

Avant-propos



Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes — Septembre et novembre 1999

Avant-propos

Je suis heureux de présenter le volume de septembre et novembre de mon rapport de 1999. Cet avant-propos est suivi de « Questions d'une importance particulière – 1999 » et des Points saillants qui sont tirés de tous les chapitres de cette année. Le dépôt des chapitres 11 à 19 inclusivement était prévu pour septembre mais a été reporté en raison de la prorogation du Parlement. Ce volume contient en outre 23 chapitres reliés séparément.

11. Portefeuille de l'Agriculture – Les frais d'utilisation
12. Agriculture et Agroalimentaire Canada – Une nouvelle moisson : la propriété intellectuelle dans la recherche
13. Défense nationale – Les matières dangereuses : la gestion des risques pour les employés et l'environnement
14. La surveillance de la santé nationale : les maladies et les blessures
15. La gestion d'une épidémie de toxi-infection alimentaire
16. Revenu Canada – Taxe sur les produits et services : le traitement des déclarations et la vérification
17. Le programme Travaux d'infrastructure Canada : Phase II et suivi de la vérification de la Phase I
18. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Autres formes de prestation de services : l'impartition des services de gestion immobilière
19. Portefeuille de l'Industrie – L'investissement dans l'innovation
20. Pêches et Océans – Le saumon du Pacifique : la durabilité des pêches
21. La Stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères
22. Les caractéristiques des organismes de recherche bien gérés
23. La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée
24. Le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural : un exemple de régie en partenariat
25. La préparation à l'an 2000 : l'étape finale
26. Défense nationale – La conduite appropriée des affaires publiques
27. Défense nationale – Différents modes de prestation de services
28. Agence canadienne de développement international – Les contrôles financiers des projets
29. L'appui fédéral à la prestation des soins de santé
30. Les marchés de services professionnels conclus avec un fournisseur unique au moyen de préavis d'adjudication de contrat
31. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international – L'exécution de projets d'investissement dans quatre missions
32. Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
33. Autres observations de vérification

Notre bureau a publié le premier volume du Rapport de 1999 en avril (10 chapitres).

En outre, notre bureau a fourni cette année :

- un rapport du vérificateur et des observations sur les états financiers du gouvernement du Canada;
- un rapport du vérificateur et des observations sur l'état des opérations du Compte de service et de réduction de la dette;
- quelque 90 rapports du vérificateur et des observations sur les états financiers des sociétés d'État, des établissements publics et d'autres entités fédérales, des organisations et des gouvernements territoriaux, et d'organisations internationales.

En 1998–1999, notre bureau a terminé les examens spéciaux des sociétés d'État suivantes : Énergie atomique du Canada limitée, Défense construction (1951) Limitée, Société du Centre national des Arts, Via Rail Canada Inc., Administration de pilotage du Pacifique, Corporation commerciale canadienne, Société canadienne d'hypothèques et de logement et la Banque de développement du Canada. De plus, au cours de la période ultérieure allant d'avril à novembre 1999, notre bureau a terminé les examens spéciaux d'autres sociétés : Musée national des sciences et des technologies, Conseil canadien des normes, Corporation de développement des investissements du Canada, Société pour l'expansion des exportations, Marine Atlantique S.C.C., Société d'expansion du Cap-Breton et la Société du Vieux-Port de Montréal Inc.

Aux termes de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, je peux réaliser des missions à la demande du gouverneur en conseil. Nous n'avons reçu aucune demande en 1999.

Points saillants

Table des matières

	Page
Points saillants – Avril 1999	
Chapitre	
1	Service correctionnel Canada – La réinsertion sociale des délinquants 5
2	Revenu Canada – L’Initiative visant l’économie clandestine 7
3	Statistique Canada – La gestion de la qualité des statistiques 9
4	Pêches et Océans – La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l’Atlantique 11
5	Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral 13
6	Développement des ressources humaines Canada – La reddition de comptes pour les programmes sociaux conjoints : Prestation nationale pour enfants et Aide à l’employabilité des personnes handicapées 14
7	La Stratégie du poisson de fond de l’Atlantique : les contributions et les subventions 16
8	La Stratégie du poisson de fond de l’Atlantique : suivi 17
9	La gestion du personnel scientifique et technologique : suivi 18
10	Affaires indiennes et du Nord Canada – Les modes de financement des Premières nations : suivi 20
Points saillants – Septembre 1999	
Chapitre	
11	Portefeuille de l’Agriculture – Les frais d’utilisation 21
12	Agriculture et Agroalimentaire Canada – Une nouvelle moisson : la propriété intellectuelle dans la recherche 23
13	Défense nationale – Les matières dangereuses : la gestion des risques pour les employés et l’environnement 25
14	La surveillance de la santé nationale : les maladies et les blessures 27
15	La gestion d’une épidémie de toxi-infection alimentaire 28
16	Revenu Canada – Taxe sur les produits et services : le traitement des déclarations et la vérification 30
17	Le programme Travaux d’infrastructure Canada : Phase II et suivi de la vérification de la Phase I 32

Chapitre

18	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada – Autres formes de prestation de services : l'impartition des services de gestion immobilière	34
19	Portefeuille de l'Industrie – L'investissement dans l'innovation	36

Points saillants – Novembre 1999**Chapitre**

20	Pêches et Océans – Le saumon du Pacifique : la durabilité des pêches	38
21	La Stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères	40
22	Les caractéristiques des organismes de recherche bien gérés	42
23	La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée	43
24	Le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural : un exemple de régie en partenariat	45
25	La préparation à l'an 2000 : l'étape finale	46
26	Défense nationale – La conduite appropriée des affaires publiques	48
27	Défense nationale – Différents modes de prestation de services	50
28	Agence canadienne de développement international – Les contrôles financiers des projets	52
29	L'appui fédéral à la prestation des soins de santé	53
30	Les marchés de services professionnels conclus avec un fournisseur unique au moyen de préavis d'adjudication de contrat	55
31	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international – L'exécution de projets d'investissement dans quatre missions	57
32	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs	59
33	Autres observations de vérification	60



Service correctionnel Canada

La réinsertion sociale des délinquants

Chapitre 1 – Points saillants

1.1 Service correctionnel Canada (le Service) a fait des efforts concertés pour donner suite à nos observations de 1994 et de 1996 concernant la gestion des activités de réinsertion sociale des délinquants dont il a la garde. Toutefois, certains secteurs importants exigent d'autres améliorations.

1.2 Le Service est dans la bonne voie. Il a pris récemment des initiatives de changement dans plusieurs secteurs. Il a notamment renforcé la capacité de son administration centrale à diriger et à coordonner, à l'échelle nationale, les activités de réinsertion sociale des délinquants; il a mis en oeuvre un important projet visant à rationaliser ses activités de réinsertion sociale; il s'est mérité une notoriété internationale pour certains de ses programmes de réadaptation des délinquants; enfin, il a amélioré sa capacité de mesurer les résultats et le rendement de ses activités de réinsertion sociale.

1.3 En dépit des progrès réalisés, des améliorations sont toujours de mise dans certains secteurs clés; on souhaiterait notamment :

- une acquisition plus rapide des documents officiels requis pour l'évaluation initiale des délinquants;
- une préparation plus rapide des cas en vue de respecter la première date de mise en liberté conditionnelle du délinquant;
- une stratégie opérationnelle claire en matière de programmes d'emploi;
- des rapports de meilleure qualité sur la réinsertion sociale des délinquants à l'intention de la Commission nationale des libérations conditionnelles;
- un meilleur respect des normes nationales régissant la fréquence des contacts avec les délinquants dans la collectivité.

Contexte et autres observations

1.4 Le Service correctionnel compte au nombre de ses principales responsabilités la réinsertion sociale sécuritaire des délinquants dans la collectivité. Cela comprend l'évaluation des besoins et du risque que présente le délinquant, la préparation du délinquant en vue de sa mise en liberté; la réévaluation de l'à-propos de la mise en liberté du délinquant et la formulation d'une recommandation à la Commission nationale des libérations conditionnelles; l'accès pour les délinquants mis en liberté dans la collectivité à des mécanismes de surveillance et à des programmes jusqu'à l'expiration de leur peine.

1.5 Les dépenses globales de réinsertion sociale ont augmenté de 38 millions de dollars (13 p. 100) au cours des trois derniers exercices. Service correctionnel Canada consacre environ 329 millions de dollars ou 28 p. 100 de ses dépenses totales à la réinsertion sociale des délinquants.

1.6 En 1997–1998, on comptait 13 449 délinquants incarcérés dans des établissements fédéraux et 8 744 délinquants dans la collectivité dont la plupart étaient surveillés par des agents de libération conditionnelle du Service correctionnel. Jusqu'à tout récemment, la proportion des délinquants sous responsabilité fédérale, détenus en établissement ou faisant l'objet d'une surveillance dans la collectivité, est restée passablement constante. Toutefois, en 1997–1998, le nombre de délinquants sous surveillance communautaire a augmenté d'environ 500.

1.7 En vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, la mise en liberté dans la collectivité peut revêtir plusieurs formes : la semi-liberté (six mois avant la mise en liberté conditionnelle totale); la mise en liberté conditionnelle totale (au tiers de la peine) et la mise en liberté d'office (après les deux tiers de la peine). Certains délinquants seront maintenus en incarcération jusqu'à l'expiration de leur peine.

1.8 Un changement récent permet aux délinquants qui purgent leur première peine sous responsabilité fédérale, mais n'ont pas été reconnus coupables d'un crime violent ou d'une infraction grave en matière de drogue, d'être libérés sous le régime de la semi-liberté à un sixième de leur peine, dans le cadre de la procédure d'examen expéditif.

1.9 Nos précédents travaux de vérification, en 1994 et 1996, ont montré des lacunes systémiques de la gestion des activités de réinsertion sociale du Service. Ces vérifications ont mis en évidence des zones de préoccupation telles que les normes de travail, les procédures d'assurance de la qualité, l'information sur le rendement, la mise en oeuvre de changements fondamentaux et les leçons à tirer des réussites et des échecs. Le présent chapitre passe en revue toutes ces questions.

1.10 Conformément à l'engagement que nous avons pris devant le Comité des comptes publics en avril 1998, nous avons examiné les changements apportés par le Service à l'Échelle de classement par niveau de sécurité et vérifié si le Service avait mis en oeuvre le nouvel instrument de reclassement de sécurité. Nous avons constaté que les changements apportés à l'Échelle de classement par niveau de sécurité réduisaient les dérogations tout en n'ayant qu'une incidence minimale sur le nombre d'évasions. Le Service vient de mettre en oeuvre l'outil de reclassement tel qu'il s'y était engagé.

1.11 En plus de leurs responsabilités à l'égard de la sécurité dans les établissements, les agents de correction supérieurs continuent à ne donner suite que sporadiquement à leurs obligations à l'égard de la réinsertion sociale des délinquants, une lacune qui prive d'un apport essentiel le rapport d'évaluation des délinquants déposé devant la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le Service a mis un projet sur pied pour résoudre cette question.

1.12 Bien que le Service ait assuré une continuité entre les programmes de réadaptation en établissement et dans la collectivité, sa capacité d'offrir ces programmes dans la collectivité ne lui permet pas de répondre aux besoins de l'heure. La recherche indique que bon nombre des programmes d'intervention qui tentent de répondre aux besoins criminogènes des délinquants sont plus efficaces lorsqu'ils sont offerts dans la collectivité.

Les réponses du Service correctionnel à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Le Service est d'accord avec les recommandations et dans ses réponses, il indique son engagement de prendre les mesures correctives nécessaires.



Revenu Canada

L'Initiative visant l'économie clandestine

Chapitre 2 – Points saillants

2.1 Revenu Canada a indiqué que les répercussions fiscales (les impôts et les taxes qui résultent des mesures d'exécution) de ses activités de lutte contre l'économie clandestine se chiffraient à 2,5 milliards de dollars sur cinq ans; toutefois, ces chiffres englobent les résultats tant de ses programmes d'exécution réguliers que de l'Initiative visant l'économie clandestine (l'Initiative). Les répercussions fiscales réellement attribuables à la détection de revenus non déclarés par les 1 000 employés affectés aux activités de vérification liées à l'Initiative sont bien inférieures aux 500 millions de dollars signalés.

2.2 Il est difficile de déterminer la mesure dans laquelle l'Initiative permet de lutter contre l'économie clandestine, parce que le Ministère ne mesure ni ne communique les résultats de l'ensemble des activités liées à l'Initiative et parce qu'il ne mesure ni ne communique les changements que ces activités ont provoqués dans le comportement des contribuables.

2.3 Revenu Canada doit évaluer ce que le marketing social pourrait faire pour sensibiliser le public aux coûts sociaux des impôts et des taxes impayés et l'amener à appuyer ses activités de lutte contre l'économie clandestine. Les sondages révèlent qu'un nombre alarmant de Canadiens et de Canadiennes seraient prêts à participer à l'économie clandestine. Le Ministère doit aussi renforcer les activités qui favorisent l'observation volontaire par les entreprises.

2.4 L'économie clandestine constitue un problème complexe et difficile à régler, et les impôts et les taxes perdus constituent une somme importante. C'est un problème qui exige une attention continue et une énergie soutenue de la part de Revenu Canada et de l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes.

Contexte et autres observations

2.5 L'économie clandestine donne naissance à l'évasion fiscale et représente des pertes annuelles en recettes fiscales fédérales et provinciales estimées à 12 milliards de dollars. L'évasion fiscale ne constitue pas un crime sans victime. Elle inflige un désavantage concurrentiel aux entreprises honnêtes et, dans certains cas, elle les oblige à fermer. Si on lui laissait libre cours, l'économie clandestine pourrait entraîner une perte de confiance dans l'équité du régime fiscal du Canada. Elle oblige aussi les contribuables honnêtes à assumer le fardeau fiscal de ceux qui trichent.

2.6 En 1993, Revenu Canada a annoncé une nouvelle initiative pour combattre l'économie clandestine : il a affecté 200 employés à son Programme visant les non-déclarants et les non-inscrits et 1 000 employés aux vérifications des petites entreprises où l'économie clandestine est la plus fréquente. Trente-cinq pour cent du personnel du Ministère affecté à la vérification des petites et moyennes entreprises participe maintenant à des activités de vérification liées à l'Initiative visant l'économie clandestine.

2.7 L'Initiative, telle qu'elle avait été planifiée, constituait, à notre avis, un moyen équilibré de combattre l'évasion fiscale dans l'économie clandestine. Elle comportait des activités pour promouvoir l'observation volontaire par les petites entreprises, comme des visites d'entreprises dans les collectivités et des consultations auprès d'associations d'entreprises. Elle prévoyait aussi faire participer d'autres ministères fédéraux, les administrations provinciales et municipales et des organisations du secteur privé à des programmes d'échange d'information en vue de mieux faire face à l'économie clandestine.

2.8 Le Ministère peut mieux cibler ses vérifications afin de détecter les revenus non déclarés et d'établir de nouvelles cotisations. De plus, la loi offre des possibilités d'améliorer les mesures actuelles visant à dissuader les contribuables de participer à l'économie clandestine.

Revenu Canada a convenu de prendre des mesures pour donner suite à nos recommandations.



Statistique Canada

La gestion de la qualité des statistiques

Chapitre 3 – Points saillants

3.1 Statistique Canada s'est engagé à produire des statistiques de grande qualité. Il a mis sur pied un large éventail de systèmes et de pratiques pour assurer la qualité de ses programmes statistiques et maintenir un climat qui encourage le souci de la qualité dans tout l'organisme. Cependant, il doit mieux documenter la qualité des statistiques qu'il produit et communiquer de l'information à ce sujet, tant au sein de l'organisme qu'à l'extérieur. Statistique Canada doit mieux intégrer ses nombreux systèmes et pratiques liés à la qualité et adopter un mode de documentation plus rigoureux.

3.2 Statistique Canada utilise un certain nombre de mécanismes d'évaluation de la qualité qui ont été établis, mais ceux-ci ne sont pas appliqués de façon uniforme dans les différents programmes. Nous avons conclu que les mécanismes utilisés à l'heure actuelle, pris individuellement ou dans leur ensemble, ne fournissent pas une information transparente et systématique sur la pertinence des systèmes et des pratiques de gestion de la qualité des programmes statistiques de l'organisme ou sur la qualité réelle des données produites.

Contexte et autres observations

3.3 Statistique Canada est chargé de recueillir, de compiler, d'analyser et de publier des données statistiques sur les conditions économiques, sociales et générales du Canada et des Canadiens. Les statistiques qu'il produit appuient l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques, des programmes et des prises de décisions dans tous les secteurs. Elles aident à prendre des décisions éclairées au sujet de questions telles que décider où vivre, quelle carrière poursuivre et comment voter. L'organisme est fort respecté par ses pairs et jouit d'une réputation internationale inégalée au chapitre de l'indépendance, de l'innovation et de la qualité.

3.4 La rapidité des changements sociaux, économiques et autres accroît la demande de données statistiques fiables et objectives sur un large éventail de questions. Au fur et à mesure que la demande et l'utilisation des statistiques augmentent, leur qualité devient de plus en plus importante. Statistique Canada a déterminé que ses systèmes et pratiques de gestion de la qualité devaient pouvoir assurer des données répondant à six critères : la pertinence, l'exactitude, l'actualité, l'accessibilité, l'intelligibilité et la cohérence.

3.5 En vue de notre vérification, l'organisme a effectué des autoévaluations de quatre grandes enquêtes. La conclusion quant au caractère adéquat de la gestion de la qualité en général a été positive pour chaque autoévaluation. Le travail a été bien planifié et exécuté. Nous avons conclu que dans trois enquêtes sur quatre, les autoévaluations fournissent l'assurance raisonnable que les systèmes et les pratiques de gestion de la qualité sont adéquats. Dans le dernier cas, cependant, nous avons conclu que les faiblesses décelées et les recommandations faites sont plus importantes que ne le laisse croire l'autoévaluation et méritent que la haute direction s'en préoccupe.

3.6 La Politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie est claire et bien structurée, mais l'organisme ne l'applique pas de façon uniforme. Par conséquent, les utilisateurs ne sont pas toujours informés adéquatement des forces et des limites des statistiques. Nous avons observé aussi que Statistique Canada attache une grande importance à la qualité des statistiques dans ses engagements envers le Parlement. Cependant, le dernier *Rapport sur le rendement* de l'organisme, déposé en octobre 1998, fournit une information incomplète sur la qualité des statistiques produites.

Les réponses de Statistique Canada à nos recommandations sont incorporées au présent chapitre. Pour six des huit recommandations, l'organisme accepte de prendre des mesures ou fait remarquer que des initiatives sont en cours. En ce qui concerne les deux autres recommandations, Statistique Canada en approuve l'objectif et indique qu'il examinera ces questions de manière plus approfondie.



Pêches et Océans

La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique

Chapitre 4 – Points saillants

4.1 En octobre 1997, nous avons fait rapport des problèmes liés à la gestion, par Pêches et Océans, des pêches du poisson de fond de l'Atlantique. Dans la présente vérification, nous avons constaté que bon nombre de ces problèmes sévissent également dans la gestion, par le Ministère, des pêches des mollusques et crustacés de l'Atlantique. Ainsi, nous avons remarqué que la capacité de capture s'accroît et que la participation des pêcheurs aux pêches des mollusques et crustacés est encouragée par la délivrance de permis de pêche à accès libre. En outre, nous avons relevé des trous dans l'information utilisée pour prendre des décisions sur la ressource ainsi que des lacunes dans le contrôle et la surveillance. Les répercussions globales de ces problèmes ne sont pas évidentes, car la plupart des pêches des mollusques et crustacés enregistrent actuellement de fortes valeurs au débarquement. Toutefois, à notre avis, ce sont là des préoccupations majeures sur lesquelles il faut se pencher afin que les pêches des mollusques et crustacés soient gérées durablement.

4.2 Les décisions du Ministère ont une forte incidence sur les représentants de l'industrie des pêches et sur les collectivités qui en vivent. Faute de politique sur les pêches qui reflète entièrement les concepts entourant la durabilité, les décisions sont prises au coup par coup et de façon décousue plutôt qu'en fonction d'un cadre global visant une pêche durable. Dans un processus ouvert et transparent, où des principes clairement définis et uniformément appliqués guident la prise de décisions, tous les intervenants auraient l'assurance que leurs intérêts sont pris en compte et que la ressource est protégée à long terme.

4.3 Nous avons noté que certaines décisions sur l'utilisation de la ressource ne sont pas conformes aux objectifs que le Ministère s'est fixés pour gérer les pêches. En matière de pêches, comme nous l'avons signalé en octobre 1997, le gouvernement doit préciser les objectifs dans la loi. Le Ministère doit mettre en oeuvre un cadre des pêches durables intégrant les facteurs interdépendants à la fois biologiques, économiques et sociaux qui touchent les pêches.

Contexte et autres observations

4.4 Dans les années 90, le Canada atlantique a connu un quasi-effondrement de sa pêche commerciale du poisson de fond (morue, aiglefin, goberge, flétan et divers poissons plats). Par contre, pendant la même période, la valeur des débarquements des mollusques et crustacés (homard, pétoncle, crabe des neiges et crevette) a généralement augmenté. En 1997, la valeur de tous les mollusques et crustacés débarqués au Canada atlantique s'est élevée à 920 millions de dollars, soit 81 p. 100 de celle de tous les débarquements de la pêche commerciale de la région.

4.5 Le Ministère a déclaré dans ses principaux documents redditionnels déposés au Parlement que son objectif est la conservation, c'est-à-dire la protection de la capacité productive de la ressource naturelle essentielle à la pêche. En outre, il a dit viser un objectif économique mais sans indiquer les résultats escomptés. Par ailleurs, le Ministère a décliné toute responsabilité à l'égard des enjeux sociaux. Or, nous avons constaté que les facteurs sociaux et économiques influencent largement la plupart des décisions sur l'utilisation de la ressource dans le secteur des pêches des mollusques et crustacés.

4.6 Parmi les objectifs de la stratégie ministérielle des « pêches de l'avenir » il y a celui d'assurer à terme des pêches économiquement viables et autonomes. Toutefois, ces objectifs ne sont pas entièrement pris en compte dans les rapports du Ministère au Parlement. Nous avons relevé, dans le secteur des pêches des mollusques et

crustacés, des décisions sur l'utilisation de la ressource qui sont incompatibles avec le concept d'une industrie économiquement viable.

4.7 La cogestion, destinée à accroître le rôle, les responsabilités et la reddition de comptes de l'industrie en matière de gestion des pêches, est une pièce maîtresse de la stratégie des pêches de l'avenir du Ministère. Le fait que les participants assument de plus grandes responsabilités pour leur industrie constitue un élément important de la durabilité. Les pouvoirs sont cependant fort peu partagés. Selon nous, la façon dont le Ministère aborde actuellement la cogestion souffre de lacunes.

4.8 Le Ministère a reconnu l'existence de lacunes dans le cadre de gestion des pêches figurant dans l'actuelle *Loi sur les pêches*. Aucune modification corrective n'a toutefois été présentée à ce jour à la Chambre des communes.

On trouvera dans le présent rapport les réponses de Pêches et Océans à nos recommandations. Soit que le Ministère accepte de donner suite au rapport, soit qu'il indique que des mesures ont été prises pour mettre en oeuvre trois de nos quatre recommandations. Le Ministère n'a pas manifesté son intention de donner suite pour le moment à notre recommandation sur la cogestion.



Les mécanismes de collaboration

Les enjeux pour le gouvernement fédéral

Chapitre 5 – Points saillants

5.1 Les mécanismes de collaboration constituent une solution de rechange aux moyens traditionnels utilisés jusqu'ici par les ministères fédéraux et les sociétés d'État pour exécuter les programmes et fournir les services — solution qui vise à être plus innovatrice, plus rentable et plus efficace. Lorsqu'ils utilisent les mécanismes de collaboration, l'administration fédérale, les autres paliers de gouvernement et les organisations des secteurs privé et bénévole conviennent de partager les pouvoirs et les autorisations liés à la prise des décisions concernant l'exécution des programmes et la prestation des services.

5.2 Le recours croissant à ces mécanismes et, de ce fait, l'engagement accru de fonds publics exigent d'accorder, par conséquent, plus d'attention aux risques prévisibles, notamment : l'existence de mécanismes mal conçus, situation minant les chances de succès du projet; des partenaires qui ne remplissent pas leurs engagements; le peu d'attention accordé à la protection de l'intérêt public; une transparence insuffisante; une reddition de comptes inadéquate.

5.3 Le souci de l'intérêt public, une reddition de comptes efficace et une plus grande transparence sont, à notre avis, des éléments structurels de base de ces mécanismes. Nous présentons, dans le présent chapitre, une liste de questions pouvant être utiles aux parlementaires lorsqu'ils auront à évaluer les mécanismes de collaboration.

Contexte et autres observations

5.4 Dans leur quête d'une plus grande efficacité, l'administration fédérale et ses partenaires doivent toujours avoir en tête, et cela est très important, que servir l'intérêt public est le but premier de chaque mécanisme de collaboration et que les services fournis au public doivent être transparents, justes et équitables.

5.5 Rendre compte de manière efficace, dans le cadre d'une structure de collaboration, est une démarche plus complexe. L'administration fédérale doit rendre compte au Parlement de l'utilisation des autorisations et des fonds fédéraux, rendre compte à ses partenaires de l'exécution de ses engagements propres et, enfin, avec ses partenaires, rendre compte au public des résultats obtenus grâce aux mécanismes de collaboration. À notre avis, cette obligation redditionnelle partagée signifie que plus d'intervenants ont à rendre compte et que cela ne réduit en rien l'obligation redditionnelle du gouvernement.

5.6 Le recours aux mécanismes de collaboration pour l'exécution des programmes et la prestation des services au public exige souvent une transparence plus grande que celle qu'impose la prestation traditionnelle de services par un ministère. La formule du partenariat peut rendre plus difficile pour les citoyens l'identification des responsables. Par conséquent, l'administration fédérale doit communiquer le plus ouvertement possible l'information sur les ententes, les décisions et les résultats des mécanismes.

5.7 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a fait part de son intention de continuer à fournir des avis et à élaborer des lignes directrices sur les mécanismes de collaboration s'adressant aux ministères et aux organismes fédéraux, avis et lignes directrices qui porteront sur bon nombre des enjeux que nous présentons dans le présent chapitre.



Développement des ressources humaines Canada – La reddition de comptes pour les programmes sociaux conjoints

Prestation nationale pour enfants et Aide à l'employabilité des personnes handicapées

Chapitre 6 – Points saillants

Prestation nationale pour enfants

6.1 La Prestation nationale pour enfants (PNE) représente une nouvelle forme de mécanisme de collaboration entre les provinces (sauf le Québec) et territoires et le gouvernement fédéral. Un grand défi, pour tous ceux qui ont un rôle à jouer dans la PNE, est de rassurer le contribuable sur le fait que les fonds sont dépensés aux fins voulues, avec un souci d'économie et d'efficacité et avec des moyens appropriés pour mesurer l'efficacité du programme et en faire rapport. Étant donné les nombreux gouvernements en présence, il est nécessaire de respecter les champs de compétence des différentes parties. Au stade actuel de la mise en oeuvre de la PNE, la reddition de comptes doit être, à tout le moins, aussi rigoureuse qu'elle le serait si le programme relevait d'un seul ordre de gouvernement.

Contexte et autres observations

6.2 L'objectif de la PNE est de réduire l'étendue de la pauvreté chez les familles qui ont des enfants et d'accroître la participation des parents au marché du travail. Le programme de la PNE ne s'appuie pas sur une nouvelle loi, un contrat ou une entente de contribution. Il consiste à majorer la Prestation fiscale canadienne pour enfants (le supplément de la PNE) au profit des familles à faible revenu; cet investissement, qui a été d'environ 850 millions de dollars en 1998, totalisera 1,7 milliard de dollars en 2000. Pour leur part, les administrations qui versent des prestations d'aide sociale aux familles peuvent réduire ces paiements d'un montant équivalent à l'augmentation de la prestation fiscale. Elles ont convenu de réinvestir les économies réalisées dans des programmes dont les objectifs ont été fixés d'un commun accord et qui profitent aux familles pauvres avec enfants.

6.3 Il est nettement ressorti des négociations qui ont débouché sur la PNE que les partenaires se sont entendus sur les objectifs généraux des volets fédéral et provincial du programme. Ils se sont aussi engagés à une nouvelle forme conjointe de reddition de comptes au public. Fait distinctif, il ne revient pas à un ordre de gouvernement plus qu'à un autre de rendre compte des résultats. Chacun est responsable du programme dans son ensemble.

6.4 Au cours des premières années, avant que les résultats des évaluations soient connus, ce sera tout un défi de démontrer que la PNE a contribué à réduire l'étendue de la pauvreté et à accroître la participation de ses bénéficiaires au marché du travail. En évaluant les progrès accomplis, le rapport sur la reddition de comptes pour la PNE devra aussi préciser les cas où des compromis ont été faits entre les objectifs et en signaler les répercussions. Autrement, les lecteurs du rapport pourraient avoir l'impression que tous les objectifs peuvent être atteints simultanément.

6.5 Il pourrait y avoir des lacunes dans la qualité de l'information financière et d'autres données. La crédibilité des rapports sur la reddition de comptes dépend de la comparabilité, de l'exactitude et de la vérifiabilité de l'information transmise par toutes les parties, et non seulement par celles qui ont négocié le programme général (provinces, territoires et gouvernement fédéral), mais aussi par les responsables de la conception et de la mise en oeuvre des sous-programmes (municipalités de l'Ontario et Premières nations). Il s'agit également d'un défi à relever pour les bureaux de vérification qui fournissent des services aux partenaires dans le cadre du programme.

6.6 Nous croyons que les principaux éléments des rapports sur les résultats de la PNE destinés au public sont la transparence et l'information adéquate, c'est-à-dire que :

- les moyens voulus sont pris pour que l'information communiquée soit crédible et, du moins en ce qui concerne l'information financière, vérifiable;
- les données permettent de déterminer si les objectifs généraux du programme sont atteints;
- les données permettent de comparer les résultats des différentes approches provinciales.

Il faut aussi déterminer clairement à qui reviennent toutes ces responsabilités et qui donnera l'assurance qu'elles ont été assumées. De plus, les responsables doivent avoir la capacité de mener à bien ce travail.

Le Ministère a déclaré que le présent chapitre contribuera à ses travaux ayant pour objet d'instaurer un régime redditionnel de la PNE. On est à régler certaines des questions que nous avons soulevées dans notre étude; les autres seront abordées par le gouvernement fédéral en sa capacité de coprésident du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la PNE.

Aide à l'employabilité des personnes handicapées

6.7 L'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH) est l'autre programme né des discussions fédérales-provinciales de 1997-1998 sur l'union sociale. L'objectif de ce programme à frais partagés moitié-moitié est d'aider les personnes handicapées à surmonter les obstacles qu'elles rencontrent sur le marché du travail. L'AEPH appuie les programmes et les services provinciaux et territoriaux qui aident aussi bien les personnes handicapées à faire les premières démarches vers l'amélioration de leurs compétences qu'à demeurer sur le marché du travail. À ce stade préliminaire de la mise en oeuvre du programme, notre intérêt est de veiller à ce que le nécessaire soit fait pour que l'information fournie par chaque partenaire sur ses dépenses et ses propres programmes soit crédible et permette de comparer les différentes approches et les évaluations de l'efficacité du programme dans son ensemble.

Contexte et autres observations

6.8 Chaque province a signé une entente avec le gouvernement fédéral. Ensemble, les ententes illustrent plusieurs des éléments d'un mécanisme de collaboration dont fait état le chapitre 5 de notre rapport de 1999. C'est ainsi que, par exemple, les gouvernements se sont entendus sur un processus de planification participative concertée et sur l'évaluation des résultats du programme.

6.9 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et ses partenaires provinciaux ont entrepris de régler les questions de mise en oeuvre dans un esprit de collaboration. Les provinces se sont engagées à présenter annuellement au Ministère des rapports sur la reddition de comptes mais rien n'a été défini jusqu'à présent en ce qui a trait à la forme, au fond ou au délai de présentation de ceux-ci, et aucun objectif ou cible précis n'a été encore été fixé pour une période donnée. Aussi recommandons-nous que DRHC établisse un bref rapport annuel général sur l'AEPH, qui comparerait, pour tous les partenaires, les activités, les dépenses, les extrants et le rendement du programme.

6.10 Les partenaires ont encore un important travail à réaliser. Lorsqu'autant d'administrations sont mises en présence, les responsables de la supervision et de la vérification devraient veiller à ce que la qualité de l'information financière et de l'information sur le rendement soit préservée et améliorée.

Le Ministère a déclaré que la présente étude de cas contribuera aux travaux qu'il mène avec les provinces. Il souscrit en principe à la recommandation de produire un rapport annuel général sur les dépenses engagées pour l'AEPH et le rendement du programme. Il tient à signaler cependant que l'AEPH ne constitue qu'une partie de l'ensemble des programmes pour les personnes handicapées.



La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

Les contributions et les subventions

Chapitre 7 – Points saillants

7.1 Nous avons peu d'assurance que toutes les contributions accordées en vertu de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie ou LSPA) ont été utilisées aux fins prévues. Celles-ci faisaient partie des mesures actives d'adaptation au marché du travail que gère Développement des ressources humaines Canada (DRHC).

7.2 Bon nombre des lacunes observées ont trait à l'absence de rigueur dans l'évaluation des demandes de contribution et la conclusion des accords, ainsi qu'à l'absence de surveillance de la part du Ministère.

7.3 De nombreux dossiers ne contenaient pas de demandes de contribution. Dans d'autres cas, les demandes n'étaient pas suffisamment élaborées pour permettre une bonne évaluation. Certains accords comportaient des données incomplètes, incluaient des coûts inadmissibles ou ne correspondaient pas à la mesure en vertu de laquelle le projet était financé. Il y avait peu d'indices montrant que des visites avaient été faites sur les lieux des projets pour examiner l'état des dépenses.

Contexte et autres observations

7.4 La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, en vigueur du 16 mai 1994 au 29 août 1998, comportait des mesures pour venir en aide aux personnes touchées par le moratoire sur la pêche au poisson de fond. Environ 150 millions de dollars sur les 1,9 milliard de dollars affectés à la Stratégie ont été consacrés à des mesures actives d'adaptation au marché du travail, telles que la formation, l'aide à la mobilité, les subventions salariales et les primes à l'emploi.

7.5 Lors de notre vérification de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, publiée au chapitre 16 de notre rapport d'octobre 1997, nous n'avons pas couvert ces dépenses. À la suite de la publication de ce rapport, le Comité permanent des pêches et des océans nous a demandé de les vérifier.

7.6 Notre bureau et le Bureau de vérification interne (BVI) de Développement des ressources humaines Canada se sont entendus pour que ce dernier effectue la vérification des subventions et des contributions accordées en vertu de la Stratégie. Nous avons suivi de près et vérifié les travaux du BVI afin que nous puissions en utiliser les résultats aux fins de ce chapitre.

7.7 La Stratégie a entraîné, dans un court laps de temps, une augmentation de la charge de travail des agents. En effet, quelque 40 000 participants se sont ajoutés et cela a obligé le Ministère à cerner et à approuver un nombre sans précédent de projets.

7.8 Plusieurs contributions ont été accordées pour des projets qui n'étaient pas clairement reliés à la Stratégie. Plus de la moitié des accords ont été signés après le début des projets. On a remboursé des dépenses sans justification. Pour plus de la moitié des projets examinés, on n'a pu déterminer si les dossiers avaient été fermés bien que la plupart de ces projets aient été terminés depuis plus de deux ans.

Dans l'ensemble, Développement des ressources humaines Canada est d'accord avec les constatations de la vérification et reconnaît qu'un certain nombre de questions et de préoccupations importantes sont soulevées dans le chapitre. Les mesures prises pour répondre à ces questions incluent l'élaboration de nouvelles politiques et procédures, la formation des gestionnaires et du personnel et l'obtention de ressources nécessaires pour de nouvelles initiatives en vue d'assurer une surveillance adéquate des projets.



La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

Suivi

Chapitre 8 – Points saillants

8.1 Nous croyons que les efforts déployés par le gouvernement, afin de donner suite aux recommandations du chapitre 16 de notre rapport de 1997 sur la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, sont satisfaisants.

8.2 De nouvelles mesures de restructuration et d'adaptation des pêches sont mises en oeuvre. Contrairement à ce que nous avons constaté en 1997, les critères d'admissibilité aux nouvelles mesures sont clairs, logiques et applicables. Le cadre de reddition de comptes établi pour les mesures corrige les faiblesses que nous avons observées à l'époque : les responsabilités des organisations sont maintenant définies, il existe un plan stratégique global et un mécanisme officiel de coordination est prévu.

Contexte et autres observations

8.3 La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (1994–1998) avait pour but de restructurer l'industrie de la pêche dans le Canada atlantique, de façon à ce qu'elle devienne viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental.

8.4 Près de 1,9 milliard de dollars lui ont été consacrés. La majorité de ces fonds ont été utilisés aux fins du soutien du revenu des quelque 40 000 pêcheurs et travailleurs d'usine touchés par le moratoire sur la pêche au poisson de fond.

8.5 En octobre 1997, nous pressions le gouvernement de faire un examen des conséquences des décisions prises dans le cadre de la Stratégie, afin d'en tirer des leçons utiles.

8.6 Ce suivi porte sur les progrès réalisés pour donner suite à nos recommandations de 1997. Certains de ces progrès se situent dans le contexte de la Stratégie et d'autres, dans celui des mesures de restructuration et d'adaptation des pêches qui ont été annoncées en juin 1998.

8.7 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a terminé l'évaluation du volet Adaptation de la main-d'oeuvre de la Stratégie. Le Ministère a aussi revu la durée de l'admissibilité des participants à la Stratégie. Les ministères disposent maintenant d'une information abondante sur le profil des populations visées par les nouvelles mesures, ce qui contraste sensiblement avec la situation qui prévalait lors de l'élaboration de la Stratégie.

8.8 À notre avis, la façon ordonnée dont les nouvelles mesures de restructuration et d'adaptation des pêches sont mises en oeuvre représente des progrès satisfaisants.



La gestion du personnel scientifique et technologique

Suivi

Chapitre 9 – Points saillants

9.1 Nous sommes satisfaits des efforts déployés par la communauté scientifique et technologique pour donner suite aux recommandations de notre vérification de 1994 et aux préoccupations exprimées dans notre rapport de suivi de 1996. À notre avis, malgré un contexte difficile, la communauté fait preuve de leadership et de persévérance pour régler les questions liées aux ressources humaines que nous avons soulevées.

9.2 Dans l'ensemble, les travaux accomplis par la communauté depuis notre vérification de 1994 lui permettent de passer à l'action. Mais il reste des défis de taille à relever. La communauté devrait régler en priorité les questions découlant des changements survenus dans son profil démographique qui peuvent affaiblir ou compromettre la capacité du gouvernement en sciences et technologie. Dans ce contexte, la communauté devrait relever le double défi de recruter de jeunes scientifiques et technologues prometteurs et de maintenir en poste le personnel de grande réputation pour les encadrer. La communauté exige donc, et à juste titre, de nouvelles mesures de recrutement externe ainsi que les outils et les ressources nécessaires parce qu'elle pourrait devoir embaucher entre 2 500 et 3 300 employés au cours des cinq prochaines années afin de bâtir un effectif scientifique et technologique tant renouvelé que rajeuni.

Contexte et autres observations

9.3 Au 31 mars 1998, l'administration fédérale comptait près de 20 000 employés techniques et scientifiques répartis dans des ministères, des organismes, des sociétés d'état et des établissements de recherche; ces employés étaient affectés aux activités en sciences naturelles et génie (ci-après la « communauté scientifique et technologique »).

9.4 La communauté scientifique et technologique contribue d'une façon importante à l'application de la stratégie fédérale en matière de sciences et de technologie. Publiée en 1996, la stratégie met l'accent sur la création d'emplois et la croissance économique, l'amélioration de la qualité de vie des Canadiens et l'avancement des connaissances.

9.5 La réduction des dépenses et des effectifs au sein de l'administration fédérale a transformé le profil de la communauté scientifique et technologique et a empiré les problèmes de recrutement et de renouvellement de longue date. Le changement survenu dans le profil de l'âge présente un grand défi pour l'avenir de la communauté. Non seulement les scientifiques et les technologues les plus âgés et les plus expérimentés ont quitté le gouvernement depuis 1994, mais les plus jeunes et les plus prometteurs aussi.

9.6 À la suite de notre vérification en 1994 de la gestion du personnel scientifique, la communauté s'est mobilisée pour élaborer un cadre de gestion et un plan directeur axé sur les résultats en vue de solutionner les problèmes soulevés, tels que la nécessité d'aborder la gestion du personnel scientifique sous un angle plus stratégique, de veiller de manière plus systématique au renouvellement du personnel scientifique et d'assurer le maintien du capital de compétences et de connaissances dans les établissements de recherche. Des groupes de travail ont été mis sur pied pour étudier des questions importantes liées aux ressources humaines. Ils ont recommandé entre autres, au Comité directeur supérieur des ressources humaines en sciences et technologie, l'adoption de nouveaux mécanismes et la nécessité d'élaborer des stratégies en ressources humaines pour améliorer la gestion du personnel scientifique et technologique dans les ministères et les organismes à vocation scientifique.

9.7 En 1994, nous avons insisté sur la nécessité de perfectionner la capacité de gestion et de la rendre plus efficace. Dans ce contexte, la communauté a dressé un profil des compétences pour les gestionnaires en sciences et technologie. Au cours de nos consultations, nous avons noté que la plupart des ministères à vocation scientifique utilisaient leurs propres profils de compétences plutôt que celui élaboré par le groupe de travail. De plus, ces profils servaient presque uniquement à identifier les besoins en formation; en règle générale, ils ne servaient ni à la sélection de gestionnaires, ni à leur promotion, ni à l'évaluation de leur rendement. Les pratiques relevées semblent indiquer un manque de consensus au sein de la communauté quant aux compétences en gestion inscrites au profil élaboré par le groupe de travail. Cela pourrait éventuellement gêner l'intégration des activités de recrutement et de formation ainsi que les systèmes de récompenses, de promotion et de rémunération prévus par le *Plan directeur pour la gestion des ressources humaines dans les domaines scientifiques et technologiques*.

9.8 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, les ministères et les organismes à vocation scientifique et la communauté scientifique et technologique s'engagent à poursuivre les stratégies et les plans élaborés à ce jour.



Affaires indiennes et du Nord Canada

Les modes de financement des Premières nations : suivi

Chapitre 10 – Points saillants

10.1 Affaires indiennes et du Nord Canada doit encore établir une meilleure correspondance entre le niveau de souplesse des modes de financement et la volonté et la capacité des Premières nations d'assumer la responsabilité des milliards de dollars qui leur sont versés annuellement par le Ministère.

10.2 Le Ministère ne prend pas de mesures appropriées pour faire en sorte que les allégations d'inconduite, y compris les plaintes et les différends ayant trait aux modes de financement, soient réglées adéquatement. Le recours (mécanisme de règlement) doit être amélioré en tant qu'élément de la reddition de comptes.

10.3 Le Ministère a indiqué qu'il a ralenti le rythme de mise en oeuvre de l'entente de transfert financier (ETF), un nouveau mode de financement, afin de régler les questions liées à la volonté et à la capacité des Premières nations de l'adopter. Le Ministère a encore un long chemin à parcourir s'il désire atteindre son objectif, à savoir que l'ETF devienne le mode de financement approprié et remplace les autres types de financement. Il devra trouver des moyens d'accélérer le processus de conversion tout en améliorant la coordination du financement avec les autres ministères fédéraux.

Contexte et autres observations

10.4 Les modes de financement constituent un élément clé de la relation entre les Premières nations et le gouvernement fédéral. Le Parlement affecte chaque année une somme d'environ quatre milliards de dollars à Affaires indiennes et du Nord Canada afin de financer plusieurs programmes s'adressant aux collectivités des Premières nations. Ces programmes, qui portent sur l'aide sociale, l'éducation, les immobilisations, le logement et le développement économique, sont offerts à environ 600 Premières nations et à d'autres groupes autochtones.

10.5 Dans notre rapport de novembre 1996, nous avons fait des recommandations sur les modes de financement, y compris l'ETF, et la coordination du financement dans l'ensemble des ministères fédéraux. Nous avons aussi fait des recommandations sur la reddition de comptes et l'adaptation des modes de financement aux besoins du Ministère et des Premières nations.

10.6 Le présent suivi est axé sur la mise en oeuvre par le Ministère de nos recommandations de 1996.

Le Ministère est d'avis que, en ce qui concerne le recours, le suivi s'étend au-delà des questions soulevées en 1996; toutefois, il reconnaît la nécessité de déployer des efforts continus afin d'améliorer certains aspects des modes de financement, y compris la reddition de comptes.



Portefeuille de l'Agriculture

Les frais d'utilisation

Chapitre 11 – Points saillants

11.1 Nous avons observé un certain nombre de bonnes pratiques dans la façon dont Agriculture et Agroalimentaire Canada, la Commission canadienne des grains et l'Agence canadienne d'inspection des aliments ont conçu et géré les frais qu'ils imposent aux utilisateurs de leurs services. Cependant, le Ministère et les deux organismes ne respectent pas encore toutes les exigences de la politique gouvernementale sur les frais d'utilisation. Même si, au cours des dernières années, ces trois entités ont réalisé des progrès, elles sont en perte de vitesse et ne mettent pas à jour leurs droits d'utilisation à mesure que les programmes évoluent. Certains groupes d'utilisateurs pourraient ainsi payer plus que leur juste part et d'autres moins.

11.2 D'après notre vérification, les entités considèrent souvent la tarification surtout comme une source de recettes et négligent la possibilité d'en tirer d'autres avantages. L'Agence canadienne d'inspection des aliments, par exemple, exige souvent les mêmes tarifs pour ses inspections, peu importe que les inspecteurs des aliments aient trouvé ou non des irrégularités, et ce même si une inspection ayant permis de déceler des problèmes oblige l'inspecteur à y consacrer plus de temps. Cette pratique n'incite pas le secteur à se conformer à la réglementation et, par conséquent, ne contribue pas à minimiser le temps que les inspecteurs de l'État consacrent à chacune de leurs interventions.

11.3 Les entités qui ont fait l'objet de notre vérification devront améliorer de beaucoup leur façon de faire rapport à la population, au secteur et au Parlement sur leurs plans de tarification et sur les résultats qu'elles obtiennent. Même s'il s'agit d'un aspect litigieux qui a suscité beaucoup d'intérêt de la part du Parlement, les entités n'ont pas expliqué publiquement, dans la plupart des cas, pourquoi elles avaient jugé nécessaire d'imposer des frais d'utilisation particuliers et comment ceux-ci seraient appliqués. En outre, leurs rapports ne renferment pas suffisamment d'information pour permettre aux lecteurs de juger si la tarification est convenablement gérée.

11.4 Les trois entités doivent améliorer leur gestion des frais d'utilisation dans un certain nombre de domaines, notamment au chapitre de l'établissement des coûts de leurs services, de l'évaluation de l'incidence des droits, de l'établissement de mécanismes officiels d'appel et de l'intégration de la tarification dans leur planification stratégique.

Contexte et autres observations

11.5 Dans sa Politique sur le recouvrement des coûts et la tarification, de 1997, le gouvernement fédéral affirme qu'il convient d'appliquer des frais d'utilisation pour « les services qui confèrent à des bénéficiaires identifiables des avantages directs au-delà de ceux dont bénéficie le grand public, à moins que cela ne porte atteinte à des objectifs politiques supérieurs ». Un des principes clés sous-jacents est que les frais d'utilisation procurent des avantages beaucoup plus vastes que le simple fait de produire des recettes, par exemple en rendant les services mieux adaptés aux besoins des clients.

11.6 Les entités faisant partie du portefeuille de l'Agriculture exigent des frais d'utilisation pour un grand nombre de services différents. La Commission canadienne des grains, par exemple, impose au secteur des grains des frais pour peser et inspecter les grains destinés à l'exportation. Pour sa part, l'Agence canadienne d'inspection des aliments impose des frais aux importateurs et aux exportateurs pour inspecter les végétaux et les produits végétaux à l'égard des ravageurs ou des maladies. Enfin, Agriculture et Agroalimentaire Canada perçoit des frais d'utilisation auprès des éleveurs qui font paître leurs bovins dans des pâturages communautaires.

11.7 Les frais d'utilisation sont une source importante de préoccupation dans le secteur agricole. Au cours des cinq dernières années, les recettes qu'ils ont rapportées dans certains domaines se sont accrues de 300 p. 100. Les producteurs et le secteur se sont opposés à la façon dont la tarification a été mise en oeuvre et ont déploré l'impact cumulatif qu'elle a eu. Certains ont même prétendu que les frais d'utilisation étaient un impôt.

11.8 Lors de la création de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, on a annoncé un moratoire sur les nouvelles hausses de tarif jusqu'en l'an 2000. Les fonctionnaires représentant les trois entités ont émis un grand nombre d'interprétations différentes non seulement sur la durée du moratoire, mais aussi sur son application à d'autres entités du portefeuille. Nous constatons que les entités ayant fait l'objet de notre vérification se croient empêchées par le moratoire de corriger le manque, même reconnu, d'uniformité dans la tarification et d'apporter les changements que commande l'évolution de leur cadre opérationnel. À notre avis, le moratoire leur donne l'occasion de réévaluer leur propre situation, d'élaborer des principes directeurs et de planifier des améliorations.

11.9 Les entités sont confrontées à une situation particulière puisqu'elles imposent des frais à des utilisateurs qu'elles réglementent. Il peut se révéler difficile d'établir le montant que les utilisateurs d'un service devraient verser pour les avantages qu'ils touchent lorsque ce service bénéficie aussi au grand public. Dans la mesure du possible, il faudra mener de plus vastes consultations qui tiendront compte des intérêts du secteur et de la population. D'une part, ceux qui paient des frais d'utilisation désirent influencer sur le mode de prestation des services et, d'autre part, les entités doivent s'assurer de tenir compte des besoins de tous les intervenants.

11.10 Les trois entités doivent prendre des décisions importantes sur les frais d'utilisation et faire le nécessaire pour régler les situations suivantes :

- En raison des récentes modifications apportées à ses activités et de l'évolution du secteur des grains, le barème actuel des frais de la Commission canadienne des grains n'est plus approprié.
- L'Agence canadienne d'inspection des aliments a majoré ses tarifs, mais n'a pas complété son plan concernant les frais d'utilisation. Par conséquent, les groupes de producteurs ne paient pas la même part des coûts, bien que les services qu'ils reçoivent de l'Agence soient de même nature; ils ne sont donc pas traités de la même façon par l'Agence.
- Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas réussi à bien expliquer pourquoi, comment et quand il perçoit des frais d'utilisation pour chacun de ses programmes. Par conséquent, les motifs pour lesquels certains de ses programmes commandent des frais d'utilisation et d'autres programmes analogues pas, ne sont pas clairs.

Les réponses d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de l'Agence canadienne d'inspection des aliments et de la Commission canadienne des grains à nos recommandations sont présentées à la fin du chapitre. Chacune des entités a indiqué qu'elle prendra des mesures afin de mettre en oeuvre les recommandations qui la concernent.



Agriculture et Agroalimentaire Canada

Une nouvelle moisson : la propriété intellectuelle dans la recherche

Chapitre 12 – Points saillants

12.1 Au cours des 10 à 15 dernières années, le contexte entourant la propriété intellectuelle relative à la production alimentaire au Canada s'est modifié considérablement. Or, cette transformation force la Direction générale de la recherche d'Agriculture et Agroalimentaire Canada à repenser sérieusement sa façon de gérer sa propre propriété intellectuelle. Les questions suivantes se posent à elle :

- Que devrait-elle faire lorsqu'une de ses découvertes mène à une invention? Devrait-elle publier les résultats de ces travaux ou en assurer la protection juridique, puis en concéder la licence à autrui? Dans le deuxième cas, devrait-elle octroyer la licence à une seule organisation ou à plusieurs?
- Comment devrait-elle traiter la propriété intellectuelle d'autrui qu'elle utilise dans ses propres travaux de recherche? Par exemple, si elle met au point une nouvelle pomme de terre en profitant de brevets du secteur privé, est-ce que cela nuira à sa capacité de mettre le nouveau produit entre les mains des producteurs? Est-ce qu'elle devrait payer pour avoir accès à des brevets du secteur privé? Devrait-elle faire du troc avec ses propres brevets?

Nous croyons qu'il est important pour la Direction générale de répondre à ces questions, à savoir quelle est la meilleure façon de transmettre sa propriété intellectuelle et comment acquérir dans les meilleures conditions possibles la propriété intellectuelle d'autrui, car ces questions ont une incidence sur l'avenir de l'agriculture. En effet, le secteur agricole canadien allant en se complexifiant, il dépend de plus en plus de l'échange de nouvelles connaissances venant de la Direction générale de la recherche et d'autres organisations et de l'accès à ce nouveau savoir. Les réponses à ces questions ont aussi une incidence sur les recettes que le gouvernement tirera de la propriété intellectuelle.

12.2 Entre autres, il est particulièrement urgent de contrer la menace qui pèse sur la capacité de la Direction générale de continuer à donner au secteur agricole l'accès à des innovations. Ce danger vient de l'usage considérable dans les projets de recherche de la propriété intellectuelle appartenant à autrui. Si elle devait se heurter à des obstacles majeurs en cherchant à obtenir les droits d'utilisation de ces technologies brevetées, la Direction générale pourrait avoir à modifier, à retarder ou à abandonner des projets de recherche en cours.

12.3 La Direction générale de la recherche s'emploie à relever ces défis, mais cette entreprise est devenue difficile à cause des changements substantiels survenus en son sein et dans le secteur agroalimentaire. À notre avis, il lui faut hâter et étendre ses efforts. Un cadre décisionnel est nécessaire pour guider les employés lorsqu'ils ont à décider quels produits de la recherche devraient faire l'objet d'une protection juridique, comment acquérir dans les meilleures conditions possibles la nouvelle propriété intellectuelle et quelle est la meilleure façon de transmettre sa propre propriété intellectuelle protégée. Les autres défis qui se posent à elle sont l'amélioration de la communication avec le personnel, l'information sur sa propriété intellectuelle et la prise en compte des opinions des parties intéressées dans le processus décisionnel. Une approche globale à l'égard de la gestion de la propriété intellectuelle s'impose.

Contexte et autres observations

12.4 La propriété intellectuelle s'entend de l'information qui est utile, transférable et sous la gouverne de quelqu'un. Cela comprend les inventions, dont certaines sont régies par des brevets et d'autres, par le secret. Elle inclut également des variétés de plantes et du matériel végétal. Jusqu'à récemment, il y avait peu de moyens de

protéger la propriété intellectuelle découlant de la recherche en agriculture, et les nouvelles cultures rapportaient peu d'argent au phytogénéticien. Or, maintenant, de nouveaux cultivars peuvent être protégés grâce à la *Loi sur la protection des obtentions végétales* de 1990, tandis que certains nouveaux procédés biotechnologiques peuvent l'être par un brevet.

12.5 La Direction générale de la recherche est la section du ministère fédéral de l'Agriculture qui se consacre à la recherche scientifique. Elle dispose d'un budget annuel d'environ 250 millions de dollars et elle est un acteur clé dans la recherche agricole au Canada. C'est un des principaux partenaires de « L'innovation pour un avenir durable », l'un des secteurs d'activité du Ministère. Elle a fait sa marque pour la première fois il y a plus de 100 ans avec le lancement du blé Marquis, variété qui a grandement contribué au développement de l'agriculture des Prairies. Les recettes que la Direction générale tire actuellement des licences qu'elle a concédées sur sa propriété intellectuelle se situent aux environs de 3,4 millions de dollars par année, fraction minime mais croissante de son budget de 250 millions de dollars.

12.6 Les difficultés auxquelles la Direction générale se heurte dans la gestion de la propriété intellectuelle sont : le rythme accéléré des changements, surtout dans le domaine de la biotechnologie; le climat d'incertitude engendré à la suite des compressions d'effectifs en son sein et de l'importance accrue accordée aux partenariats en recherche; la nécessité de procéder à de vastes consultations sur la politique en matière de propriété intellectuelle; le coût élevé de la protection et de l'application de ses droits de propriété intellectuelle; la nécessité de comprendre le marché qui s'offre à sa propriété intellectuelle; la nécessité d'une bonne information de gestion.

Le Ministère accepte notre recommandation et s'engage à ce que la Direction générale élabore et communique un cadre général de gestion de sa propriété intellectuelle.



Défense nationale

Les matières dangereuses : la gestion des risques pour les employés et l'environnement

Chapitre 13 – Points saillants

13.1 La vérification que nous avons faite dans dix bases des Forces canadiennes nous a permis de constater que les cas de non-respect des exigences de la législation et des politiques relatives aux matières dangereuses à la Défense nationale étaient répandus, fréquents et répétitifs. Cette situation peut exposer les employés et l'environnement à des risques accrus.

13.2 Le Ministère a fait des efforts pour améliorer sa gestion des matières dangereuses. L'incidence de ces efforts n'a pas souvent été clairement mesurée, mais nous avons constaté que les taux de blessures associées à des matières dangereuses et nécessitant au moins une journée d'absence ont diminué de plus de la moitié entre 1993 et 1997.

13.3 Aucune des dix bases soumises à la vérification ne contrôle périodiquement les effluents et rejets dans l'atmosphère de tous les contaminants (matières dangereuses) à l'égard desquels des plafonds ont été imposés par des lois ou lignes directrices fédérales. En tant qu'organisme fédéral, le ministère de la Défense nationale n'est pas lié par la législation des provinces ou des municipalités, et les bases ne vérifient pas si leurs rejets respectent toutes les normes provinciales et municipales.

13.4 Il y a un manque d'information sur le respect général des exigences de la législation et des politiques. Les systèmes de gestion utilisés actuellement pour assurer le respect des exigences dans les bases et les unités ne favorisent pas l'amélioration continue. Il n'y a ni objectifs ni plans établis, les programmes de vérification et d'inspection ne sont pas cohérents, et les données sur le rendement manquent. Ces facteurs jouent un rôle important dans les cas de non-respect des exigences de la législation et des politiques par le Ministère.

Contexte et autres observations

13.5 Le ministère de la Défense nationale utilise plus de 6 000 produits dangereux comme l'essence, les munitions et l'électrolyte d'accumulateurs. Il estime qu'au moins le quart de ses 80 700 employés à plein temps sont fréquemment en contact avec des produits chimiques dangereux et que tout employé peut se trouver en contact avec des matières dangereuses au cours de la journée.

13.6 Selon la politique du Ministère, les activités liées à la gestion des matières dangereuses doivent respecter, voire dépasser, la lettre et l'esprit des lois, règlements, politiques et directives du gouvernement fédéral et, s'il y a lieu, être compatibles avec les lois des provinces ainsi que les normes municipales et internationales. Le Ministère n'a pas défini ce qu'il entend par « s'il y a lieu ».

13.7 Notre vérification a porté principalement sur la façon dont le Ministère applique sa politique sur les matières dangereuses et les programmes connexes. Nous avons étudié les politiques, les procédures et les résultats obtenus au Quartier général de la Défense nationale et fait du travail sur place dans dix bases. Nous avons également examiné comment le Ministère met en oeuvre les sections pertinentes de sa stratégie de développement durable.

13.8 Il faut faire preuve de leadership pour fixer des objectifs, pour définir et contrôler des mesures du rendement, puis pour faire des suivis afin de s'assurer que les programmes sont mis en oeuvre. Les commandants et les gestionnaires ont l'occasion de faire preuve de leadership quand ils doivent revoir la stratégie de développement durable du Ministère et appliquer les systèmes de gestion de l'environnement.

Le Ministère a répondu positivement à toutes nos recommandations et compte prendre des mesures qui devraient régler les problèmes constatés au cours de la vérification. Plus particulièrement, le Ministère s'engage à rectifier les situations de non-respect des exigences du Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail, à revoir ses procédures de contrôle des effluents et ses plans relatifs aux rejets dans l'atmosphère, à déterminer les politiques et règlements provinciaux et municipaux applicables à chaque base et escadre, et à établir des exigences de base pour assurer l'uniformité des vérifications et des inspections.

Le Ministère n'est pas entièrement d'accord avec nos conclusions sur le niveau de non-conformité, soutenant que ses vérifications n'ont permis de déceler que quelques cas chaque année.



La surveillance de la santé nationale

Les maladies et les blessures

Chapitre 14 – Points saillants

14.1 Nous avons constaté des lacunes dans la surveillance nationale des maladies et des blessures qui, prises ensemble, ont de nettes répercussions nationales sur la santé publique. Premièrement, elles compromettent la capacité de Santé Canada de déceler, de prévoir, de prévenir et de contrôler les risques pour la santé associés aux éclosions de maladies transmissibles et à d'autres menaces pour la santé. Deuxièmement, elles compromettent sa capacité de planifier, de mener à bien et d'évaluer des programmes de santé publique et d'autres programmes qui traitent des causes et du traitement des maladies.

Contexte et autres observations

14.2 La surveillance de la santé est une fonction de base de la santé publique. Le Laboratoire de lutte contre la maladie (LLCM) de la Direction générale de la protection de la santé est le principal responsable de la surveillance nationale des maladies transmissibles et chroniques et des blessures. Le LLCM compte énormément sur son interaction et sa collaboration avec les provinces et les territoires et une variété d'autres ministères fédéraux et des organisations non gouvernementales.

14.3 Il n'existe pas de loi précise, de politique ou d'entente qui lie les éléments distincts des fonctions de santé publique les uns aux autres aux divers paliers de gouvernement. En effet, il existe un vide : les activités actuelles de surveillance de la santé se font, dans une large mesure, en fonction des besoins du moment.

14.4 Nous avons constaté qu'il n'existait que quelques rares ententes ou protocoles pour prévenir l'entrée au Canada de graves maladies transmissibles, ainsi que pour traiter des éclosions de maladies et des menaces pour la santé publique. Le peu d'attention accordée au processus de normalisation pour contrôler les menaces expose la santé des Canadiens à un risque injustifié.

14.5 Les systèmes de surveillance clés que nous avons examinés ne fonctionnaient pas comme prévu. Pour un certain nombre de raisons, ces systèmes ne permettaient pas à Santé Canada de surveiller efficacement des maladies transmissibles comme la grippe, le sida, la tuberculose et les intoxications alimentaires. Il en va de même pour les systèmes de surveillance des blessures et des maladies chroniques comme le cancer, le diabète et les maladies cardio-vasculaires et les accidents vasculaires cérébraux. Nous avons aussi trouvé qu'il y aurait lieu d'améliorer la mesure du rendement et la communication des résultats.

14.6 Des travaux ont été entrepris en vue de renforcer la capacité de surveillance future de la Direction générale de la protection de la santé. L'appui accordé par la Direction générale à un réseau national de surveillance de la santé intégré pour l'information sur la santé publique constitue une importante mesure prise à cet égard. On ne sait pas exactement à quel moment un tel réseau sera mis en oeuvre, et il est absolument nécessaire que toutes les parties visées par le réseau respectent leur engagement en regard de sa mise en oeuvre.

Nous présentons dans ce chapitre les réponses de Santé Canada à nos recommandations. Le Ministère est d'accord avec ces recommandations et a accepté de prendre des mesures correctives. Dans certains cas, il a déjà entrepris de corriger la situation.



La gestion d'une épidémie de toxi-infection alimentaire

Chapitre 15 – Points saillants

15.1 Au printemps de 1998, une épidémie de toxi-infection alimentaire s'est déclarée à l'échelle du pays; c'était l'une des plus importantes épidémies de ce type dans les annales canadiennes, et plus de 800 cas signalés dans tout le Canada ont fait l'objet d'une enquête. Plus de 80 p. 100 des personnes touchées étaient des enfants de moins de 15 ans. Au moins 60 d'entre eux ont été hospitalisés.

15.2 Certains aspects importants de l'intervention lors de l'épidémie ont bien fonctionné, mais d'autres pas. Le produit contaminé a été identifié rapidement et a été retiré immédiatement des points de vente dès que le rappel a été annoncé. Il faut cependant déplorer l'absence d'échange rapide d'information pour permettre de déterminer l'étendue de l'épidémie. Les organismes d'intervention n'ont pas non plus coopéré pleinement. L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) n'a pas mis à la disposition des autorités sanitaires provinciales certains renseignements sur la distribution lorsque celles-ci en ont fait la demande pour faciliter leur enquête. De plus, la décision abrupte de l'ACIA de ne pas diriger une des inspections d'usine a créé de la confusion et retardé inutilement les choses.

15.3 Il faut un cadre officiel où sont énoncés clairement les rôles et les responsabilités du Laboratoire de lutte contre la maladie (LLCM) de Santé Canada par rapport à ceux des autres participants, afin d'orienter les mesures prises en réponse à des problèmes qui menacent la santé publique. De nombreuses personnes auraient pu être épargnées si les ministères fédéral et provinciaux de la Santé étaient intervenus plus rapidement.

Contexte et autres observations

15.4 Le cas décrit dans le présent chapitre illustre bon nombre des questions abordées au chapitre 14 sur la surveillance nationale de la santé et la gestion des épidémies et des dangers qui menacent la santé publique. La vérification porte sur la façon dont les organismes fédéraux et provinciaux (le Laboratoire de lutte contre la maladie de Santé Canada et la Direction des aliments, l'Agence canadienne d'inspection des aliments ainsi que les ministères provinciaux et les services locaux de santé publique) ont réagi face à cette épidémie de toxi-infection alimentaire d'envergure nationale.

15.5 Les toxi-infections alimentaires ont d'importantes répercussions du fait que les produits alimentaires sont distribués sur une grande échelle et que les toxi-infections alimentaires risquent de toucher un nombre considérable de personnes réparties sur de vastes territoires.

15.6 Au nombre des activités du Laboratoire de lutte contre la maladie figurent la réalisation rapide d'enquêtes et la lutte contre les épidémies, souvent en collaboration avec les provinces et d'autres organismes fédéraux — en particulier avec l'Agence canadienne d'inspection des aliments dans le cas d'une maladie causée par un aliment. L'ACIA est chargée des mesures d'application dans les situations d'urgence de nature alimentaire et elle doit assumer la direction des enquêtes et la coordination des interventions en cas d'urgence de nature alimentaire. La Direction des aliments de Santé Canada est responsable de l'évaluation de l'efficacité des activités de l'ACIA touchant la salubrité des aliments. Les médecins-hygiénistes provinciaux et locaux sont mandatés par la loi pour enquêter sur les épidémies, et les laboratoires provinciaux dispensent des services de laboratoire.

15.7 Nous avons constaté que le LLCM n'était pas bien préparé à gérer des épidémies. Il n'avait aucune procédure opérationnelle établie pour intervenir en cas d'épidémie de toxi-infection alimentaire. En outre, il n'existait pas de protocoles officiels entre Santé Canada, l'ACIA et les provinces qui définissaient clairement les procédures et le rôle du LLCM par rapport aux rôles des autres participants aux enquêtes sur les épidémies.

15.8 Les bilans dressés après-coup par le LLCM et l'ACIA manquaient de transparence. Dans ce genre de situation, vu notamment que la cause de la contamination n'a jamais été découverte, nous croyons que pour le bien de la santé publique, il est important que tous les participants collaborent à cet exercice et en tirent des enseignements.

Nous présentons dans ce chapitre les réponses de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments à nos recommandations. Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments sont tous deux d'accord avec ces recommandations et ont accepté de prendre des mesures correctives. Dans certains cas, ils ont déjà entrepris de corriger la situation.



Revenu Canada

Taxe sur les produits et services : le traitement des déclarations et la vérification

Chapitre 16 – Points saillants

16.1 Nous avons constaté que le Centre fiscal de Summerside de Revenu Canada, jusqu'à récemment son seul centre de traitement de la TPS, est progressivement devenu plus efficient. Il a rationalisé plusieurs processus, amélioré ses procédés de correction des erreurs, réduit les coûts unitaires et accéléré ses opérations de traitement. Comme premier pas vers la décentralisation du traitement des déclarations de TPS, Revenu Canada a davantage simplifié ses procédures de traitement. Les résultats d'un essai-pilote laissent entrevoir d'autres gains d'efficience.

16.2 À l'heure actuelle, les normes de traitement des déclarations tendent à ne pas suffisamment mettre l'accent sur la qualité, l'exactitude, la rapidité et le coût unitaire; des problèmes liés à la disponibilité et à la fiabilité des données nuisent à l'utilisation des renseignements sur le rendement. L'adoption de meilleures mesures du rendement aiderait à gérer les frais d'intérêts et à améliorer le service aux inscrits.

16.3 Revenu Canada peut faire plus pour améliorer le rendement de sa série de contrôles de validité automatisés. Ces contrôles sont la pierre angulaire de son programme de vérification avant paiement. Toutefois, ils ne sont pas particulièrement discriminants au moment du ciblage initial des demandes de remboursement incorrectes. Revenu Canada doit également envisager d'examiner et de vérifier les déclarations sur lesquelles aucun remboursement n'est demandé en même temps qu'il effectue une vérification avant paiement des demandes de remboursement.

16.4 Bon nombre de vérifications après paiement de Revenu Canada exigent trop d'heures des employés et se poursuivent pendant trop longtemps. Revenu Canada doit aider ses vérificateurs à raccourcir la durée des vérifications en fournissant une surveillance plus étroite et en favorisant une meilleure planification, une meilleure exécution et un meilleur contrôle du travail de vérification. Le rendement des vérifications peut également être amélioré grâce à une meilleure sélection des inscrits aux fins de la vérification.

Contexte et autres observations

16.5 L'instauration de la taxe sur les produits et services (TPS) en 1991 a eu d'énormes répercussions sur les activités de Revenu Canada. Le Ministère a eu à élaborer un tout nouveau système de traitement et de nouvelles techniques pour vérifier l'exactitude des déclarations présentées par près de 2 millions d'inscrits, allant des petits entrepreneurs aux sociétés multinationales.

16.6 En 1993, Revenu Canada a ouvert un nouveau centre fiscal à Summerside (Île-du-Prince-Édouard) pour traiter toutes les déclarations de TPS et tous les formulaires de demande de remboursement des inscrits ne résidant pas au Québec. (Le ministère du Revenu du Québec effectue le traitement et la vérification de la TPS pour les inscrits du Québec.) Le Centre fiscal de Summerside emploie l'équivalent de près de 660 employés et a un budget de fonctionnement annuel d'environ 28 millions de dollars.

16.7 Revenu Canada traite maintenant quelque 5,5 millions de déclarations de TPS chaque année, ainsi que 200 000 formulaires de demande de remboursement et 3 millions de versements des inscrits à la TPS.

16.8 Le Ministère a commencé à décentraliser une partie de ses activités de traitement de la TPS vers d'autres centres fiscaux partout au pays. Le traitement des formulaires de demande de remboursement continuera d'être effectué à Summerside.

16.9 Même si, en général, le traitement des déclarations de TPS est une activité des centres fiscaux, les programmes de vérification de Revenu Canada sont réalisés par des vérificateurs dans les bureaux des services fiscaux partout au pays. Le Ministère compte deux grands programmes de vérification. Le premier est le programme de vérification avant paiement, qui représente environ 25 p. 100 du temps des vérificateurs. Après que les données ont été traitées, mais avant que les remboursements ne soient émis, Revenu Canada applique une série de contrôles de validité automatisés pour s'assurer du caractère approprié des demandes de remboursement. Les contrôles sont conçus de manière à faire ressortir les demandes comportant les risques les plus élevés d'inobservation. Les demandes de remboursement ainsi relevées sont envoyées par voie électronique aux bureaux des services fiscaux partout au Canada pour examen et, dans quelques cas, pour vérification. En 1997–1998, le programme de vérification avant paiement de la TPS a donné lieu à l'établissement de cotisations totalisant environ 165 millions de dollars.

16.10 Revenu Canada effectue également des vérifications après paiement. Ces vérifications représentent environ 75 p. 100 du temps des vérificateurs et mettent l'accent non seulement sur des déclarations en particulier, mais également sur les inscrits qui présentent les risques les plus élevés d'inobservation. En 1997–1998, ces travaux ont donné lieu à des cotisations totalisant environ 355 millions de dollars.

16.11 Nous avons examiné l'efficiencia et l'efficacité des fonctions de traitement des déclarations de TPS et de vérification. L'utilisation efficiente et efficace des ressources est importante parce qu'elle a une incidence directe sur la protection des fonds publics et sur l'amélioration du service aux inscrits.

Les réponses de Revenu Canada à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Le Ministère est d'accord avec nos sept recommandations et, dans ses réponses, il décrit les mesures qui ont été prises ou qui sont en cours pour régler ces questions.



Le programme Travaux d'infrastructure Canada

Phase II et suivi de la vérification de la Phase I

Chapitre 17 – Points saillants

17.1 Le suivi de notre chapitre de vérification de 1996 indique que peu de progrès ont été accomplis afin de combler les lacunes cernées dans la Phase I du programme Travaux d'infrastructure Canada. Nos observations de 1996 portaient sur la nécessité de définir plus clairement les objectifs du programme et les critères de sélection des projets, de même que sur la nécessité d'améliorer l'information, y compris l'estimation des emplois créés et les rapports à ce sujet. Les évaluations environnementales sont le principal secteur où il y a eu des améliorations. On a également constaté une amorce d'intervention pour répondre au besoin d'effectuer des vérifications de conformité. Toutefois, rien n'a été fait pour donner suite à la plupart de nos préoccupations.

17.2 Le programme a été mis en oeuvre dans des délais très serrés. Les gestionnaires du programme, tant ceux du fédéral que des provinces, ont une opinion très positive à l'égard de l'approche adoptée et considèrent que le programme a contribué au renforcement des relations et de la collaboration fédérales-provinciales. Les résultats produits à ce jour au titre du programme depuis 1994 ont été obtenus grâce à la mobilisation et à la coordination des efforts et des ressources de trois paliers de gouvernement et d'autres partenaires, afin de planifier et de mettre en oeuvre plus de 17 000 projets d'ingénierie et de construction à l'échelle du pays.

17.3 Notre vérification de la Phase II indique que, dans l'optique fédérale, le programme « repose essentiellement sur la confiance » et que la reddition de comptes laisse à désirer. Les critères de sélection des projets n'ont pas été définis clairement et un grand nombre des dossiers que nous avons examinés ne contenaient pas de preuves convaincantes pour justifier les assertions des promoteurs de projets au regard des critères de sélection. Dans la plupart des cas, les fonctionnaires fédéraux ont recommandé l'approbation de projets sans s'assurer que les assertions des promoteurs de projets étaient accompagnées d'information à l'appui suffisante.

17.4 Nous avons constaté que les fonctionnaires fédéraux se sont fiés aux certifications municipales et provinciales à l'égard des frais réclamés. Les vérifications de conformité, qui, entre autres choses, constituent une façon d'obtenir l'assurance que les contrôles financiers sont suffisants, n'ont pas été exécutées en temps opportun.

17.5 Il y a des mesures incitatives en faveur du transfert à l'initiative d'infrastructure fédérale, par les gouvernements provinciaux, des ressources budgétaires qu'ils avaient initialement affectées à leurs propres programmes. Cependant, cette substitution de programme n'est pas inévitable. Dans deux provinces, par exemple, des mesures de protection avaient été instaurées lors de la Phase I afin de limiter « le phénomène de substitution ». Toute substitution réduit les avantages du programme aux chapitres du développement de l'infrastructure et de la création d'emplois. Dans ses rapports au Parlement, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas clairement expliqué les limites des estimations des emplois créés par le programme.

Contexte et autres observations

17.6 Le programme Travaux d'infrastructure Canada, instauré par le gouvernement fédéral en 1994 et présenté comme une initiative à coûts partagés temporaire d'une valeur de six milliards de dollars, a pour objectif de faciliter le développement et l'entretien de l'infrastructure locale ainsi que la création d'emplois. En 1997, le gouvernement fédéral a annoncé la prolongation du programme (Phase II) en y consacrant la somme supplémentaire de 425 millions de dollars, qui devait être complétée par un apport de 850 millions de dollars en provenance des provinces et d'autres partenaires. La plupart des travaux de construction prévus dans le cadre des deux phases devaient prendre fin le 31 mars 1999 ou avant cette date.

17.7 Les projets de construction de routes, de ponts, de réseaux d'aqueducs et d'égouts ont été les plus courants au cours des deux phases, et plus de 60 p. 100 des dépenses totales y ont été consacrées. Les projets au titre des services communautaires, culturels et récréatifs ont été moins importants pendant la Phase II.

17.8 Le programme Travaux d'infrastructure Canada est un programme de contributions. Cela signifie qu'il y a versement de fonds fédéraux si les conditions liées au rendement (tel le ciblage des projets) et les exigences du programme sont respectées. Notre examen des dossiers de projets a toutefois révélé que les responsables du programme n'avaient pas porté assez d'attention à ces exigences.

17.9 Enfin, nous avons constaté qu'au cours de la Phase II, des progrès avaient été réalisés en ce qui touche le respect des exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Cependant, lorsque des effets néfastes sur l'environnement ont été décelés, les mesures d'atténuation n'ont pas été suffisamment précisées et suivies de près.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué que des améliorations doivent et devraient être apportées à la prestation future de tels programmes, mais que le chapitre présente une vision négative et non appropriée d'un programme dont les résultats ont été couronnés de succès et qui a contribué à l'amélioration des relations entre les paliers fédéral, provincial et municipal du Canada.



Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Autres formes de prestation de services : l'impartition des services de gestion immobilière

Chapitre 18 – Points saillants

18.1 Le processus d'impartition utilisé par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) afin d'assurer l'exploitation et l'entretien des deux tiers des immeubles dont il a la charge a été bien géré et est conforme aux objectifs du Ministère. Nous avons constaté que le processus d'appel d'offres était ouvert, transparent et équitable. Les marchés étaient bien conçus, et la prise en charge par l'entrepreneur s'est faite sans heurt. Une caractéristique importante du processus d'impartition a été le recours à des « surveillants de l'équité », ce qui donne à la haute direction du Ministère, de source indépendante, l'assurance que le processus s'est déroulé de façon équitable et conformément aux règles établies.

18.2 Étant donné que quelques-unes des principales caractéristiques du processus de surveillance et de contrôle n'étaient pas en place au moment du transfert des opérations, les activités courantes de gestion des marchés ont donné lieu à des problèmes. Des éléments importants, qui devaient être prêts à la signature des contrats, notamment les budgets de la première année, les évaluations de l'état des immeubles et les indicateurs de satisfaction des locataires, n'ont été prêts que bien plus tard au cours de la première année. Par conséquent, le Ministère ne pourra effectuer une évaluation complète du rendement de l'entrepreneur durant la première année et obtenir ainsi l'assurance totale qu'il reçoit la quantité et la qualité de services auxquelles il a droit.

Contexte et autres observations

18.3 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, par l'entremise de sa Direction générale des services immobiliers, est le principal locateur d'une grande partie du portefeuille de biens immobiliers du gouvernement. Ce stock de locaux, qu'il s'agisse d'immeubles de bureaux, de laboratoires, d'entrepôts ou encore des édifices du Parlement ou d'autres « immeubles à valeur patrimoniale », a une superficie d'environ 6 millions de mètres carrés. TPSGC gère également 3 000 baux qui représentent un loyer annuel de 550 millions de dollars. La Direction générale est donc l'un des plus grands gestionnaires immobiliers au pays.

18.4 En 1996, le Ministère a mis en oeuvre une initiative appelée « Autres formes de prestation de services » (AFPS). Un élément clé de cette initiative était de passer des marchés de gestion et d'exploitation pour un portefeuille d'immeubles; ces marchés allaient des services de nettoyage et d'exploitation des systèmes d'immeubles aux projets d'entretien, d'aménagement paysager et de réparation. Cette initiative a été lancée en réponse à l'Examen des programmes réalisé par le gouvernement en 1994 et servait de stratégie de restructuration de la Direction générale en mettant l'accent sur ses activités essentielles. La Direction générale désirait également appuyer l'industrie canadienne de gestion immobilière et réduire ses coûts grâce à cette initiative.

18.5 Le Ministère a passé avec le secteur privé des marchés d'exploitation et d'entretien pour environ 300 immeubles qui représentent une superficie d'environ 2,3 millions de mètres carrés de locaux à bureaux. Le Ministère s'attend à réaliser des économies d'environ 20 millions de dollars par année en confiant la gestion de ces immeubles au secteur privé.

18.6 Les immeubles ont été regroupés par région et leur gestion a été proposée au secteur privé dans le cadre de 13 marchés distincts, d'une valeur totale d'environ 170 millions de dollars. Le même entrepreneur a été retenu pour chacun des 13 marchés. Cet entrepreneur a offert du travail à presque tous les employés touchés, qui

recevront leur plein salaire pendant au moins trois ans. Environ 465 employés ont accepté de devenir membres du personnel de l'entrepreneur.

18.7 Il est trop tôt pour déterminer si les économies que le Ministère prévoit réaliser grâce à cette initiative se concrétiseront. Nous ne pouvons pas actuellement juger si le Ministère recevra des services dont la qualité est au moins égale à celle qu'il assurait lui-même et si ces services lui reviendront moins cher. Toutefois, les marchés comportent des mécanismes qui sont propices à la réalisation d'économies. Nous assurerons le suivi de ces questions dans nos futurs travaux de vérification.

18.8 Nous encourageons Travaux publics et Services gouvernementaux Canada à continuer de recourir à des « surveillants de l'équité » dans le cas des marchés complexes et d'envergure. Dans un projet d'une telle ampleur et d'une telle complexité, nous ne nous attendions pas à ce que toutes les exigences contractuelles soient satisfaites à la date de prise en charge par l'entrepreneur. Nous nous attendions, à tout le moins, à ce que le Ministère ait un plan d'action relativement aux produits non encore livrés. Nous avons donc recommandé au Ministère d'élaborer, en collaboration avec l'entrepreneur, un plan d'action qui portera sur les questions contractuelles en suspens, notamment sur les dates d'achèvement cibles et sur les responsabilités respectives des parties pour le règlement de ces questions.

Le Ministère est d'accord avec notre recommandation.



Portefeuille de l'Industrie

L'investissement dans l'innovation

Chapitre 19 – Points saillants

19.1 La présente vérification vise à déterminer si quatre programmes de subventions et de contributions, dans lesquels plus de 1,3 milliard de dollars ont été investis au cours des trois dernières années, ont véritablement contribué à améliorer le rendement du Canada en matière d'innovation. Nous avons vérifié les programmes suivants :

- le Programme d'aide à la recherche industrielle — Conseil national de recherches du Canada (CNRC)
- le Programme de partenariats de recherche — Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG)
- les Réseaux de centres d'excellence — CRSNG
- Partenariat technologique Canada — Industrie Canada

19.2 Nous nous attendions à ce que ces programmes se fondent sur une solide connaissance des problèmes de rendement en matière d'innovation dans l'économie. Bien que la documentation abonde sur divers aspects du rendement de l'innovation au sein de l'économie, la signification globale de tous ces renseignements n'est pas entièrement claire. En outre, nous nous sommes rendu compte que les gestionnaires n'ont pas défini les problèmes particuliers de rendement que ces programmes doivent régler, ni précisé quels résultats ces programmes doivent produire en ce qui concerne la promotion de l'innovation.

19.3 Nous avons également tenté de savoir si ces programmes étaient bien administrés et si les gestionnaires s'étaient assurés qu'il y aurait optimisation des ressources. Nous n'avons pu établir avec certitude qu'il y a eu un soutien adéquat dans le cas de nombreuses contributions accordées en vertu du Programme d'aide à la recherche industrielle, de même que dans le cas de nombreuses subventions octroyées en vertu du Programme de partenariats de recherche. Même si les avantages techniques des projets que nous avons examinés étaient bien documentés, on expliquait trop peu souvent les retombées commerciales ou précommerciales éventuelles de même que la raison d'être de l'aide gouvernementale requise. De plus, les gestionnaires disposaient de peu d'information sur des questions de rendement importantes, notamment en ce qui a trait aux résultats commerciaux ou précommerciaux des projets financés.

19.4 Nous avons conclu qu'une diligence raisonnable avait été exercée en ce qui concerne les subventions accordées en vertu du programme des Réseaux de centres d'excellence et qui étaient visées par notre vérification. Nous avons également conclu que les gestionnaires de Partenariat technologique Canada (PTC) avaient fait preuve de diligence raisonnable en ce qui a trait aux contributions que nous avons examinées, à quelques exceptions près. PTC pourrait surveiller davantage l'évolution des projets financés et assurer un meilleur suivi des résultats, de même que les rapports qu'il présente au Parlement sur la façon dont il partage les risques et les profits avec les bénéficiaires de subventions.

Contexte et autres observations

19.5 Un des objectifs de la politique du gouvernement est de bâtir une économie davantage axée sur l'innovation. Selon certains rapports gouvernementaux récents, il y aurait un « fossé de l'innovation » au Canada,

ce qui signifie que le pays n'est pas suffisamment innovateur comparativement à ses principaux partenaires commerciaux. Ces rapports indiquent que le faible rendement du Canada en matière d'innovation est au coeur de problèmes de rendement économique plus importants, notamment une productivité moindre que celle des États-Unis.

19.6 Notre examen de la question révèle cependant que les causes et les effets de ce fossé ne sont pas manifestes. Il est certain que l'innovation est un facteur important de la croissance économique, mais l'évaluation du rendement réel en matière d'innovation présente de multiples défis. Bien qu'il demeure difficile d'effectuer une évaluation complète, il semble de plus en plus que les principaux concurrents du Canada le devancent à maints égards. Il apparaît qu'un meilleur rendement en matière d'innovation ne repose pas uniquement sur un accroissement des investissements en recherche-développement (R-D); il requiert le soutien des activités de R-D nécessaires à l'intégration des nouvelles technologies à l'économie. Il semble aussi que les investissements en R-D ne constituent ni le seul facteur déterminant du taux de croissance de la productivité de l'économie canadienne, ni même le plus important.

19.7 Promouvoir l'innovation dans l'économie est l'un des principaux objectifs du portefeuille de l'Industrie, qui se compose d'entités dont le ministre de l'Industrie est responsable. Les programmes que nous avons examinés portent sur le soutien de la R-D et accaparent la majorité des subventions et des contributions que le portefeuille consacre à l'atteinte de cet objectif.

- Le Conseil national de recherches du Canada est chargé du Programme d'aide à la recherche industrielle, qui permet aux petites et moyennes entreprises de mettre au point et d'exploiter des technologies (120 millions de dollars en 1998-1999).
- Le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada est chargé du Programme de partenariats de recherche. Le Programme, dont l'objectif est de favoriser l'interaction et le partenariat entre la recherche universitaire et d'autres secteurs afin de créer un nouveau savoir et une nouvelle expertise, et de transférer ces connaissances et ce savoir-faire à des organisations canadiennes (95 millions de dollars en 1998-1999). Le Conseil est également chargé du programme des Réseaux de centres d'excellence en vue d'améliorer le rendement du Canada en sciences et en technologie, et de faciliter le transfert des connaissances à ceux qui peuvent les utiliser pour favoriser l'essor social et économique du Canada (47 millions de dollars en 1998-1999).
- Partenariat technologique Canada est un organisme spécial au sein d'Industrie Canada. Il est voué à la promotion du développement et de la commercialisation de technologies innovatrices destinées à contribuer à la croissance économique, de même qu'à la création d'emplois et de richesse (250 millions de dollars en 1998-1999).

Nous présentons dans le chapitre les réponses d'Industrie Canada, du Conseil national de recherches du Canada et du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada. Les deux conseils acceptent de donner suite à toutes nos recommandations. Industrie Canada accepte de donner suite à toutes nos recommandations sauf une. Le Ministère a indiqué qu'aucune mesure supplémentaire n'est requise pour donner suite à notre recommandation sur la justification du montant des contributions.



Pêches et Océans

Le saumon du Pacifique : la durabilité des pêches

Chapitre 20 – Points saillants

20.1 Les pêches du saumon du Pacifique éprouvent de graves problèmes. L'ensemble des prises a fléchi, mais les captures commerciales ont chuté. La durabilité à long terme des pêches est en danger parce que des facteurs comme la surpêche, la perte d'habitats et le fléchissement de la productivité de l'océan ont érodé la ressource. Il en résulte une crise de gestion qui assombrit l'avenir des pêches du saumon. Ces pêches se poursuivront, mais des mesures de contrôle plus strictes seront nécessaires à court terme pour que le saumon survive au profit des générations futures.

20.2 Le défi que doivent relever les gestionnaires du ministère des Pêches et des Océans consiste à conserver les stocks actuels et à rétablir ceux qui sont faibles, tout en maintenant la viabilité des pêches. Il faudra que le Ministère adapte son régime de gestion à de nouvelles réalités et obtienne l'assentiment et l'appui des intervenants s'il veut réussir. Il s'agira de tâches difficiles.

20.3 Voici ce que le Ministère doit faire maintenant :

- déterminer les besoins d'information et les priorités en ce domaine;
- revoir le processus de consultation et déterminer les améliorations nécessaires;
- mettre en oeuvre des plans de gestion intégrée des pêches;
- terminer de façon prioritaire la réduction de la flotte;
- créer une commission d'allocation indépendante;
- établir de meilleures relations de travail avec la province de la Colombie-Britannique en ce qui concerne les enjeux liés aux pêches.

Contexte et autres observations

20.4 Le Ministère a déjà pris les premières mesures permettant de relever ces défis. Il a déclaré que la conservation était son principal objectif pour protéger les stocks de saumon actuels et pour rétablir la ressource. En 1998, il a annoncé *Une nouvelle orientation pour les pêches du saumon du Pacifique au Canada* pour baliser ses futures mesures de gestion. C'est en s'appuyant sur cette politique que le bureau régional du Ministère a dressé le Plan stratégique de 1998–2001 qu'il met actuellement en oeuvre.

20.5 En plus de la gestion des grands stocks convoités surtout par la pêche commerciale, le bureau régional a commencé à s'intéresser davantage à la conservation de plus petits stocks qui sont importants pour les pêches autochtones et récréatives. Il a adopté une approche de gestion des pêches fondée sur la conservation et il met à l'essai des méthodes et des engins de pêche sélective, en plus de mettre en oeuvre de nouveaux programmes spéciaux comme la réduction et la restructuration de la flotte. Toutefois, les objectifs de la politique exigent que l'on s'occupe d'autres domaines. Il s'agit surtout d'améliorer les bases de données régionales et la gestion de l'information pour permettre au bureau régional d'assurer une gestion du saumon du Pacifique stock par stock. Il faut aussi résoudre les problèmes liés à la consultation afin d'améliorer les rapports avec les intervenants et de créer éventuellement des partenariats pour partager les responsabilités associées à la gestion et compenser les coûts.

20.6 Le Ministère aura besoin de temps pour s'adapter au nouveau régime de gestion. Pendant cette période, les pêches feront l'objet de fermetures pour permettre le rétablissement des stocks. On ne peut s'attendre à des améliorations rapides en raison du cycle de vie du saumon qui s'étend sur cinq ans ou plus; par ailleurs, les saumons ont besoin de temps pour s'adapter aux changements dans leurs habitats d'eau douce et marins. Enfin, la durabilité future des pêches dépendra non seulement de la capacité du Ministère d'appliquer sa nouvelle politique, mais aussi du succès qu'il remportera en s'assurant le concours des intervenants et du gouvernement provincial dans la répartition de la charge de travail.

**Le chapitre présente les réponses du ministère des Pêches et des Océans à nos recommandations.
Le Ministère accepte nos treize recommandations et signale que des projets sont en cours dans plusieurs secteurs.**



La Stratégie d'information financière

L'état de préparation des ministères

Chapitre 21 – Points saillants

21.1 Nous avons constaté que la plupart des ministères commençaient à peine à s'intéresser à la Stratégie d'information financière (SIF), bien que la date fixée pour la mise en oeuvre de la SIF soit le 1^{er} avril 2001, c'est-à-dire dans moins de deux ans. Au moment de notre vérification, la plupart des ministères avaient mis en oeuvre de nouveaux systèmes financiers, mais il leur restait encore beaucoup de travail à faire pour préparer ces systèmes financiers et mettre en oeuvre les politiques de comptabilité d'exercice nécessaires pour répondre aux exigences de la SIF. Les stratégies visant à préparer les gestionnaires à utiliser l'information fournie par la SIF pour renforcer la prise de décisions ne sont pas encore en place. Nous craignons également que la SIF ne soit pas jugée prioritaire par les cadres supérieurs.

21.2 À notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui assure la gestion globale de la SIF, devra insuffler un leadership plus vigoureux, en tirant parti de quelques-unes des leçons apprises lorsqu'il s'est attaqué au problème du passage à l'an 2000. Plus particulièrement, le Bureau du projet SIF devra mettre en place et tenir à jour un plan de mise en oeuvre global et actuel, faire appel à des compétences appropriées en gestion des risques, surveiller la mise en oeuvre par les ministères et intervenir de façon constructive si des problèmes se présentent. De plus, il devra fournir aux ministères les politiques et les manuels comptables requis, que l'on est présentement à élaborer, et les aider à comprendre comment utiliser la SIF dans la gestion quotidienne.

21.3 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a mené à bien l'élaboration et la mise en oeuvre des nouveaux systèmes centraux. TPSGC et ses principaux partenaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Revenu Canada, ont travaillé ensemble pour mener à bien l'essai pilote préproduction de ces nouveaux systèmes. Nous avons constaté que le Ministère et ses partenaires avaient établi un plan détaillé et obtenu des compétences en gestion des risques, surveillé les progrès réalisés, étaient intervenus au besoin et avaient respecté les principales échéances fixées.

Contexte et autres observations

21.4 Comme nous l'avons signalé l'an dernier, dans notre premier rapport sur la SIF (chapitre 18 du Rapport de septembre 1998), le gouvernement apporte des changements d'envergure au type d'information financière fournie aux décideurs. Dans le cadre de la Stratégie d'information financière, de nouveaux systèmes financiers sont mis en place dans toute l'administration fédérale. Mais la SIF va bien au-delà du renouvellement des vieux systèmes financiers. La Stratégie vise également à aider le gouvernement à améliorer considérablement la gestion des secteurs d'activités et la reddition de comptes au Parlement. Pour y parvenir, le gouvernement produira de l'information selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, utilisée dans le secteur privé, qui servira à la prise de décisions par les gestionnaires des ministères. Le Bureau du vérificateur général continue de souscrire entièrement aux objectifs énoncés pour la SIF.

21.5 De nombreuses parties réclamaient des améliorations à l'information financière pour appuyer la prise de décisions depuis la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) en 1962. La SIF a été lancée officiellement en 1989 et, après plusieurs faux départs, le projet a été revitalisé en 1995. Le gouvernement s'est fixé comme objectif de terminer la mise en oeuvre de la SIF en avril 2001. Nous avons constaté, au cours de notre recherche, que la réforme de la gestion financière d'autres administrations, comme l'Alberta, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, progressait plus rapidement.

21.6 Le Comité permanent des comptes publics du Parlement a tenu une audience sur le chapitre 18 en octobre 1998. Le Comité a invité le Secrétariat du Conseil du Trésor à modifier, « le plus rapidement et diligemment possible », le système d'octroi des crédits de manière à ce qu'il mette l'accent sur les ressources engagées pour obtenir des résultats plutôt que simplement sur les ressources acquises. Nous avons considéré ce changement du système d'octroi des crédits comme une étape nécessaire pour inciter les gestionnaires des ministères à exiger de l'information préparée selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour améliorer la gestion et la prise de décisions quotidienne. Le Comité a aussi invité le Secrétariat à surveiller l'état de mise en oeuvre de la SIF dans tous les ministères et organismes et à fournir au Parlement des estimations plus précises du coût total de la mise en oeuvre. Les coûts estimatifs de la SIF demeurent toujours en grande partie inconnus ou indéterminés; seuls onze des 24 ministères que nous avons étudiés ont préparé des estimations partielles ou complètes des coûts.

21.7 L'un des aspects essentiels de la mise en oeuvre réussie d'une initiative de l'envergure de la SIF est le changement de philosophie de gestion nécessaire pour que l'on puisse tirer pleinement parti de tous les avantages qu'elle doit procurer grâce à une prise de décisions plus éclairée. L'importance de la gestion du changement est ressortie clairement de l'expérience de l'industrie et d'autres administrations. L'un des principaux défis que le Secrétariat aura à relever sera de guider les ministères et de leur faire connaître les leçons apprises sur cette importante question.

Les réponses du Secrétariat du Conseil du Trésor à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Conformément à la récente décision d'accentuer l'importance de la mise en oeuvre de la Stratégie, le Secrétariat compte surveiller les progrès des ministères et tenir compte de nos recommandations.



Les caractéristiques des organismes de recherche bien gérés

Chapitre 22 – Points saillants

22.1 Nous avons constaté que les organismes de recherche bien gérés possédaient tous certaines caractéristiques que nous avons regroupées en quatre thèmes.

- Ces organismes **mettent l'accent sur les personnes**, recrutant, formant et retenant la bonne combinaison de personnes dans un environnement positif et favorable.
- Ils font preuve de **leadership**, se laissant guider par les besoins de ceux qui comptent sur les résultats de leurs recherches, faisant partager leur vision, leurs valeurs et leurs buts, et entreprenant la bonne recherche, au bon moment et au bon niveau d'investissement.
- Ils **gèrent la recherche** de manière à assurer l'excellence et les résultats, à tirer parti des ressources et à saisir et à conserver les connaissances acquises.
- Ils visent un **rendement organisationnel** élevé en étant largement connus et respectés et en répondant aux besoins de ceux qui dépendent des résultats de leurs recherches.

22.2 Nous avons élaboré les caractéristiques dans le cadre de recherches et de consultations avec des gestionnaires de recherche du Canada et des États-Unis. Ces caractéristiques ne sont pas une recette pour l'action, mais plutôt des énoncés sur l'orientation que la gestion devrait prendre. Elles sont assorties d'exemples de pratiques utilisées par les organismes que nous avons visités.

22.3 Les caractéristiques décrivent des résultats idéaux, qui ne sont donc pas atteignables, mais elles sont énoncées de façon à ce que les progrès par rapport à l'idéal soient observables et mesurables. À notre avis, la mesure dans laquelle un organisme démontre une caractéristique est une indication de la qualité de sa gestion.

Contexte et autres observations

22.4 Le gouvernement fédéral a investi près de 5,5 milliards de dollars dans les sciences et la technologie en 1998–1999. De ce montant, près de 3,2 milliards de dollars ont été dépensés par des organismes de recherche fédéraux, le reste ayant été versé à des organismes de l'extérieur pour des activités de recherche-développement et des activités scientifiques connexes.

22.5 Dans *Les sciences et la technologie à l'aube du XXI^e siècle : la stratégie fédérale* (1996), le gouvernement fédéral reconnaît la nécessité de mieux gérer les activités scientifiques et technologiques. Il présente de nouveaux mécanismes de régie et une série de principes directeurs généraux destinés à améliorer la gestion des sciences et de la technologie, tant dans l'ensemble des ministères et organismes qu'à l'intérieur de ceux-ci. Notre travail complète et renforce cette stratégie en décrivant ce à quoi devrait ressembler une saine gestion dans un organisme de recherche.



La régie en partenariat

La reddition de comptes menacée

Chapitre 23 – Points saillants

23.1 Nous avons relevé 77 nouveaux mécanismes de régie au sein de l'administration fédérale, pour lesquels on a dépensé plus de cinq milliards de dollars par an. Les investissements fédéraux dans certains mécanismes sont assez faibles (par exemple, le Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne), mais d'autres comportent des engagements fédéraux de milliards de dollars (par exemple, le programme Travaux d'infrastructure Canada).

23.2 Aux termes de ces mécanismes, le gouvernement fédéral s'assure de la participation de partenaires externes à la planification, à la conception et à l'atteinte des objectifs fédéraux. Ces partenaires, qui remplacent les employés fédéraux, les entrepreneurs ou les agents dans l'exécution des programmes et la prestation des services, ne sont pas responsables envers les ministres et le Parlement.

23.3 Ces initiatives, si elles sont bien mises en oeuvre, pourraient améliorer l'exécution des programmes et la prestation des services fédéraux. Cependant, bon nombre des nouveaux mécanismes de régie que nous avons examinés ont été mis en place d'une façon ponctuelle, qui menace inutilement la reddition de comptes au Parlement. Aux termes de ces mécanismes, le Parlement dispose de moyens limités — et dans certains cas il ne dispose d'aucun moyen — de tenir le gouvernement responsable des fonctions fédérales remplies ou des objectifs fédéraux atteints. Bien que la bonne volonté et la confiance soient indispensables à l'application de tout mécanisme, on ne peut se fier uniquement à celles-ci pour assurer adéquatement le succès à long terme.

23.4 Pour ces nouveaux mécanismes, le gouvernement n'a pas de cadre de régie uniforme et généralement reconnu qui protège les principes essentiels de notre système parlementaire. Il n'a pas non plus cerné ni communiqué adéquatement les leçons tirées de ces nouvelles approches. À notre avis, le gouvernement fédéral doit toujours rendre compte au Parlement de l'utilisation des impôts, des biens et des pouvoirs fédéraux, peu importe les outils qu'il utilise ou les mécanismes qu'il met en place avec ses partenaires pour atteindre ses objectifs d'intérêt public.

23.5 Il faut consulter le Parlement et le public pour l'établissement d'un cadre de régie convenable qui conciliera les nouveaux mécanismes de régie et la reddition de comptes au Parlement pour l'exercice des fonctions fédérales par des parties autres que le gouvernement fédéral.

Contexte et autres observations

23.6 Au cours des dix dernières années, le gouvernement a accru considérablement le recours à des partenaires externes dans l'application de mécanismes novateurs pour les programmes et les services destinés aux Canadiens. Dans certains cas, ces mécanismes ont donné lieu à la répartition des pouvoirs fédéraux en faisant participer des parties de l'extérieur au processus de régie des Canadiens dans d'importants secteurs d'intérêt public qui relevaient auparavant de la seule compétence du gouvernement fédéral.

23.7 Les nouveaux mécanismes de régie que nous avons examinés font appel à divers modes pour l'exécution des programmes et la prestation des services. Les dispositions visant à assurer une saine régie et la reddition de comptes au Parlement et au public sont très inégales : nous avons constaté que la communication de l'information sur le rendement était limitée, que de nombreux mécanismes redditionnels étaient faibles et qu'on ne prêtait pas assez d'attention à la transparence et à la protection de l'intérêt public. Il faut remédier à ces lacunes.

23.8 Le gouvernement doit veiller à ce que les ministères et les organismes qui mettent en place les nouveaux mécanismes se penchent sur les questions primordiales suivantes : rapports crédibles au Parlement et au public, mécanismes redditionnels efficaces, transparence adéquate et protection de l'intérêt public. Le leadership et l'engagement du Secrétariat du Conseil du Trésor sont nécessaires pour élaborer un cadre de régie et surveiller son utilisation étant donné que les dispositions particulières appropriées pour traiter ces questions varieront selon les cas.

23.9 Il faut établir un équilibre entre, d'une part, l'indépendance requise pour assurer le fonctionnement efficient de ces mécanismes en vue d'obtenir des résultats et, d'autre part, la nécessité d'avoir une reddition de comptes satisfaisante. Nous croyons qu'une reddition de comptes appropriée au Parlement et au public est compatible avec l'indépendance face au gouvernement pour ce qui est des questions opérationnelles.

La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor se trouve à la fin du présent chapitre. Le Secrétariat est d'accord avec les éléments du cadre de régie que nous proposons, insiste sur le fait qu'ils doivent s'appliquer avec souplesse et reconnaît qu'il faut apporter des améliorations dans certains secteurs. Le Secrétariat précise les nombreuses mesures qu'il prend pour régler les questions abordées dans ce chapitre.



Le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural

Un exemple de régie en partenariat

Chapitre 24 – Points saillants

24.1 Le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural (FCADR) est un nouveau mécanisme de régie conçu par Agriculture et Agroalimentaire Canada pour aider les agriculteurs, les producteurs et les transformateurs à s'adapter aux nouvelles réalités commerciales dans le secteur agricole. Aux termes du mécanisme, c'est en grande partie l'industrie agricole qui sélectionne les projets d'adaptation du secteur à financer.

24.2 Nous avons constaté qu'on avait réussi à établir un juste équilibre entre la latitude nécessaire aux conseils de l'industrie pour prendre les meilleures décisions et le respect des fins d'intérêt public des fonds. En mettant au point ce mécanisme, le Ministère a établi un certain nombre de bonnes pratiques. Cependant, nous avons aussi constaté que des améliorations doivent être apportées dans certains secteurs.

24.3 De concert avec le Ministère, nous avons élaboré un instrument pour évaluer les capacités des conseils d'adaptation. Les résultats obtenus par les projets pilotes suggèrent que les conseils du FCADR possèdent pour la plupart les compétences requises. Nous avons déterminé que cet instrument pourrait servir à évaluer les capacités des parties contribuant à ce nouveau mécanisme de régie et peut-être aussi à d'autres mécanismes.

Le Ministère accepte nos constatations et s'est engagé à donner suite à nos recommandations; il n'a fourni toutefois aucun détail à ce sujet.



La préparation à l'an 2000

L'étape finale

Chapitre 25 – Points saillants

25.1 Le gouvernement a fait d'importants progrès dans la préparation de ses systèmes à l'appui des fonctions essentielles à sa mission en vue de régler le problème du passage à l'an 2000. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a signalé que les travaux portant sur les systèmes essentiels à la mission du gouvernement étaient achevés à 99 p. 100 en juillet 1999. Notre vérification confirme le taux d'achèvement global de 99 p. 100 des travaux. Selon ses plans, tous les systèmes essentiels devraient être prêts pour l'an 2000 au plus tard le 31 octobre 1999, soit deux mois avant le début du nouveau millénaire.

25.2 Santé Canada et la Commission de contrôle de l'énergie atomique ont établi les exigences pour l'an 2000 s'appliquant aux titulaires d'homologation à l'égard d'instruments médicaux ainsi qu'aux détenteurs de permis d'exploitation de centrales nucléaires et d'appareils à rayonnement. Un suivi des instruments médicaux et des appareils à rayonnement est nécessaire, mais les titulaires de permis d'exploitation de centrale nucléaire ont satisfait aux exigences.

25.3 Des mesures sont actuellement mises en place pour les contingences et les situations d'urgence nationales. Bien que les procédures d'urgence aient été largement définies, la planification des mesures d'urgence dans les ministères n'est pas encore au point.

25.4 Nous avons conclu que le gouvernement doit demeurer vigilant pour réduire le plus possible toute interruption en l'an 2000.

Contexte et autres observations

25.5 Le problème du passage à l'an 2000, ou le problème du code à deux chiffres, est une source de préoccupation pour l'industrie et les gouvernements partout dans le monde. On estime que les coûts associés au règlement de ce problème sont aussi élevés que 800 milliards de dollars américains pour l'ensemble du globe. En août 1999, le gouvernement fédéral avait évalué les coûts de ses projets de l'an 2000 à 2,2 milliards de dollars. Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, les coûts totaux pourraient atteindre 2,5 milliards de dollars.

25.6 En 1997, nous avons vérifié l'état de préparation à l'an 2000 du gouvernement, et de nouveau en 1998. Notre rapport de 1997 faisait mention de nos préoccupations quant à la lenteur des travaux de préparation à l'an 2000; en 1998, nous étions toujours très préoccupés du fait que certains services essentiels pourraient être interrompus en 2000. La plupart de nos recommandations ont été acceptées et mises en oeuvre par le gouvernement.

25.7 En 1999, à la suite de nos travaux dans les divers ministères et organismes, nous avons communiqué nos constatations à la direction et suggéré des mesures. Cette étape supplémentaire avait pour objet de donner aux ministères et aux organismes plus de temps pour agir.

25.8 Nous avons vérifié l'information sur les progrès des travaux de préparation à l'an 2000 du gouvernement telle que communiquée par le Secrétariat, en la comparant à l'information contenue dans ses dossiers justificatifs. Nous avons aussi examiné les documents ministériels relatifs à sept fonctions essentielles à la mission du gouvernement dans six organisations. Notre vérification n'a pas révélé de différences importantes avec l'information communiquée par le Secrétariat.

25.9 Dans les plans d'urgence des ministères que nous avons examinés, nous avons constaté que certains éléments clés n'étaient pas complets ou qu'ils n'étaient pas assez précis. En particulier, les plans des essais étaient faibles et peu d'organisations prévoyaient compléter l'exercice de validation du Groupe de planification nationale de contingence par d'autres essais de leurs procédures d'urgence.

25.10 Nous avons cerné plusieurs questions qui nécessiteront une intervention au-delà de 1999 et nous avons recommandé au gouvernement de prendre ou d'envisager certaines mesures, entre autres : se conformer aux conventions d'affichage de la date du gouvernement; mettre à jour les bases d'information de valeur conçues pour les projets de l'an 2000; détecter les écueils de l'an 2000 après janvier 2000.

Le présent chapitre comprend les réponses du gouvernement à nos recommandations. Le gouvernement souscrit à celles-ci et dans ses réponses, il décrit les mesures qu'il prendra pour y donner suite.



Défense nationale

La conduite appropriée des affaires publiques

Chapitre 26 – Points saillants

26.1 La Défense nationale a pris des mesures constructives dans chacun des secteurs que nous avons examinés au cours de la présente vérification : soutien actif au respect des normes d'éthique, contrôle et vérification internes et suivi des plaintes. Cependant, il y a place pour d'autres améliorations dans chaque secteur.

26.2 Le Programme d'éthique de la Défense, lancé par le Ministère en 1994 à titre de réponse clé aux problèmes d'éthique vécus au cours des dernières années, n'a pas encore été entièrement mis en oeuvre dans l'ensemble du Ministère et des Forces canadiennes. La conception centrale du programme est terminée, des volets éthiques ont été ajoutés à certains cours, et la formation en matière d'éthique à l'intention des nouvelles recrues progresse à un rythme satisfaisant, mais d'autres éléments essentiels sont toujours absents. Au sein des trois armées, il y a un manque d'engagement à l'égard du programme, et le degré d'intégration de celui-ci dans les systèmes de gestion du personnel varie beaucoup. Le Ministère doit aller de l'avant et faire en sorte que le programme devienne entièrement opérationnel dès que possible. À cette fin, il lui faut élaborer un plan d'action comportant des indications précises quant aux dates d'échéance et aux résultats attendus.

26.3 Nous avons aussi relevé des points faibles dans les systèmes de contrôle du Ministère, notamment les contrôles internes, la vérification interne et la police militaire. Il est évident que, dans certains secteurs, les contrôles s'appliquant aux ressources financières et matérielles se sont relâchés. Bien que le groupe central de vérification interne ait récemment effectué plusieurs études sur les risques liés à la délégation des pouvoirs de gestion des ressources, nous craignons que la réduction des ressources de vérification interne n'ait atteint un seuil inquiétant et que ne soit insuffisante l'analyse des risques servant à la délimitation des travaux de vérification de conformité devant permettre de dépister les cas de fraude ou d'abus ou d'éviter leur occurrence. Quelques commandants locaux ne comprennent pas bien le nouveau rôle du Grand prévôt des Forces canadiennes pour ce qui est d'établir la politique et les normes s'appliquant à la police militaire. Cette situation a entraîné des cas d'ingérence.

26.4 Nous avons examiné comment le Ministère a réagi à des plaintes adressées à la haute direction au Quartier général de la Défense nationale. Les allégations d'abus de ressources, tels que l'amélioration non autorisée de résidences officielles et le détournement de biens de l'État, n'ont pas toutes été traitées de façon appropriée. Les mesures correctives se sont révélées incohérentes, et l'on met du temps à redresser la situation. Nous avons recommandé que le Ministère assure le suivi de toutes les plaintes formulées et veille à ce qu'elles soient réglées promptement.

Contexte et autres observations

26.5 Ces dernières années, la Défense nationale a beaucoup fait parler d'elle en raison de plusieurs cas d'écarts de conduite au niveau de la direction et des chefs. Il y a eu entre autres les événements fortement médiatisés qui ont fait l'objet de l'enquête sur la Somalie ainsi que d'autres cas liés à une mauvaise utilisation des ressources. Au cours des cinq dernières années, le Ministère a aussi subi d'importants changements : son budget a été réduit de près de 25 p. 100, un échelon complet de la pyramide administrative a été éliminé, et la gestion a été considérablement décentralisée. Ces changements ont engendré d'importants défis en ce qui concerne le maintien des contrôles de gestion et la réforme du Ministère.

26.6 En réponse aux problèmes cernés, la haute direction du Ministère a ordonné l'élaboration du Programme d'éthique de la Défense en février 1994. Le programme conçu a été approuvé en décembre 1997. Il se fonde sur

l'Énoncé d'éthique de la Défense, qui est constitué de principes (respect, service et obéissance à l'autorité légale) et d'obligations (intégrité, loyauté, honnêteté, courage, responsabilité et équité). Le programme est censé être mis en oeuvre du sommet vers la base par les chefs de groupe au Quartier général et par les chefs d'état-major des armées (Forces maritimes, Armée de terre et Force aérienne).

26.7 La stratégie du Ministère, pour la mise en oeuvre du Programme d'éthique, repose, entre autres, sur les points suivants : une sensibilisation accrue du milieu à cette problématique, l'offre aux militaires et aux civils du Ministère de cours d'éthique, l'examen et la discussion des règles d'éthique, ainsi que la recherche de solutions aux problèmes d'éthique. Cette stratégie comprend aussi l'évaluation des secteurs à risque en vue de cerner des problèmes d'éthique particuliers. L'un des objectifs de notre vérification consistait à déterminer dans quelle mesure le Programme d'éthique de la Défense a permis de traiter les problèmes repérés jusqu'à maintenant.

26.8 En plus d'utiliser le Programme d'éthique de la Défense, le Ministère continue à s'appuyer sur des mesures de contrôle telles que la vérification interne, la police militaire et les contrôles de la conformité exercés par la direction. Nous avons également examiné ces secteurs. En outre, nous avons évalué la mesure dans laquelle la Défense nationale répond de façon appropriée aux plaintes portant sur la mauvaise utilisation de ressources ou sur des cas d'inconduite.

Le Ministère a réagi positivement à nos recommandations et a accepté d'apporter plusieurs améliorations. Il a déclaré qu'il préciserait de nouveau les responsabilités qui incombent aux gestionnaires pour la mise en place du Programme d'éthique de la Défense et qu'il les aiderait à dresser des plans de mise en oeuvre. Le Ministère a accepté de renforcer l'analyse des risques nécessaire pour guider la vérification de chacune des armées. Il compte analyser les opérations au moyen d'un système d'analyse automatisée des données pour déceler les irrégularités. Enfin, le Ministère a déclaré qu'il effectuait maintenant le suivi des réponses aux allégations d'abus et qu'il comptait avoir terminé la majorité des évaluations d'ici un an.



Défense nationale

Différents modes de prestation de services

Chapitre 27 – Points saillants

27.1 Le programme des Différents modes de prestation de services (DMPS) de la Défense nationale – qui vise à trouver des façons nouvelles et meilleures d’assurer les services de l’État – en est encore à ses débuts, et ses progrès ont été plus lents que prévu. Selon des estimations ministérielles non confirmées, les économies se chiffrent actuellement à quelque 68 millions de dollars. Étant donné que le Ministère dépense chaque année 3,5 milliards de dollars en services de soutien, la possibilité de réaliser d’autres économies demeure grande. En 1996, il prévoyait que les économies annuelles atteindraient 200 millions de dollars d’ici 1999. Toutefois, s’appuyant sur les résultats obtenus à ce jour, le Ministère a ramené cette prévision à 175 millions de dollars par année d’ici 2004.

27.2 Bon nombre des analyses de rentabilisation liées aux 14 projets que nous avons vérifiés avaient été mal effectuées. Les options n’étaient pas toujours évaluées de manière satisfaisante, et l’option choisie n’était pas nécessairement la meilleure. Le personnel ne semblait pas posséder les compétences nécessaires pour entreprendre les analyses. Le Ministère a pris des mesures pour améliorer la gestion de projets DMPS plus récents et croit avoir comblé les lacunes antérieures.

27.3 Le gouvernement n’a pas de cadre d’action adéquat pour le « partenariat » avec le secteur privé et l’impartition de vastes programmes de services. Plus particulièrement, dans le cas du contrat de 2,8 milliards de dollars relatif à l’entraînement en vol de l’OTAN au Canada :

- il n’y a pas eu d’appel d’offres, contrairement à la politique et aux règlements gouvernementaux régissant la passation des contrats, renonçant ainsi aux avantages de la concurrence des prix;
- la politique et les lignes directrices de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur la marge bénéficiaire pour les contrats à fournisseur unique n’ont pas été suivies, et les marges bénéficiaires n’ont pas fait l’objet d’analyses adéquates.

27.4 Des dispositions contractuelles rigides ont imposé des paiements à l’égard d’une capacité d’entraînement inutilisée. Par exemple :

- Le Centre d’instruction et de soutien de la Milice Meaford est exploité en vertu d’un contrat quinquennal à forfait d’une valeur de 40 millions de dollars. Or, seulement 43 p. 100 de sa capacité a été utilisée en 1998.
- L’École canadienne d’aviation de Portage la Prairie offre un programme d’entraînement au pilotage en vertu d’un contrat de 165 millions de dollars, programme qui a été largement sous-utilisé au cours des six premières années.

Contexte et autres observations

27.5 Selon le ministère de la Défense nationale, le programme des DMPS a pour but de fournir un cadre permettant aux gestionnaires d’optimiser les ressources financières en ce qui a trait aux activités secondaires. Grâce à ce programme, il espère trouver et employer les moyens les plus rentables d’assurer les services de soutien, lesquels représentent environ le tiers de son budget de 10,3 milliards de dollars. Nous avons constaté que la compression des effectifs et la restructuration avaient déjà entraîné des économies à l’égard d’un grand nombre des activités visées par le programme des DMPS.

27.6 En 1995, lorsque le Ministère a lancé le programme des DMPS, il s'est fixé comme objectif d'économiser chaque année 200 millions de dollars d'ici 1999 et 350 millions d'ici 2001. Notre vérification a porté sur 14 de ses 40 projets DMPS en cours. Nous n'avons vérifié que les mesures gouvernementales, et nos observations et critiques ne visent en rien les tiers fournissant des services au gouvernement.

Les réponses de la Défense nationale, du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sont incluses dans ce chapitre. La Défense nationale a pris des mesures pour donner suite à toutes nos recommandations. En particulier, le Ministère accorde une attention plus grande à la gestion des projets DMPS et fait en sorte que le personnel soit formé adéquatement.

En ce qui concerne nos préoccupations portant sur l'absence d'un cadre de politique gouvernementale adéquat pour établir un « partenariat » avec le secteur privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada participent actuellement à une initiative interministérielle de réforme des approvisionnements qui inclura, entre autres choses, des travaux sur l'orientation des marchés de services pluriannuels importants.

La Défense nationale est d'avis que le programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada est innovateur et offrira une formation de pilote de bonne qualité à un coût inférieur à celui du système de formation actuelle ou de toute autre option de formation envisageable dans un avenir prévisible.



Agence canadienne de développement international

Les contrôles financiers des projets

Chapitre 28 – Points saillants

28.1 Les contrôles financiers de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) permettent de surveiller et de contrôler le flux des fonds affectés aux projets et de suivre la situation financière des projets, autrement dit de savoir ce qui a été dépensé et ce qui reste à dépenser. Mais il arrive souvent que les rapports sur l'état d'avancement des projets ne font pas de comparaison entre ce qui a été accompli et ce qui était prévu. Il est donc difficile de déterminer le taux d'avancement des projets ou d'analyser les répercussions financières de tout écart par rapport aux progrès prévus, d'où le risque de devoir réduire la portée d'un projet ou de majorer son budget afin de pouvoir atteindre les objectifs visés.

28.2 L'ACDI se sert des vérifications pour s'assurer que ses agents d'exécution se conforment aux conditions financières des contrats qu'elle a conclus avec eux. Selon ces vérifications, les dépenses des agents d'exécution sont en général largement conformes aux conditions des contrats. Dans les contrats que nous avons vérifiés, les montants pouvant constituer des redressements possibles pour des raisons de non-conformité aux conditions des contrats étaient relativement peu élevés — 32,2 millions de dollars sur quelque 932 millions de dollars. Mais les vérifications de l'ACDI ont aussi révélé des problèmes persistants de non-conformité aux conditions des contrats. L'ACDI a renoncé à des redressements monétaires indiqués comme des montants à rembourser par ses agents d'exécution par suite d'une non-conformité. Dans la plupart des cas, les motifs des décisions étaient accompagnés de pièces justificatives, mais à notre avis les raisons indiquées ne justifiaient pas toujours ces décisions. Durant la période de quatre années que nous avons examinée, le montant des sommes non recouvrées se situe selon nos calculs entre 12 et 13 millions de dollars.

28.3 Nous croyons que la Direction générale de l'examen du rendement doit vérifier de façon plus active dans quelle mesure le système des contrôles financiers fonctionne tel que prévu.

Contexte et autres observations

28.4 L'ACDI est chargée de gérer environ 1,8 milliard de dollars d'aide internationale du Canada. Un peu plus de 1 milliard de dollars représente les contributions à des tiers, appelés habituellement « agents d'exécution canadiens » (AEC), afin de réaliser des projets d'aide au développement. Les agents d'exécution peuvent être des institutions canadiennes ou des institutions des pays en développement, des gouvernements provinciaux et leurs organismes et agences, ou encore des entreprises privées canadiennes.

28.5 L'ACDI a mis en place un certain nombre de contrôles financiers pour appuyer la gestion de ses projets d'aide. La pièce maîtresse de la gestion des projets est le contrat ou l'accord de contribution avec l'agent d'exécution canadien. L'Agence effectue des vérifications pour s'assurer que les AEC se conforment à ses contrats et accords de contribution. Dans la présente vérification, nous voulions savoir si les contrôles financiers exercés par l'ACDI sur les projets fonctionnaient comme prévu. Nous voulions également examiner les mesures prises par l'Agence pour donner suite aux résultats des vérifications de conformité portant sur ces projets.

28.6 Même si nous avons constaté des problèmes de non-conformité aux contrats, nous avons également observé que, dans presque tous les contrats examinés, lorsque l'ACDI et un AEC s'entendent sur des montants à rembourser, l'Agence recouvre habituellement les montants dus. Les renseignements découlant des vérifications commandées par l'ACDI sont réunis et analysés, mais ne sont pas présentés à la haute direction des programmes pour qu'elle y donne suite.

L'Agence est d'accord avec nos recommandations et a accepté de prendre des mesures pour répondre aux questions soulevées.



L'appui fédéral à la prestation des soins de santé

Chapitre 29 – Points saillants

29.1 Le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de déterminer le montant total qu'il verse pour les soins de santé. Les fonds fédéraux sont transférés globalement au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, ce qui donne aux provinces et aux territoires une marge de manoeuvre pour la répartition des fonds entre les soins de santé, l'enseignement postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux. Par conséquent, le Parlement et le grand public ne savent pas précisément à combien s'élève la contribution fédérale aux soins de santé.

29.2 Santé Canada s'efforce d'appliquer la *Loi canadienne sur la santé* sans ingérence. Cette approche n'a pas permis de régler rapidement les cas de non-conformité et les différends concernant l'interprétation de la *Loi*. Une nouvelle approche, fondée sur les dispositions de l'Entente-cadre sur l'union sociale, prévoit un processus pour éviter ou régler les différends.

29.3 Des lacunes dans les rapports annuels du Ministère au Parlement limitent leur utilité; le Parlement ne peut pas déterminer d'emblée dans quelle mesure chaque province ou territoire a satisfait aux conditions d'octroi et de versement de la *Loi canadienne sur la santé*. Lorsque le Ministère ne peut pas inclure cet élément d'information dans ses rapports, il devrait expliquer clairement la raison de cette absence.

Contexte et autres observations

29.4 La prestation des soins de santé est une responsabilité essentiellement provinciale-territoriale. Toutefois, le gouvernement fédéral applique une loi importante dans ce domaine : la *Loi canadienne sur la santé*. Pour un grand nombre de Canadiens, cette loi prévoit un système de soins de santé qui aide à définir notre pays. La *Loi* présente les soins de santé en tant que droit fondamental et décrit les caractéristiques du système.

29.5 La *Loi canadienne sur la santé* contient cinq conditions d'octroi, deux conditions de versement et des dispositions sur la surfacturation et les frais modérateurs. Pour qu'un gouvernement provincial ou territorial puisse toucher une pleine contribution pécuniaire du gouvernement fédéral, au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, il doit respecter toutes ces conditions et dispositions. Les cinq conditions d'octroi visent à permettre aux Canadiens de bénéficier d'un accès universel à un régime d'assurance-santé intégral dont la gestion est publique, peu importe leur lieu de résidence au Canada et même s'ils déménagent dans une autre province ou voyagent au Canada. Le régime les protège également lorsqu'ils voyagent à l'étranger, sous réserve de certaines restrictions. Selon les deux conditions de versement de la *Loi*, les provinces et les territoires sont tenus de communiquer au gouvernement fédéral les renseignements dont il peut normalement avoir besoin pour l'application de la *Loi*, et ils doivent reconnaître publiquement les transferts fédéraux.

29.6 Le gouvernement fédéral fournit du financement aux provinces, aux territoires et à d'autres organisations pour les aider à s'acquitter de leur mandat relatif aux soins de santé et d'activités liées à la santé. Santé Canada est responsable de l'application de la *Loi canadienne sur la santé* et de l'exécution de programmes de santé et d'autres programmes dans des domaines connexes, dont les initiatives récentes visant à moderniser les soins de santé et à améliorer l'information et les technologies en matière de santé.

29.7 Nous avons constaté que Santé Canada ne dispose pas de l'information nécessaire pour surveiller le respect de la *Loi* et rendre des comptes à ce sujet avec efficacité. La seule évaluation ministérielle effectuée sur ce plan avait une étendue limitée, et il a fallu cinq ans avant que ses résultats soient présentés au Parlement.

29.8 Le gouvernement fédéral finance plusieurs initiatives afin de répondre à une large gamme de besoins en matière d'information. L'information est un instrument vital pour la répartition des ressources et la production de rapports sur le rendement du système de santé. Les activités dans ce domaine présentent d'importants défis que devront relever avec prudence toutes les parties s'intéressant à l'information nationale sur la santé. En outre, Santé Canada devrait agir sans tarder pour rendre compte du rendement et de l'efficacité de ses programmes, comme il s'y est engagé.

29.9 Le gouvernement fédéral a créé le Fonds pour l'adaptation des services de santé afin d'aider les provinces et les territoires à lancer des projets pilotes qui leur permettront d'évaluer des moyens d'améliorer le système canadien de soins de santé. Il a aussi instauré le Programme de soutien à l'infrastructure de la santé pour aider les organismes qui fournissent des services de santé à mettre à l'essai des technologies de l'information et à évaluer plus à fond l'utilisation qu'ils en font. Nous avons constaté des lacunes dans la gestion des deux initiatives qui, selon nous, pourraient compromettre l'utilité de ces outils conçus pour aider les planificateurs à prendre des décisions éclairées en matière de prestation des soins de santé.

Les réponses de Santé Canada et du gouvernement fédéral à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Santé Canada a accepté de prendre des mesures correctives pour donner suite aux recommandations qui lui sont adressées. Le gouvernement fédéral s'engage à améliorer l'information en général mais il n'a pas répondu aux recommandations qui portent sur la présentation d'information précise.



Les marchés de services professionnels conclus avec un fournisseur unique au moyen de préavis d'adjudication de contrat

Chapitre 30 – Points saillants

30.1 Dans le présent chapitre, nous examinons la pratique adoptée par le gouvernement d'attribuer des marchés de services professionnels à un fournisseur unique. Nous examinons aussi un mécanisme appelé le préavis d'adjudication de contrat (PAC), que les ministères utilisent de façon fort répandue pour annoncer leur intention d'attribuer un contrat à un certain fournisseur.

30.2 La politique du gouvernement fédéral sur la passation des marchés repose essentiellement sur les principes d'accessibilité, de concurrence et d'équité en ce qui concerne les fournisseurs, ainsi que de transparence et de valeur optimale. Les règlements exigent que tous les marchés soient accordés en régime de concurrence, sauf en de rares exceptions définies de façon précise. Lorsqu'on a besoin de façon urgente du service visé par le contrat, lorsque la valeur est faible, lorsqu'il n'est pas dans l'intérêt public de lancer un appel d'offres (par exemple dans les cas de sécurité nationale) ou lorsqu'un seul fournisseur peut offrir le service, le contrat peut être attribué sans recourir à la concurrence; c'est ce qu'on appelle un marché à fournisseur unique. Près de 90 p. 100 des 50 marchés à fournisseur unique que nous avons examinés n'étaient pas visés par les exceptions ou ne présentaient pas de preuve suffisante à cet égard et auraient donc dû être attribués en régime de concurrence. Tout comme l'an dernier, lors de notre vérification des marchés de services professionnels conclus avec un fournisseur unique, nous en sommes venus à la conclusion que la plupart des marchés que nous avons vérifiés cette année ne résisteraient pas à l'examen public.

30.3 Nous avons conclu que les PAC liés à ces marchés à fournisseur unique les rendent plus transparents, parce qu'ils sont annoncés publiquement (en comparaison de près de 40 p. 100 des marchés qui sont accordés à des fournisseurs uniques sans avis public) et parce qu'ils peuvent faire l'objet d'une contestation avant leur date d'expiration. Cependant, selon nous, le processus de contestation comporte des lacunes et décourage les fournisseurs éventuels de présenter une contestation. Seulement 35 des 522 contrats que nous avons examinés ont fait l'objet d'une contestation et seulement quatre de ces contestations ont été acceptées. Voici nos constatations :

- Les renseignements compris dans les PAC sont souvent vagues et ne font pas fréquemment l'objet de contestations. De plus, nombre de PAC ne sont pas affichés pendant les 15 jours recommandés. Il n'existe aucune politique définissant le processus de contestation, ni aucun critère pour juger de la validité d'une contestation. Les personnes qui jugent de la validité des contestations sont, pour la plupart, les mêmes qui ont décidé initialement que le marché ne devait pas être concurrentiel. Il n'existe aucun recours pour en appeler de leurs décisions à moins que le marché ne soit assujéti aux dispositions d'accords commerciaux, auquel cas il est possible d'en appeler auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur. Contester un PAC, dans ces circonstances, exige de la part du fournisseur de l'argent et de la bonne volonté, un investissement que la plupart trouvent peu intéressant.
- Dans les 50 marchés à fournisseur unique que nous avons choisis pour un examen détaillé, nous avons constaté ce qui suit : la décision de passer un contrat, pour la plupart des cas, n'était pas examinée à fond; les besoins étaient souvent définis de façon peu précise; les prix n'étaient pas établis en tenant dûment compte de l'économie; et, souvent, les services à fournir n'étaient pas évalués au regard des exigences initiales du marché.

- Le cadre actuel de règles, de politiques et de règlements liés à la passation des marchés est fondamentalement sain. Toutefois, il est manifeste que les ministères ne comprennent pas ce cadre ou choisissent, dans certains cas, de ne pas le suivre.

Contexte et autres observations

30.4 En 1997, la valeur totale des contrats de 25 000 \$ et plus pour toutes les catégories de services (y compris les services professionnels) s'établissait à 3,9 milliards de dollars, dont 1,34 milliard de dollars pour des marchés à fournisseur unique. Un PAC a été établi pour les marchés totalisant plus de la moitié de ce montant (830 millions de dollars) et le reste (510 millions de dollars) a été accordé sans que l'on émette d'avis public de l'intention du gouvernement d'attribuer un marché à fournisseur unique.

30.5 Dans notre rapport de décembre 1998 (Chapitre 26 — La passation des marchés de services professionnels : certains contrats à fournisseur unique), nous faisons remarquer que la plupart des marchés figurant dans notre échantillon ne résisteraient pas à l'examen public. En mai 1999, le Comité permanent des comptes publics a avalisé les constatations de notre vérification et a exprimé son inquiétude au sujet des pratiques ministérielles se rapportant aux PAC.

30.6 L'actuelle vérification avait pour objet d'évaluer le recours aux marchés à fournisseur unique et aux PAC pour l'obtention de services professionnels par la Défense nationale, Développement des ressources humaines Canada, l'Agence canadienne de développement international et Industrie Canada ainsi que par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en leur nom. Nous avons vérifié 522 PAC émis en 1998 par les quatre entités, ou en leur nom, et nous avons examiné en détail un échantillon de 50 de ces PAC.

30.7 Nous avons fait des recommandations en vue d'encourager et de renforcer l'obligation de rendre compte des gestionnaires à qui ont été délégués les pouvoirs de passer des marchés dans les ministères et les organismes. En outre, afin de renforcer le processus de contestation des marchés, y compris les marchés pour lesquels on a recours aux PAC, nous avons recommandé que le gouvernement précise les droits de recours des entrepreneurs et établisse pour ceux-ci un mécanisme d'appel indépendant.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait savoir que les politiques de passation des marchés du Conseil du Trésor s'appuient sur les valeurs et principes fondamentaux que sont la concurrence, l'accessibilité, l'égalité d'accès, la transparence, l'équité et l'optimisation des ressources pour les Canadiens. Le Secrétariat explique que le rôle du Conseil du Trésor consiste à établir ces politiques et que les ministères, en retour, doivent rendre compte de l'application des politiques à leur ministre et aux membres du Parlement. Le Secrétariat s'est engagé à mettre sur pied un programme de formation et d'attestation de compétences pour les spécialistes en approvisionnement et à instaurer un cadre de surveillance afin d'évaluer les activités liées à la passation des marchés. Alors que la politique du Conseil du Trésor encourage les mécanismes d'examen des marchés et les vérifications internes, le Secrétariat ne croit pas qu'il soit nécessaire d'établir une politique qui exige un mécanisme d'examen des marchés de services dans les ministères ou de recommander que les vérifications internes incluent dans leurs travaux les marchés de services conclus avec un fournisseur unique. Il ne croit pas non plus à la nécessité d'avoir un mécanisme d'appel indépendant pour les fournisseurs dans les cas de marchés de services qui ne sont pas du ressort du Tribunal canadien du commerce extérieur.



Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

L'exécution de projets d'investissement dans quatre missions

Chapitre 31 – Points saillants

31.1 Cette vérification a porté sur la façon dont le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a planifié et exécuté six projets d'investissement dans quatre missions, à savoir Séoul, New Delhi, Genève et Bangkok. Les dépenses en capital pour ces missions s'élevaient au total à quelque 75 millions de dollars, soit environ 20 p. 100 de celles prévues par le Ministère dans son Plan d'investissement à long terme, qui s'étale sur cinq ans.

31.2 L'exécution de projets d'investissement à l'étranger comporte des risques, des difficultés et des défis importants qu'on ne retrouve pas dans les projets d'investissement au Canada.

31.3 La vérification a confirmé que des raisons valables ont présidé à l'exécution de chacun des projets, et que les utilisateurs étaient généralement satisfaits de leurs nouveaux locaux. Dans l'ensemble, les budgets et les calendriers ont été respectés. Les contrats ont généralement été adjugés sur une base concurrentielle, et les ordres de modification, bien gérés. Nous avons par ailleurs noté plusieurs initiatives favorisant la protection de l'environnement.

31.4 Nous avons cependant constaté des lacunes dans la planification préliminaire des projets. Les estimations indicatives étaient incomplètes et non fiables. Les estimations préliminaires des coûts de trois des projets étaient de 38 millions de dollars plus élevées que les estimations initiales, soit des hausses allant de 64 p. 100 à 153 p. 100. Dans un cas, une mauvaise estimation des coûts peut avoir entraîné une dépense improductive de 15 millions de dollars. Nous estimons que, pour les cinq dernières années, le coût de renonciation de ce paiement s'élève à 8 millions de dollars.

31.5 Nous nous inquiétons également du manque de rigueur du Ministère en ce qui concerne l'analyse des options dans ses recommandations au Conseil du Trésor. Nous avons remarqué des cas où le Ministère a omis de documenter les résultats de son analyse de diverses options qui auraient pu permettre des économies d'au moins 7 millions de dollars sur 20 ans. Nous avons également noté des faiblesses dans la méthodologie utilisée par le Ministère pour justifier ses décisions en matière d'investissement, ainsi que l'absence de documentation à l'appui d'une option donnée.

31.6 La qualité des rapports présentés au Conseil du Trésor pour expliquer les retards dans les projets et les augmentations de budgets doit être améliorée.

31.7 En résumé, l'ampleur et la fréquence des hausses des estimations préliminaires des coûts ainsi que les autres problèmes constatés au cours de la vérification donnent à penser qu'il y a des faiblesses systémiques dans la planification ministérielle des projets d'investissement, et que celles-ci doivent être corrigées.

Contexte et autres observations

31.8 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international gère un portefeuille imposant et diversifié de locaux à bureaux et de locaux d'habitation dans 160 emplacements dans plus de 100 pays. La valeur estimative de ces biens immobiliers de l'État à l'étranger oscille entre 1,5 milliard et 2 milliards de dollars. Chaque année, les loyers et les dépenses en capital totalisent quelque 110 millions et 60 millions de dollars respectivement. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que d'autres ministères utilisent ces installations pour exécuter leurs programmes.

31.9 La vérification a étayé notre opinion selon laquelle les politiques administratives du gouvernement sur la gestion des projets d'investissement sont saines, mais qu'il reste des problèmes d'application.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est d'accord avec les recommandations formulées dans le chapitre et a énoncé un plan d'action qui tient compte de nos préoccupations.



Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Chapitre 32 – Points saillants

32.1 Dans la majorité de nos examens cette année, nous avons constaté une amélioration des efforts déployés par la direction pour prendre des mesures correctives positives et efficaces. Dans d'autres cas, nous nous inquiétons de la lenteur des progrès à régler les problèmes — pour une multitude de raisons, comme le soulignent les divers segments du présent chapitre.

32.2 Le ministère des Finances a déployé des efforts considérables pour tenter d'aborder et de résoudre les problèmes que nous avons soulevés dans notre chapitre de 1997 au sujet du Programme de péréquation. Les changements promulgués en vertu du projet de loi C-65 ont eu un impact financier important sur le gouvernement fédéral et ont donné lieu au versement de paiements plus conformes aux principes du programme.

32.3 Au ministère du Développement des ressources humaines, on a déployé des efforts considérables pour améliorer le service à la clientèle et gérer plus efficacement le programme d'invalidité du Régime de pensions du Canada. Le Ministère a donné suite à chacun des points mentionnés dans notre chapitre de 1996.

32.4 La Commission des plaintes du public contre la GRC a pris des mesures pour répondre aux préoccupations exprimées lors de la précédente vérification. Celles-ci portaient sur la réduction des dossiers en attente et la rationalisation des procédures de révision. Toutefois, la Commission doit réduire davantage le nombre de dossiers en attente, élaborer une stratégie de communication, restructurer son système d'information et travailler avec la GRC pour atteindre l'objectif fixé concernant ses délais d'exécution.

32.5 Lors de notre suivi sur les activités de promotion des exportations du Canada, nous avons constaté qu'Industrie Canada et Affaires étrangères et Commerce international Canada ont réalisé d'importants progrès au sujet de plusieurs questions opérationnelles. Toutefois, les progrès sont beaucoup moins manifestes dans les secteurs où nous avons recommandé des mesures pour renforcer la reddition de comptes à l'égard des résultats. Ainsi, Affaires étrangères et Commerce international Canada a avisé le Comité permanent des comptes publics qu'il proposerait un plan de facturation réaliste pour les services; cependant, les ministères ont décidé de ne pas mettre en oeuvre la facturation des services. Bien que les ministères soient d'avis que les mesures prises sont suffisantes, nous constatons avec appréhension que les progrès observés ne seront pas maintenus si nos autres recommandations ne sont pas mises en oeuvre.

32.6 Dans notre suivi sur la gestion et le contrôle financier au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, nous avons noté un manque de célérité à mettre en oeuvre certaines de nos recommandations. Par contre, là où le Ministère a déployé des efforts particuliers, il a réalisé des améliorations importantes.

32.7 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a pris certaines mesures pour donner suite à nos recommandations sur le renouvellement des services gouvernementaux à l'aide des technologies de l'information. À l'égard des initiatives en matière de technologies de l'information à l'échelle du gouvernement, le Secrétariat a réalisé de bons progrès dans ses activités de surveillance et de mesure. Toutefois, les progrès au cours des trois dernières années ont été lents. Jusqu'à maintenant, les mesures prises pour donner suite entièrement à nos recommandations sont limitées.

32.8 Un certain nombre de chapitres originaux ont été revus par le Comité permanent des comptes publics. Nous sommes d'avis que cette mesure a permis d'apporter les changements nécessaires.



Autres observations de vérification

Chapitre 33 – Points saillants

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

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

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

33.4 Cette année, nos observations portent sur les sujets suivants :

- des commissions secrètes/pots-de-vin à l'achat de carburant destiné aux véhicules militaires;
- le manque de systèmes de gestion et de contrôle financiers à CORCAN;
- l'excédent du Compte d'assurance-emploi.

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