

Avril 2000

Avant-propos et Points saillants

Table des matières

	Page
Avant-propos	5
Points saillants	
Chapitre	
1 La qualité du service	7
2 Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local	9
3 Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d’immigration	11
4 Affaires indiennes et du Nord Canada – L’enseignement primaire et secondaire	13
5 Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d’entrée	14
6 Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d’impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental	16
7 Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l’application de la loi	18
8 Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever	20
9 La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l’évolution des rôles et des responsabilités	22



Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes — Avril 2000

Avant-propos

Je suis heureux de présenter le volume d'avril de mon rapport de l'an 2000. Cet avant-propos est suivi des Points saillants des neuf chapitres, qui sont publiés séparément :

1. La qualité du service
2. Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local
3. Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d'immigration
4. Affaires indiennes et du Nord Canada – L'enseignement primaire et secondaire
5. Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée
6. Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental
7. Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l'application de la loi
8. Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever
9. La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Il n'est pas étonnant qu'un élément commun des chapitres de mon premier rapport de l'an 2000 soit le défi que doit relever chacun des ministères et des organismes que nous avons examinés : suivre l'évolution rapide de l'environnement dans lequel ils exercent leurs activités.

Pour pouvoir s'adapter facilement au changement, les ministères et les organismes doivent notamment savoir si leurs activités donnent encore des résultats satisfaisants. Cela signifie qu'ils doivent avoir une idée précise de ce qu'ils tentent d'accomplir et, lorsqu'ils travaillent en collaboration avec d'autres parties, de ce que chacun est censé faire.

Les ministères et les organismes doivent aussi connaître les risques que présente leur environnement. Ils doivent affecter leurs ressources de manière appropriée, là où les risques sont le plus élevés. Ils doivent en outre former leur personnel et lui fournir les outils nécessaires pour gérer ces risques.

Enfin, les ministères et les organismes doivent continuellement mesurer leur rendement. S'ils constatent qu'ils n'obtiennent pas les résultats voulus, ils doivent s'empressement d'apporter les correctifs nécessaires.

Les chapitres de ce rapport font état de résultats mitigés. Quelques-unes des organisations que nous avons examinées appliquent certaines des mesures précédentes, mais aucune ne les applique toutes. Nous trouvons très troublant que certains des problèmes les plus graves soient les mêmes que ceux qui ont déjà été signalés, il y a dix ans ou plus, par le Bureau et d'autres. Ces problèmes nécessitent une action immédiate. Les ministères et les organismes peuvent aider à éviter d'autres problèmes s'ils appliquent les mesures décrites ci-dessus.



La qualité du service

Chapitre 1 – Points saillants

1.1 Notre vérification avait pour objet de déterminer si le gouvernement fédéral a fourni un service de meilleure qualité aux Canadiens après dix ans d'engagements et d'initiatives de toutes sortes pour l'améliorer. En 1996, nous avons fait une évaluation à mi-parcours des progrès du gouvernement. Dans la présente vérification, nous avons passé en revue les 13 mêmes gammes de services fournis par dix ministères et organismes gouvernementaux.

1.2 L'amélioration la plus marquée depuis 1996 est la plus grande accessibilité des services téléphoniques. Lorsqu'on répond à leurs appels, les Canadiens obtiennent maintenant plus rapidement une réponse à leurs demandes de renseignements. Cependant, malgré cette amélioration, nous nous inquiétons de la proportion élevée d'appels qui restent sans réponse lorsque les lignes sont occupées ou que les personnes qui attendent pour parler à un agent abandonnent l'appel. À l'Agence des douanes et du revenu du Canada (Impôt), le pourcentage d'appels restés sans réponse demeure élevé à 54 p. 100, bien qu'il constitue une amélioration par rapport à 1996 où il était de 73 p. 100.

1.3 Pour la plupart des services fournis autrement que par téléphone, comme le service au comptoir, l'information sur le rendement était insuffisante et nous ne pouvions pas établir si le service s'était amélioré. Le Bureau des passeports a mesuré certains de ses principaux résultats et a grandement amélioré son rendement. De nombreux ministères et organismes ont pris des initiatives depuis 1996 pour améliorer le service, mais ils n'ont pas suffisamment mesuré les résultats.

1.4 Les ministères et organismes doivent davantage consulter leurs clients pour définir les aspects du service qui sont les plus importants pour eux, de même que la qualité du service attendue. Cette information aiderait les fournisseurs de service à établir des objectifs et des indicateurs appropriés pour mesurer le rendement.

1.5 Depuis 1996, la communication avec les clients s'est améliorée aux points de service. Les Canadiens qui se rendent à ces bureaux sont mieux informés sur le niveau de service auquel ils sont en droit de s'attendre. Toutefois, on doit mieux les informer au sujet du coût des services, de l'atteinte des objectifs et de la manière de déposer et de régler une plainte.

Contexte et autres observations

1.6 La demande de services au gouvernement fédéral par les Canadiens — qu'il s'agisse par exemple de renseignements sur la citoyenneté et l'immigration, la Sécurité de la vieillesse et les passeports ou d'information météorologique ou statistique — s'est accrue considérablement depuis 1996. Les volumes de service sont plus élevés dans dix des 13 gammes de services que nous avons vérifiées. En même temps, l'environnement de la prestation des services se transforme continuellement grâce aux progrès rapides des technologies de l'information et à l'utilisation croissante des nouveaux modes de prestation des services.

1.7 Les services téléphoniques sont de plus en plus utilisés alors que l'on constate une baisse de l'utilisation des services au comptoir. Dans les services téléphoniques gouvernementaux que nous avons vérifiés, le volume de demandes de renseignements téléphoniques était monté en flèche, passant de 36 millions en 1996 à 56 millions en 1999, soit une hausse de 54 p. 100. Le nombre de demandes écrites de renseignements (courrier, télécopieur et courriel), bien qu'il reste important pour certaines gammes de services, affiche, en général, un recul marqué.

1.8 Les gestionnaires des services ont donné suite à nos recommandations de 1996 et cherché des moyens pour obtenir une amélioration continue, mais aucune des recommandations n'a été pleinement mise en oeuvre. Toutefois, nous avons constaté que les gestionnaires et le personnel de la fonction publique mettent beaucoup plus l'accent sur le service et l'innovation.

1.9 C'est avec découragement que nous avons constaté la lenteur des progrès accomplis par le projet d'amélioration des inscriptions du gouvernement (les « pages bleues »). Le groupe de travail sur le service au public de Fonction publique 2000 a établi, en 1990, qu'un remodelage de ces pages était nécessaire.

1.10 Au cours des trois dernières années, les ministères et organismes ont fourni au Parlement plus d'information sur la qualité du service, et l'information communiquée sera probablement plus utile. L'information sur les tendances du rendement et sur les coûts des services doit cependant être améliorée.

1.11 Depuis 1998, le Secrétariat du Conseil du Trésor a donné aux ministères et aux organismes une orientation et un appui plus soutenus pour améliorer la prestation des services. Toutefois, il n'a pas surveillé systématiquement les progrès dans l'ensemble du gouvernement, et l'information qu'il a communiquée au Parlement n'a pas permis de bien comprendre les progrès accomplis en vue d'améliorer la qualité du service fourni aux Canadiens.

La réponse que fait le Secrétariat du Conseil du Trésor au nom du gouvernement est présentée à la fin du chapitre. Le Secrétariat précise que la nouvelle présentation des pages bleues sera intégrée dans les annuaires téléphoniques selon les calendriers de publication établis. Il marque son accord avec nos recommandations portant sur les systèmes de mesure, la satisfaction du client et la communication de l'information. Il indique qu'il collabore avec les ministères en vue d'élaborer une stratégie pour promouvoir l'amélioration continue de la prestation des services dans l'ensemble de l'administration fédérale.



Développement des ressources humaines Canada

La qualité du service au niveau local

Chapitre 2 – Points saillants

2.1 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a fait des progrès considérables au chapitre de la qualité du service. Au cours des dernières années, le Ministère a pris différentes initiatives nationales, notamment en élaborant une politique qui précise son approche d'un service de grande qualité; en mettant en oeuvre un nouveau réseau de prestation de services pour rendre ceux-ci plus accessibles aux Canadiens; et en établissant quels engagements nationaux il prenait. Au niveau local, mentionnons des initiatives visant à améliorer les compétences des employés en matière de service et l'utilisation de nouvelles technologies.

2.2 Bien que DRHC ait pris des engagements nationaux, ils ne sont pas communiqués uniformément aux clients dans les points de service. De plus, les bureaux locaux ne divulguent pas aux clients, de façon uniforme, la mesure du rendement en regard des objectifs de la prestation de services, le coût des services et la façon de déposer une plainte sur le service reçu et d'obtenir réparation.

2.3 Le Ministère n'a pas de mesures du rendement pour évaluer tous les engagements nationaux qu'il a pris. Les mesures du rendement des services sont centrées sur le temps d'attente pour les services au comptoir ainsi que sur la rapidité du traitement des demandes et des paiements. Toutefois, nous avons noté des faiblesses concernant la mesure de ces deux indicateurs.

2.4 En dépit des améliorations qui ont été apportées à la rapidité du paiement des prestations d'assurance-emploi au cours des trois dernières années, on estime qu'au cours de cette période les paiements erronés sont passés de quatre à six dollars pour chaque 100 \$ payés. Selon l'information disponible, on remarque une augmentation aussi bien des moins-payés que des trop-payés; cette augmentation est due notamment à une diminution de la qualité de l'information soumise par les employeurs. Nous avons constaté que les gestionnaires des bureaux locaux mettent surtout l'accent sur la rapidité des paiements. On ne trouve ni objectifs de rendement ni mesures de l'exactitude pour le traitement des demandes au niveau local.

2.5 Les services d'aide à l'emploi sont de plus en plus offerts par des organisations non gouvernementales en vertu d'accords de contribution conclus avec DRHC. Les accords que nous avons examinés ne décrivent pas les attentes ou les objectifs pour ce qui est du rendement des services. Ils n'exigent pas non plus que les organisations non gouvernementales rendent compte de la qualité des services offerts.

2.6 L'information que le Ministère fournit au Parlement au sujet de sa performance en regard des engagements nationaux qu'il a pris présente des lacunes. De plus, nous avons constaté des lacunes dans l'information qui pourrait mettre en perspective le rendement des services qui est communiqué. Il n'est pas possible, par exemple, d'évaluer la rapidité du paiement des prestations d'assurance-emploi en fonction de l'information sur l'exactitude des paiements.

Contexte et autres observations

2.7 Près d'un Canadien sur trois est un client de DRHC. Chaque année, le Ministère traite entre 60 millions et 80 millions de demandes relatives aux programmes, envoie environ 100 millions de lettres et verse plus de 50 milliards de dollars en prestations diverses. La plupart des programmes et des services sont offerts au niveau local par l'un des plus importants réseaux de prestation de services du gouvernement fédéral. Ce réseau comprend 320 centres de ressources humaines du Canada, 5 000 kiosques libre-service, 21 centres de services

téléphoniques et dix centres de traitement du courrier. Près de 80 p. 100 des quelque 21 000 employés de DRHC travaillent au niveau local.

2.8 Afin d'assurer l'amélioration continue de la qualité du service, les gestionnaires doivent obtenir une plus grande rétroaction des clients au niveau local, par exemple en enquêtant sur la satisfaction des clients et en analysant les plaintes qu'ils formulent. Il n'y a aucune politique de traitement des plaintes relatives au Programme d'assurance-emploi et aux Programmes de la sécurité du revenu. Précisons toutefois que les responsables des Programmes de la sécurité du revenu ont commencé à élaborer une telle politique.

2.9 Le Ministère ne dispose pas de l'information sur les coûts dont il a besoin pour gérer le compromis à faire entre le coût de ses principaux services et leur qualité. Nous croyons qu'il doit s'efforcer d'élaborer et de mettre en oeuvre, au niveau local, des plans d'action axés sur l'amélioration continue de la qualité du service.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont présentées dans le chapitre. En général, le Ministère est d'accord avec les recommandations et il indique les mesures qu'il prend ou qu'il prévoit prendre pour les mettre en oeuvre.



Citoyenneté et Immigration Canada

Le volet économique du programme canadien d'immigration

Chapitre 3 – Points saillants

3.1 Nous avons remarqué de graves lacunes dans la gestion et l'exécution du volet économique du Programme canadien d'immigration qui vise à recruter des personnes hautement qualifiées qui peuvent rapidement contribuer à notre économie et s'adapter à notre société. Ces lacunes limitent de façon importante la capacité du Canada à maximiser les avantages économiques et sociaux que procure l'immigration et à protéger l'intégrité de son programme d'immigration.

3.2 Nous avons constaté que les bureaux d'immigration à l'étranger ne suffisent pas à la tâche. Ils éprouvent beaucoup de difficultés à assumer la charge de travail et les responsabilités qui leur sont assignées. Les niveaux d'immigration que le gouvernement a établis ne sont pas respectés et les requérants attendent de plus en plus longtemps avant que leur demande ne soit finalisée, parfois plus de trois ans.

3.3 Nous avons noté des lacunes qui exposent Citoyenneté et Immigration Canada à des critiques quant à la qualité et à l'uniformité des décisions prises dans le cadre des activités de sélection des immigrants. Les agents des visas ont besoin de meilleurs critères de sélection, d'une meilleure formation et de meilleurs outils pour évaluer plus efficacement les demandes d'immigration. En outre, la qualité de leurs décisions ne fait pas l'objet d'une surveillance suffisante de la part du Ministère. Nous avons relevé des écarts importants dans les taux d'acceptation entre les agents ayant des cas similaires à traiter.

3.4 Notre vérification a permis de cerner des faiblesses importantes dans la gestion des évaluations médicales des immigrants éventuels. Depuis notre dernière vérification en 1990, le Ministère et Santé Canada ont été incapables de prendre position sur la question suivante, à savoir s'il est nécessaire de modifier les normes en matière d'examen médicaux, lesquelles servent à déterminer si un requérant représente un danger pour la santé et la sécurité publiques ou pourrait engendrer un fardeau excessif pour le système de soins de santé ou les services sociaux. On exige les mêmes examens de routine depuis 40 ans et les ministères n'ont pas décidé si les requérants devaient subir systématiquement des tests pour des maladies infectieuses autres que la syphilis et la tuberculose. Nous sommes aussi très préoccupés par le manque de rigueur et d'uniformité de la gestion globale des activités d'évaluation médicale, y compris les pratiques entourant la supervision des médecins locaux désignés qui effectuent à l'étranger les examens médicaux des immigrants éventuels.

3.5 Il y a de sérieuses entraves à la détermination de l'admissibilité des immigrants éventuels sur le plan de la criminalité et de la sécurité. Les agents des visas disposent de peu d'information et de soutien pour s'assurer que les demandeurs ne sont pas des personnes susceptibles de s'engager dans des activités criminelles ou de menacer la sécurité des Canadiens. Certaines personnes sont ainsi admises au Canada sans que l'on ait l'assurance raisonnable qu'elles n'ont pas commis d'actes criminels à l'étranger, ne se sont pas livrées à l'espionnage, à la subversion ou au terrorisme, ou n'ont pas de liens avec le crime organisé.

3.6 Le Ministère est très vulnérable à la fraude et à l'abus. Il n'a aucune mesure efficace en place pour décourager les personnes de soumettre des demandes frauduleuses, et les méthodes de détection qu'utilisent les agents des visas sont coûteuses. De plus, nous avons constaté que les contrôles des recettes, des formulaires de visas et des systèmes informatiques sont insuffisants.

3.7 Les employés responsables du traitement des demandes d'immigration dans les bureaux à l'étranger sont très inquiets de la situation actuelle. Ils ont non seulement le sentiment d'agir à l'encontre de leurs propres valeurs

mais de prendre des décisions qui pourraient comporter des risques trop élevés et entraîner des coûts importants pour la société canadienne.

3.8 De façon générale, il y a lieu de s'interroger sérieusement, à savoir si le Ministère a les ressources et la capacité opérationnelle requises pour accomplir les tâches nécessaires à l'atteinte des niveaux annuels d'immigration établis par le gouvernement.

Contexte et autres observations

3.9 Citoyenneté et Immigration Canada est responsable, entre autres, d'établir la politique sur l'immigration, de sélectionner les immigrants et d'évaluer les demandes des visiteurs à l'étranger. Il protège également la santé et la sécurité des Canadiens en interceptant et en renvoyant dans leur pays d'origine les personnes qui n'ont pas le droit d'entrer ou de demeurer au Canada.

3.10 En 1999, environ 190 000 immigrants ont été admis au Canada. Le Programme d'immigration est composé de quatre grands volets : la famille, le volet économique, les réfugiés et les autres. Notre vérification a porté sur le volet économique qui compte pour 56 p.100 des immigrants admis chaque année. Ce volet vise à recruter des travailleurs qualifiés et des gens d'affaires.

3.11 La prestation des services d'immigration à l'étranger se fait par le biais d'un réseau complexe de 81 bureaux situés dans les ambassades, les hauts-commissariats et les consulats canadiens. Un personnel composé d'environ 210 agents canadiens et de 980 employés locaux y travaille et y traite, chaque année, un grand nombre de visas d'immigrant, de visas de visiteur et d'autorisations d'études et d'emploi temporaire. Plusieurs autres ministères et organismes fédéraux contribuent à l'atteinte des objectifs du Programme d'immigration, y compris le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada et Santé Canada.

3.12 Il est décevant de constater la similitude entre plusieurs des lacunes relevées dans le présent chapitre et celles dont nous avons fait état en 1990. Au cours des années, le gouvernement et le Ministère ont entrepris plusieurs initiatives pour corriger la situation, mais sans grands résultats.

3.13 Cette situation requiert une attention immédiate à la fois du Ministère et du gouvernement. D'une part, le Ministère doit améliorer l'efficacité du traitement des demandes d'immigration. Les bureaux à l'étranger croulent sous la paperasserie et la désuétude de leur technologie constitue un obstacle sérieux à l'amélioration du rendement. Le Ministère a besoin d'une bien meilleure information sur les ressources requises pour lui permettre d'assumer ses responsabilités en matière de traitement des demandes d'immigration. D'autre part, un investissement important de ressources peut être nécessaire pour combler les lacunes que nous avons observées et permettre au Ministère de réaliser les gains d'efficacité possibles que nous avons relevés. Il est particulièrement essentiel que, lors de l'établissement des niveaux d'immigration annuels, le gouvernement s'assure de maintenir un équilibre approprié entre les ressources allouées au Ministère et à ses partenaires fédéraux et la charge de travail que représente l'exécution des tâches requises pour les atteindre.

3.14 La révision de la *Loi sur l'immigration* que le Ministère entreprend présentement offre une excellente occasion de combler certaines des lacunes. Toutefois, le défi pour le gouvernement et le Ministère est énorme et complexe. Étant donné que le Parlement a manifesté un intérêt particulier à l'égard du Programme, en exigeant la présentation d'un plan annuel d'immigration, nous encourageons les parlementaires à surveiller de près la situation.

Le chapitre présente les réponses de Citoyenneté et Immigration Canada, de Santé Canada, de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien du renseignement de sécurité et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ils acceptent nos recommandations et notent que des initiatives sont actuellement en cours dans plusieurs secteurs.



Affaires indiennes et du Nord Canada

L'enseignement primaire et secondaire

Chapitre 4 – Points saillants

4.1 Affaires indiennes et du Nord Canada ne peut démontrer qu'il atteint l'objectif qu'il s'est fixé, à savoir aider les élèves membres d'une Première nation qui vivent dans une réserve à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations en matière d'éducation. Par exemple, le Ministère n'a pas l'assurance dont il a besoin que les élèves membres d'une Première nation reçoivent une éducation convenable sur le plan culturel. De plus, les progrès accomplis pour combler l'écart en matière de scolarisation qui touche les élèves indiens vivant dans les réserves ont été lents à un point inacceptable. Au rythme où les progrès sont réalisés actuellement, il faudra plus de 20 ans pour que leur niveau de scolarisation atteigne celui des autres Canadiens.

4.2 Pour obtenir cette assurance et bien s'acquitter de ses responsabilités, le Ministère doit régler plusieurs questions importantes, notamment définir son rôle en matière d'éducation, élaborer et utiliser des mesures de rendement adéquates, et améliorer son rendement opérationnel. Tout en s'attaquant à ces questions, le Ministère devra davantage tenir compte des besoins culturels et particuliers des élèves indiens, de même que des facteurs socio-économiques qui peuvent influencer sur la réussite scolaire.

4.3 Cette situation est complexe et nécessite une solution rapide. L'urgence augmentera à mesure que les exigences s'accroîtront en matière d'éducation par suite de l'accroissement de la population dans les réserves, des changements technologiques et de la modification des programmes provinciaux d'enseignement, sur lesquels se fie le Ministère. Même si celui-ci a cerné ou amorcé plusieurs projets de réforme de l'éducation, il lui reste toujours à prendre les mesures importantes qui permettront de régler ces questions.

Contexte et autres observations

4.4 Le Ministère est habilité à jouer un rôle actif dans la prestation de l'enseignement primaire et secondaire des enfants indiens vivant dans les réserves. Même s'il a choisi de se fier aux Premières nations et aux provinces pour la conception et la prestation d'une éducation appropriée, il reconnaît que cette approche ne diminue pas sa responsabilité et son obligation de rendre des comptes.

4.5 Pendant plus d'un siècle, des lois, des traités avec les Indiens et des politiques gouvernementales ont façonné le mandat et les responsabilités des Affaires indiennes et du Nord Canada en matière d'éducation.

4.6 En ce moment, quelque 117 000 élèves inscrits aux écoles primaires et secondaires vivent dans une réserve. Les coûts budgétés actuels, sans compter les coûts de construction et d'entretien des écoles, s'élèvent à environ un milliard de dollars par année.

Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît l'importance des questions soulevées dans le présent chapitre. Il est d'avis que l'initiative Rassembler nos forces : Le Plan d'action du Canada pour les questions autochtones, ainsi que d'autres projets prévus en éducation auxquels il participe avec les Premières nations et les gouvernements provinciaux, aideront à combler l'écart en matière de scolarisation dont fait état ce chapitre.



Agence des douanes et du revenu du Canada

Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d'entrée

Chapitre 5 – Points saillants

5.1 L'Agence des douanes et du revenu du Canada déploie beaucoup d'efforts pour moderniser ses opérations douanières et utiliser plus efficacement les technologies existantes. Cependant, nous avons constaté que plusieurs améliorations importantes s'imposaient.

5.2 Une stratégie claire et complète d'observation de la loi et des règlements est un élément essentiel de promotion de cette observation. Les douanes n'ont pas encore de stratégie globale d'observation décrivant clairement leurs plans pour encourager l'observation volontaire, ainsi que leur approche en vue d'une exécution responsable.

5.3 Nous avons constaté que l'évaluation des risques était incomplète : les douanes ne disposent pas de l'information importante nécessaire provenant de plusieurs ministères et organismes, pour évaluer pleinement les risques auxquels leurs inspecteurs sont confrontés. Il faut qu'elles déterminent les secteurs où les risques sont les plus élevés afin d'établir la meilleure façon de les contrôler. Nous avons recommandé que les douanes mettent plus d'empressement à obtenir une description précise des risques qu'elles doivent assumer, aux divers bureaux d'entrée, en raison des responsabilités qu'elles doivent y exercer au nom d'autres ministères — par exemple, au nom de Citoyenneté et Immigration Canada, de Santé Canada et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments — et qu'elles utilisent les données ainsi obtenues pour faire une évaluation nationale des risques. Il leur faut également établir avec ces ministères un protocole d'entente à jour qui décrit les responsabilités et les rôles de chacun.

5.4 Nous avons également constaté que les inspecteurs des douanes à la frontière et dans les aéroports ont besoin d'être mieux équipés pour effectuer le travail complexe qui leur est confié. Ils doivent faire appliquer les lois et règlements sur les douanes et l'accise et prendre des décisions de tout ordre pour de nombreux autres ministères. Lors du traitement des voyageurs, les inspecteurs des douanes doivent prendre très rapidement des décisions. Les douanes possèdent de l'information, des systèmes et des programmes de formation pour aider leurs agents, mais l'information n'est pas communiquée uniformément, les systèmes doivent être améliorés et la formation est inégale.

Contexte et autres observations

5.5 En 1998–1999, le programme des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada a permis de traiter plus de 104 millions de voyageurs arrivant au Canada aux points ou bureaux d'entrée. Environ la moitié d'entre eux étaient des résidents du Canada qui revenaient au pays. La plupart des voyageurs entrent au Canada par transport routier en provenance des États-Unis (79 p. 100) ou par transport aérien (17 p. 100). Depuis 1991–1992, le nombre de voyageurs arrivant par la route a diminué, tandis que le nombre de voyageurs aériens a crû de près de 48 p. 100, en partie en raison de l'Accord Canada–États-Unis sur l'ouverture des espaces aériens.

5.6 Au fil des ans, le rôle des douanes a évolué. Autrefois, elles s'occupaient surtout de percevoir des recettes; désormais elles ont pour rôle de faciliter l'entrée des voyageurs et des marchandises, de protéger la société canadienne et de promouvoir la compétitivité des entreprises canadiennes.

5.7 Les douanes fonctionnent dans un environnement qui continue d'évoluer. Pour faire face à ce changement, elles ont préparé en 1990 et en 1998 des documents d'étude qui servent de schéma directeur pour préciser leur orientation future et les initiatives à prendre dans ce contexte. Les douanes ont franchi des étapes importantes pour atteindre les objectifs qu'elles s'étaient fixés en 1990. Elles viennent de diffuser un projet de plan d'action quinquennal pour la mise en oeuvre des initiatives exposées dans le document d'étude de 1998.

Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada sont intégrées au présent chapitre. L'Agence est d'accord avec nos sept recommandations et ses réponses présentent un certain nombre de mesures visant à leur donner suite.



Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances

Le traitement des demandes de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental

Chapitre 6 – Points saillants

6.1 En 1994, le gouvernement a restreint le délai pour présenter une demande de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental (RS&DE) aux 18 mois suivant l'année au cours de laquelle les contribuables ont engagé les dépenses. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'Agence ou l'ADRC) a alors reçu 16 000 demandes supplémentaires, qui représentaient 2,8 milliards de dollars en crédits d'impôt pour les années d'imposition remontant jusqu'à 1985.

6.2 Notre vérification a révélé que le traitement de ces demandes a manqué de cohérence à plusieurs égards. Ces manques de cohérence ont compromis l'équité du processus d'examen. De plus, il y a eu de graves divergences d'opinions au sein de l'Agence quant à la façon dont il convenait de régler un différend avec un demandeur au sujet d'une demande importante. L'Agence n'a pas su montrer qu'elle avait des mécanismes efficaces pour résoudre de telles divergences d'opinions entre ses agents pour des cas particuliers.

6.3 Le manque de clarté quant aux projets admissibles s'est traduit par un certain nombre de demandes non résolues, remontant jusqu'à 1985. Les crédits d'impôt correspondants s'élèvent à des centaines de millions de dollars. Depuis la création du programme de RS&DE, il y a des désaccords entre demandeurs et administrateurs ainsi qu'entre administrateurs sur ce qui constitue une activité ou un projet admissible, sur le degré de rigueur avec lequel un agent scientifique doit examiner une demande et sur l'étendue de la documentation qui doit être présentée à l'appui des demandes. Il faut au plus tôt adopter des règles plus claires afin que le programme soit exécuté et administré avec efficacité et efficience.

6.4 L'Agence a reconnu la nécessité d'améliorer l'administration du programme. À cette fin, en novembre 1998, après avoir consulté les intéressés, le ministre du Revenu national a publié un plan d'action. L'Agence a créé une nouvelle direction chargée du programme et elle a nommé un nouveau chef pour cette direction.

6.5 Selon notre vérification, l'Agence devrait améliorer l'évaluation du risque que les demandes des contribuables ne soient pas admissibles afin que le personnel scientifique et les vérificateurs puissent concentrer leurs efforts sur celles qui comportent les risques les plus élevés. L'Agence gère le risque d'inadmissibilité en effectuant des contrôles de la complétude, des évaluations du risque, des vérifications et des examens scientifiques.

6.6 Il se peut qu'une évaluation effectuée par le ministère des Finances et par l'Agence ait surestimé les dépenses supplémentaires au titre de la RS&DE générées par le programme. Selon cette évaluation, le programme de la RS&DE aurait entraîné une augmentation nette du revenu réel du Canada de 20 millions de dollars à 55 millions de dollars par année.

Contexte et autres observations

6.7 Le gouvernement fédéral favorise la recherche-développement dans le secteur privé au moyen d'encouragements ou stimulants fiscaux. Les contribuables reçoivent des crédits d'impôt après avoir engagé des dépenses pour leurs projets.

6.8 Selon les systèmes d'information de l'Agence, environ 11 000 sociétés et particuliers ont déclaré plus de 10 milliards de dollars en dépenses de RS&DE pour 1997, demandant ainsi des crédits d'impôt de quelque deux milliards de dollars. Les grandes sociétés ont déclaré 85 p. 100 de ces dépenses.

6.9 Un personnel comptant 144 conseillers scientifiques et 268 vérificateurs des comptes examine les demandes dans 37 bureaux des services fiscaux, partout au Canada. Les conseillers déterminent si les travaux sont admissibles dans le cadre du programme, tandis que les vérificateurs examinent les coûts qui sont déclarés afin de déterminer s'ils sont admissibles.

6.10 Un objectif clé du plan d'action de l'Agence pour 1998 était de réduire l'incertitude quant à l'admissibilité des projets scientifiques. Par conséquent, l'Agence et le secteur privé ont proposé une définition de ce qu'est un projet de RS&DE admissible qui, à notre avis, modifie l'étendue des dépenses et des travaux de RS&DE admissibles et pourrait se traduire par des coûts supplémentaires en crédits d'impôt. Toute modification importante apportée à la définition d'un projet admissible devrait être revue par le ministère des Finances qui doit répondre des coûts du programme, de ses objectifs en matière de politique et des dispositions législatives connexes.

Les réponses de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et du ministère des Finances sont incluses dans le chapitre. Ces réponses décrivent les mesures qui ont été et qui seront prises pour donner suite à nos recommandations.



Gendarmerie royale du Canada

Les services offerts aux responsables de l'application de la loi

Chapitre 7 – Points saillants

7.1 Le niveau de service que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) offre aux responsables de l'application de la loi ne répond pas aux besoins de cette clientèle. Par exemple, le Centre d'information de la police canadienne, un système d'une importance capitale qui fournit des renseignements aux policiers, aux tribunaux, aux établissements correctionnels et aux agents de libération conditionnelle, était inaccessible 11 p. 100 du temps l'an dernier, à l'échelle régionale ou nationale. Les analyses d'empreintes génétiques (analyses de l'ADN) prennent trop de temps et ne sont utilisées que dans les cas les plus graves. On ne tire donc pas pleinement profit de cette technique pour le renforcement de la sécurité publique. Les casiers judiciaires et les dossiers d'empreintes digitales dont il faut assurer la saisie dans les banques de données s'accumulent : l'arriéré peut aller jusqu'à deux mois. Par conséquent, les dossiers auxquels ont accès les forces policières et autres intervenants ne sont pas à jour. En outre, les vérifications de casier judiciaire demandées par des employeurs ou des organismes bénévoles prennent trop de temps.

7.2 Il est essentiel que la haute direction de la GRC prenne des mesures propres à éliminer l'arriéré dont font état un grand nombre des services et à améliorer leur efficacité. La GRC doit, en particulier, rationaliser le nombre de ses laboratoires en vue de rehausser leur niveau de service. Elle doit par ailleurs améliorer de façon marquée ses systèmes de mesure du rendement et de communication des résultats. Il est important que les usagers, la haute direction de la GRC et les membres du Parlement soient mis au courant de ces résultats.

7.3 Il faut repenser les dispositions prises en 1966 par le gouvernement fédéral et les provinces pour la prestation des services offerts aux responsables de l'application de la loi. Il est temps d'établir une entente parfaitement claire entre tous ces responsables — que ce soit au fédéral, au provincial ou au municipal — sur le niveau de service, les dispositions de financement, la contribution des usagers, la gestion et la reddition de comptes. Cette nouvelle entente exigera la collaboration de toutes les parties.

Contexte et autres observations

7.4 La GRC fournit une gamme de services essentiels aux responsables de l'application de la loi au Canada : la police, les tribunaux, les prisons et les commissions de libération conditionnelle. Ces services comprennent l'identification dactyloscopique, les casiers judiciaires, les laboratoires judiciaires, les renseignements criminels et l'accès en direct à des banques de données comme celles de l'immatriculation des véhicules, des permis de conduire, des personnes recherchées et des biens volés. En 1998–1999, la GRC a dépensé environ 122 millions de dollars pour la prestation de ces services.

7.5 Il existe un certain nombre de secteurs où il convient de louer la GRC pour la bonne gestion de ses services : elle a réussi à garder fonctionnel l'ancien système d'information du Centre d'information de la police canadienne pendant qu'elle attendait un nouveau système; elle a mis en application de nouvelles techniques judiciaires telles que l'analyse de l'ADN; elle est en train d'élaborer une banque de données d'empreintes génétiques; et elle a apporté des améliorations substantielles à ses systèmes d'identification dactyloscopique et de casiers judiciaires.

7.6 Notre dernière vérification des services offerts aux responsables de l'application de la loi date de 1990. Nous avons fait alors un certain nombre de recommandations visant à améliorer l'économie et l'efficacité des opérations. Bon nombre de nos recommandations n'ont été prises en considération que tout récemment; d'autres

ont été laissées pour compte. Les services nationaux de la GRC ont été, au cours de la dernière décennie, examinés à diverses reprises par Solliciteur général Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la GRC elle-même.

La GRC est d'accord avec les constatations et indique qu'elle prendra des mesures pour remédier aux problèmes.



Ministère des Finances

La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever

Chapitre 8 – Points saillants

8.1 Le programme de gestion de la dette du Canada est une activité bien gérée dans l'ensemble. Cependant, à l'instar de tout programme, il faut l'adapter à l'évolution de son environnement. Nous avons constaté trois secteurs où le ministère des Finances doit revoir ses pratiques. Il doit notamment :

- établir un éventail plus complet de mesures du rendement pour garantir qu'il possède une base fiable pour évaluer la mesure dans laquelle le programme atteint ses objectifs. À l'heure actuelle, le Ministère se sert d'un éventail de données à l'interne, mais il rend compte de son rendement pour un seul objectif, soit le ratio de la dette à taux fixe à la dette totale, maintenant aux deux tiers;
- améliorer la transparence pour assurer la reddition de comptes au public non seulement des avantages, mais également des coûts des décisions portant sur tous les aspects de la gestion de la dette. Au cours des dernières années, le gouvernement a augmenté considérablement la part de la dette à taux fixe et le niveau des réserves de liquidités internationales, et il a établi des objectifs pour les titres au détail — mais sans divulguer les coûts prévus de ces décisions;
- modifier la gestion de la planification stratégique en consultant un éventail de spécialistes de l'extérieur pour avoir l'assurance d'obtenir des conseils complets et indépendants.

Contexte et autres observations

8.2 À la fin de 1998–1999, la dette portant intérêt du Canada s'établissait à 595 milliards de dollars et les frais d'intérêt annuels, à 41,4 milliards de dollars. La gestion de la dette est la responsabilité du ministère des Finances, en collaboration avec la Banque du Canada et Placements Épargne Canada.

8.3 Le principal objectif du programme de gestion de la dette est de fournir à l'État un financement stable, à faible coût, tout en maintenant la liquidité des marchés nationaux pour cette dette. Un autre objectif est de garantir l'existence de réserves suffisantes dans le Compte du fonds des changes pour atténuer la volatilité du taux de change sur le dollar canadien.

8.4 Nous avons constaté que le groupe de personnes qui gèrent ce programme sont fort dévouées. Elles surveillent étroitement l'évolution de la situation financière et économique qui pourrait influencer sur les activités de gestion de la dette et elles consultent régulièrement les opérateurs des marchés financiers. Elles se servent de techniques de modélisation de pointe pour déterminer les risques que pose la gestion de la dette et choisir des stratégies appropriées à cet égard.

8.5 Notre vérification a porté sur la façon dont les gestionnaires de la dette mesurent le rendement, sur l'information qu'ils communiquent et sur la régie du programme, plutôt que sur les choix qu'ils font ou les analyses qui justifient ces choix.

8.6 Au cours des dernières années, le gouvernement a pris d'importantes décisions concernant la gestion de la dette fédérale. Il a augmenté la part de la dette à taux fixe à plus long terme pour la porter aux deux tiers de la dette totale, ce qui représente quelque 18 p. 100 de plus qu'il y a trois ans. Si des titres à taux fixe à plus long terme rendent les coûts de l'intérêt plus prévisibles et réduisent le risque de refinancement, ils sont généralement plus coûteux, car les taux d'intérêt à long terme sont normalement plus élevés que les taux d'intérêt à court terme.

8.7 Au cours de la même période de trois ans, les réserves de liquidités internationales du Canada ont plus que doublé, pour s'établir à 25 milliards de dollars US. Un niveau élevé de réserves de liquidités internationales améliore la capacité du gouvernement de favoriser la stabilité de la valeur du dollar canadien et fournit également un large réservoir de fonds qui peuvent être utilisés pour financer les besoins imprévus. Cependant, il y a un coût à cela, car l'intérêt payé sur les emprunts en devises étrangères est généralement plus élevé que l'intérêt gagné sur les actifs en devises.

8.8 Nous avons examiné également la vente des titres au détail — les obligations d'épargne du Canada et les obligations à prime du Canada. Nous avons remarqué que, malgré les efforts de marketing déployés récemment pour ces obligations et la création d'un organisme de service spécial pour les commercialiser de façon dynamique, rien ne prouve de façon concluante que le programme des titres au détail est rentable. Nous encourageons le gouvernement à réexaminer le rôle du programme des titres au détail et ses répercussions sur les coûts. Nous l'encourageons également à communiquer les résultats de cet examen lorsqu'il l'aura réalisé.

Les réponses du Ministère à nos recommandations sont incluses dans le chapitre. Le Ministère accepte l'esprit de nos recommandations, en majeure partie, et indique comment il compte y répondre.



La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines

Une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

Chapitre 9 – Points saillants

9.1 Nous avons réalisé cette étude pour attirer l'attention du Parlement sur l'urgence de régler des problèmes de longue date et de s'attaquer aux nouveaux défis liés à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

9.2 Le cadre actuel qui régit la gestion des ressources humaines dans le « noyau » de la fonction publique est dépassé et indûment complexe. Les systèmes administratifs sont lourds, coûteux et désuets. Ce cadre ne convient pas à un environnement qui exige souplesse et adaptabilité et qui est confronté à des défis majeurs en matière de gestion des ressources humaines et à un marché du travail de plus en plus concurrentiel.

9.3 La dotation dans la fonction publique est une source importante de frustration tant pour les gestionnaires que pour les employés. Le système, axé sur les règles, est inefficace. Les gestionnaires doivent posséder plus de pouvoirs en matière de dotation, mais ils doivent également être tenus de rendre compte de leurs décisions, et ce, de façon plus claire. Les intérêts des employés doivent être respectés, mais il est urgent de moderniser et de rationaliser le système de dotation et les mécanismes de recours connexes.

9.4 Depuis longtemps, on s'inquiète au sujet de la « responsabilité éparpillée » en matière de gestion des ressources humaines. La responsabilité et l'obligation de rendre compte des changements nécessaires pour simplifier, rationaliser et renforcer le régime actuel de gestion des ressources humaines doivent être clairement attribuées et appuyées adéquatement. Cela est particulièrement important dans les domaines où la responsabilité est divisée.

- Dans la gestion des ressources humaines, les sous-ministres — les dirigeants des principales organisations du gouvernement — sont considérés comme étant responsables avant tout de l'administration d'un cadre prescrit par les organismes centraux. Le rôle des sous-ministres doit évoluer de façon importante. Ils doivent être les principaux responsables de l'établissement et du maintien d'un milieu de travail sain dans leurs ministères et leurs responsabilités à l'égard de la gestion des ressources humaines doivent être énoncées officiellement. Les sous-ministres doivent être tenus de rendre compte de la façon dont leurs ministères s'acquittent de ces responsabilités, et ce, de façon claire.
- La Commission de la fonction publique doit engager un dialogue avec le Parlement sur les changements à apporter à ses activités et à la façon de s'acquitter de ses responsabilités pour assurer la protection du principe du mérite. Ce dialogue doit porter sur la nécessité d'une réforme législative de la dotation. La Commission doit aussi améliorer l'information communiquée sur le rendement des ministères quant au respect des dispositions et des principes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.
- Le Conseil du Trésor doit améliorer l'information qu'il communique au Parlement sur les aspects de la gestion des ressources humaines dont il est responsable. De plus, il faut préciser la responsabilité des sous-ministres quant à l'information communiquée sur la qualité et l'efficacité de la gestion des ressources humaines de leurs ministères.

Contexte et autres observations

9.5 Le « noyau » de la fonction publique est maintenant beaucoup plus petit qu'il ne l'a été depuis le début des années 1970. Au cours des dix dernières années, il a diminué de près de 100 000 employés et comptait quelque 143 000 employés à la fin de 1999. La réduction des effectifs, la dévolution, la privatisation, le recrutement limité et d'autres mesures ont contribué à cette diminution. Plus de 50 000 fonctionnaires ont quitté le « noyau » de la fonction publique (dont le Conseil du Trésor est l'employeur) pour des « employeurs distincts » comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

9.6 Les travailleurs du savoir représentent maintenant 55 p. 100 des fonctionnaires (en hausse par rapport à 33 p. 100 il y a 15 ans). Ils nourrissent de nouvelles attentes à l'égard du milieu de travail, qui rendent les changements encore plus nécessaires.

9.7 Le pourcentage des fonctionnaires âgés de 45 à 54 ans a pratiquement doublé au cours des 14 dernières années. En outre, d'ici une dizaine d'années, 70 p. 100 des hauts fonctionnaires seront admissibles à la retraite. Cela laisse présager une crise du leadership. De plus, les jeunes sont sous-représentés : le pourcentage des fonctionnaires de moins de 35 ans est à peu près la moitié de celui de la main-d'oeuvre canadienne.

9.8 En 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor estimait qu'il existait 840 taux de rémunération distincts et 70 000 règles régissant la paie et les avantages sociaux. En 1997, les manuels du personnel et d'administration de la paie du Conseil du Trésor comptaient plus de 12 000 pages d'instructions. Il faut 119 jours civils en moyenne pour mener à terme un concours interne dans le « noyau » de la fonction publique, sans compter le temps de traitement des appels. C'est à peu près deux fois plus que le temps qu'il n'en faut dans certaines organisations quasi publiques, selon celles-ci. Pour un nouveau poste qui doit être classifié, la dotation exige 230 jours civils en moyenne — près de huit mois.

Dans sa réponse commune, le gouvernement convient de la nécessité d'un cadre solide pour la gestion des ressources humaines et de l'importance d'une fonction publique saine. Il est plus optimiste que le vérificateur général face à certaines questions et fait mention de récentes initiatives visant à régler certains problèmes. Dans sa réponse complémentaire, la Commission de la fonction publique a indiqué qu'elle poursuivait ses efforts pour améliorer les systèmes de dotation et pour amorcer un dialogue avec le Parlement.