option de l'annulation ou de l'abandon du projet ait fait l'objet de discussions et ait été rejetée par le Comité supérieur de révision dès 1995, il semble que la possibilité de ne pas mettre en service le SCTLP n'a pas été soulevée auprès du Conseil de gestion du programme avant février 1999.

**8.59 Facteurs externes.** Les décisions ont été influencées par deux autres facteurs déterminants sur lesquels le Ministère n'exerçait aucun contrôle. Il s'agit, dans un premier cas, de l'évolution du contexte stratégique, qui a entraîné le déploiement de troupes à l'étranger dans le cadre d'opérations de maintien de la paix plutôt que d'opérations de combat. Dans le cas des opérations de maintien de la paix, les besoins en matière de systèmes

militaires mobiles et blindés étaient moindres. L'autre facteur a trait aux compressions spectaculaires dont ont fait l'objet les budgets et les effectifs au milieu des années 1990. En raison de ces compressions, le Groupe de gestion de l'information a jugé bon de ne pas mettre en service les passerelles du système parce qu'il fallait 50 personnes pour assurer leur fonctionnement. Il a aussi décidé de ne pas dépenser les 15 millions de dollars nécessaires pour permettre aux TTCLP de satisfaire aux normes techniques en vigueur en 1999 et décidé de faire garder en entrepôt les deux éléments.

### Leçons retenues par la Défense nationale

**8.60** Le Ministère a tiré de cette situation un certain nombre de leçons, notamment en ce qui touche la gestion des projets de haute technologie. Les leçons en question concernent entre autres le processus d'acquisition progressif du gouvernement. Il s'agit d'un processus d'acquisition par étape d'un produit final visant à combler une lacune sur le plan des capacités, processus dont chaque étape offre la possibilité de rectifier les choix qui ont été faits. Le processus a pour but de veiller à ce que la définition de chaque étape soit au point avant que des fonds ne soient investis dans des travaux d'étape. De plus, ce processus réduit le risque que l'aspect technologique ne devienne l'unique préoccupation dans le cadre des projets. Il devrait aussi augmenter la visibilité des projets et la responsabilité des gestionnaires. Le Ministère a récemment adopté une telle approche de gestion dans le cas du projet du Système de commandement des Forces canadiennes, ce qui devrait l'aider à éviter des problèmes semblables à ceux qu'ont suscités les décisions initiales liées à la gestion du projet du SCTLP.

**8.61** La Défense nationale a également pris des mesures dans le but de réduire les risques et d'améliorer l'efficacité de son processus d'acquisition en général et de ses projets de gestion de l'information en particulier. En février 1999, le Ministère a publié un guide de réforme des acquisitions. Par suite des réformes, l'acquisition de produits commerciaux standard deviendra la norme dans le cadre des projets de gestion de l'information. Dans les situations où il faudra répondre à des besoins militaires uniques, on aura recours à un nouveau concept d'acquisition qui permettra à l'industrie de proposer des solutions visant à combler une lacune sur le plan des capacités. Le Groupe de gestion de l'information a également effectué un certain nombre de changements relatifs aux concepts, à la politique et à l'organisation qui devraient accentuer la visibilité et le contrôle exercé par les gestionnaires dans le cas des projets d'information et garantir une coordination entre les utilisateurs à l'échelle du Ministère. Grâce à ces changements, on devrait éviter les problèmes liés au rajustement des besoins et à la reddition de comptes.

**8.62** Le Ministère se penche aussi sur la question de la planification de la transition. Le Ministère élabore actuellement une proposition visant à mettre au point un système hybride qui combine les meilleurs aspects des deux systèmes déjà acquis. En 2001, il a achevé des études techniques, des essais et des évaluations, ainsi que des études sur la faisabilité technique et sur les coûts de la mise en oeuvre et des activités de fonctionnement et d'entretien.

Le Groupe de gestion de l'information met la dernière main à l'analyse des options, analyse qui tiendra compte des coûts occasionnés par l'intégration du système hybride à sa structure stratégique. Même si la mesure en question est prise quatre ou cinq années trop tard, elle pourrait permettre d'employer la majorité des TTCLP.

**8.63** Ce projet soulève des questions au sujet de la structure des comités supérieurs de révision et de leur efficacité. Les comités supérieurs de révision sont censés surveiller d'importants projets de manière indépendante, mais ils sont présidés par des cadres supérieurs ayant des responsabilités de gestion à l'égard précisément de ces projets que leur comité a pour mission de surveiller. Il se peut donc que les membres des comités hésitent à identifier officiellement les problèmes. Le Vice-chef d'état-major de la Défense a déjà indiqué que les comités supérieurs de révision devaient procéder à un examen rigoureux des projets. Il a également affirmé que ces comités doivent se pencher sur toutes les questions relatives aux projets et entreprendre un examen complet et ouvert des projets ministériels.

**8.64** Le Ministère a amélioré l'examen ministériel. À la fin des années 1990, le Directeur général, Planification stratégique et le Chef, Service d'examen avaient comblé le vide laissé à la suite de la dissolution du service des programmes en 1992. Par exemple, en 1999, lors d'une réunion d'un comité supérieur de révision, le directeur général, que tracassait la décision du Groupe de gestion de l'information de ne pas mettre en service le SCTLP, a demandé que cette décision fasse l'objet d'une vérification. Il s'agissait de la première fois que ce mécanisme d'examen était employé. Le Ministère doit faire en sorte que des analystes et des vérificateurs de rang supérieur continuent de collaborer avec les comités supérieurs de révision. Qui plus est, le Ministère doit examiner la composition des comités supérieurs de révision pour veiller à ce que les membres de ces derniers ne soient pas liés de près à la gestion des projets que supervisent les comités.

## Conclusion

**8.65** À la fin des années 1990, la Défense nationale a fait l'acquisition du SCTLP, un système de communications par satellite pour une somme de 174 millions de dollars. Bien qu'un élément du système soit en service, c'est-à-dire les terminaux de communications mobiles qui avaient coûté au total 10 millions de dollars, le reste du système n'a jamais été déployé et est actuellement entreposé. La Défense nationale a par la suite décidé d'envisager la possibilité de concevoir un système hybride qui combinerait essentiellement le SCTLP et le système commercial que le Ministère a acheté et emploie actuellement. Un tel système permettrait de répondre aux besoins accrus en matière de communications, compte tenu des nouveaux déploiements opérationnels et de la hausse de la demande. On s'attend à ce qu'une décision concernant le système hybride soit prise en 2002.

**8.66** La Défense nationale a dépensé 164 millions de dollars pour faire l'acquisition d'éléments d'un système militaire de communications par satellite, mais elle n'a reçu aucune valeur en contrepartie des sommes investies. Les changements apportés au processus d'acquisition ainsi qu'à l'organisation et à la gestion des services d'information devraient permettre

de s'attaquer aux causes systémiques qui ont généré une telle situation. Le Ministère se doit maintenant de poursuivre la mise en œuvre des recommandations formulées par le Vice-chef d'état-major de la Défense visant à doter les comités supérieurs de révision d'une véritable indépendance et à améliorer leur fonctionnement.

---

#### **Équipe de vérification**

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Directeur principal : Peter Kasurak

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

## Agence des douanes et du revenu du Canada

### Nécessité d'améliorer le processus de renouvellement des permis d'exploitation des boutiques hors taxes

#### En résumé

L'Agence des douanes et du revenu du Canada n'a pas, à l'expiration du permis (agrément) d'exploitation d'une boutique hors taxes, octroyé un renouvellement de permis en diffusant un appel d'offres public, malgré qu'elle se soit engagée à le faire à la suite de notre rapport de 1997. En 2000, l'Agence nous a avisés qu'à la fin d'une période de prolongation d'un an, le permis ferait l'objet d'un appel d'offres, à moins que les résultats de l'examen du *Règlement* ne prescrivent une démarche autre, ou que le ministre décide alors, pour une raison quelconque, que l'appel d'offres n'est pas approprié. L'Agence a maintenant déterminé que l'appel d'offres n'était pas dans l'intérêt du public et qu'il n'était plus considéré approprié, le bénéficiaire du permis ayant le droit de le renouveler parce qu'il a satisfait aux exigences du *Règlement*.

L'octroi initial par l'Agence des douanes et du revenu du Canada de la plupart des permis d'exploitation de boutique hors taxes est conforme à ses normes et pratiques. Toutefois, lorsque ces permis sont renouvelés, l'Agence ne s'assure pas toujours que les boutiques continuent de satisfaire aux exigences du programme, ni que les marchandises exemptes de droits de douane continuent de faire l'objet d'un contrôle. De plus, n'ayant pas procédé à un examen ou à une évaluation méthodique du programme, l'Agence ne sait pas dans quelle mesure celui-ci atteint ses objectifs.

#### Contexte

**8.67** L'Agence des douanes et du revenu du Canada est chargée d'octroyer et de renouveler les permis pour l'exploitation des boutiques hors taxes et de contrôler l'exploitation de ces boutiques. À l'heure actuelle, des boutiques hors taxes sont exploitées à 35 postes frontaliers terrestres et dans 19 aéroports. Les revenus bruts des boutiques sont d'environ 370 millions de dollars par année.

**8.68** Le programme des boutiques hors taxes est administré aux termes de la *Loi sur les douanes* et du *Règlement sur les boutiques hors taxes*. De plus, l'Agence a établi des politiques et des procédures pour l'exercice de cette responsabilité.

**8.69** En décembre 1997, nous avons signalé que, dans l'octroi de permis d'exploitation d'une boutique hors taxes à un certain emplacement en 1995 et 1997, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (Revenu Canada à l'époque) avait dérogé à ses propres normes et pratiques.

**8.70** L'Agence a soutenu que les demandeurs des permis en question ont satisfait à toutes les exigences de la loi et de son règlement pour l'exploitation de boutiques hors taxes à des postes frontaliers terrestres. Elle a affirmé que la décision d'octroyer les permis sans lancer d'appel d'offres était pleinement conforme à la loi, mais elle a entrepris de procéder à un examen complet du

*Règlement sur les boutiques hors taxes.* De plus, l'Agence a indiqué que, après l'expiration du permis alors en vigueur, elle octroierait tous les futurs permis d'exploitation à ce site en diffusant un appel d'offres public, sans égard à toute position préalable des propriétaires du terrain.

**8.71** En 2000, nous avons fait le suivi des recommandations formulées dans notre rapport de décembre 1997. L'Agence nous a alors indiqué que « à l'expiration de cette prolongation d'un an, elle (...) procéder[ait] par appel d'offres pour l'octroi de l'agrément, à moins que l'examen du *Règlement* ne dicte une démarche contraire ou que le Ministre déclare à ce moment, pour d'autres raisons, qu'un appel d'offres est inapproprié. »

**8.72** Par suite de nos observations en 1997, nous avons examiné le programme des boutiques hors taxes pour déterminer les pratiques de l'Agence dans l'octroi des permis, ses contrôles permanents du programme et la façon dont elle administre celui-ci. Nous avons examiné les dossiers concernant 36 des 54 boutiques hors taxes. De plus, nous avons fait le suivi des mesures prises par l'Agence à la suite de notre vérification de 1997.

## Questions

**Les permis octroyés pour l'exploitation des boutiques hors taxes à des postes frontaliers terrestres étaient conformes au *Règlement* et aux politiques qui en découlent; cependant, pour les aéroports, il faut l'assurance que seront respectées les exigences financières du *Règlement*.**

**8.73** Pour exploiter un établissement agréé à un poste frontalier terrestre, le demandeur doit être citoyen canadien ou résidant permanent du Canada, en vertu du *Règlement sur les boutiques hors taxes*. Une société doit être constituée au Canada et toutes ses actions doivent appartenir réellement à des citoyens canadiens ou à des résidents permanents du Canada. Les politiques et les procédures de l'Agence exigent que l'invitation à présenter des demandes d'établissement de boutiques hors taxes à des postes frontaliers terrestres soit diffusée dans tout le pays. Les demandeurs sont choisis en fonction d'une évaluation et du classement de chacune des propositions. Celles-ci doivent fournir de l'information détaillée sur sept aspects mentionnés dans le *Règlement* et les politiques. Nous avons constaté que tous les permis d'exploitation de boutique hors taxes à des postes frontaliers terrestres, à l'exception des permis examinés dans notre rapport de 1997, satisfaisaient à ces exigences et qu'ils ont été octroyés conformément aux normes et pratiques de l'Agence.

**8.74** Les exploitants de boutiques hors taxes aux aéroports sont sélectionnés par les administrations aéroportuaires locales ou par Transports Canada, lorsque le gouvernement fédéral exploite les aéroports. L'Agence des douanes et du revenu est chargée d'octroyer les permis d'exploitation des boutiques. Le *Règlement sur les boutiques hors taxes* exige que les demandeurs aient des « ressources financières suffisantes. » Cette exigence s'applique aux boutiques exploitées tant aux postes frontaliers terrestres que dans les aéroports. L'Agence nous a informés que, pour les boutiques situées dans les aéroports, elle accepte un bail comme preuve de la capacité d'un demandeur de satisfaire aux exigences financières selon une partie du *Règlement*. De plus, elle a affirmé que, selon l'autre partie, l'exigence de ressources financières

suffisantes est minimale pour les aéroports et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire de procéder à un examen distinct des ressources financières. Nous croyons que l'Agence doit obtenir de chacun des exploitants d'aéroports l'assurance que son examen des ressources financières des demandeurs est suffisant pour satisfaire aux exigences du *Règlement*.

#### **L'Agence ne s'assure pas toujours que les demandeurs satisfont à toutes les exigences du programme au moment de renouveler leurs permis**

**8.75** Selon les politiques et les procédures de l'Agence, il faut faire une évaluation de rendement lorsque le bénéficiaire d'un permis demande un renouvellement. L'évaluation de rendement permet de déterminer si l'exploitant de la boutique a respecté ses engagements et s'il a satisfait aux exigences du programme. Toutefois, au fil du temps, l'Agence a réduit la quantité de renseignements demandés aux exploitants de boutiques aux postes frontaliers terrestres et elle n'effectue plus d'évaluations de rendement avant de renouveler un permis. De plus, en ce qui concerne les boutiques des aéroports, l'Agence n'effectue pas les évaluations de rendement requises, et elle ne demande pas aux exploitants d'aéroport de les effectuer.

**8.76** Lorsqu'un permis doit être renouvelé, une note recommandant le renouvellement est envoyée au Ministre. Même si l'on s'assure que le demandeur satisfait aux exigences du *Règlement*, des vérifications doivent être effectuées tous les ans selon les politiques et les procédures de l'Agence sur le renouvellement d'un permis. En ce qui concerne trois renouvellements que nous avons examinés, le Ministre avait été informé que les vérifications appuyaient la décision de renouveler les permis. En fait, aucune vérification n'avait été effectuée au cours des deux années précédant les renouvellements ou auparavant.

#### **On n'effectue pas des vérifications des boutiques hors taxes tous les ans**

**8.77** L'Agence a établi des politiques et des procédures de communication de l'information et de contrôle pour garantir que les produits vendus dans les boutiques hors taxes sont exportés, qu'ils ne sont pas soustraits aux taxes gouvernementales et qu'ils ne nuisent pas au marché intérieur. Les politiques exigent que l'Agence effectue une vérification de chaque boutique au moins une fois par année.

**8.78** Nous avons remarqué que l'Agence n'a pas effectué la vérification annuelle des boutiques situées à 10 des 28 postes frontaliers que nous avons examinés. Nous n'avons pas trouvé de plan de vérification ni d'évaluation des risques appuyant la décision de l'Agence de s'écarter de ses politiques et procédures établies. Il n'existe pas non plus de contrôle central pour veiller à ce que des vérifications soient effectuées et à ce que les résultats en soient communiqués.

#### **L'Agence n'a pas déterminé la mesure dans laquelle les objectifs du programme sont atteints**

**8.79** En vertu de l'article 26 de la *Loi sur les douanes*, « l'exploitant d'une boutique hors taxes tient compte, dans le prix des marchandises qu'il offre en

vente, de la mesure dans laquelle elles n'ont pas été assujetties aux droits et taxes ». Voici, pour les boutiques situées aux postes frontaliers terrestres, les objectifs du programme :

- s'assurer que l'exploitation des boutiques hors taxes satisfait aux exigences douanières et qu'elle est conforme, en règle générale, aux pratiques commerciales saines;
- fournir des avantages économiques au Canada en favorisant la vente de marchandises canadiennes;
- offrir un service populaire auprès des voyageurs, leur permettant de faire des économies importantes;
- encourager les petites entreprises à devenir propriétaires de ces boutiques;
- assurer une présence fédérale et créer une image positive de la réalité canadienne.

En ce qui concerne les boutiques hors taxes situées dans les aéroports, les objectifs ne sont pas les mêmes.

**8.80** Bien que l'Agence ait certains renseignements sur les objectifs du programme, elle n'a pas effectué d'examen officiel de ce dernier afin de déterminer la mesure dans laquelle l'exigence de la *Loi sur les douanes* et les objectifs relatifs aux boutiques situées aux postes frontaliers terrestres sont respectés.

#### **L'examen du Règlement n'a pas clarifié les questions abordées dans notre vérification de 1997**

**8.81** Comme il a été dit plus haut, nous avons assuré le suivi des engagements qu'avait pris l'Agence en 1997. Cette année là, l'Agence affirmait que « compte tenu des questions soulevées par le vérificateur général en ce qui a trait aux interprétations contradictoires du Règlement et à l'esprit de la loi, le Ministère a décidé d'entreprendre un examen complet du Règlement concernant les boutiques hors taxes. »

**8.82** L'Agence a terminé son examen du Règlement sur les boutiques hors taxes en mai 2001. Toutefois, elle n'a pas clarifié les questions qui nous préoccupaient lors de notre vérification de 1997. Elle n'a pas précisé ce qui constitue la propriété effective d'un permis d'exploitation d'une boutique hors taxes ni clarifié l'exigence d'un appel d'offres et d'une méthode claire et uniforme d'évaluation des demandes de nouveaux permis. Bien que l'examen ait entraîné quelques changements au programme, l'Agence n'a pas saisi l'occasion de l'utiliser pour apporter des éclaircissements aux questions soulevées dans notre rapport de 1997, éclaircissements qui sont importants pour l'administration uniforme, transparente et efficace du programme.

#### **L'Agence n'a pas lancé d'appel d'offres public pour le renouvellement du permis dont il était question dans notre rapport de 1997**

**8.83** Dans notre rapport de 1997, nous signalions qu'il n'y avait pas eu d'appels d'offres à l'échelle nationale pour l'octroi de permis d'exploitation de boutique hors taxes à un certain emplacement en 1995 et 1997. Un processus

ouvert et concurrentiel rend plus transparent ce qui, en fait, constitue l'octroi d'un permis d'exploiter un monopole à un site particulier. En réponse à notre vérification de 1997, l'Agence a pris bonne note de nos préoccupations au sujet de la transparence et de la crédibilité du processus d'octroi des permis d'exploitation des boutique hors taxes. Elle a affirmé que, à l'expiration des permis alors en vigueur, elle avait l'intention d'octroyer tous les futurs permis d'exploitation de boutique hors taxes à ce site en diffusant un appel d'offres public, sans égard à toute position préalable des propriétaires du terrain.

**8.84** En 2000, nous avons assuré le suivi des progrès de l'Agence et présenté nos constatations dans notre rapport de décembre 2000 au Parlement. Dans ce rapport, nous signalions que l'Agence avait adopté la pratique consistant à renouveler pour une période maximale d'un an les permis d'exploitation de boutique hors taxes expirant avant la fin de l'examen du *Règlement sur les boutiques hors taxes*. Par conséquent, le permis d'exploitation de la boutique hors taxes au poste frontalier terrestre dont il est fait mention dans notre rapport de 1997 devait être renouvelé pour un an, conformément à la pratique adoptée. À l'expiration de cette prolongation d'un an, l'octroi du permis devait faire l'objet d'un appel d'offres, à moins que l'examen du *Règlement* ne prescrivît une démarche autre ou que le Ministre n'ait alors décidé que, pour d'autres raisons, un appel d'offres était inapproprié. La prolongation d'un an a expiré en juillet 2001.

**8.85** En juin 2001, l'Agence a renouvelé ce permis en faveur du même bénéficiaire pour une période de cinq ans, sans appel d'offres public. Au moment du renouvellement, en juin 2001, le ministre du Revenu national a avisé la vérificatrice générale : « Tant que le bénéficiaire de l'agrément continue de satisfaire à toutes les exigences du *Règlement*, j'estime qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un appel d'offres pour ce site. » Le Ministre a également ajouté qu'il n'était pas dans l'intérêt du public de procéder à un appel d'offres, cette procédure étant longue et coûteuse. Enfin, l'Agence estime maintenant que l'appel d'offres ne convenait pas pour ce permis, le bénéficiaire ayant le droit de le renouveler parce qu'il satisfaisait aux exigences du *Règlement*.

## Conclusion

**8.86** À l'exception des deux permis octroyés à un endroit précis que nous avons examinés dans notre rapport de 1997, l'Agence a octroyé les permis d'exploitation de boutique hors taxes aux postes frontaliers terrestres conformément au *Règlement sur les boutiques hors taxes* et à ses propres politiques et procédures.

**8.87** Quant aux permis d'exploitation des boutiques hors taxes situées dans les aéroports, l'Agence n'a pas conclu d'entente ni convenu d'un processus de contrôle avec les exploitants d'aéroport pour confirmer que l'examen financier aux fins de l'octroi du bail sert aussi à s'assurer que les exploitants ont les ressources financières suffisantes, comme l'exige le *Règlement*. L'Agence a cessé d'effectuer des évaluations de rendement avant de renouveler les permis, et elle ne vérifie pas systématiquement le contrôle des marchandises exemptes de droits de douane dans les boutiques. De plus, depuis le début du programme, il y a environ 15 ans, l'Agence n'a pas

déterminé la mesure dans laquelle l'exigence de l'article 26 de la *Loi sur les douanes* et les objectifs du programme sont respectés. Enfin, l'Agence n'a pas clarifié le *Règlement* ni les politiques qui en découlent, concernant les questions qui ont été soulevées dans notre vérification de 1997 et qui sont importantes pour l'atteinte des objectifs énoncés du programme.

**8.88** L'Agence n'a pas respecté son engagement, pris en 1997, voulant qu'à l'expiration du permis en vigueur pour le site en question elle lancerait un appel d'offres public pour octroyer tous les futurs permis d'exploitation d'une boutique hors taxes située à cet emplacement. Les raisons qu'a données l'Agence pour ne pas l'avoir fait étaient que le bénéficiaire du permis, ayant satisfait aux exigences du *Règlement*, avait le droit de demander un renouvellement et qu'il n'était pas dans l'intérêt du public de procéder à un appel d'offres pour ce site.

**Réponse de l'Agence.** Selon l'Agence des douanes et du revenu du Canada, étant donné que l'exploitant en question était admissible au renouvellement de son permis (agrément) de boutique hors taxes et qu'il n'était pas dans l'intérêt public de procéder à un appel d'offres, le ministre du Revenu national a agi dans la limite de ses droits en renouvelant l'agrément comme il l'a fait. Ce renouvellement démontrait un jugement opportun, compte tenu des circonstances particulières du cas, et n'a d'aucune manière nui à l'intégrité du Programme des boutiques hors taxes. De plus, il devrait être clair que la mise à jour de l'ADRC dans le rapport de décembre 2000 du vérificateur général soulignait que l'appel d'offres pour le permis était assujéti aux résultats de l'examen réglementaire ou à une décision du ministre selon laquelle l'appel d'offres n'était pas approprié pour d'autres raisons.

Le ministre a par la suite informé le Bureau du vérificateur général, dans une lettre datée du 8 juin 2001, qu'étant donné que le seul terrain propice pour la boutique ne serait pas disponible aux autres soumissionnaires potentiels, le choix de l'exploitant actuel était essentiellement prédéterminé; il ne serait donc pas dans l'intérêt public d'entamer un processus long et onéreux d'appel d'offres. Lors de la réception et de la vérification de la demande de renouvellement par rapport aux exigences réglementaires du Programme des boutiques hors taxes, le ministre a décidé de ne pas procéder par voie concurrentielle comme il avait été prévu en 1997 et a exercé son option de renouveler le permis pour une durée de cinq ans.

L'Agence est d'avis qu'elle reçoit des assurances suffisantes quant à la capacité des exploitants d'aéroport de s'acquitter des obligations financières prévues par règlement. L'alinéa 3(6)c) du *Règlement sur les boutiques hors taxes* stipule que le ministre n'octroiera un agrément à un demandeur que si « le demandeur dispose de ressources financières suffisantes pour louer ou acheter le local où l'exploitation de la boutique hors taxes est prévue ». L'Agence accepte une copie du bail lui-même, à titre de preuve que cette condition a été respectée par le demandeur.

L'alinéa 3(6)d) stipule que le ministre n'octroiera un agrément que si « le demandeur dispose de ressources financières suffisantes pour fournir les installations, le matériel et le personnel exigés en vertu du présent

règlement »: Le *Règlement* précise qu'un exploitant fournira des toilettes ainsi que des téléphones publics accessibles aux personnes handicapées. Dans le cas des boutiques exploitées dans les aéroports, ces installations sont fournies par l'aéroport lui-même. Le *Règlement* ne précise pas d'exigences en matière de personnel et de matériel. Donc, les exigences de l'alinéa 3(6)d) ne s'appliquent pas de manière concrète aux demandeurs dans les aéroports.

Étant donné que les exigences financières sont minimales dans les aéroports et que les exploitants doivent souscrire une garantie à l'Agence avant l'octroi du permis, celle-ci est d'avis qu'un examen plus poussé des ressources financières n'est pas nécessaire.

L'Agence reconnaît que, depuis les débuts du Programme des boutiques hors taxes, elle a réduit les renseignements exigés des boutiques aux postes frontaliers et adopté une méthode moins formelle d'évaluation du rendement avant le renouvellement du permis. L'Agence est d'avis que les renseignements qu'elle obtient présentement satisfont aux exigences réglementaires et sont suffisants pour déterminer si le rendement d'un exploitant a été acceptable. Nous avons entrepris la mise à jour de nos politiques, procédures et lettres types internes afin qu'elles reflètent mieux les méthodes que nous utilisons pour évaluer l'admissibilité au renouvellement.

L'Agence ne fait pas de vérification annuelle de chaque boutique. Les politiques de l'Agence seront examinées pour veiller à ce que la portée de son programme de vérification soit appropriée et à ce que la vérification de l'observation soit effectuée selon un modèle efficace de gestion des risques. Notre politique et nos procédures seront modifiées en fonction des résultats de cet examen.

Dans le cadre de sa révision du *Règlement sur les boutiques hors taxes*, l'Agence a mené un processus de consultation approfondie avec les principaux intervenants des secteurs privé et public, y compris des séances d'information visant à relever et à traiter les principales questions. Les renseignements recueillis ont été analysés et des modèles de programmes ont été élaborés afin de déterminer comment le programme pourrait être amélioré pour mieux atteindre les objectifs fixés. À la suite de l'examen réglementaire, un certain nombre d'améliorations ont été instaurées afin d'assurer le meilleur avenir possible à ce programme. L'Agence croit que, grâce à l'examen réglementaire, le programme a été étudié en profondeur et que les possibilités d'amélioration du programme et de son administration ont été relevées et qu'elles sont mises en pratique. L'Agence n'a donc pas l'intention d'analyser plus à fond ce programme pour le moment.

---

### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins  
Directeur principal : Ronnie Campbell

Directeur : Abid Raza

Pour de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

## Secrétariat du Conseil du Trésor

### Les ministères déboursent des centaines de millions de dollars en subventions avant d'obtenir l'autorisation du Parlement

#### En résumé

Conformément aux lois du Canada, toutes les sorties de fonds publics doivent être autorisées par le Parlement au moyen de lois de crédits annuelles et d'autres lois. Cependant, depuis des décennies, avec l'approbation explicite du Conseil du Trésor, les ministères font des paiements de subventions avant d'avoir obtenu l'autorisation du Parlement. L'approbation du Conseil du Trésor s'appuie sur l'autorisation que le Parlement donne chaque année pour des fonds visant à suppléer aux crédits des ministères et à pourvoir à « diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues ». L'autorisation du Parlement découle du crédit 5, le crédit pour éventualités du gouvernement, dont l'administration relève du Secrétariat du Conseil du Trésor.

À diverses reprises au cours des 30 dernières années, le Bureau et plusieurs comités parlementaires ont mis en question le recours au crédit 5 pour les subventions. Le Secrétariat a lui-même reconnu que l'utilisation de ce crédit pour les paiements de subventions était une zone grise, mais il a peu fait pour régler la question. Les lignes directrices qu'il a préparées, à l'intention de son personnel, sur l'examen des demandes de recours au crédit par les ministères ne font aucune allusion aux subventions, ni ne définissent les « diverses menues dépenses imprévues ».

Pour le seul exercice financier de 2001-2002, les ministères se sont prévalus de l'autorisation provisoire consentie par le crédit pour éventualités du gouvernement afin de verser, par exemple, des subventions de 95 millions de dollars à l'industrie du transport aérien et de 50 millions de dollars pour l'appui technologique au développement durable. Selon nous, il ne s'agissait pas de diverses menues dépenses imprévues. Qui plus est, au moment où les ministères ont effectué les paiements, le Parlement ne les avait pas autorisés à le faire — point de vue qui, selon nous, est étayé par les décisions de la présidence de la Chambre sur cette question.

#### Contexte

**8.89** La constitution canadienne crée le Fonds du revenu consolidé (Trésor) et prévoit que le Parlement affecte le solde du fonds pour autoriser le gouvernement à dépenser. Pour ce faire, il s'y prend de deux façons : il invoque des lois conférant une autorisation de dépenser qui demeure d'année en année; il adopte des lois de crédits annuelles conférant une autorisation de dépenser qui échoit à la fin de chaque exercice. Les annexes aux lois de crédits présentent de façon détaillée les « crédits » qui prescrivent les montants maximaux que les ministères peuvent dépenser et les fins auxquelles ils peuvent le faire.

**8.90** Le Parlement n'a approuvé que deux exceptions à ce principe fondamental. Selon une exception, sont autorisés les paiements que le gouvernement considère comme urgents pour le bien public. Lorsque le

Parlement ne siège pas et qu'il n'existe aucun autre crédit pouvant autoriser un paiement de la sorte, la *Loi sur la gestion des finances publiques* permet au gouvernement de préparer un mandat spécial qu'il soumet à la signature du gouverneur général, pour autoriser le paiement.

**8.91** L'autre option qui s'offre au gouvernement est le crédit 5 du Conseil du Trésor, Éventualités du gouvernement, libellé comme suit :

Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour suppléer à d'autres crédits relativement à la feuille de paye et à d'autres besoins et pour payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues, y compris les primes attribuées en vertu de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires*; autorisation de réemployer toutes les sommes affectées à des besoins autres que ceux de la feuille de paye, tirées d'autres crédits et versées au présent crédit.

Selon le libellé du crédit, il est impossible d'accorder l'autorisation de dépenser pour tous les types de dépenses, et le gouvernement doit disposer d'une certaine marge de manœuvre pour couvrir les dépenses imprévues.

**8.92** Ce crédit est une source de fonds provisoire servant à ajouter des sommes aux crédits d'un ministère. Il permet également au ministère de payer diverses menues dépenses imprévues pour lesquelles il n'existe aucune autre autorisation de dépenser. Un montant est transféré du crédit 5 au crédit approprié du ministère pour couvrir l'insuffisance imprévue de ce crédit. Plus tard au cours de l'exercice, le Parlement approuve le Budget supplémentaire des dépenses, dans lequel est inscrit ce montant que le ministère a reçu du crédit 5, présenté comme une somme que le ministère vise à obtenir. L'approbation du Budget supplémentaire des dépenses par le Parlement autorise le ministère à dépenser ce montant. Étant donné que le ministère a déjà dépensé le montant au moyen de fonds provenant du crédit 5 du Conseil du Trésor, le montant est transféré au crédit 5.

## Questions

**8.93** Pour éclaircir les questions qui nous préoccupent, nous décrivons l'évolution du crédit pour éventualités du gouvernement et présentons l'interprétation de cette autorisation de dépenser par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous présentons également des commentaires faits par notre bureau dans le passé au sujet de l'utilisation de ce crédit (voir à la page 30, « Historique du recours au crédit 5 pour les subventions »).

### Manque de clarté concernant l'autorisation que confère le crédit 5 d'effectuer des paiements de subventions que le Parlement n'a pas encore autorisés

**8.94** Trois subventions, qui font l'objet de la pièce 8.4, soulèvent certaines questions qui touchent l'essence même du principe selon lequel toutes les dépenses doivent être autorisées par le Parlement. Elles mettent en lumière nos préoccupations au sujet de l'interprétation, par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), de l'autorisation conférée par le crédit 5.

## Pièce 8.4 Subventions payées en vertu des pouvoirs de dépenser du crédit 5

Nous avons passé en revue trois subventions afin de déterminer précisément si le Secrétariat du Conseil du Trésor avait suivi ses huit lignes directrices.

**Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable.** Dans les *Comptes publics du Canada 2001*, la vérificatrice générale a fait des observations sur l'utilisation du crédit 5 pour transférer 50 millions de dollars à une société sans but lucratif afin de financer des projets liés à l'appui technologique au développement durable au Canada. Étant donné que le gouvernement a adopté comme pratique d'accorder une autorisation de dépenser rétroactive dans la loi de crédits qui accompagne le Budget supplémentaire des dépenses présenté ultérieurement, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il serait difficile de contester le paiement de 50 millions de dollars en invoquant l'absence d'autorisation. Toutefois, nous avons laissé entendre qu'étant donné la nature et l'importance de la subvention, il serait bon de revoir la pratique consistant à octroyer des subventions importantes en vertu des pouvoirs temporaires de dépenser du crédit 5. Nous avons précisé que si le Parlement n'approuvait pas le prochain Budget supplémentaire des dépenses et, partant, n'autorisait pas rétroactivement le paiement des 50 millions de dollars à la Fondation, les subventions auraient été versées sans autorisation. En pareil cas, nous étions d'avis que les subventions ne pouvaient être imputées sur le crédit 10 d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada, car lorsque les ministères ont effectué les paiements, les subventions ne correspondaient à aucune catégorie de subventions décrites dans ces crédits.

Par la suite, le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2001-2002* a été déposé au Parlement. Les deux ministères y ont inscrit chacun une subvention de 50 millions de dollars à la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. De plus, il était précisé que 25 millions de dollars avaient été fournis à chaque ministère en vue de financer

Le tableau montre l'ampleur et la portée du recours au crédit 5 pour les subventions. Il indique les montants annuels totaux des subventions de plus de 10 millions de dollars pour lesquels un financement provisoire a été imputé au crédit 5 du Conseil du Trésor au cours des dix dernières années.

Exercice financier	Subventions pour lesquelles plus de 10 millions de dollars ont été imputés au crédit 5	Limite du crédit 5
(millions de dollars)		
1992-1993	206	450
1993-1994	178	450
1994-1995	245	450
1995-1996	182	450
1996-1997	200	450
1997-1998	45	450
1998-1999	43	450
1999-2000	96	550
2000-2001*	266	550
2001-2002**	202	750

\*Durant cet exercice financier, une élection a été déclenchée, ce qui a empêché les ministères d'obtenir l'autorisation de dépenser au cours du processus normal des budgets supplémentaires des dépenses.

\*\*Compte non tenu du Budget supplémentaire des dépenses (B), que le Parlement n'avait pas encore approuvé au moment où s'achevait la présente vérification.

temporairement une partie de la subvention au moyen du crédit 5.

Le 1<sup>er</sup> novembre 2001, un député a soulevé un rappel au Règlement au sujet du Budget supplémentaire des dépenses. Dans la décision qu'il a rendue sur le rappel au Règlement, le président a fait remarquer que les postes du Budget supplémentaire des dépenses se rapportaient à un fonds d'appui technologique au développement durable et que les deux ministères avaient déjà versé 50 millions de dollars au fonds en vertu des pouvoirs temporaires du crédit 5.

Le président a ensuite demandé quel était le lien entre les 100 millions de

dollars demandés dans le Budget supplémentaire des dépenses pour le fonds et les 50 millions de dollars déjà versés à la société sans but lucratif en avril 2001. Le président a ensuite pris note d'un autre problème : la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable avait été constituée aux termes d'une loi différente. Voici ses propos : « En termes plus simples, disons que les 100 millions de dollars demandés à l'heure actuelle ne peuvent servir à la fois à financer la fondation et à rembourser les 50 millions de dollars versés antérieurement à la société à partir du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor. »

#### Pièce 8.4 Subventions payées en vertu des pouvoirs de dépenser du crédit 5 (suite)

Le président en a conclu qu'aucune demande d'autorisation de dépenser n'avait été présentée au Parlement pour les subventions de 50 millions de dollars déjà versées à la société sans but lucratif. Il a indiqué que les notes contenues dans le Budget supplémentaire des dépenses à l'égard du versement de ces sommes, imputées au crédit 5, n'étaient pas suffisantes pour être considérées comme une demande d'autorisation du versement des subventions.

Enfin, le président a exprimé des préoccupations au sujet du manque de clarté et de transparence dans le cas qui nous occupe. Il a souligné que les ministères étaient autorisés en vertu de la *Loi sur l'efficacité énergétique* et de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* à verser les subventions, mais n'avaient jamais présenté de demande d'autorisation au cours du processus d'affectation des crédits pour effectuer ces paiements. Le président décréta que le gouvernement devait donc présenter une demande pertinente au Parlement par le biais du Budget supplémentaire des dépenses, avant la fin de 2001-2002.

Bien que le *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2001-2002* ait été déposé au Parlement, en vue d'obtenir une autorisation pour le paiement de 50 millions de dollars effectué en avril 2001 à la société sans but lucratif, au moment de la formulation de cette observation de vérification au début de mars 2002, le paiement n'avait pas encore été autorisé par le Parlement.

Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont respecté les huit lignes directrices lorsqu'ils ont examiné la demande de recours au crédit 5 des

ministères pour effectuer les paiements à la société sans but lucratif. Ils nous ont dit que le « sentiment d'urgence » était tel que si l'on avait attendu le prochain Budget supplémentaire des dépenses, cette importante initiative du gouvernement aurait perdu de sa vigueur.

**Régime d'indemnisation aux transporteurs aériens.** Les subventions de 152 millions de dollars versées aux sociétés aériennes canadiennes et aux exploitants aériens aux services spéciaux ont été financées provisoirement au moyen du crédit 5 pour atténuer les pertes découlant de la fermeture temporaire de l'espace aérien canadien en septembre 2001. Le montant a par la suite été inscrit au *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2001-2002*.

Avant que le Parlement ait approuvé ce Budget supplémentaire des dépenses, Transports Canada avait effectué des paiements totalisant 95 millions de dollars; l'autorisation de payer a été donnée rétroactivement aux termes de la *Loi de crédits n° 3 de 2001-2002*. Après l'approbation du Budget supplémentaire des dépenses, le montant résiduel des subventions a été versé.

Les fonctionnaires nous ont informés que le crédit 5 avait été utilisé en raison de l'urgence créée par les événements du 11 septembre 2001. Ils ont également indiqué que même s'il était autorisé en vertu de la loi à effectuer les paiements à l'automne 2001, Transports Canada n'avait pas les fonds. Le personnel du Secrétariat a respecté les huit lignes directrices lorsqu'il a examiné la demande de recours au crédit 5 présentée par Transports Canada. Les

fonctionnaires du Secrétariat nous ont dit qu'on ne pouvait envisager d'attendre le dépôt du Budget supplémentaire des dépenses, car plusieurs sociétés aériennes auraient pu faire faillite si les paiements avaient été retardés.

**Réserve de la biosphère de Clayoquot Sound.** Dans le budget de février 1999, le gouvernement a annoncé qu'il mettait de côté jusqu'à 12 millions de dollars pour financer l'établissement d'une réserve de la biosphère de l'UNESCO à Clayoquot Sound. Les fonds ont été transférés du crédit 5 du Conseil du Trésor au crédit 10 d'Environnement Canada et versés à la Réserve de la biosphère de Clayoquot Sound le 5 mai 2000. Le 30 mars 2001, l'autorisation de dépenser les 12 millions de dollars a été accordée rétroactivement aux termes de la *Loi de crédits n° 3 de 2000-2001*, qui approuvait le *Budget supplémentaire des dépenses (A) 2000-2001*. Le Budget supplémentaire des dépenses mentionnait clairement que la subvention à la Réserve de la biosphère de Clayoquot Sound versée en vertu du crédit 10 d'Environnement Canada, avait été provisoirement financée à l'aide du crédit 5 du Conseil du Trésor.

Les fonctionnaires du Secrétariat ont respecté les huit lignes directrices lorsqu'ils ont examiné la demande de recours au crédit 5 présentée par Environnement Canada. Ils nous ont indiqué que selon eux, l'urgence de la subvention tenait au fait que le gouvernement devait montrer qu'il donnait suite à la décision d'établir et de financer la réserve de la biosphère, décision qu'il avait prise dans le Budget.

### Historique du recours au crédit 5 du Conseil du Trésor pour les subventions

**Le libellé du crédit 5 du Conseil du Trésor a évolué.** Depuis 1876-1877, le gouvernement établit une provision pour éventualités par le biais des lois de crédits. La formulation actuelle du crédit pour éventualités du gouvernement est issue de la fusion, en 1964-1965, de deux crédits du ministère des Finances. Le Budget principal des dépenses de cette année-là comprenait le crédit 15 du ministère des Finances dont voici le libellé :

Éventualités — Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour compléter les versements prévus dans d'autres crédits, pour payer diverses dépenses menues ou imprévues, pour les récompenses attribuées en vertu de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires*, y compris l'autorisation de remployer toute somme versée au présent crédit sur d'autres crédits.

Dans le *Budget principal des dépenses 1966-1967*, l'expression « pour compléter d'autres crédits prévus pour la feuille de paye » avait été modifiée et se lisait « pour compléter d'autres crédits », et les menues dépenses imprévues se limitaient aux dépenses « auxquelles il n'est pas autrement pourvu ».

Le crédit apparaît pour la première fois sous la rubrique du Conseil du Trésor, comme crédit 5, dans le *Budget principal des dépenses 1967-1968*. Il donne l'autorisation additionnelle de compléter d'autres crédits pour « autres obligations » et de remployer toutes les sommes réaffectées au crédit, qui avaient été allouées à des obligations autres que la feuille de paye. Bien que la limite actuelle du crédit soit de 750 millions de dollars, l'autorisation de réutiliser des montants réaffectés signifie que le crédit s'accompagne de pouvoirs renouvelables.

Le SCT, dans l'Introduction au Budget principal des dépenses, a informé le Parlement des changements apportés au crédit 5. Dans le *Budget principal des dépenses 1978-1979*, il le décrit comme suit :

Ce crédit permet d'obtenir des fonds pour toutes sortes de petites dépenses, impossibles à prévoir au moment de l'établissement du Budget, et des fonds pour les hausses de traitements provoquées par les conventions collectives qui entreront en vigueur au cours de la nouvelle année, quand ces hausses dépassent les réserves faites par les ministères à cette fin sur leurs propres crédits.

L'année suivante, l'expression « toutes sortes de petites dépenses » a été remplacée par « diverses dépenses urgentes ». Dans le *Budget principal des dépenses 1987-1988*, le mot « urgentes » a été abandonné. Dans le *Budget principal des dépenses 2001-2002*, la description est la suivante :

Ce crédit augmente les crédits afin de fournir au gouvernement la **souplesse nécessaire pour faire face à des dépenses imprévues jusqu'à l'obtention de l'approbation du Parlement** et d'absorber les coûts salariaux supplémentaires tels que les indemnités de départ et les prestations de maternité qui ne sont pas prévues dans le budget des dépenses ministériel. (C'est nous qui soulignons).

**Préoccupations de longue date des vérificateurs généraux.** Les rapports du vérificateur général de 1968, 1969 et 1970 remirent en question l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor pour financer des subventions sans l'autorisation préalable du Parlement. En 1968, nous avons remarqué que le Conseil du Trésor avait autorisé huit subventions sans avoir obtenu le consentement préalable du Parlement. En 1969, nous avons constaté que sept subventions avaient été imputées sur le crédit 5, et avaient par la suite été inscrites au Budget supplémentaire des dépenses; en 1971, nous avons signalé que la Chambre des communes avait appris que les subventions avaient été « affectées » ou « attribuées », mais sans préciser qu'elles avaient déjà été versées. Nous avons soulevé des questions similaires en 1972, et en 1973, nous avons demandé à la Chambre de se pencher sur les politiques pertinentes du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le 26 juin 1975, le secrétaire du Conseil du Trésor avisa le Comité permanent des comptes publics que toutes les subventions versées initialement au moyen du crédit pour éventualités avaient été inscrites par la suite dans les budgets supplémentaires des dépenses, aux fins d'examen par le Parlement, accompagnées d'une note précisant que les fonds provenaient du crédit 5 du Conseil du Trésor. Par conséquent, selon lui, aucune autre mesure ne s'imposait.

**Décisions de la présidence.** Au fil des ans, les présidents de la Chambre des communes ont rendu un certain nombre de décisions concernant le budget des dépenses. À notre avis, ces décisions portant sur le transfert des pouvoirs temporaires de dépenser qu'offre le crédit 5 pour le versement des subventions, s'appuyaient sur ce qui suit :

- Le gouvernement ne peut instaurer un programme au moyen du processus du budget des dépenses; ce processus n'affecte de l'argent qu'aux programmes déjà autorisés par une loi. Les subventions aux sociétés aériennes ont été financées au moyen du crédit 5 (voir la pièce 8.4), mais d'après nous, le Parlement n'avait pas autorisé cette dépense.
- Les principes du contrôle parlementaire sont simples : par la voie législative, établir un programme assujéti à l'examen du Parlement; ensuite, obtenir l'autorisation du Parlement de dépenser les fonds pour le programme, en vertu d'une loi de crédits.

Le 21 mars 1983, la présidente a rendu la décision suivante dans un cas de versement de fonds alors que la loi habilitante était encore à l'étude à la Chambre des communes :

Le député de Calgary-Centre a contesté la recevabilité du crédit 10c de l'Industrie et du Commerce. À l'instar du député, je trouve que le problème ne réside pas en fait dans la méthode utilisée pour sortir de l'argent du crédit

### Historique du recours au crédit 5 du Conseil du Trésor pour les subventions (suite)

des éventualités du Conseil du Trésor, mais plutôt dans l'objectif du programme auquel la subvention est destinée. Comme le précise le Budget supplémentaire, la subvention vise à faire des paiements en vertu de la *Loi sur le Programme de subventions aux investissements de petites entreprises*; il s'agit du projet de loi C-136 actuellement à l'étude.

Je ne peux que répéter ce que j'ai dit dans ma décision du 12 juin 1981 : « Le gouvernement doit se contenter de demander l'autorisation de faire des dépenses qui ont déjà été approuvées par une loi. » Par le crédit 10c, on précède manifestement la loi et, en ce sens, on cherche à établir un nouveau programme en l'absence d'un autre texte de loi l'autorisant; par ce crédit, on réclame également les fonds nécessaires pour mettre ce programme en application. Conformément aux décisions rendues par mes deux prédécesseurs et par moi-même, je dois donner raison au député de Calgary-Centre et déclarer que le crédit 10c est également irrecevable. En conséquence, les crédits L11c, sous la rubrique Pêches et Océans, et le crédit 10c, sous la rubrique Industrie et Commerce, étant irrecevables à la Chambre, seront rayés du *Budget supplémentaire (C)* pour

l'année financière se terminant le 31 mars 1983, et j'ordonne qu'il en soit fait ainsi. »

**Comité sénatorial permanent des finances nationales.** Au fil des ans, ce Comité s'est intéressé à l'utilisation du crédit pour éventualités par le gouvernement. Dans son Troisième rapport, en date du 16 décembre 1986, le Comité a décelé une divergence entre l'énoncé de l'objectif du crédit dans la Partie III du Budget des dépenses — « pourvoir à diverses dépenses urgentes qui ne pouvaient être prévues lors de l'établissement du Budget des dépenses » — et le libellé véritable du crédit dans le projet d'annexe à la loi de crédits, « pour payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues ». Le Comité a recommandé que le Secrétariat examine le recours au crédit 5, en clarifie l'objectif et remanie les Parties II et III des budgets des dépenses ultérieurs pour qu'elles soient cohérentes.

Le Comité a également parlé de la croissance de la composante du crédit

qui couvre les « sommes urgentes et imprévisibles ». D'après les fonctionnaires du Secrétariat, il s'agissait d'une question de politique relevant des ministres. Néanmoins, lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, ils ont déclaré ce qui suit :

...le fait même que la description du crédit soit si vague, puisque nous parlons de dépenses diverses, mineures ou imprévues, permet toutes sortes d'interprétations... en résumé, que c'est une immense zone grise. Les gouvernements ont donc beaucoup de latitude dans le choix des conditions d'utilisation de ce crédit.

Le Comité a conclu qu'en raison de l'ambiguïté entourant l'utilisation de cette allocation et en l'absence de lignes directrices, le crédit 5 pourrait donner lieu à des abus. C'est pourquoi il a recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse des lignes directrices régissant l'utilisation des sommes « urgentes et imprévisibles » imputées à ce crédit. Le Parlement pourrait ainsi savoir exactement à quelles fins cet argent est utilisé.

**8.95** Comme nous l'avons fait remarquer, le crédit 5 donne l'autorisation provisoire de dépenser en partie pour diverses menues dépenses imprévues. Normalement, cette autorisation est transférée aux autres crédits pour les subventions et contributions et non imputée directement au crédit 5. Néanmoins, le Conseil du Trésor considère que lorsqu'il existe un besoin urgent d'effectuer un paiement de subvention, le libellé du crédit 5 donne aux ministères l'autorisation législative d'effectuer ce genre de paiement — en d'autres termes, de verser les subventions que le Parlement n'a pas encore autorisées, de façon distincte ou par catégorie.

**8.96** Selon nous, lorsque des montants sont transférés à un crédit ministériel, ils ne peuvent être dépensés que conformément au libellé de ce crédit. Pour la plupart des crédits d'administration, cela ne pose pas de problème. Toutefois, pour les paiements de subventions, les sommes sont transférées aux crédits ministériels « Subventions inscrites au Budget des dépenses ». Au moment où les ministères versent plusieurs des subventions financées de façon provisoire au moyen du crédit 5, celles-ci ne sont pas encore inscrites au Budget. Elles ne le sont pas jusqu'à ce que le Budget supplémentaire des dépenses soit préparé. En approuvant ce Budget

supplémentaire, le Parlement donne l'autorisation rétroactive de dépenser. En d'autres termes, les subventions finissent par être autorisées par le Parlement, mais à la date où les paiements des subventions ont été faits, elles ne l'étaient pas.

**8.97** Bien que le Conseil du Trésor ait transféré les fonds aux crédits ministériels, il considère que l'expression « payer diverses menues dépenses imprévues » constitue l'autorisation législative d'effectuer les paiements de subventions. Selon nous, le libellé est suffisamment vague pour permettre de croire qu'il autorise à peu près tous les paiements, si les fonds sont imputés directement au crédit sans avoir été transférés à un crédit ministériel au préalable. Est-ce que ce manque de clarté convient, étant donné le recours accru au crédit pour financer provisoirement des paiements de subventions?

**8.98** Le Secrétariat du Conseil du Trésor soutient que l'utilisation que l'on a faite de ce crédit est plus restrictive que les utilisations autorisées par le Parlement. Lorsqu'il étudie la demande de recours au crédit 5 soumise par un ministère, le Conseil du Trésor exige que ce dernier ait l'autorisation législative d'effectuer le paiement souhaité, c'est-à-dire que le type de paiement ou l'objet du paiement s'inscrive manifestement dans les autorisations législatives ou le mandat du ministère. Toutefois, il convient de faire la distinction entre l'autorisation liée à un programme — l'autorisation d'effectuer des paiements d'une nature particulière — et l'autorisation de dépenser pour promouvoir l'atteinte des objectifs de programme. Les objectifs de programme sont prescrits par les textes juridiques de fond. L'autorisation de dépenser qui s'y rapporte est conférée par les lois de crédits.

**8.99** Certes, nous reconnaissons que le gouvernement doit veiller à avoir suffisamment de marge de manœuvre pour faire face aux imprévus. Toutefois, nous craignons que le point de vue du Secrétariat au sujet de l'utilisation du crédit 5 permette de dépenser une quantité importante de fonds publics avant que le Parlement n'ait donné son autorisation. Par exemple, la subvention versée pour l'appui technologique au développement durable, dont il est fait mention dans la pièce 8.4, a soulevé une importante question qu'abordait pour la première fois la vérificatrice générale dans les observations qu'elle a présentées dans les *Comptes publics du Canada 2001* : l'autorisation d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada de verser les fonds après avoir été informés du transfert du pouvoir de dépenser que permet le crédit 5.

**8.100** Nous avons constaté que lorsque les ministères ont effectué les paiements en avril 2001, le libellé du crédit 10 de chacun d'eux — soit les crédits utilisés pour canaliser les fonds — ne faisait aucunement allusion à des subventions de la sorte ou de cette ampleur. Toutefois, nous avons également remarqué que par la suite l'approbation des postes spécifiques par le Parlement, au moyen du Budget supplémentaire des dépenses, donnerait l'autorisation de dépenser rétroactivement. Lors de la rédaction du présent document, les subventions de 50 millions de dollars versées presque un an auparavant n'avaient toujours pas été autorisées, même si le Parlement avait

été saisi de la demande d'autorisation dans le *Budget supplémentaire des dépenses (B) 2001-2002*.

**8.101** Le Secrétariat du Conseil du Trésor allègue que l'expression « payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues » tient lieu d'autorisation. Selon cette interprétation, n'importe quel paiement pourrait être effectué au moyen du crédit 5, mais les huit lignes directrices du Secrétariat (voir la pièce 8.5) restreignent quelque peu ce pouvoir de dépenser. Le Secrétariat ne recommandera pas le recours au crédit 5 à moins qu'on ne puisse démontrer au Conseil du Trésor que le ministère est tenu, en vertu de la loi, d'effectuer la dépense. De plus, le Conseil du Trésor doit être assuré que les conditions ou les accords de financement liés aux subventions ont été approuvés.

**8.102** Toutefois, dans la décision qu'il a rendue le 22 novembre 2001, le président de la Chambre des communes a fait la distinction entre l'autorisation législative de principe de verser des subventions et l'autorisation connexe d'effectuer des paiements de subventions dans le cadre du processus d'affectation des crédits. Nous considérons également qu'il s'agit là d'une distinction fondamentale. Nous ne doutons pas qu'Environnement Canada et Ressources naturelles Canada soient les ministères compétents pour verser une subvention au titre de l'appui technologique au développement durable, étant donné les activités qui découlent de leurs mandats respectifs. Cependant, l'autorisation de dépenser des fonds publics pour une telle subvention n'est pas prévue dans leur mandat. C'est le Parlement qui en donne l'autorisation au moyen d'une loi de crédits.

**8.103** La pratique du gouvernement qui consiste à transférer provisoirement des sommes allouées à des subventions à des crédits ministériels n'autorisant pas le paiement affaiblit le contrôle des dépenses publiques par le Parlement.

**Il n'existe pas de définition de « diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues »**

**8.104** Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne dispose d'aucune ligne directrice ni d'aucun critère précisant quels genres de dépenses pourraient être considérés comme « diverses menues dépenses imprévues », ce qui a permis au Conseil du Trésor de recourir au crédit des éventualités pour financer des postes non inscrits au Budget principal des dépenses, mais dont il avait approuvé l'inscription dans le budget supplémentaire des dépenses ultérieur.

**8.105** Bien que manifestement le Secrétariat n'ait élaboré aucune définition ni quelque orientation stratégique sur l'interprétation de l'expression « diverses menues dépenses imprévues », celle-ci a une acception courante. Selon nous, il n'est pas évident que plusieurs des paiements de subventions effectués en vertu du pouvoir de dépenser du crédit 5, y compris les trois subventions décrites dans la pièce 8.4, soient bien « diverses menues dépenses imprévues » comme l'entendait le Parlement.

**8.106** Il est difficile de considérer les subventions octroyées à la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable et à la Réserve

de la biosphère de Clayoquot Sound comme des dépenses imprévues. L'initiative de la Fondation a en effet été annoncée dans le budget de février 2000, soit plus d'un an avant le versement des fonds. L'initiative de la réserve de Clayoquot Sound l'avait été dans le budget de février 1999; la subvention a été versée le 5 mai 2000, soit le jour où le Premier ministre a assisté à la cérémonie officielle de la désignation de Clayoquot Sound, comme étant une réserve mondiale de la biosphère de l'UNESCO. Il est donc manifeste qu'aucune de ces subventions n'était imprévue.

### Pièce 8.5 Les huit lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor

En 1989, le Secrétariat du Conseil du Trésor a rendu compte au Comité sénatorial permanent des finances nationales de l'approche adoptée pour examiner les demandes de recours au crédit pour éventualités du gouvernement, formulées par les ministères. Voici certaines des lignes directrices, présentées dans son rapport, que le Conseil du Trésor a approuvées :

1. Comme l'autorisation des paiements sur le fonds des éventualités est contenue dans le libellé du crédit 5, tous ces paiements doivent être pleinement conformes à ce libellé (c.-à-d. qu'au besoin, ils pourraient être des imputations permanentes au crédit 5).
2. En règle générale, on n'imputera pas de dépenses permanentes au crédit pour les besoins autres que les déficits de paye ou les primes accordées en vertu de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires*. Toutes les autres avances imputées au crédit pour éventualités doivent être considérées comme des avances temporaires devant être couvertes par des postes inscrits au Budget des dépenses supplémentaire suivant et être remboursées lorsque la loi de crédits y afférente est adoptée.
3. Lorsque ces avances sont demandées pour faire face à un besoin financier, le Conseil du Trésor doit s'assurer que le paiement s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère et qu'il existe un besoin de trésorerie légitime devant être comblé avant l'approbation du Budget des dépenses supplémentaire.
4. Lorsqu'il effectue un transfert afin de fournir une autorisation de paiement, le Conseil du Trésor doit être convaincu qu'il existe une raison valable et suffisante pour laquelle le paiement doit être fait avant que l'on ait reçu l'approbation normale du Parlement. Si le paiement peut raisonnablement être différé jusqu'au dépôt du Budget des dépenses supplémentaire et si l'autorisation du Parlement peut être accordée au moyen d'une loi de crédits, le financement des éventualités ne devrait pas être fourni pour accorder cette autorisation.

En 1996, le SCT a ajouté les lignes directrices suivantes :

5. Des fonds suffisants doivent être disponibles dans le crédit 5 du Conseil du Trésor.
6. L'autorisation appropriée du Ministère ne suffit pas pour couvrir les besoins existants et ceux de la nouvelle initiative (à l'exception des postes de subventions) jusqu'à la fin de la période visée par le crédit.
7. Il doit exister un sentiment d'urgence lié à l'initiative tel que la dépense ne peut pas attendre que le Parlement approuve l'élément en question dans une loi de crédits.

Et, plus récemment :

8. Il doit exister un bénéficiaire valable et légalement constitué auquel la subvention doit être versée.

Ces lignes directrices sont encore en vigueur et le Secrétariat les applique pour évaluer chaque demande ministérielle de recours au crédit 5. Il renvoie ensuite les demandes au Conseil du Trésor, accompagnées de ses recommandations. Des huit lignes directrices qu'applique le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor, seules les quatre premières ont été approuvées par les ministres du Conseil du Trésor, ce qui fait de celles-ci une politique officielle de cet organisme.

**8.107** Ces dépenses étaient-elles de menues dépenses? Les fonctionnaires que nous avons interviewés au Secrétariat du Conseil du Trésor ont défini de diverses façons la signification de « menues dépenses ».

**8.108** Le 2 octobre 2001, le ministre des Transports a annoncé l'octroi du régime d'indemnisation aux transporteurs aériens. Le besoin d'une telle indemnisation en conséquence de la fermeture de l'espace aérien canadien après les attaques terroristes du 11 septembre était certainement imprévu. En outre, la situation était manifestement urgente. Mais le montant était-il « une menue dépense »? S'il ne l'était pas, nous sommes d'avis que le gouvernement avait d'autres moyens d'effectuer ces paiements.

**8.109** Ainsi, un précédent a été établi dans le *Budget supplémentaire des dépenses (B) 1986-1987*, dans lequel on demandait des fonds additionnels pour un programme spécial d'aide financière destinée à amortir l'incidence de la « guerre des subsides », qui avait cours sur le marché mondial, par l'attribution de subventions aux agriculteurs canadiens. Toutes les parties ont accepté d'examiner le projet de loi de crédits à la Chambre des communes, le lendemain. Le programme a été débattu pendant l'examen du projet de loi par le comité plénier. Le projet de loi, adopté par la Chambre des communes, a été renvoyé immédiatement au Sénat aux fins d'approbation et il a reçu la sanction royale en l'espace de quelques heures. Une telle pratique rompt avec la convention établie et établissait un précédent en ce sens que l'on demandait au Parlement, compte tenu de circonstances spéciales, de débattre une question même si le ministre de l'Agriculture disposait d'une autorisation suffisante pour effectuer une dépense de programme dans le but de mener une telle initiative.

**8.110** Nous sommes d'avis que le gouvernement aurait pu invoquer ce précédent pour les subventions aux sociétés aériennes. Une loi aurait pu être préparée, déposée, adoptée et recevoir la sanction royale entre le 17 septembre et le 5 octobre 2001, alors que le Parlement siégeait, soit à temps pour éviter les faillites des sociétés aériennes.

## Conclusion

**8.111** On a encore recours au crédit pour éventualités du gouvernement afin d'effectuer d'importants paiements de subventions, et ce, en dépit des préoccupations exprimées au cours des 30 dernières années par le Bureau du vérificateur général et le Parlement. Il en résulte que des centaines de millions de dollars sont payés avant même que le Parlement en ait donné l'autorisation. Les parlementaires et les présidents de la Chambre des communes ont contesté le recours à ce crédit par le gouvernement, et même au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, les fonctionnaires interprètent différemment le libellé du crédit.

**8.112 Recommandation.** Étant donné l'évolution du recours au crédit 5, le Parlement, par l'intermédiaire du Comité sénatorial permanent des finances nationales et du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, voudra peut-être envisager d'examiner le libellé du crédit pour éventualités du gouvernement afin de s'assurer que l'utilisation de ce crédit pour le versement de subventions est bien conforme à l'intention du

Parlement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait répondre à la recommandation des comités en suivant la procédure parlementaire.

**8.113 Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait soumettre à l'approbation du Conseil du Trésor une politique ou des lignes directrices officielles sur le recours au crédit pour éventualités du gouvernement dans le cas des subventions. La politique ou les lignes directrices devraient clarifier l'interprétation de l'expression « diverses menues dépenses imprévues » en ce qui concerne les subventions. Le Secrétariat devrait communiquer comme il se doit la politique ou les lignes directrices à ses analystes.

**8.114 Recommandation.** Le Conseil du Trésor devrait rendre compte au Parlement, dans le Budget supplémentaire des dépenses, de toute exception à ses politiques ou lignes directrices qui régissent le recours au crédit 5 pour les subventions, et des raisons invoquées pour justifier les exceptions.

**Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor.** Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, le recours au Crédit 5 du Conseil du Trésor, comme source temporaire d'autorisation, pour verser les paiements relatifs aux dépenses urgentes et imprévues, y inclus les subventions, est essentiel au maintien d'un bon gouvernement et est également prévu dans la loi. De plus, cette pratique se conforme aux précédents règlements de la présidence de la Chambre des communes à ce sujet ainsi qu'à des précédents et à la tradition parlementaire, telle qu'on la pratique à cet effet depuis plusieurs années. Toutes les subventions provenant initialement du crédit 5 sont ensuite soumises au Parlement par le biais du Budget supplémentaire des dépenses, et, en réponse aux questions précédentes soulevées par la vérificatrice générale et le Parlement, sont formellement portées à l'attention du Parlement.

Comme l'indique l'observation de vérification, le Conseil du Trésor a approuvé, à l'intention des analystes, des lignes directrices concernant l'utilisation du crédit 5. Ces lignes directrices ont évolué au fil des ans. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a suivi les lignes directrices dans tous les cas examinés dans le cadre des trois études.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor entend réviser les lignes directrices et les soumettre à l'approbation des ministres du Conseil du Trésor. Ces lignes directrices seront transmises à tous les analystes du Conseil du Trésor afin de garantir un traitement uniforme de toutes les présentations ministérielles.

---

### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema

Directeurs principaux : John Hodgins et Anne-Marie Smith

Rose Pelletier

Beth Stewart

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

# Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

## Table des matières principale

Avant-propos et Points saillants

- Chapitre 1** Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
- Chapitre 2** Agence des douanes et du revenu du Canada —  
L'administration du régime fiscal : radiations et remises
- Chapitre 3** La sécurité des technologies de l'information
- Chapitre 4** Le système de justice pénale : des défis importants à relever
- Chapitre 5** Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
- Chapitre 6** Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
- Chapitre 7** Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
- Chapitre 8** Autres observations de vérification

