

**L'évaluation de l'efficiencce et de l'efficacité
du Protocole d'entente relatif
à des services aériens conclu entre
le Service correctionnel du Canada et la GRC**

Présenté au

Service correctionnel du Canada

Préparé par

progestic international inc.

222, rue Queen
Bureau 400
Ottawa (Ontario)
K1P 5V9

Le 24 octobre 2001

TABLE DES MATIÈRES

1	SOMMAIRE.....	1
2	INTRODUCTION.....	3
2.1	OBJECTIFS LIÉS À L'EXAMEN.....	3
2.2	OBJET DE L'EXAMEN ET APPROCHE UTILISÉE.....	3
2.3	REMERCIEMENTS.....	4
3	CONTEXTE.....	5
4	RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS.....	8
5	CONCLUSIONS DÉTAILLÉES.....	9
5.1	CONTRIBUTION DU PE À L'AMÉLIORATION DE LA PRESTATION DES SERVICES.....	9
5.1.1	<i>Visites plus fréquentes et présence accrue dans les unités opérationnelles.....</i>	<i>9</i>
5.1.2	<i>Accroissement de la sécurité du public par le biais d'une utilisation réduite du transport commercial ou public de détenus.....</i>	<i>10</i>
5.1.3	<i>Accroissement de l'efficacité du transfèrement de détenus.....</i>	<i>11</i>
5.1.4	<i>Amélioration des communications et des relations avec les parties intéressées et les partenaires.....</i>	<i>12</i>
5.2	AUGMENTATION DE LA PRODUCTIVITÉ ET ÉCONOMIES DE COÛTS.....	12
5.2.1	<i>Économies accrues en ce qui concerne tant les coûts de déplacement que les coûts de transfèrement.....</i>	<i>12</i>
5.2.2	<i>Augmentation de productivité et économies de coûts découlant de l'application du PE.....</i>	<i>14</i>
5.3	L'APPLICATION DU PE EST GÉRÉE DE FAÇON EFFICACE ET EFFICIENTE.....	14
5.3.1	<i>Le processus de facturation est adéquatement géré.....</i>	<i>14</i>
5.3.2	<i>Production de rapports périodiques exacts en temps opportun.....</i>	<i>15</i>
5.3.3	<i>Surveillance adéquate de l'application du PE par le biais de l'examen des indicateurs de rendement.....</i>	<i>15</i>
5.3.4	<i>Exploitation optimale des ressources par le biais d'une stratégie de sensibilisation efficace et efficiente.....</i>	<i>16</i>
6	PLAN D'ACTION PROPOSÉ.....	17

Annexe A – Temps de déplacement estimatif entre l'AC et divers établissements du SCC

Annexe B – Comparaison de coûts : flotte aérienne de la GRC et vol commercial

Annexe C – Plan d'action du Service correctionnel du Canada (additif au présent rapport)

1 SOMMAIRE

La Direction de la vérification et de l'accréditation du Service correctionnel du Canada (SCC) a demandé un examen de l'efficacité du Protocole d'entente (PE) relatif à des services aériens, tel que conclu entre le SCC et la Gendarmerie royale canadienne (GRC) en septembre 1999, et elle souhaiterait aussi obtenir une opinion à ce sujet.

Ce PE vise pour l'essentiel à assurer la prestation efficace des programmes du SCC, de manière à lui permettre d'économiser des coûts et d'accroître sa productivité. Nous avons aussi été invités à nous prononcer sur la question de savoir si ledit PE était géré efficacement.

En mars 2000, un cadre d'évaluation a été mis au point et a permis d'identifier les critères qui pourraient servir à mesurer l'efficacité globale du PE. Notre examen a révélé que dans plusieurs cas, les critères d'évaluation suggérés n'ont jamais été établis ni mis en application au SCC, ce qui limite du même coup notre capacité de tirer une conclusion définitive en ce qui a trait à l'efficacité de la mise en oeuvre du PE.

Nous estimons cependant qu'il existe suffisamment de preuves pour affirmer que la mise en oeuvre du PE a permis au Ministère de réaliser des économies aux plans de l'efficacité et de la productivité.

Étant donné que l'information comparative détaillée relative à l'exercice financier n'est pas disponible en ce qui concerne le nombre de transfèrements de détenus effectués et que les systèmes d'information et de collecte de données nécessaires à l'évaluation n'ont pas été mis au point (ni déployés, par conséquent), l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de déclarer catégoriquement que le SCC avait réalisé les économies anticipées aux plans de l'efficacité et de la productivité. Cela étant dit, notre analyse des dépenses inscrites au poste « Transfèrement de détenus – Transfèrement – Services aériens de la GRC » dans le système financier ministériel révèle qu'en dépit d'une réduction du tarif par mille marin facturé au SCC pour l'utilisation de la flotte aérienne, les dépenses globales pour l'exercice financier 2000-01 ont augmenté d'environ 35 % par rapport à l'exercice financier précédent. L'utilisation des services aériens de la GRC s'est donc considérablement accrue.

Notre examen des dossiers établis par le coordonnateur des transfèrements nationaux a révélé que les dépenses en temps supplémentaire en 2000-01 ont chuté dans une large mesure par rapport à l'exercice financier précédent. Jumelée à l'utilisation accrue des services aériens de la GRC, cette réduction de coûts s'est traduite par un accroissement marqué de la productivité et de l'efficacité des services de transfèrement. De plus, notre étude de vols sélectionnés effectués à l'aide de la flotte de la GRC a indiqué qu'en dépit des importantes économies de coûts réalisées sur ces vols, il appert que, dans l'ensemble, le personnel du SCC n'a utilisé la flotte de la GRC que de façon limitée. Cette utilisation minimale de la flotte et les coûts en immobilisations engagés aux fins de l'acquisition de l'avion du SCC effaceront peut-être toute économie de coûts éventuelle qui serait normalement enregistrée par le Service.

Nous recommandons par ailleurs que le SCC fasse une priorité de la nomination d'un cadre du Service qui pourrait ensuite s'occuper du bureau de première responsabilité (BPR) ayant comme mandat global de gérer l'application du PE. Ce bureau pourrait aussi élaborer une stratégie de

communication et de sensibilisation pour le SCC, suivant laquelle seraient établis les paramètres d'utilisation de la flotte de la GRC ainsi que les avantages globaux tirés de cette flotte. On devrait aussi envisager de mettre au point une approche ou une stratégie qui permettrait de répondre aux préoccupations suscitées par la question de l'assurance accident AMEX ainsi que par le fait que les employés qui utilisent la flotte de la GRC ne sont pas admissibles au plan de milles aériens. Nous reconnaissons que ces problèmes ont et continueront d'avoir un impact au sein de la fonction publique fédérale et que le SCC ne dispose pas des moyens qui lui permettraient de composer avec cet impact, mais nous croyons quand même que le Service devrait élaborer une approche pour atténuer ces difficultés et préoccupations.

L'élaboration et la mise en oeuvre de nouveaux systèmes, stratégies et processus visant à gérer adéquatement l'application du PE nécessiteront un plan d'action dans lequel devrait être identifié chaque projet à réaliser, la séquence de réalisation des projets et la quantité d'efforts et de temps qu'il faudra consentir pour les mener à bien. Ce plan devra aussi être exhaustif et faire mention de toutes les activités que le Ministère devra poursuivre pour récolter tous les avantages potentiels découlant du PE.

2 INTRODUCTION

La Direction de la vérification et de l'accréditation du Service correctionnel du Canada (SCC) a mandaté Progestic International Inc. pour qu'il examine, évalue et commente l'efficacité et l'efficience du Protocole d'entente (PE) relatif à des services aériens signé par le SCC et la Gendarmerie royale canadienne (GRC) en octobre 1999.

2.1 Objectifs liés à l'examen

Trois objectifs étaient liés à l'examen. Les voici, présentés sous forme de questions :

Le PE a-t-il contribué à l'amélioration du service par le biais des réalisations suivantes :

- Visites plus fréquentes et présence accrue du personnel dans les unités opérationnelles;
- Recours moins fréquent au transport commercial ou public des détenus s'étant traduit par un accroissement de la sécurité du public;
- Accroissement de l'efficacité des transfèvements de détenus; et
- Communications et relations améliorées avec les parties intéressées et les partenaires.

Le PE a-t-il permis d'accroître la productivité et d'économiser des coûts, tel qu'évalué au départ, par le biais des réalisations suivantes :

- Économies de coûts accrues en ce qui concerne les déplacements et le transfèrement de détenus; et
- Économies découlant d'un accroissement de la productivité.

Les objectifs établis liés au PE ont-ils été atteints et ledit PE est-il géré de manière efficace et efficiente, si l'on s'en fie aux réalisations suivantes :

- Processus de facturation bien géré;
- Processus de déclaration périodique bien synchronisé et précis;
- Surveillance adéquate du PE et examen des indicateurs de rendement; et
- Exploitation optimale des ressources suivant une stratégie de sensibilisation efficace et efficiente.

2.2 Objet de l'examen et approche utilisée

Compte tenu de l'objet de l'examen, l'approche suivante a été adoptée :

- Examen du PE signé par le SCC et la GRC relativement aux services aériens fournis par ladite GRC;
- Examen du cadre d'évaluation daté du 30 mars 2000 et qui avait été préparé à l'origine afin d'appuyer l'évaluation du PE;

- Examen et analyse de données financières et autres, y compris le document d'analyse coûts-avantages, tels qu'entrepris par le SCC dans la foulée de sa décision de négocier le PE;
- Réalisation d'entrevues et de sondages auprès d'employés sélectionnés du SCC et de la GRC;
- Examen de la documentation et des données disponibles pouvant servir à justifier le recours aux services de la flotte de la GRC;
- Examen d'un échantillon de factures et de paiements effectués par le SCC pour l'utilisation de la flotte aérienne de la GRC; et
- Analyse et établissement de conclusions et élaboration de recommandations qui pourraient contribuer à améliorer la gestion globale de l'application du PE.

2.3 Remerciements

Nous souhaitons exprimer notre gratitude au personnel du SCC et de la GRC pour avoir coopéré avec nous et nous avoir aidés à réaliser la présente étude. Nous remercions aussi toutes les personnes concernées d'avoir répondu à nos questions dans un esprit constructif et sans arrière-pensée.

3 CONTEXTE

Le Service correctionnel du Canada (SCC) loge des délinquants sous responsabilité fédérale dans ses établissements et centres correctionnels communautaires ainsi que dans plus de 150 centres résidentiels communautaires gérés par des organismes communautaires à but non lucratif. Il gère aussi des bureaux de libération conditionnelle et des bureaux de districts prodiguant de la supervision à des délinquants libérés sous conditions dans leur collectivité. Ces installations sont situées partout au Canada, dans chaque province et territoire, y compris le Nunavut. De plus, le SCC maintient en vigueur des accords d'échange de services avec la plupart des provinces et territoires pour des services d'hébergement et d'autres services tels que la surveillance des libérés conditionnels, la fourniture de traitements à des délinquants, etc. Il est aussi tenu, en vertu de nouveaux accords passés avec des communautés autochtones, de collaborer étroitement avec ces communautés au sein de collectivités rurales et éloignées.

Le SCC est un ministère décentralisé et dispersé au plan géographique, et il n'est pas possible de se rendre au site de bon nombre de ses centres opérationnels en empruntant une liaison aérienne commerciale. Bien que le personnel de l'administration centrale (AC) du SCC ne représente qu'une petite fraction de l'effectif total du Ministère, il n'en joue pas moins un rôle primordial dans la fourniture d'un soutien opérationnel et stratégique à la haute direction. Le personnel de l'AC surveille aussi l'application de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, s'assurant dans le processus que des normes sont élaborées et appliquées de façon uniforme à l'échelle nationale et que des mécanismes de responsabilisation sont utilisés afin de contrôler le rendement et de mesurer les résultats.

En plus de collaborer étroitement avec la GRC, le SCC travaille dans le cadre de partenariats bien établis avec les autres composantes du ministère du Solliciteur général, y compris la Commission nationale des libérations conditionnelles, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le ministère du Solliciteur général lui-même.

Au sein du ministère du Solliciteur général, deux organismes sont responsables du transport de détenus, soit la GRC et le SCC. La GRC doit voir à transporter les délinquants condamnés afin de les mettre sous la garde du SCC dans des pénitenciers fédéraux et le SCC doit quant à lui assurer le transport de tous les délinquants pendant qu'ils se trouvent sous sa garde. Compte tenu du fait que la GRC exploite une flotte aérienne à l'échelle du Canada et qu'elle est confrontée depuis fort longtemps aux problèmes liés au transport de détenus, le SCC et la GRC ont conclu un PE en 1991 afin d'aider le SCC à assurer ce type de transport.

Mais ce PE ne prévoyait pas la fourniture d'un service prioritaire (spécialisé) au SCC, ce qui a contraint celui-ci à s'en remettre au transport commercial pour transporter des détenus lorsque la GRC ne pouvait satisfaire ses exigences en matière d'échéances et d'urgences. Comme la flotte de la GRC ne comprend pas d'avions de 50 sièges ou plus, le SCC fut et continue d'être obligé de nolisier des avions pour transporter des détenus à l'échelle du Canada. Au besoin, le SCC recourt aussi aux services de lignes aériennes commerciales au Canada ou pour se rendre à l'étranger et en revenir. Le budget annuel total du transport aérien, y compris le coût des vols, de l'hébergement et des repas, et les coûts engagés par le personnel du SCC qui s'occupe du

transport des détenus, s'élève à environ 1 million \$. Le PE conclu avec la GRC représente environ 30 % (300 000 \$) de ces coûts.

Compte tenu de l'augmentation du nombre de délinquants violents¹ se trouvant sous sa garde et de la nécessité accrue d'assurer la sécurité du public lors du transfèrement de détenus, le SCC a conclu qu'il était dans son meilleur intérêt de passer un nouveau PE avec la GRC. Ce nouvel accord allait d'abord viser à procurer au SCC un service aérien prioritaire et à lui permettre, du même coup, de moins dépendre du transport commercial et d'accroître, du même coup, la sécurité du public.

La façon la plus facile d'accéder aux installations du SCC non situées à proximité d'un aéroport commercial est d'utiliser des aéronefs pouvant atterrir sur les pistes de petits aéroports et en décoller, et pouvant être mis à la disposition du SCC sur préavis raisonnablement court. Un tel service pourrait être fourni par la flotte aérienne de la GRC. Ce moyen de transport plus efficace permettrait aussi à tous les gestionnaires et employés du SCC de visiter les installations éloignées, ce qui les aiderait à mieux comprendre, soutenir et combler les exigences opérationnelles fondamentales de ces installations, y compris les conditions dans lesquelles les détenus et le personnel du SCC évoluent.

Une analyse coûts-avantages d'un certain nombre de solutions de rechange s'offrant au SCC a été entreprise afin de déterminer la façon la plus efficace et la plus efficiente de répondre aux exigences du SCC. La présente étude a révélé que ces exigences pourraient être le mieux satisfaites si le SCC faisait l'acquisition d'un avion et l'intégrait à la flotte de la GRC, lequel organisme serait responsable de son entretien et de sa gestion. Ainsi un avion conforme aux exigences du Service serait stationné à Ottawa et les deux organisations s'en serviraient pour combler leurs besoins opérationnels. Le SCC aurait priorité quant à l'utilisation de cet avion et aurait aussi accès à d'autres avions de la GRC à l'échelle du Canada. En contrepartie, la GRC lui facturerait le tarif interne préférentiel applicable au recouvrement des coûts liés à la prestation de services aériens. Cette solution procurerait un moyen de déplacement additionnel au SCC et lui permettrait de moins dépendre du transport commercial et de multiplier les occasions de réaliser des économies de coûts et d'accroître sa productivité.

Un protocole d'entente (PE) dont l'entrée en vigueur était prévue pour le 1^{er} novembre 1999 fut signé. En vertu de ce protocole, la GRC s'engageait à fournir des services aériens au SCC. Ledit protocole allait être examiné par les deux parties à la fin du premier exercice financier subséquent à l'année de mise en oeuvre.

Afin d'aider le SCC à établir si les objectifs que l'on souhaitait atteindre par le biais du PE ont été réalisés, un cadre d'évaluation fut élaboré et contenait une recommandation selon laquelle il fallait concevoir et mettre en oeuvre des critères d'évaluation primordiaux ainsi que des systèmes opérationnels essentiels en prenant les mesures suivantes :

¹ *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* – Rapport sur les dispositions et l'application de la *Loi* – Mars 1998, p. 37.

- Conception et mise en oeuvre de systèmes d'information ou de collecte de données aux fins du PE;
- Mise sur pied d'un comité d'évaluation du SCC qui aurait comme mandat de surveiller l'application du PE, et d'identifier et de traiter les problèmes nuisant le plus à l'application du PE; et
- Élaboration d'une stratégie de sensibilisation qui servirait à promouvoir l'utilisation du PE par le personnel du SCC à l'AC et dans les régions.

4 RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

Dans le cadre de l'examen, nous en sommes venus à la conclusion que le SCC avait pu profiter d'un certain nombre d'avantages grâce à l'application du PE, dont les suivants :

- L'accès prioritaire à l'ensemble de la flotte aérienne de la GRC aide le SCC à réagir rapidement à des situations d'urgence partout au Canada;
- Le fait de pouvoir stationner un avion à Ottawa permet de réduire les frais de déplacement engagés par l'AC; et
- Il appert que l'accroissement de l'efficacité et de la productivité permet au Ministère de réaliser des économies.

Il fut aussi établi dans le cadre de l'examen que le SCC devrait tenir compte des préoccupations suivantes :

- Il faut mettre sur pied sans délai un bureau de première responsabilité (BPR) qui aura la responsabilité globale de la gestion du PE. Ce bureau pourrait aussi élaborer une stratégie de communication et de sensibilisation pour le SCC, qui permettrait d'établir les paramètres d'utilisation de la flotte de la GRC et de sensibiliser le personnel du SCC aux avantages globaux pouvant être tirés de cette flotte.
- L'élaboration et la mise en oeuvre de nouveaux systèmes, stratégies et processus visant à gérer adéquatement le PE nécessiteront un plan d'action où seront décrits le processus et les échéances à respecter pour mettre au point les processus de gestion et les systèmes de collecte de données nécessaires; pour élaborer et mettre en oeuvre les stratégies de sensibilisation et de communication; et pour établir les politiques et procédures à l'aide desquelles les paramètres d'utilisation de la flotte seront définis. Ce plan doit aussi identifier chaque projet à réaliser, la séquence de réalisation de ces projets et la quantité d'efforts et de temps qu'il faudra consentir pour les mener à bien.
- Le SCC devrait envisager de mettre au point une approche ou une stratégie qui permettrait de répondre aux préoccupations suscitées par la question de l'assurance accident AMEX. De plus, compte tenu de l'annonce récente voulant que les fonctionnaires sont maintenant admissibles au plan de milles aériens, il faudra établir quels avantages rapporte aux employés le fait d'utiliser la flotte de la GRC plutôt que des services de transport commerciaux (meilleur accès aux sites éloignés, côté pratique en général, économies de coûts potentielles, etc.). Nous reconnaissons que ces problèmes ont et continueront d'avoir, selon toute vraisemblance, un impact au sein de la fonction publique fédérale et que le SCC ne dispose pas des moyens qui lui permettraient de composer avec cet impact, mais nous croyons quand même qu'il devrait élaborer une approche pour atténuer ces difficultés et préoccupations, et que cette approche devrait être étroitement liée à la stratégie de

sensibilisation et de communication qui sera élaborée en tant qu'élément du plan d'action global visant à encadrer l'application du MOU.

5 CONCLUSIONS DÉTAILLÉES

5.1 Contribution du PE à l'amélioration de la prestation des services

Nous avons constaté, dans le cadre de l'examen, que le processus exhaustif et systématique de collecte de données et d'information qui avait été recommandé à l'origine dans le cadre d'évaluation de mars 2000 n'a pas été conçu ni mis en oeuvre par le SCC. On avait prévu d'utiliser ces systèmes et processus dans le futur afin de mesurer et de surveiller le rendement du PE relatif aux services aériens au regard des résultats anticipés.

De plus, l'examen a révélé qu'il y avait peu ou pas de données sur l'utilisation de la flotte de la GRC pour l'exercice financier 1999-2000 par rapport à l'exercice financier 2000-2001, ce qui limitait les possibilités de comparer des activités semblables avant et après la mise en oeuvre du PE révisé. Par conséquent, il a fallu mettre à profit diverses sources d'information aux fins de notre tentative d'établir si, de fait, le PE relatif aux services aériens avait contribué à l'amélioration de la prestation des programmes et services du SCC.

5.1.1 Visites plus fréquentes et présence accrue dans les unités opérationnelles

Le SCC s'attendait à ce que le PE lui permette de réduire le temps de déplacement global et d'accroître la fréquence des visites effectuées par les gestionnaires et les employés dans les établissements du SCC.

Des discussions avec le personnel du SCC ont révélé que la base de données de Ryder maintient de l'information sur les voyages commerciaux effectués par le personnel du SCC mais qu'elle ne produit pas d'information détaillée sur l'utilisation de la flotte de la GRC.

Afin d'obtenir ce genre d'information, nous avons révisé un certain nombre de réclamations de frais de voyage sélectionnées qui avaient été réglées durant les exercices financiers 1999-2000 et 2000-2001. Notre examen a révélé que dans la plupart des cas, même si le voyage avait pour destination un endroit auquel on ne pouvait directement accéder par un moyen de transport commercial, on n'avait fait qu'un usage limité des services de la flotte de la GRC. Il faut aussi mentionner que l'exercice financier 2000-01 était inhabituel en raison de divers facteurs (conflits de travail, etc.) ayant limité les déplacements durant cet exercice financier.

Un sondage a par ailleurs été entrepris auprès des cadres supérieurs de l'AC du SCC afin d'établir s'ils avaient eu recours aux services de la flotte. La majorité des répondants qui avaient utilisé ces services ont déclaré qu'eux-mêmes et leur personnel en avaient fait un usage limité, et ce, malgré le fait que les services aériens de la GRC leur donnaient accès à un plus grand nombre d'endroits en plus de leur procurer des possibilités de communication et une visibilité accrues (dans les régions du SCC).

Conclusion : *À la lumière de notre examen qui ne portait que sur deux exercices financiers, il appert que le PE n'a pas eu pour effet d'accroître le nombre de visites ni la présence d'employés dans les unités opérationnelles.*

5.1.2 Accroissement de la sécurité du public par le biais d'une utilisation réduite du transport commercial ou public de détenus

L'examen des états financiers de l'ensemble du SCC pour les exercices financiers 1999-2000 et 2000-01 a révélé qu'en dépit de la réduction de tarif par mille marin accordé au SCC à l'égard de l'utilisation de la flotte aérienne, les coûts globaux liés aux transfèrements de détenus (codés sous la rubrique *Transfèrement de détenus – Transfèrement – Services aériens de la GRC*) ont augmenté d'environ 35 % durant l'exercice financier 2000-2001 par rapport à l'exercice financier précédent. Cette augmentation semble indiquer qu'on a recouru davantage aux services de la flotte aérienne de la GRC aux fins du transfèrement de détenus en 2000-2001, comparativement à l'exercice financier précédent.

L'examen des états financiers pour ces deux exercices a aussi révélé qu'en 2000-2001, les coûts globaux liés aux déplacements des détenus (codés sous les rubriques *Déplacements de détenus – Élargissement* et *Déplacements de détenus – Transfèrement*) ont chuté d'environ 15 % comparativement à l'exercice financier précédent. Cette diminution des dépenses liées à l'élargissement et au transfèrement de détenus révèle qu'aux fins de ces deux opérations, on a utilisé moins de services de transport commerciaux ou publics en 2000-2001, comparativement à l'exercice financier précédent.

Afin de confirmer l'augmentation du nombre de transfèrements de détenus effectués à l'aide de la flotte de la GRC, nous avons aussi examiné les dossiers financiers tenus par le centre de responsabilité du coordonnateur des transfèrements nationaux de détenus, qui est l'organisme du SCC engageant la majeure partie des coûts liés à des transfèrements de détenus.

Notre examen de ces dossiers révèle qu'en 2000-2001, les dépenses liées au transfèrement de détenus (codées sous la rubrique *Transfèrement de détenus – Transfèrement – Services aériens de la GRC*) ont augmenté d'environ 25 % (soit, approximativement, de 76 000 \$) tandis que les coûts globaux engagés pour les déplacements des détenus (codés sous les rubriques *Déplacements de détenus – Élargissement* et *Déplacements de détenus – Transfèrement*) ont diminué de presque 17 % (environ 85 000 \$ de moins), et ce, comparativement à l'exercice financier précédent.

L'examen de ces dossiers nous a aussi permis de déterminer que le coût d'utilisation d'un avion nolisé a chuté d'environ 25 % durant l'exercice financier 2000-2001, comparativement à l'exercice financier précédent.

Cette analyse nous amène donc à conclure que dans l'ensemble, l'utilisation de services de transport commerciaux et publics aux fins du transfèrement de détenus a connu une baisse.

Notre examen des rapports d'utilisation d'aéronefs révèle que durant l'exercice financier 2000-2001, la flotte de la GRC fut mise à contribution, en règle générale, pour se rendre à des endroits non desservis par une liaison commerciale. Nous avons aussi confirmé le fait que la majeure partie des transfèvements de détenus avaient comme point de départ ou d'arrivée l'aéroport de Mirabel (cet aéroport se trouve à proximité du centre régional de réception au Québec). Nos discussions avec un représentant d'une agence de voyage d'Ottawa nous ont permis d'apprendre qu'aucun vol national commercial n'a comme point de départ ou d'arrivée l'aéroport de Mirabel; de fait, tous les vols commerciaux se posent à Dorval ou en décollent. Le fait que ce soit Dorval, plutôt que les installations plus accessibles de Mirabel, qui serve de point de départ et d'arrivée, a pour effet d'accroître l'exposition des détenus au grand public, dont la sécurité se trouve ainsi menacée.

Les rapports d'utilisation d'aéronefs révèlent aussi que dans bon nombre de cas, des liaisons sont effectuées à l'aide de la flotte de la GRC sans qu'il soit nécessaire pour les employés du SCC et les détenus de changer d'avion ou de faire de nombreux arrêts en cours de voyage. Par exemple, un vol qui partait d'Ottawa pour finalement y arriver après s'être arrêté à Mirabel, Thunder Bay, Edmonton, Prince Albert et Mirabel fut effectué les 11 et 12 décembre 1999 en 14 heures, alors qu'une compagnie aérienne commerciale aurait mis environ 19 heures à faire le même trajet, lequel aurait été par ailleurs ponctué d'au moins six transferts dans diverses villes, dont deux à Toronto, un à Winnipeg, un à Calgary et deux à Saskatoon. Des liaisons comparables sont effectuées de façon régulière.

Conclusion: *En recourant moins au transport commercial ou public de détenus, on s'est trouvé à accroître la sécurité du public.*

5.1.3 Accroissement de l'efficacité du transfèrement de détenus

Notre analyse des dossiers tenus par le coordonnateur des transfèvements nationaux de détenus a révélé que les coûts totaux liés au temps supplémentaire et engagés par ce centre de responsabilité avaient décliné durant l'exercice financier 2000-2001 comparativement à l'exercice financier précédent, et ce, d'environ 40 % (81 000 \$). Cette diminution importante est peut-être imputable en partie à des facteurs autres que l'utilisation accrue de la flotte de la GRC aux fins du transfèrement de détenus. Quoiqu'il en soit, il appert que l'accroissement de l'utilisation de la flotte a largement contribué à réduire les coûts liés au temps supplémentaire ainsi que d'autres coûts opérationnels et d'hébergement normalement engagés par le Ministère lorsque son personnel effectue des voyages.

Notre analyse a aussi révélé qu'un certain nombre d'établissements du SCC situés dans toutes les régions du Canada et mal desservis par les liaisons commerciales, se trouvent à proximité de petits aéroports locaux auxquels la flotte de la GRC peut accéder. L'utilisation de cette flotte pour se rendre dans ces établissements et en revenir pourrait donc permettre de réduire considérablement le temps et les coûts de déplacement consacrés par des employés du SCC au transfèrement de détenus entre lesdits établissements.

On trouvera à l'annexe A une comparaison des durées de vols selon que l'on recoure aux services de compagnies commerciales ou de la flotte de la GRC pour faire la navette entre Montréal et des établissements sélectionnés du SCC.

Conclusion : *Il appert que l'application du PE relatif aux services aériens a permis d'accroître l'efficacité du transfèrement de détenus ainsi que la productivité du personnel et, dans certains cas, de réduire les coûts liés aux transfèrements individuels.*

5.1.4 Amélioration des communications et des relations avec les parties intéressées et les partenaires

À l'origine, on souhaitait que le PE relatif aux services aériens contribuerait à accroître la communication et à améliorer la compréhension des questions, politiques et lois ayant des implications pour les parties concernées et les partenaires du système de justice pénale. Nous avons déterminé dans le cadre de la présente étude qu'à l'exception de deux notes de service (une troisième a été établie récemment) envoyés aux membres du Comité exécutif du SCC et faisant état de l'objet du PE et du processus à suivre pour avoir accès à la flotte de la GRC, aucune stratégie formelle de communication et de sensibilisation n'a été mise au point.

Le sondage que nous avons mené auprès de cadres supérieurs du SCC ayant utilisé l'avion du Service a révélé que dans l'ensemble, ils étaient très satisfaits de ce service. Les répondants ont indiqué que ledit service était plus rentable et plus efficace que les liaisons commerciales, mais qu'eux et leurs employés n'avaient recouru aux services de la flotte de la GRC que de façon limitée. Un répondant a déclaré qu'il fallait publiciser davantage le PE relatif aux services aériens afin qu'on puisse en profiter au maximum. Selon lui, bon nombre des employés du SCC ne savent pas que la flotte de la GRC se trouvait à leur disposition pour toute activité ministérielle prévue à leur horaire.

Recommandation : *Le SCC doit élaborer une stratégie formelle de communication et de sensibilisation qui présentera au personnel, aux parties intéressées et aux partenaires du Service les paramètres d'utilisation de la flotte de la GRC et les avantages liés à l'exploitation de cette flotte.*

5.2 Augmentation de la productivité et économies de coûts

5.2.1 Économies accrues en ce qui concerne tant les coûts de déplacement que les coûts de transfèrement

À l'heure actuelle, il n'existe aucun système d'information ou de collecte de données à l'aide duquel on pourrait comparer et analyser avec quelque précision que ce soit les coûts engagés pour le transfèrement de détenus durant les deux derniers exercices financiers. Tel que mentionné précédemment, l'examen des dépenses codées et facturées sous la rubrique *Déplacements de détenus (transfèrement ou élargissement) – Services aériens de la GRC* pour 1999-2000 et 2000-2001 révèle que pour ce dernier exercice, les coûts entrant dans cette catégorie ont augmenté d'environ 35 % par rapport à l'exercice financier précédent, et ce, en dépit de la diminution du tarif par mille marin facturé au SCC pour l'utilisation de la flotte de la GRC. Il s'ensuit que le Service a fait un usage accru des services aériens de la GRC et s'en est

remis moins souvent au transport commercial. Nous avons aussi noté que l'utilisation de la flotte a peut-être aidé le Ministère, tel que nous l'avons dit plus haut, à réduire d'autres coûts de déplacement ou liés aux opérations (temps supplémentaire, repas, hébergement, etc.).

Notre examen des dossiers relatifs aux transfèrements de détenus a aussi révélé que les coûts engagés par le SCC étaient considérablement inférieurs lorsque la flotte de la GRC était mise à contribution (plutôt que des services commerciaux). Un examen semblable a aussi été effectué en ce qui concerne un certain nombre de liaisons avec l'AC effectuées à l'aide des services de la GRC, et cet examen a permis de démontrer que les coûts globaux liés à ces vols étaient de beaucoup inférieurs lorsque les services aériens étaient fournis par la GRC (plutôt qu'une entreprise commerciale). On trouvera de plus amples renseignements sur ces vols sélectionnés à l'annexe B.

Pour qu'il soit efficace de recourir aux services aériens de la GRC, il faut, avons-nous conclu, qu'il y ait au moins deux passagers dans le cas des liaisons entre l'AC et la région de l'Atlantique (à un tarif de 2,86 \$ le mille marin). Pour les liaisons vers l'ouest entre l'AC et la région de l'Ontario, le nombre minimum de passagers passe à trois. (Tel qu'indiqué plus haut, il est plus rentable d'utiliser la flotte de la GRC en partance ou à destination de l'AC, et ce, dans un rayon de 1 550 milles, ce qui englobe les régions de l'Ontario, du Québec et de l'Atlantique.)

Il est difficile d'affirmer catégoriquement que le SCC a réalisé des économies globales sur les coûts liés au transfèrement de détenus et aux voyages effectués par des employés de l'AC, étant donné que les économies potentielles accumulées à l'égard des voyages individuels ont peut-être été effacées par les coûts en immobilisations (intérêts, dépréciation) et les coûts d'option engagés aux fins de l'acquisition de l'avion, tel qu'exigé en vertu du PE.

On a noté qu'en moyenne durant le dernier exercice financier, l'avion stationné à Ottawa n'avait été utilisé que trois jours par mois par le personnel du SCC. De plus, durant cette période, le SCC s'est servi des autres avions de la GRC, toujours en moyenne, environ dix jours par mois. Nous avons aussi établi dans le cadre de notre examen des dossiers financiers ministériels que les fonctionnaires avaient fait un usage accru des services de la flotte mais que cette augmentation avait été relativement négligeable.

L'analyse coûts-avantages entreprise dans le but de justifier l'acquisition de l'avion a révélé qu'en mobilisant la flotte de la GRC pour 240 000 milles aériens au minimum et à raison d'une capacité de huit passagers (soit 1 920 000 passagers-milles), on permettrait au SCC de réaliser certaines économies d'échelle et de combler presque tous ses besoins et exigences en matière de déplacements pour les détenus, le personnel, la direction et les personnes qui ne sont pas à l'emploi du Service. L'information sur le nombre de passagers-milles mobilisé, réel ou estimé, n'est pas disponible présentement.

Conclusion et recommandation : *L'application du PE relatif aux services aériens a permis d'économiser des coûts en ce qui a trait au transfèrement de détenus. Cela étant dit, nous ne sommes pas en mesure d'établir si, dans l'ensemble, nous avons réalisé des économies sur les coûts de déplacement engagés par le SCC. Nous recommandons que le Service mette au point*

des systèmes et processus appropriés qui permettront au Ministère de déterminer dans le futur les économies de coûts de déplacement globales.

5.2.2 Augmentation de productivité et économies de coûts découlant de l'application du PE

Les économies de coûts, y compris les réductions de salaires et de coûts de déplacement, ne sont pas les seuls facteurs à prendre en considération lorsqu'on évalue les avantages globaux liés au PE, l'accroissement de la productivité faisant lui aussi partie de l'équation.

Il est difficile d'évaluer la valeur en dollars des augmentations de productivité qu'a peut-être rapporté au SCC l'utilisation de la flotte de la GRC. Aux fins de la présente étude et compte tenu du nombre représentatif de vols indiqué à l'annexe B et concernant des transfèvements de détenus, notre analyse a révélé que le nombre d'arrêts en cours de voyage et de changements d'avions nécessaires a diminué (ou que cette nécessité fut complètement éliminée) du fait du recours aux services de la flotte de la GRC. De plus, le temps de déplacement total a décré, dans certains cas, de 4 à 5 heures par liaison. Cette diminution entraînera peut-être des augmentations de productivité ou des économies salariales pour le SCC. Si l'on tient pour acquis que des économies comparables sont réalisées sur la majeure partie des vols effectués à l'aide de la flotte de la GRC, il semblerait que le SCC a enregistré d'importants gains au plan de la productivité grâce au PE. Cela étant dit, les employés du SCC voyageant pour le compte du Service ont fait un usage limité, tel que mentionné précédemment, des services de la flotte de la GRC.

Conclusion *Le SCC semble avoir accru sa productivité grâce au PE relatif aux services aériens. Mais il serait possible d'obtenir des avantages encore plus importants en recourant davantage à la flotte.*

5.3 L'application du PE est gérée de façon efficace et efficiente

5.3.1 Le processus de facturation est adéquatement géré

Le SCC n'a pas mis au point ni déployé de système d'information et de collecte de données exhaustif afin d'appuyer la gestion de l'application du PE. Par conséquent, afin d'obtenir de l'information détaillée sur l'utilisation que fait le SCC de la flotte aérienne de la GRC, nous avons fondé notre analyse sur un certain nombre de documents. Notre examen a révélé que les factures provenant de la GRC ne sont pas établies par une administration centrale, que ce n'est pas l'AC de la SCC qui les reçoit et qu'elles ne sont pas envoyées de façon régulière (mensuellement). Ces factures, du reste, ne sont pas suffisamment détaillées. La conciliation des documents d'origine du SCC avec les factures serait un exercice long et fastidieux qui produirait vraisemblablement peu d'information.

Au SCC, en outre, ce sont les organismes clients ayant utilisé la flotte de la GRC qui sont responsables du processus de traitement des comptes fournisseurs.

Recommandation : *Le SCC devrait mettre au point et déployer un système exhaustif d'information et de collecte de données qui aiderait le Service à gérer le*

processus de facturation et de traitement des comptes fournisseurs ainsi qu'à fournir de l'information de qualité sur les activités liées au PE.

5.3.2 Production de rapports périodiques exacts en temps opportun

Le rapport mensuel sur l'utilisation de la flotte de la GRC, tel que préparé par le groupe de la Gestion de la flotte du SCC, est actuellement soumis au secteur des Finances ainsi qu'au directeur, Correspondance et liaison ministérielle. La responsabilité de préparer ce rapport a été transférée du secteur des Finances au groupe de la Gestion de la flotte en août 2000.

À l'heure actuelle, ce rapport mensuel fournit peu d'information pouvant aider le SCC à gérer efficacement le PE. À notre avis, le Service devrait mettre au point, de concert avec la GRC, des systèmes, processus et mécanismes améliorés de production de rapports qui permettraient aux deux organisations de mettre à niveau la surveillance, la déclaration et la gestion des activités liées à l'application du PE.

Recommandation *Le SCC devrait, de concert avec la GRC, créer un processus permanent et exhaustif de production de rapports qui aiderait les deux parties à identifier et à maximiser les économies potentielles (aux plans des coûts et de l'efficacité) qui pourraient être réalisées dans la foulée de l'application efficace du PE.*

5.3.3 Surveillance adéquate de l'application du PE par le biais de l'examen des indicateurs de rendement

En mars 2000, il fut recommandé dans le cadre d'évaluation initial mis au point aux fins du PE qu'un comité d'évaluation du SCC formé d'un certain nombre d'organismes ministériels représentatifs soit mis sur pied et mandaté pour créer et mettre en oeuvre des mécanismes dont l'organisation pourrait se servir pour surveiller et évaluer l'efficacité courante du PE au regard des activités ministérielles du SCC.

Aucun mécanisme de surveillance formel aux fins duquel des indicateurs de rendement auraient été établis et mis en oeuvre pour toutes les activités liées au PE, n'a été implanté, et aucune entité organisationnelle du SCC ne s'est vu confier la responsabilité globale de mettre au point de tels indicateurs.

Recommandation : *Il faut nommer sans tarder un cadre supérieur du SCC afin qu'il dirige le bureau de première responsabilité (BPR) qui aura comme mandat principal de gérer l'application du PE.*

Ce BPR devrait aussi voir à élaborer une stratégie de communication et de sensibilisation destinée au SCC qui définira les paramètres d'utilisation de la flotte de la GRC et permettra de s'assurer que les employés concernés du Service ont été informés des avantages globaux liés à l'exploitation de cette flotte.

5.3.4 Exploitation optimale des ressources par le biais d'une stratégie de sensibilisation efficace et efficiente

Il fut aussi recommandé, dans le cadre d'évaluation initial, que le SCC prenne les mesures nécessaires pour élaborer une stratégie qui permettrait d'accroître la sensibilisation des employés à l'objet et aux avantages potentiels du PE et de leur faire comprendre ceux-ci.

Notre examen de la correspondance relative à la mise en oeuvre du PE révèle qu'il y a eu peu de communications au sein du SCC au sujet dudit PE. De plus, tel que mentionné précédemment, le sondage que nous avons mené auprès de cadres supérieurs du Service a révélé qu'eux et leurs employés avaient utilisé la flotte de la GRC de façon limitée. Un répondant a déclaré qu'il estimait qu'il fallait publiciser davantage le PE relatif aux services aériens afin que les gestionnaires et employés puissent en profiter au maximum. Selon lui, bon nombre des employés du SCC ne savent pas que la flotte de la GRC se trouvait à leur disposition pour toute activité ministérielle prévue à leur horaire.

Recommandation : *Le SCC doit mettre au point sans tarder une stratégie formelle de sensibilisation et de communication qui permettra à son personnel de mieux comprendre les avantages potentiels liés à l'application du PE et qui décrira, par ailleurs, les paramètres d'utilisation de la flotte de la GRC.*

6 PLAN D'ACTION PROPOSÉ

ACTIVITÉ	AVANTAGES
1. Nommer un cadre du SCC à la tête du bureau de première responsabilité (BPR)	<ul style="list-style-type: none"> • Indique au personnel de la SCC quelle organisation est responsable du PE; et • Établit les rôles, responsabilités, imputabilités et pouvoirs du BPR.
2. Élaborer une stratégie de communication et de sensibilisation pour le PE	<ul style="list-style-type: none"> • Permet de mieux sensibiliser les employés du SCC à l'option de voyage découlant du PE (et de la leur faire mieux comprendre); • Établit les paramètres d'utilisation de la flotte de la GRC; et • Décrit les avantages liés à l'utilisation de la flotte de la GRC aux fins des activités du SCC.
3. Mettre au point et déployer un système exhaustif d'information et de collecte de données afin d'appuyer la gestion globale du PE	<ul style="list-style-type: none"> • Contribue à la saisie, la déclaration et la surveillance des activités liées au PE; • Soutient le processus de prise de décisions; • Contribue à l'identification de problèmes et de préoccupations liés au PE et dont il faut s'occuper; et • Facilitera les évaluations futures du PE.
4. Élaborer une stratégie pour répondre aux préoccupations des employés au sujet de la perte de la protection contre les accidents AMEX et de la non-admissibilité au plan de milles aériens.	<ul style="list-style-type: none"> • Marge de manœuvre accrue pour les voyageurs; • Meilleur accès aux sites éloignés du SCC; et • Économies potentielles de temps et de frais de déplacement.

ANNEXE A

Temps de déplacement estimatif entre l'AC et divers établissements du SCC par avion (flotte de la GRC) ou par un moyen de transport commercial/privé (Exclut le temps pour se rendre à l'aéroport ou en revenir)

RÉGION	Flotte de la GRC	Transp. commerc./privé
Atlantique		
• Moncton	1 heure 45 minutes	Pas de vol direct – il faut changer de vol à Halifax – temps de déplacement minimum : 3,5 heures
• Miramichi	2 heures 25 minutes	Pas de vol direct – il faut prendre un vol jusqu'à Halifax ou Moncton puis se rendre en voiture jusqu'à l'établissement – temps de déplacement minimum : 5 heures
• Charlottetown	1 heure 45 minutes	Pas de vol direct – il faut changer de vol à Halifax – temps de déplacement minimum : 4 heures
Québec		
• Sept-Îles	2 heures 20 minutes	Pas de vol direct – il faut changer de vol à Québec – temps de déplacement minimum : 3,5 heures
• Québec	50 minutes	1 heure
• Drummondville	40 minutes	Il faut se rendre en voiture – trois heures au minimum
• Bromont	30 minutes	Il faut se rendre en voiture – trois heures au minimum
Ontario		
• Muskoka	30 minutes	Pas de vol direct – 6 heures en voiture; ou avion jusqu'à Toronto puis trajet de 2,5 heures en voiture – temps de déplacement minimum : 3,5 heures
• Peterborough	35 minutes	Pas de vol direct – Trajet de 4 heures en voiture

ANNEXE B

Comparaison de coûts : flotte aérienne de la GRC et vol commercial

Date	Plan de vol	Milles marins	Nbre de passagers du SCC	Frais totaux exigés par la GRC	* Coûts liés à un vol commercial	ÉCONOMIE
11-12/ 12/99	Ottawa – Mirabel - Thunder Bay – Edmonton – Prince Albert – Mirabel – Ottawa	3 406	7	9 741,16 \$	28 686,70 \$	18 945,54 \$
23/03/00	Ottawa - Mirabel – Moncton – Mirabel - Ottawa	929,6	7	2 658,66 \$	14 013,79 \$	11 355,13 \$
5/07/00	Ottawa – Mirabel – Sept-Îles – Moncton (N.-B.) – St-Hubert – Ottawa – Kingston – Moncton – Miramichi/Chatham – Mirabel - Ottawa	2 300,7	6	6 580,00 \$	28 036,14 \$	21 456,14 \$
16-17/ 17/09/00	Ottawa – Saskatoon - Ottawa	2 574,8	3	7 363,93 \$	7 232,13 \$	(131,80 \$)
TOTAL				26 343,75 \$	77 968,76 \$	51 625,01 \$

* Note – Le coût d'un vol commercial a été communiqué par une agence de voyage située à Ottawa. Tous les tarifs cités sont ceux de la classe économique plein tarif. Ces tarifs peuvent baisser (si la réservation est faite 7 ou 14 jours à l'avance, si le séjour englobe la nuit du samedi au dimanche, etc.). Mais la compagnie aérienne peut aussi décider à tout moment et sans préavis d'augmenter ses tarifs.

Bien qu'il y ait un aéroport à Miramichi, aucun vol commercial ne permet de s'y rendre, l'aéroport le plus proche étant celui de Moncton (à 145 kilomètres). De même, l'aéroport le plus proche de St-Hubert est celui de Dorval (à 32 kilomètres). Aucun vol commercial intérieur, enfin, ne part de Mirabel ou n'y arrive.

ANNEXE C

Plan d'action du Service correctionnel du Canada

Plan d'action proposé	
Activité	Date
1. Établir les rôles, les responsabilités et les pouvoirs du coordonnateur du SCC.	Le 15 déc. 2001
2. Rencontrer le coordonnateur de la GRC chargé du protocole d'entente et définir les rôles et les responsabilités.	Le 1 ^{er} janv. 2002
3. Désigner un responsable du protocole d'entente (ETP).	Le 30 janv. 2002
4. Élaborer une stratégie de communications et de sensibilisation portant sur le protocole d'entente.	Le 31 mars 2002
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Augmenter le degré de sensibilisation et de compréhension chez les employés du SCC en ce qui concerne l'option sur les déplacements incluse dans le protocole d'entente. ▪ Décrire les paramètres dictant le recours aux services de la flotte couverts par le protocole d'entente SCC/GRC. ▪ Décrire les avantages pour le SCC découlant du recours aux services de la flotte couverts par le protocole d'entente SCC/GRC, p. ex. aux fins de formation. • Élaborer une stratégie répondant aux préoccupations des employés suite à la perte de la couverture accident AMEX. 	(selon les effectifs disponibles)
5. Mettre en oeuvre un système d'information et de collecte de données pour aider à la gestion globale du protocole d'entente, p. ex. la consignation d'activités liées au protocole d'entente, l'établissement de rapports et la surveillance.	Le 30 avril 2002
	(selon les effectifs disponibles)