

Chapitre 16

**Suivi des recommandations
formulées dans des rapports
antérieurs**

Table des matières

	Page
Points saillants	16–5
Introduction	16–7
Bureau du surintendant des institutions financières — 1995, chapitre 5 et 1997, chapitre 30	16–8
Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification — 1995, chapitre 24	16–17
Conseil canadien des relations du travail — 1997, chapitre 26	16–20
Défense nationale — Équiper et moderniser les Forces canadiennes — 1998, chapitre 3	16–26
Défense nationale — Grands projets d’acquisition de biens d’équipement — 1998, chapitre 4	16–30
Pièces	
16.1 Recommandations formulées dans notre chapitre de 1995 sur les fonds renouvelables	16–18
16.2 Temps consacré par le Conseil canadien des relations industrielles au traitement des affaires — 1997 à 2000	16–23
16.3 Projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d’instruction	16–33



Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Points saillants

16.1 Le chapitre présente les suivis de six vérifications dont les résultats ont été signalés dans des rapports publiés entre 1995 et 1998. Dans le dernier volume du rapport de cette année, qui doit être déposé en décembre 2000, nous publierons un autre chapitre de suivis et présenterons une conclusion globale sur les progrès qu'a réalisés le gouvernement pour donner suite aux préoccupations que nous avons exprimées dans des rapports antérieurs.

16.2 Le cadre législatif et le contexte politique au sein duquel le secteur des services financiers évolue ont connu de grands changements depuis la publication de nos rapports de 1995 et de 1997. Le Canada est doté d'un solide cadre de réglementation pour ce secteur. Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a pris de nombreuses mesures satisfaisantes pour mettre en oeuvre nos recommandations précédentes. Cependant, avec tous les changements prévus qui auront un effet sur le secteur des services financiers, la capacité de surveillance et de réglementation du BSIF pourrait être mise à l'épreuve à court terme. De plus, dans ce milieu en évolution, le recrutement et le maintien en poste d'employés seront un défi de taille à relever.

16.3 Malgré la lenteur des progrès relatifs aux recommandations contenues dans notre chapitre du Rapport de novembre 1995 intitulé « Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification », les mesures récentes prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor y répondent en grande partie.

16.4 Le Conseil canadien des relations industrielles, anciennement le Conseil des relations du travail, a fait des progrès pour donner suite à nos préoccupations à l'égard des problèmes de contrôle financier. Le paiement des frais des anciens membres constitue la principale dépense au titre des coûts de transition de 1,7 million de dollars du Conseil canadien des relations industrielles. Nous avons également constaté que, dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas pris de mesures adéquates afin d'améliorer le cadre redditionnel régissant les dépenses de voyage et d'accueil des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil.

16.5 La Défense nationale a accompli des progrès marqués pour traiter le manque de plans et de priorités dans son programme d'acquisition de biens d'équipement. La gestion de grands projets d'acquisitions particuliers s'est aussi améliorée. Le Ministère est allé au-delà de ses engagements originaux pour mettre en oeuvre des améliorations. Cependant, selon les représentants du Ministère, il manque, chaque année, environ 750 millions de dollars pour moderniser et maintenir l'état de préparation des Forces. Les « choix difficiles » dont il était question en 1998 ont été cernés, mais ils n'ont pas tous été faits.

Introduction

16.6 Nous avons pour politique de présenter dans tous nos rapports de vérification des recommandations qui visent à régler des problèmes actuels ou futurs ou à améliorer la gestion des affaires publiques. Nous encourageons la direction des entités que nous vérifions à nous répondre par écrit, à nous dire si elles sont d'accord, à nous préciser les mesures correctives qu'elles comptent prendre. Nous publions leurs réponses dans nos rapports, de sorte que le Parlement et le public puissent être en mesure de juger de l'engagement des entités.

16.7 Il est important que les lecteurs comprennent la nature et les limites d'un suivi. À part quelques cas particuliers, il ne s'agit pas d'une deuxième vérification des mêmes questions. C'est plutôt un rapport sur les déclarations de la direction ou sur ce qu'elle peut démontrer au sujet des progrès réalisés pour mettre en oeuvre les recommandations que nous avons

faites dans le rapport de vérification initial. Nous ne cherchons ni n'examinons de façon poussée d'autres éléments probants pour appuyer ou réfuter l'information communiquée par la direction, mais nous examinons la vraisemblance de cette information et communiquons nos constatations au Parlement.

16.8 La présentation de ce chapitre dans ce volume rompt avec notre pratique habituelle, qui est de communiquer un suivi seulement une fois l'an. Nous avons inclus dans le présent volume du Rapport cinq différents suivis, qui ont été achevés juste à temps pour y être intégrés. Dans le dernier volume du Rapport annuel qui doit être déposé en décembre 2000, nous publierons un autre chapitre de suivis et présenterons une conclusion globale sur les progrès qu'a réalisés le gouvernement pour donner suite aux préoccupations que nous avons exprimées dans des rapports antérieurs.

Bureau du surintendant des institutions financières — 1995, chapitre 5 et 1997, chapitre 30

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson

Directeur : Richard Domingue

Contexte

Le secteur des services financiers, le cadre législatif et le contexte politique au sein desquels évolue l'industrie ont connu de grands changements depuis 1995.

16.9 Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) exerce des fonctions de réglementation et de surveillance auxquelles sont assujettis près de 500 institutions financières sous réglementation fédérale (notamment des banques, des sociétés de fiducie et de prêt, des associations coopératives de crédit, des associations de secours mutuel et toutes les sociétés d'assurances sous réglementation fédérale) et plus de 1 150 régimes de retraite.

16.10 Dans notre rapport de 1995, nous avons traité de la fonction de surveillance des institutions de dépôt du BSIF. Nous avons formulé une série de recommandations concernant l'évaluation des objectifs d'orientation, le cadre de responsabilisation, la gestion des risques des institutions de dépôt, les systèmes et les moyens de faire face aux changements qui s'opèrent dans le secteur des services financiers et les relations existant entre les principaux intervenants du cadre fédéral de réglementation.

16.11 Vers la fin de cette année-là, le Comité des comptes publics a entendu des témoins et publié un rapport qui a permis de cerner plusieurs secteurs clés à améliorer. Il s'agissait, entre autres, d'assujettir le cadre de réglementation et de surveillance à un programme d'évaluation, de mieux définir le rôle, les responsabilités et le mandat de chaque entité responsable, d'analyser les secteurs de chevauchement entre le BSIF et la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et de dresser un plan d'action à des fins d'intervention.

16.12 Dans le Rapport de 1997, nous avons examiné les activités menées par le

BSIF dans le domaine des assurances et des pensions. Nous avons formulé des recommandations concernant la gestion des ressources humaines, le cadre d'évaluation des risques et les lignes directrices connexes, les relations et les communications avec d'autres organismes de réglementation. Le Comité des comptes publics a également entendu des témoins et signalé que le BSIF devait examiner son système des ressources humaines, cerner les facteurs expliquant sa performance médiocre en ce qui touche le maintien des employés en poste et prendre des mesures pour redresser la situation. Le Comité avait recommandé que le BSIF réorganise ses fonctions de contrôle des risques et ses fonctions actuarielles, et les intègre à ses fonctions de surveillance.

16.13 Le secteur des services financiers, le cadre législatif et le contexte politique au sein desquels évolue l'industrie ont connu de grands changements depuis la publication de nos deux chapitres sur le BSIF. Le gouvernement a pris de nombreuses initiatives stratégiques et effectué des révisions législatives. Ainsi, le ministère des Finances a, depuis 1995, publié deux documents d'orientation. En outre, la *Loi sur le BSIF*, la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (Loi sur la SADC)* et la *Loi sur les normes de prestation de pension* ont fait l'objet d'examen approfondis. Le cadre législatif des services financiers a été mis à jour en 1997 et il fait actuellement l'objet d'un examen.

16.14 Le projet de loi C-38 a été déposé au Parlement en juin 2000. Il s'inscrit dans le prolongement d'un document d'orientation publié en juin 1999 en

réponse à un rapport présenté en septembre 1998 par le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien (le rapport MacKay). Le Groupe de travail MacKay s'est penché sur plusieurs questions, notamment le cadre de réglementation. Il en est arrivé à la conclusion suivante : « [Le Canada] a mis en place un cadre de réglementation prudentielle solide qui, à bien des égards, sert de modèle à beaucoup d'autres pays. » Toutefois, le rapport proposait des mesures comme la rationalisation des pratiques de réglementation, l'amélioration du cadre fédéral de réglementation prudentielle, l'examen des obligations du BSIF imposées par la loi, pour y inclure la protection du consommateur et la réalisation d'un équilibre entre les impératifs de la concurrence et ceux de l'innovation. Il renfermait également des recommandations précises à propos des chevauchements existant entre la SADC, le BSIF et les organismes de réglementation provinciaux.

Étendue

16.15 Nos travaux de suivi ont consisté à examiner les rapports de situation préparés par le BSIF pour faire état des progrès accomplis en réponse à nos deux chapitres. Nous avons analysé les documents justificatifs fournis par le BSIF, le *Rapport du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien* et les documents d'orientation du ministère des Finances, y compris la dernière série de propositions législatives. Nous avons également mené des entrevues auprès de représentants du BSIF. Enfin, nous avons analysé une évaluation de la stabilité du système des services financiers du Canada effectuée par le Fonds monétaire international (FMI).

Conclusions

Le Canada est doté d'un solide cadre de réglementation

16.16 Au début de l'année, le Fonds monétaire international a conclu, après l'avoir examiné, que le système des services financiers du Canada était l'un des plus solides au monde et que le cadre de réglementation se conformait, à presque tous les égards, aux normes internationales. L'examen a permis de confirmer le respect total de 23 principes fondamentaux retenus par le Comité de Bâle pour un contrôle bancaire efficace et la conformité partielle aux deux autres principes (pouvoir de remanier le conseil et la direction d'une banque; pouvoir d'interdire à quiconque de s'adonner à une activité bancaire, après avoir été engagé). Les propositions d'orientation stratégique du ministère des Finances en date de 1999 et l'adoption du projet de loi C-38 feront en sorte que tous les principes soient pleinement respectés. Les responsables de l'examen sont également parvenus à la conclusion que les organes de réglementation canadiens ont, à l'échelle internationale, fait oeuvre de pionnier en élaborant de nouvelles approches de réglementation mieux adaptées à la surveillance des risques dans des marchés financiers de plus en plus complexes et intégrés.

Le BSIF a pris des mesures pour donner suite à nos préoccupations

16.17 Le BSIF a pris de nombreuses mesures satisfaisantes pour mettre en oeuvre nos recommandations. Bien que l'évaluation officielle du cadre de réglementation et de surveillance recommandée dans le Rapport de 1995 n'ait pas été menée, le cadre d'orientation a été assujéti à une analyse et à un examen approfondis au cours des dernières années. Le mandat et les relations de travail du BSIF ont été

Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a pris de nombreuses mesures satisfaisantes pour mettre en oeuvre nos recommandations.

Le BSIF doit poursuivre ses efforts pour mieux soutenir la concurrence qui se livre sur le marché du secteur financier pour le recrutement de personnel compétent afin de pouvoir remplir son mandat dans un contexte toujours plus exigeant.

Le secteur des services financiers canadien est sur le point de connaître de profonds changements qui pourraient influencer sur la capacité du BSIF à remplir son mandat.

précisés. En outre, le BSIF a mis en place un cadre de gestion des risques révisé aux fins de la surveillance de toutes les institutions financières sous réglementation fédérale, et réorganisé ses ressources affectées à la surveillance et à la réglementation. Il a également mené plusieurs initiatives dans le domaine des ressources humaines et amélioré la communication avec l'industrie. De plus, il s'occupe actuellement de rationaliser les exigences en matière de conformité.

La coordination des activités entre le BSIF et la SADC s'est améliorée mais elle exige une attention constante

16.18 Le BSIF et la SADC ont pris d'importantes mesures pour améliorer leur cadre de travail. Compte tenu de la nature de leur mandat respectif, leurs rapports doivent faire l'objet d'un examen constant afin qu'il n'y ait ni incohérence ni chevauchement inefficace.

Le recrutement et le maintien en poste d'employés compétents au BSIF demeurent un défi de taille à relever

16.19 Le recrutement de personnes talentueuses dans le secteur des services financiers suscite une vive concurrence, en particulier à Toronto. Le BSIF doit poursuivre ses efforts pour mieux soutenir la concurrence qui se livre sur le marché du secteur financier afin de pouvoir remplir son mandat dans un contexte toujours plus exigeant. Comme l'a déclaré le surintendant, « ... le défi le plus important du BSIF consiste à conserver, à recruter, à former et à perfectionner davantage d'employés qui peuvent suivre l'évolution d'un secteur des services financiers de plus en plus compliqué et qui peuvent y oeuvrer, en plus de saisir les risques plus complexes auxquels l'industrie est exposée. »

La capacité de surveillance du BSIF pourrait être mise à l'épreuve à court terme

16.20 Dans le sillage des projets de modifications législatives, le secteur des services financiers canadien est sur le point de connaître de profonds changements qui pourraient influencer sur la capacité du BSIF à remplir son mandat. Par exemple, l'arrivée de nouveaux venus au sein du système des services financiers, la fusion d'institutions financières ou encore la présence accrue d'institutions financières étrangères pourraient affaiblir la capacité de réglementation et de surveillance du BSIF. Récemment, le Fonds monétaire international a déclaré que l'augmentation du nombre d'institutions de petite taille pourrait se traduire par une augmentation du nombre de retraits d'institutions financières dans les années à venir, et exiger davantage des procédures et des ressources du BSIF et de la SADC affectées actuellement à la surveillance.

Observations

Il n'y a pas d'évaluation officielle du cadre de réglementation des institutions de dépôt

16.21 Dans le Rapport de 1995, nous avons recommandé que le gouvernement évalue la validité des objectifs d'orientation pour les institutions de dépôt ainsi que la façon dont le système de réglementation et d'assurance-dépôts répond à ces objectifs. Le Comité des comptes publics a donné son appui à cette recommandation. Dans son rapport à la Chambre des communes, le Comité a proposé que le gouvernement entreprenne une évaluation exhaustive du système de surveillance et de réglementation des institutions financières sous réglementation fédérale.

16.22 Le ministère des Finances affirme que les clauses d'extinction des lois sont un moyen de s'assurer que celles-ci sont soumises à des examens périodiques, au

moins tous les cinq ans. Il ajoute qu'aux fins du rapport MacKay paru en 1998, du document d'orientation publié en juin 1999 et du projet de loi présenté au Parlement en juin 2000, le secteur des services financiers du Canada et le cadre de réglementation ont été examinés en détail de concert avec l'industrie et les groupes de consommateurs.

Des précisions ont été apportées au sujet du mandat du BSIF et des relations qu'il entretient

16.23 Dans le Rapport de 1995, nous avons souligné le manque de clarté des mandats du BSIF, de la SADC et du ministère des Finances. Nous avons également parlé du chevauchement des responsabilités législatives de la SADC et du BSIF, et des répercussions qui en découlent sur le fardeau des institutions financières. En outre, nous avons indiqué qu'il n'existait aucune distinction claire entre les responsabilités du BSIF et celles de la SADC, ni aucun cadre de responsabilisation. Il était recommandé dans le chapitre publié en 1995 que le ministère des Finances clarifie son rôle dans le fonctionnement du système de réglementation et d'assurance-dépôts et ses responsabilités à ce sujet, en particulier la coordination des activités du BSIF et de la SADC. Il y était aussi recommandé que soit précisé le mandat du Comité consultatif des institutions financières (CCIF) et que soit examiné son fonctionnement comme mécanisme de consultation et d'échange de renseignements.

16.24 **La Loi sur le BSIF a été modifiée en 1996 afin d'y inscrire le mandat du BSIF.** Le BSIF a retenu cinq objectifs essentiels à la réussite de sa mission : la confiance du public; la protection contre les pertes indues; la rentabilité; la concurrence et la qualité. Le BSIF est d'avis que ces objectifs et un mandat clair permettent davantage au public, aux institutions financières et aux autres parties intéressées de comprendre

ses rôles et la façon dont il est censé assumer ses responsabilités. Les objectifs établissent des normes en regard desquelles le BSIF peut être tenu de rendre des comptes, et son rendement, évalué. Le BSIF a établi et appliqué des indicateurs liés à ses objectifs stratégiques et prévoit en établir d'autres.

16.25 **On a pris des mesures pour examiner et mettre à jour le Code des pratiques commerciales et financières saines de la SADC et les lignes directrices du BSIF.** En 1999, le ministère des Finances a annoncé que le Code, qui constitue un règlement, demeurerait la responsabilité de la SADC et qu'il serait mis à jour pour rationaliser le processus administratif qui s'y rattache. La SADC et le BSIF collaborent à l'élaboration des modifications proposées au Code de la SADC, aux lignes directrices du BSIF et aux procédés qui s'y rattachent.

16.26 **Le cadre de travail du BSIF et de la SADC s'est amélioré.** Un guide en matière d'intervention auprès des institutions financières, publié en 1995, décrit en détail la façon dont le BSIF et la SADC devraient coordonner leurs interventions. En outre, le BSIF et la SADC ont pris d'importantes mesures pour améliorer leur contexte de travail, telle que la création d'un Comité de liaison BSIF/SADC et d'un groupe de travail BSIF/SADC sur les normes et l'information. L'Alliance stratégique conclue entre la SADC et le BSIF est soumise à des examens réguliers et devrait faire l'objet d'une révision qui tiendra compte des modifications proposées aux dispositions législatives sur les institutions financières. Grâce à ces mesures, la coordination des activités et l'échange d'informations entre les deux organismes se sont améliorés.

16.27 **Le BSIF et la SADC doivent continuer de surveiller leur contexte de travail pour s'assurer qu'il n'y ait pas de chevauchements improductifs.** Bien que différents, les mandats respectifs du

La Loi sur le BSIF a été modifiée en 1996 afin d'y inscrire le mandat du BSIF.

BSIF et de la SADC se recoupent dans certains domaines. Ainsi, les deux organismes assument des fonctions de gestion des risques et disposent des capacités pour ce faire. Le Parlement a adopté un régime réglementaire qui prévoit des vérifications et des rajustements, ce qui crée une saine tension entre les deux organismes. Le BSIF et la SADC doivent constamment revoir leur cadre de travail pour assurer la rentabilité, la cohérence et l'échange approprié d'information.

16.28 Le BSIF se penche sur la question de l'efficacité du CCIF. Bien que le BSIF ne soit pas d'avis que le mandat du Comité consultatif des institutions financières (CCIF) ait besoin d'être révisé, des mesures ont été prises pour renforcer et élargir les sujets d'étude. Ainsi, pour assurer la pertinence du programme de travail aux yeux d'un plus grand nombre de membres et accroître la participation aux réunions trimestrielles, les discussions portent dorénavant sur de grandes questions stratégiques et ne se limitent plus à l'échange de renseignements sur les secteurs qui font problème ou sur les stratégies qui doivent être adoptées pour remédier à la situation des institutions en difficulté. Pour accroître l'efficacité du Comité, le BSIF a récemment sollicité à nouveau l'opinion des membres au sujet du CCIF et il doit remanier son programme de travail en conséquence.

Les pratiques d'évaluation des risques, de suivi et de surveillance ont été révisées et mises en oeuvre

16.29 Pour atteindre son objectif stratégique de « protection contre les pertes indues », le BSIF doit être doté de pratiques de surveillance efficaces et rigoureuses. Les Rapports de 1995 et de 1997 contenaient de nombreuses observations au sujet de ces pratiques et formulaient des recommandations sur les améliorations à apporter.

16.30 Dans le Rapport de 1995, il était recommandé que le BSIF :

- accorde la priorité au renforcement de ses pratiques de surveillance et qu'il réaffecte ses ressources entre ses activités d'inspection et de surveillance;
- établisse des procédés officiels à l'appui de l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires pour que des mesures correctives puissent être prises rapidement;
- renforce l'évaluation des risques associés à des secteurs spécialisés comme les opérations de trésorerie, les valeurs mobilières et le système d'information de gestion;
- accroisse les compétences des inspecteurs en matière d'évaluation et de gestion des risques.

16.31 Dans le Rapport de 1997, nous avons félicité le BSIF d'avoir établi une mesure du rendement pour son régime de réglementation. Nous avons recommandé que le BSIF :

- mette au point un système plus rigoureux de cotation des sociétés d'assurances;
- mette davantage l'accent sur les secteurs à risques importants des sociétés d'assurance-vie;
- examine le rôle du personnel actuariel et améliore les relations entre inspecteurs et analystes;
- resserre les relations qu'il entretient avec des organes de réglementation étrangers;
- intègre les fonctions de contrôle et d'inspection de la Division des normes de prestation de pension.

16.32 Depuis la parution de ces rapports, le BSIF a mis en oeuvre un certain nombre d'initiatives visant à renforcer son programme de surveillance des institutions financières, des régimes de retraite et des sociétés d'assurances, et à

mieux remplir son mandat de protection. Certaines mesures sont encore en voie d'instauration.

16.33 En 1996, le gouvernement a adopté une politique d'intervention précoce. La politique d'intervention prévoyait un mandat prescrit par la loi pour permettre au BSIF et aux institutions financières d'intervenir promptement, y compris le pouvoir de fermer les institutions en difficulté. Des guides d'intervention ont également été publiés pour chaque groupe de l'industrie; ils apportent des précisions sur les mesures que l'organe de surveillance doit prendre lorsque la situation se détériore.

16.34 Un nouveau cadre de surveillance a été mis en place. En 1997, le BSIF a créé la Division des pratiques de réglementation et de surveillance pour consolider ses méthodes de gestion des risques. Il a établi un cadre de surveillance axé sur le risque pour évaluer la santé et la solidité des institutions financières. Le nouveau cadre, mis en œuvre en 1998–1999, a été conçu pour permettre au BSIF d'évaluer les risques inhérents aux principales activités des institutions financières (par exemple le risque de crédit, le risque lié aux opérations et le risque de liquidité) ainsi que la qualité de ses mécanismes d'atténuation des risques pour ces types d'activités (notamment la vérification interne, la surveillance du conseil, la surveillance du secteur et l'analyse financière).

16.35 La méthode de l'autoévaluation devrait faciliter le ciblage des activités qui présentent un risque élevé. Le BSIF exerce, de l'extérieur, une surveillance des institutions financières; quant à ses travaux sur place, ils résident dans des évaluations approfondies des risques dans des secteurs d'activité choisis. Avec cette approche, le BSIF s'appuie dans une large mesure sur les travaux accomplis par le personnel des institutions affecté au contrôle et à la gestion interne. Une méthode d'autoévaluation (qui utilise les

travaux des institutions visées) devrait permettre au BSIF de concentrer sa surveillance sur les activités qui sont plus susceptibles de modifier le profil de risque de l'institution et de mieux remplir son mandat d'intervention précoce.

16.36 Le BSIF a réorganisé ses ressources en matière de surveillance et de réglementation. La distinction organisationnelle faite entre l'analyse et l'inspection a été supprimée en 1998. Le BSIF a regroupé toutes les fonctions de surveillance au sein d'un poste de gestionnaire des relations, assigné à chaque institution. Le titulaire du poste est chargé d'entretenir des relations avec l'institution qui lui est assignée et d'établir le niveau d'intervention qui s'impose en fonction de la santé financière de l'institution.

16.37 Le BSIF a également créé un Secteur du soutien spécialisé, lequel est chargé d'apporter un soutien technique étendu au gestionnaire des relations. Le Secteur réunit des spécialistes qui s'intéressent à des activités ou à des questions données en menant des examens intersystèmes et qui tentent de mieux comprendre les répercussions, sur la prudence, des risques systémiques qui surgissent. Le Secteur du soutien spécialisé est subdivisé en huit divisions : les pratiques comptables, l'analyse financière et la gestion des données, les marchés de capitaux, les fonds propres, la conformité, la gestion du risque de crédit, la technologie des services financiers, et l'actuariat.

16.38 Un nouveau système de notation des risques est actuellement en voie d'élaboration. Le nouveau système remplacera le système de cotation des institutions financières CAMEL (capital, qualité de l'actif, gestion, bénéfices et liquidité) et s'appliquera à toutes les institutions financières sous réglementation fédérale; on devrait pouvoir le consulter l'an prochain. Les critères de notation permettront de cerner les secteurs comme la régie des sociétés et

Le BSIF a mis en œuvre un certain nombre d'initiatives visant à renforcer son programme de surveillance des institutions financières, des régimes de retraite et des sociétés d'assurances, et à mieux remplir son mandat de protection.

Une méthode d'autoévaluation (qui utilise les travaux des institutions visées) devrait permettre au BSIF de concentrer sa surveillance sur les activités qui sont plus susceptibles de modifier le profil de risque de l'institution et de mieux remplir son mandat d'intervention précoce.

ils seront liés aux nouvelles lignes directrices sur la régie des sociétés et au Cadre de surveillance. Le système de notation sera soumis à l'examen et aux commentaires de l'industrie, avant son adoption.

16.39 De nouvelles voies de communication ont été établies avec les principaux organismes de réglementation étrangers. Le BSIF a conclu plusieurs protocoles d'entente avec les principaux organismes de réglementation étrangers. Les gestionnaires des relations assurent la liaison avec ces organismes, lorsqu'une communication est jugée nécessaire.

16.40 Les fonctions de contrôle et d'inspection des régimes de retraite privés ont été intégrées, selon la recommandation formulée. Le BSIF a établi un système d'évaluation des risques qui permet de recueillir des données actuarielles. Il a également mis au point un procédé d'intervention apte à cerner et à suivre de près les régimes de retraite à risques élevés, afin que les problèmes puissent être réglés rapidement. La fonction d'inspection sur place a été transférée de Toronto à Ottawa, où les inspecteurs acquièrent leur formation dans le domaine de l'inspection sur place. Le BSIF a mis en place des procédés d'évaluation par les pairs et de contrôle de la qualité à intervalles réguliers. Il a également créé un comité d'intervention au sein de la Division des normes de prestation de pension afin de soumettre les régimes de retraite en difficulté à des examens périodiques.

Amélioration de la communication avec l'industrie et rationalisation des exigences en matière de conformité

16.41 En 1995, nous avons recommandé que le BSIF clarifie ses attentes en matière de gestion à l'égard du conseil d'administration, de la haute direction et des vérificateurs internes des institutions réglementées. Nous avons

également recommandé qu'il envisage des moyens de réaliser des économies pour réduire les demandes imposées à l'industrie et qu'il fasse preuve d'une transparence accrue en ce qui touche la divulgation de ses analyses. Le système de notation des risques CAMEL, par exemple, avait été désigné comme secteur où il serait souhaitable d'accroître la transparence.

16.42 En 1997, nous avons recommandé que le BSIF élabore des normes de saines pratiques commerciales à l'intention des sociétés d'assurances multirisques et que le BSIF et le ministère des Finances examinent les exigences en matière de conformité et envisagent des façons de réduire les répercussions négatives sur les sociétés d'assurances. Nous avons également recommandé que le BSIF resserre ses relations avec les agents des sociétés d'assurances et qu'il conclue des accords multilatéraux pour favoriser la cohérence dans la réglementation des régimes de retraite à l'échelle fédérale et provinciale.

16.43 Le BSIF se réunit régulièrement avec les conseils d'administration et les gestionnaires. Le BSIF communique maintenant ses attentes dans le cadre du programme de surveillance. Il est d'avis que les exigences concernant la régie des sociétés sont bien connues et comprises. Néanmoins, il précisera ses attentes concernant la régie des sociétés et les pratiques exemplaires en publiant des lignes directrices à ce sujet, lesquelles devraient paraître bientôt.

16.44 Le BSIF a pris des mesures pour améliorer l'efficacité et réduire les coûts de surveillance. Bon nombre des initiatives lancées récemment par le BSIF devraient avoir des effets favorables sur son efficacité et ses coûts de surveillance. À ce propos, mentionnons l'élaboration du nouveau Cadre de surveillance, l'accent mis sur la régie des sociétés, la création du poste de gestionnaire des relations, la mise sur pied d'un groupe spécialisé,

Bon nombre des initiatives lancées récemment par le BSIF devraient avoir des effets favorables sur son efficacité et ses coûts de surveillance.

l'application plus fréquente de l'autoévaluation et les nouvelles exigences en matière de vérification interne.

16.45 Le BSIF impose dorénavant des frais d'utilisation pour certains services de réglementation. Des frais d'utilisation ont été instaurés afin de répartir plus équitablement les coûts entre les utilisateurs de ces services.

16.46 Le projet de loi présenté au Parlement contient des dispositions qui visent à rationaliser le processus d'approbation réglementaire du BSIF. Plusieurs types d'opérations nécessiteront uniquement l'approbation du surintendant, et non pas celle du ministre. Qui plus est, les demandes seront approuvées automatiquement 30 jours après leur réception grâce à un nouveau processus d'approbation reposant sur la communication d'un avis, à moins que le surintendant ne soulève des questions préoccupantes.

16.47 On fera connaître aux institutions réglementées les résultats du système de notation établis selon le nouveau cadre de surveillance. Une fois que le nouveau système de notation aura été élaboré et mis en oeuvre, le BSIF communiquera aux institutions leur notation globale.

16.48 Le BSIF élabore des normes de saines pratiques commerciales à l'intention des sociétés d'assurances multirisques. Le BSIF attend que le Code de la SADC ait fait l'objet d'un examen avant de poursuivre l'élaboration de ses propres normes, à des fins de comparaison. Les nouvelles normes du BSIF devraient être au point d'ici la fin de 2001.

16.49 On s'attaque à la question du chevauchement de la réglementation des régimes de retraite. L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) a mis sur pied un secrétariat permanent et un comité afin d'étudier un texte de loi type qui

pourrait ultimement être adopté par toutes les administrations. Le BSIF, membre de l'ACOR, est très en faveur d'une loi type.

Le BSIF a amélioré ses pratiques de gestion des ressources humaines

16.50 Dans les Rapports de 1995 et de 1997, nous avons formulé un certain nombre de recommandations concernant la gestion des ressources humaines du BSIF. Dans les deux rapports, nous avons souligné la nécessité de renforcer le savoir-faire et les compétences du personnel d'inspection. En 1997, nous avons cerné d'autres questions liées à la gestion des ressources humaines, notamment la nécessité de recruter et de maintenir en poste des employés compétents et l'importance de disposer d'un cadre de gestion des ressources humaines qui réponde aux besoins changeants du BSIF. Nous avons également recommandé que des changements soient apportés au cadre des ressources humaines, notamment en ce qui touche la classification et la rémunération, et que les stratégies de recrutement et de maintien en poste s'appuient sur des documents d'analyse. Le Comité des comptes publics a réaffirmé l'importance d'améliorer les systèmes de gestion des ressources humaines.

16.51 Le BSIF tente de devenir une organisation d'acquisition du savoir. Le BSIF a mis au point une série de programmes de formation et d'autoperfectionnement qui répond à ses besoins dans les domaines techniques et non techniques. Six pour cent du budget du BSIF a été consacré à la formation et au perfectionnement professionnel. Dorénavant, le BSIF évalue les besoins en matière de formation de tout son effectif, une fois l'an, pour s'assurer que les programmes de formation et d'apprentissage permettent de répondre rapidement aux besoins. Dans la mesure du possible, les cours de formation feront appel à l'expertise d'universitaires, de spécialistes et du BSIF pour faire en sorte que soient abordées les questions

Une nouvelle structure organisationnelle offre maintenant des possibilités d'avancement; ainsi, le personnel a l'occasion d'assumer davantage de responsabilités et d'élargir son expérience.

Le BSIF a dressé un plan stratégique de la gestion des ressources humaines à moyen terme, intitulé *Votre vision – notre mission*.

d'actualité propres au secteur. Une nouvelle structure organisationnelle offre maintenant des possibilités d'avancement; ainsi, le personnel a l'occasion d'assumer davantage de responsabilités et d'élargir son expérience. En outre, le nouveau Secteur du soutien spécialisé a pour mandat d'offrir son expertise aux autres secteurs du BSIF grâce à l'échange de renseignements avec les superviseurs de premier niveau et les agents de réglementation pour faciliter la conduite de leurs activités.

16.52 Le BSIF a dressé un plan stratégique de la gestion des ressources humaines à moyen terme, intitulé *Votre vision – notre mission*. Le plan donne l'orientation à suivre pour assurer l'évolution de la gestion des ressources humaines et établit des liens avec le plan stratégique du Bureau. Le BSIF a par ailleurs mis en oeuvre, ou est en train de mettre en oeuvre, un certain nombre d'initiatives importantes visant à recruter des candidats pour combler les postes vacants et à maintenir en poste les employés compétents. À ce propos, mentionnons le nouveau système de classification, les possibilités de souplesse

offertes au BSIF à titre d'employeur distinct, l'élaboration de profils de compétence pour tous les postes du BSIF, de meilleurs avantages et une rémunération plus généreuse, la rémunération au rendement, et des possibilités de dotation et de recrutement — comme le Programme de gestion de carrière. Ce programme permet, par exemple, de recruter de nouveaux employés au sein même du milieu universitaire et d'en assurer la formation en cours d'emploi et dans des établissements externes.

16.53 Le BSIF a également reconnu la nécessité d'améliorer ses capacités de communication de l'information aux fins de la gestion des ressources humaines. Il reconnaît qu'une information convaincante sur les programmes de gestion des ressources humaines repose sur des analyses approfondies, elles-mêmes fondées sur une information exhaustive. Un nouveau système de gestion des ressources humaines intégrant les données concernant notamment le maintien en poste, les postes vacants et les taux de rémunération a été instauré en avril 2000.

Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification — 1995, chapitre 24

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Directeur : John Apt

Contexte

16.54 Un fonds renouvelable est un « pouvoir permanent de dépenser des recettes ». Une fois que le Parlement autorise l'établissement d'un fonds renouvelable pour un service organisationnel du gouvernement, les gestionnaires de ce service peuvent continuer, en permanence, d'en dépenser les recettes à des fins approuvées et dans des limites convenues. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1999, il y avait 17 fonds renouvelables qui comptabilisaient quelque 1,2 milliard en recettes et dépenses.

16.55 Dans notre chapitre de 1995, nous avons recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor renforce ses politiques sur les fonds renouvelables. Dans ce chapitre, nous avons indiqué que le Secrétariat devait trouver des moyens de mieux surveiller les services qui gèrent des fonds renouvelables. Le Secrétariat a convenu de tenir compte des recommandations au moment des révisions subséquentes de la politique sur les fonds renouvelables.

Étendue

16.56 Notre suivi consistait à examiner les mesures prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor à la suite de nos recommandations. Nous avons eu des discussions avec le personnel du Conseil du Trésor, étudié le Guide sur les fonds renouvelables, publié en décembre 1997, ainsi que la politique révisée et les documents connexes. Nos travaux visaient à fournir un niveau d'assurance modéré quant aux mesures prises à la suite de nos recommandations. Nous n'avons pas

examiné expressément les fonds renouvelables ni les pratiques des ministères concernés.

Conclusion

16.57 Les progrès relatifs aux recommandations contenues dans notre chapitre de novembre 1995 ont été lents. Ainsi, le Secrétariat du Conseil du Trésor a, en décembre 1997, fait paraître une ébauche du Guide sur les fonds renouvelables; ce document est toujours à l'état d'ébauche. La Politique révisée sur les autorisations spéciales de dépenser les recettes, qui comprend la politique sur les fonds renouvelables, a été approuvée pour diffusion en juin 2000.

16.58 Néanmoins, l'utilisation du Guide par la direction des fonds renouvelables et la mise en application de la politique révisée répondent en grande partie aux recommandations que nous avons formulées en 1995.

Observations

16.59 Le tableau de la pièce 16.1 contient les recommandations de notre chapitre de novembre 1995 et la réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les paragraphes suivants présentent un sommaire de la situation actuelle à l'égard de nos recommandations.

16.60 Orientation supplémentaire sur les liens entre le fonds renouvelable et le ministère. La politique du Conseil du Trésor exige que les ministères obtiennent l'approbation du Conseil du Trésor sur les rôles et les attributions de l'administrateur général et de la direction des fonds renouvelables lorsqu'un fonds renouvelable est créé. L'entente devrait

Un guide sur les fonds renouvelables et une politique révisée ont maintenant été publiés.

être revue tous les trois à cinq ans, lors de la révision du mandat et de la viabilité du fonds renouvelable pour en vérifier la pertinence continue. L'ébauche du Guide des fonds renouvelables précise que la relation entre le service qui utilise un

fonds renouvelable et le ministère auquel le fonds est rattaché devrait figurer dans le document-cadre de manière à établir un lien entre la responsabilisation et l'orientation stratégique et à assurer la stabilité.

Pièce 16.1

Recommandations formulées dans notre chapitre de 1995 sur les fonds renouvelables

Chapitre 24, novembre 1995	
Recommandations du Bureau du vérificateur général	Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor
24.57 Le Conseil du Trésor devrait, dans ses politiques ou par quelqu'autre moyen approprié, donner des orientations supplémentaires sur la relation organisationnelle générale à instaurer entre un service qui utilise un fonds renouvelable et le ministère auquel le fonds est rattaché.	Dans le cadre de régie actuel, composé des lois, des règlements et des politiques du Conseil du Trésor, nous tiendrons compte de cette recommandation quand les prochaines révisions de la politique sur les fonds renouvelables seront effectuées.
24.65 Le Conseil du Trésor devrait resserrer les critères concernant l'octroi de fonds renouvelables, leur évaluation périodique et la confirmation de leur pertinence continue.	Cette recommandation sera prise en considération quand les prochaines révisions de la politique seront proposées.
24.70 Le Conseil du Trésor devrait adopter les principes comptables généralement reconnus comme norme de comptabilité financière pour tous les fonds renouvelables.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît l'importance et l'utilité des principes comptables généralement reconnus, et cette recommandation sera prise en considération quand les prochaines révisions de la politique seront proposées.
24.77 Le Conseil du Trésor devrait exiger que les services qui utilisent des fonds renouvelables adoptent une forme de rapport annuel qui comprenne des états financiers, de l'information sur le rendement recueillie selon un cadre établi existant ainsi qu'une section détaillée de « Discussion et analyse par la direction ». Ces rapports devraient être présentés au Conseil du Trésor et mis à la disposition du public.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît l'utilité de cette recommandation et la prendra pleinement en considération quand les prochaines révisions de la politique seront proposées.
24.84 Le Conseil du Trésor devrait publier des lignes directrices régissant la validation indépendante de l'information communiquée sur les fonds renouvelables qui souligne expressément la conformité aux autorisations et la fidélité des états financiers, et qui identifie le responsable de la validation.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor tiendra compte de cette recommandation quand il effectuera les prochaines révisions de la politique.
24.93 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait considérer de nouvelles stratégies et approches relatives à la surveillance des fonds renouvelables.	Indépendamment du mécanisme de financement choisi pour une activité, le gouvernement considère et met en oeuvre diverses stratégies et méthodes de surveillance, selon les besoins. La récente publication « Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes » en donne quelques exemples.
24.99 Le personnel du Conseil du Trésor devrait évaluer la meilleure façon de constituer les compétences appropriées, nécessaires à une meilleure utilisation des fonds renouvelables et de la comptabilité d'exercice.	Le Secrétariat du Conseil du Trésor est d'accord avec cette recommandation et a pris des mesures en ce sens avant le début de la vérification.

16.61 Renforcement des critères régissant l'octroi des fonds renouvelables et leur évaluation. Les critères généraux pour la création d'un fonds renouvelable sont énoncés à l'appendice B de la politique du Conseil du Trésor. L'ébauche de Guide fait état des critères et des questions à prendre en considération au moment de créer un fonds renouvelable et d'évaluer la nécessité de le maintenir. Le mandat et la viabilité des fonds renouvelables doivent être revus tous les trois à cinq ans. On a demandé à toutes les organisations qui gèrent des fonds renouvelables d'en revoir l'objet et d'en examiner la viabilité. Ces examens devraient être terminés d'ici mai 2001.

16.62 Adoption des principes comptables généralement reconnus. La politique exige que des états financiers soient préparés conformément aux politiques comptables du Secrétariat du Conseil du Trésor, lesquelles sont fondées sur les principes comptables généralement reconnus (PCGR).

16.63 Amélioration des rapports annuels. La politique exige que le rendement financier et opérationnel du fonds renouvelable soit évalué par rapport au plan d'activités tous les trois à cinq ans. L'ébauche de Guide fournit des directives sur la préparation du document-cadre et du plan d'activités, y compris les mesures du rendement de même que les exigences relatives aux cibles et à la communication de l'information. Il décrit également chacun des états financiers requis.

16.64 Validation indépendante de l'information communiquée. La politique exige que les états financiers soient vérifiés pour évaluer leur conformité avec les politiques comptables du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les sections 7040 à 7042 de l'ébauche de Guide renferment un modèle et des objectifs et délimitent l'étendue du travail.

16.65 Nouvelles stratégies relatives à la surveillance. Les ministères seront tenus de soumettre au Conseil du Trésor, en marge de la mise à jour annuelle des niveaux de référence, un plan d'activités pluriannuel prévoyant le recours à l'autorisation de prélèvement, un plan des immobilisations à long terme, le cas échéant, ainsi que les taux qui seront en vigueur au cours du prochain exercice. En outre, les résultats des examens portant sur l'objet et la viabilité des fonds renouvelables seront analysés par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et des recommandations seront faites, le cas échéant. Cette mesure devrait permettre au Conseil du Trésor d'exercer une meilleure surveillance des organisations qui gèrent des fonds renouvelables.

16.66 Compétences nécessaires à une meilleure utilisation des fonds renouvelables et la comptabilité d'exercice. Cet été, on prévoyait assurer la formation des analystes de programme. Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît que ce type de formation constitue une exigence permanente.

Conseil canadien des relations du travail — 1997, chapitre 26

Vérificateur général adjoint : Jean Ste-Marie

Directrice : Sue Morgan

Le Conseil canadien des relations industrielles est le successeur du Conseil canadien des relations du travail.

Contexte

16.67 En décembre 1997, nous avons fait rapport au Parlement sur le Conseil canadien des relations du travail (CCRT). Le rapport était centré sur les dépenses de voyage, les indemnités et les avantages sociaux remboursés au président et aux membres du CCRT. Le rapport faisait également des recommandations visant à régler les problèmes de contrôle financier.

16.68 Nous avons constaté que certaines des pratiques financières du CCRT ne résisteraient pas à l'examen public le plus minutieux. Nous avons signalé qu'on n'imposait pas aux anciens membres du Conseil d'échéance claire pour qu'ils mettent fin aux affaires qui leur avaient été assignées. Nous avons mis en question la rentabilité de ce type de nomination pour une période illimitée.

16.69 Nous avons aussi indiqué que les taux du CCRT s'appliquant aux dépenses de voyage et d'accueil des personnes nommées par le gouverneur en conseil étaient beaucoup plus élevés que les taux établis pour les fonctionnaires.

16.70 Nous avons fait des recommandations précises concernant le CCRT et des recommandations de portée gouvernementale touchant d'autres entités qui ont le pouvoir d'établir leurs propres politiques en matière de voyages et d'accueil.

16.71 Par suite de notre vérification, le Parlement a adopté le projet de loi C-19, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Cette loi a pour objet de moderniser et d'améliorer le processus de négociation collective des industries sous réglementation fédérale. Le projet de loi a établi le Conseil canadien des relations

industrielles (CCRI) en tant que tribunal quasi judiciaire doté de fonctions de représentation et responsable de l'interprétation et de l'application du *Code canadien du travail*. Le Conseil canadien des relations industrielles (CCRI) est le successeur du Conseil canadien des relations du travail (CCRT).

16.72 En réponse à notre vérification, le contrôleur général a fait parvenir une lettre aux administrateurs généraux et aux agents financiers supérieurs au sujet des responsabilités de gestion financière des personnes nommées par le gouverneur en conseil. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a aussi révisé le libellé des « Autorisations spéciales de voyage ». Le gouvernement a pris un décret prescrivant aux entités dotées du pouvoir d'établir leurs propres politiques en matière de voyages et d'accueil de prendre en considération les politiques du Conseil du Trésor concernant les autorisations spéciales de voyage et les frais d'accueil.

16.73 Le présent suivi est centré sur les mesures prises par le CCRI et le gouvernement à la suite des recommandations que nous avons formulées dans notre chapitre de 1997.

Étendue

16.74 Nous avons passé en revue les progrès accomplis par le gouvernement depuis décembre 1997 pour améliorer la reddition de comptes des personnes nommées par le gouverneur en conseil quant à leurs dépenses de voyage et d'accueil.

16.75 Nous avons examiné les dépenses de voyage et d'accueil du président et des membres du CCRI, de même que les niveaux de rendement du CCRI, l'assignation des affaires aux anciens

membres du Conseil et le montant des indemnités journalières qui leur ont été payées.

16.76 Nous avons examiné les mesures prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé ainsi que les rapports sur le rendement des six entités qui ont établi leurs propres politiques en matière de voyages et d'accueil. Ce sont les mêmes six entités qui avaient fait l'objet de notre chapitre de 1997.

Conclusion

16.77 Nos travaux de suivi indiquent que le CCRI a fait des progrès pour ce qui est de donner suite aux recommandations qui traitaient des problèmes de contrôle financier. Dans une vaste mesure, le CCRI utilise les taux du Conseil du Trésor pour les dépenses de voyage et d'accueil du président et des membres du Conseil.

16.78 Toutefois, le CCRI a versé aux anciens membres des sommes substantielles en indemnités journalières pour qu'ils rendent une décision finale dans les affaires dont ils étaient saisis. De même, le mandat d'un ancien membre est reconduit pour une période illimitée, à moins que le président n'exerce son pouvoir discrétionnaire pour le dessaisir d'une affaire et la réassigner. Il fallait plus de temps en moyenne pour entendre et traiter les affaires dans la période de trois ans à l'étude.

16.79 Dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas pris de mesures adéquates pour donner suite à nos préoccupations concernant le besoin d'améliorer le cadre redditionnel régissant les dépenses de voyage et d'accueil des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil.

Observations

Politiques du CCRI en matière de voyages et d'accueil

16.80 Aux termes de sa propre loi constitutive, le CCRI a toujours le pouvoir d'établir ses propres politiques en matière de voyages et d'accueil, comme c'était le cas pour le CCRT. Le CCRI a intégré dans ses politiques la plupart des taux fixés par le Conseil du Trésor pour le président et les membres du Conseil.

16.81 Le CCRT comptait 14 personnes nommées à plein temps par le gouverneur en conseil. En tant qu'administrateur général, le président (niveau GIC-10) du CCRT avait « entière discrétion » pour ses dépenses de voyage. Le président a présenté une réclamation qui reflétait ses dépenses réelles. Les cinq vice-présidents (niveau GIC-9) et huit membres (niveau GIC-5) ont été remboursés pour leurs dépenses de voyage au moyen d'un régime d'indemnités journalières n'exigeant pas de reçus.

16.82 Au moment de notre examen, le CCRI comptait onze personnes à plein temps nommées par le gouverneur en conseil : le président (niveau GIC-9), quatre vice-présidents (niveau GIC-7) et six membres (niveau GIC-5). En mai 2000, le gouverneur en conseil a nommé un autre vice-président et six membres à temps partiel dans les régions. Le président du CCRI (niveau 9) conserve un pouvoir discrétionnaire aux termes des « Autorisations spéciales de voyager » du Conseil du Trésor. Toutefois, tous les membres du Conseil, y compris le président, sont assujettis à la politique du CCRI en matière de voyages. Quant aux vice-présidents et aux autres membres, ils ne jouissent pas de pouvoir discrétionnaire pour leurs dépenses de voyage. Ils doivent se conformer aux politiques du CCRI en matière de voyages et d'accueil, politiques semblables à celles du Conseil du Trésor.

16.83 Notre examen d'un échantillon des dépenses de voyage et d'accueil des

Le Conseil canadien des relations industrielles a intégré dans ses politiques la plupart des taux fixés par le Conseil du Trésor.

Le Conseil canadien des relations industrielles a versé aux anciens membres des sommes substantielles en indemnités journalières.

membres du Conseil et du président révèle que le CCRI applique en grande partie les taux du Conseil du Trésor.

Reconduction des mandats des anciens membres du Conseil pendant la période de transition

16.84 Dans notre chapitre de 1997, nous avons recommandé que le gouvernement prenne les mesures nécessaires pour présenter à nouveau des dispositions législatives en vue de clarifier les pouvoirs et les responsabilités au sein du Conseil. Le projet de loi C-19 confiait au président du CCRI la responsabilité d'assignation des affaires et précisait les pouvoirs et les responsabilités au sein du Conseil.

16.85 In 1997, nous avons mis en question le recours par le CCRT à d'anciens membres pour entendre des affaires bien après l'expiration de leur mandat comme membres à plein temps. Nous avons recommandé que le gouvernement limite la reconduction du mandat d'anciens membres du Conseil à une période raisonnable.

16.86 La nouvelle loi qui est entrée en vigueur en janvier 1999 prévoit que les anciens membres mèneront à terme les affaires dont ils s'occupaient auprès du CCRT. Les anciens membres touchaient une indemnité journalière fixée par le gouverneur en conseil. Nous avons constaté que les anciens membres sont reconduits dans leur mandat pour une période illimitée, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de date fixe pour la cessation de leurs services. Cependant, pour pouvoir mettre fin aux arrangements pris avec les anciens membres, le président devrait appliquer une disposition transitoire du projet de loi C-19 qui lui permettrait de dessaisir ces membres de toute affaire non réglée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la loi et de la réassigner.

16.87 À compter du 1^{er} janvier 1999, le CCRI a hérité de 542 affaires du CCRT;

408 ont été réassignées à des membres du CCRI et les anciens membres ont continué d'assumer la responsabilité des 134 autres. Au 31 mars 2000, 43 affaires du CCRT n'étaient pas encore réglées. En mai 2000, le CCRI nous a informés que dix affaires seulement du CCRT n'étaient pas encore réglées. Collectivement, les anciens membres ont rendu une décision sur 91 affaires, de janvier 1999 à mars 2000.

Le paiement des frais des anciens membres constituait le principal coût de transition.

16.88 Normalement, les mandats des membres du Conseil se chevauchent pour assurer la continuité des activités. Toutefois, l'entrée en vigueur du projet de loi C-19, le 1^{er} janvier 1999, a eu pour effet de créer le CCRI et d'abolir le CCRT, ce qui mettait fin au mandat de tous les membres de l'ancien Conseil et entraînait des coûts de transition de 1,7 millions de dollars. Le CCRI nous a dit que les membres du nouveau Conseil n'ayant pas tous été nommés, il n'avait d'autre choix que de laisser siéger d'anciens membres pour qu'ils traitent les causes en instance.

16.89 Le CCRI a versé à ses anciens membres 895 000 \$ en indemnités journalières et 43 000 \$ en dépenses de voyage pour la période de janvier 1999 à mars 2000. D'avril 1997 à décembre 1998, le CCRT a versé 53 000 \$ en indemnités journalières et 12 000 \$ en dépenses de voyage à ses anciens membres. Les dépenses de voyage ne comprennent pas les dépenses payées d'avance pour les déplacements en avion.

16.90 Le paiement des frais des anciens membres représentait la plus grosse dépense des coûts de transition de 1,7 million de dollars du CCRI. En 1997, nous avons signalé que le CCRT avait aussi dépensé environ 1,7 million de dollars en huit ans, soit d'avril 1989 à mars 1997.

Baisse des niveaux de rendement dans l'ensemble

16.91 Le CCRI a connu, dans l'ensemble, une baisse de ses niveaux de rendement. Nos travaux ont porté sur une période de trois ans, mais nous n'avons pas séparé les dossiers traités par le CCRT de ceux du CCRI. Nous remarquons que le nombre total d'affaires réglées a augmenté en 1999-2000 comparativement aux exercices précédents. Le CCRI a statué sur 852 affaires en 1999-2000; 605 affaires ont été traitées en 1998-1999 et 626 en 1997-1998. En moyenne, il fallait plus de temps pour entendre et traiter les causes en instance dans cette période de trois ans qu'il n'en fallait dans les années précédentes. La pièce 16.2 montre l'augmentation du temps consacré au traitement des affaires de 1997 à 2000. Le CCRI nous a dit qu'il avait réussi à abrégé le traitement des affaires inscrites après le 1^{er} janvier 1999.

16.92 Le CCRI nous a avisés que les facteurs suivants ont eu des effets négatifs sur le temps de traitement :

- la hausse extraordinaire de la charge de travail attribuable aux nouvelles affaires;
- le retard mis à nommer les nouveaux membres du CCRI;
- la difficulté que représente la réassignation des affaires déjà entendues par d'anciens vice-présidents du CCRT.

16.93 Notre examen de la charge de travail du CCRI révèle que l'arriéré grandissant est le résultat d'une

augmentation importante du nombre de nouvelles affaires. Le CCRI a précisé que les changements d'ordre structurel et technologique subis par des clients, tels que les industries de l'aviation, des télécommunications et de la radiodiffusion, sont à l'origine de l'augmentation de la charge de travail. Il nous a fait savoir qu'il prendra des mesures administratives plus énergiques, par exemple un nouveau mode de règlement des différends, pour traiter la charge de travail croissante.

Obligation redditionnelle des personnes nommées par le gouverneur en conseil

16.94 En 1997, nous avons recommandé que le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor expliquent clairement aux personnes nommées par le gouverneur en conseil le rôle de l'administrateur général et de l'agent financier supérieur aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi que les règlements et les politiques du Conseil du Trésor.

16.95 En août 1999, le Bureau du Conseil privé a publié « Un guide pour les dirigeants d'organismes : fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral ». Ce guide donne un aperçu des activités du gouvernement et du rôle de l'administrateur général.

16.96 À la suite de notre vérification, le contrôleur général a envoyé, en décembre 1997, une lettre à tous les administrateurs généraux et aux agents financiers supérieurs au sujet de leurs responsabilités de gestion financière respectives aux

	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Jours nécessaires au traitement d'une affaire sans audiences publiques	129	150	176
Jours nécessaires au traitement d'une affaire avec audiences publiques	330	560	403

Pièce 16.2

Temps consacré par le Conseil canadien des relations industrielles au traitement des affaires — 1997 à 2000

Source : Information sur le rendement du CCRI

Les politiques du Conseil du Trésor en matière de voyages et d'accueil pour les hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil sont demeurées essentiellement les mêmes.

termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il y mentionne de nouveau l'exigence de la politique sur la fonction de contrôleur du Conseil du Trésor, selon laquelle l'agent financier supérieur doit consulter le sous-contrôleur général lorsque la conduite de l'administrateur général peut poser un risque financier ou contrevenir à la politique gouvernementale.

16.97 La politique du Conseil du Trésor sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur ne traite pas adéquatement du cas des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil dont les dépenses de voyage et d'accueil ne sont pas conformes à ses propres lignes directrices. Selon la politique sur la fonction de contrôleur, l'agent financier supérieur, un subalterne de l'administrateur général, doit aviser le sous-contrôleur général des irrégularités en matière de gestion financière qui impliquent l'administrateur général.

16.98 Nous avons demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor quelles mesures il avait prises à la suite de la lettre de décembre 1997. Il a répondu qu'il n'était pas nécessaire de prendre des mesures parce qu'il incombe à l'agent financier supérieur de demander aide et conseils.

16.99 Nous avons constaté dans notre chapitre de 1997 que des termes contradictoires tels que « entière discrétion » et « dispositions générales » créaient de la confusion et que le gouvernement devrait spécifier ce qu'il entend par « dispositions générales ». Le Secrétariat du Conseil du Trésor a par la suite remplacé le terme « entière discrétion » par « discrétion » dans les « Autorisations spéciales de voyager ».

16.100 La version révisée des « Autorisations spéciales de voyager » précise maintenant que les administrateurs généraux peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire sur les dépenses liées à

l'hébergement commercial, aux appels téléphoniques, aux repas et aux faux frais dépassant le maximum quotidien alloué, suivant les reçus présentés. Les « Autorisations spéciales de voyager » donnent les précisions suivantes pour le terme « discrétion » :

Les administrateurs généraux devraient exercer leur pouvoir discrétionnaire avec prudence et probité, en restant conscients de ce que toutes les dépenses doivent contribuer à l'atteinte des objectifs de l'État. Bien que certaines circonstances puissent justifier le remboursement de dépenses exceptionnelles, la norme de base devrait être le confort et la commodité sans excès. La directive du Conseil du Trésor sur les voyages fournit des points de repère.

16.101 Les « Autorisations spéciales de voyager » révisées mettent l'accent sur la responsabilité des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil à l'égard de leurs propres dépenses de voyage et d'accueil. Cependant, elles sont trop vagues, de sorte que ceux-ci doivent déterminer leur propre « norme de base ». Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas clarifié les « dispositions générales ». Par conséquent, nous concluons que les politiques régissant les dépenses de voyage et d'accueil des hauts fonctionnaires nommés par le gouverneur en conseil sont demeurées essentiellement les mêmes.

Décret introduit en 1997

16.102 En 1997, nous avons recommandé que le gouvernement propose au Parlement l'adoption de dispositions législatives prévoyant des lignes directrices pour les dépenses de voyage et d'accueil engagées par les entités dotées du pouvoir d'établir leurs propres politiques. Nous avons signalé que, des 52 entités auxquelles nous nous étions adressés, 36 ont le pouvoir d'adopter des politiques en matière de

voyages et d'accueil, qui peuvent différer de la politique du Conseil du Trésor.

16.103 En guise de réponse, le gouvernement a présenté un décret pris par le Cabinet en décembre 1997 selon lequel les organisations qui ont le pouvoir d'établir, en matière de voyages et d'accueil, leurs propres politiques, devraient respecter les « Autorisations spéciales de voyager » et la politique sur l'accueil du Conseil du Trésor. Par contre, cette recommandation ne s'applique pas aux juges ni aux personnes nommées par le gouverneur en conseil dans les sociétés d'État.

16.104 Un décret comme celui de décembre 1997 n'annule pas les dispositions législatives conférant à une entité le pouvoir d'établir des politiques sur les voyages et l'accueil. Par conséquent, le décret fournit simplement une orientation aux personnes nommées par le gouverneur en conseil dans les entités qui ont le pouvoir d'établir leurs propres politiques en matière de voyages et d'accueil.

Surveillance des dépenses de voyage et d'accueil

16.105 La plupart des personnes nommées par le gouverneur en conseil travaillent au sein d'entités qui ont le pouvoir d'établir leurs propres politiques, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor ne surveille pas leurs dépenses de voyage et d'accueil.

16.106 Il y a environ 360 personnes à plein temps nommées par le gouverneur en conseil au sein des 52 conseils, organismes et commissions. De ce nombre, 339 travaillent dans 36 entités qui ont le pouvoir d'établir leurs propres politiques. Pour la plupart des personnes nommées par le gouverneur en conseil, les politiques du Conseil du Trésor et le décret servent seulement d'orientation.

16.107 Étant donné que les personnes nommées par le gouverneur en conseil

peuvent exercer leur discrétion et qu'elles ont des pouvoirs variés quant aux dépenses de voyage et d'accueil, nous croyons que des mesures plus concrètes sont nécessaires pour surveiller leurs pratiques. Le gouvernement a clarifié les responsabilités de gestion financière, mais, à notre avis, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas pris de mesures adéquates pour renforcer l'obligation redditionnelle des personnes nommées par le gouverneur en conseil en ce qui touche leurs dépenses de voyage et d'accueil.

Rapport au Parlement

16.108 En 1997, nous avons mentionné que six des 36 entités dotées du pouvoir d'établir leurs propres politiques en matière de voyages et d'accueil avaient arrêté leurs propres politiques. Nous avons recommandé que ces entités communiquent leurs politiques au Parlement et les coûts supplémentaires qui en découlent comparativement à ceux qu'autorisent les politiques établies du Conseil du Trésor pour les fonctionnaires.

16.109 Par la suite, deux des six entités ont signalé au Parlement en 1998 et en 1999 qu'elles avaient leurs propres politiques. Une troisième entité n'a pas communiqué au Parlement d'information sur ses politiques parce qu'il y avait, à son avis, peu de différence entre celles-ci et les politiques du Conseil du Trésor. Les trois autres entités nous ont dit qu'elles n'étaient pas au courant de quelque obligation de communiquer cette information au Parlement.

16.110 L'obligation de communiquer l'information sur les politiques était mentionnée en partie dans la lettre de décembre 1997 du contrôleur général aux administrateurs généraux et aux agents financiers supérieurs. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a appris qu'il est maintenant obligatoire de communiquer cette information au Parlement.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne surveille pas les dépenses de voyage et d'accueil des personnes nommées par le gouverneur en conseil.

Défense nationale — Équiper et moderniser les Forces canadiennes — 1998, chapitre 3

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Directeur principal : Peter Kasurak

La Défense nationale a pris des mesures qui répondent, dans une large mesure, à nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics.

Le gouvernement a rejeté la recommandation voulant que l'on informe davantage le Parlement au sujet de la capacité des Forces canadiennes.

Contexte

16.111 En 1998, nous avons vérifié le programme de biens d'équipement du ministère de la Défense nationale, qui coûte environ 1,4 milliard de dollars par année. Nous avons évalué comment le Ministère réussit à maintenir une force moderne et polyvalente, comme l'exige la politique du gouvernement. Selon ses plans d'activités, le Ministère aurait besoin de 11 milliards de dollars pour ses dépenses en capital au cours des cinq prochaines années, mais on ne lui a accordé que 6,5 milliards, ce qui représente un manque de 4,5 milliards de dollars.

16.112 Les représentants du Ministère nous avaient avisés qu'ils prenaient des mesures mais, avaient-ils ajouté : « Il faudra peut-être faire des choix difficiles ». Le Ministère procédait alors à un examen à long terme des Forces canadiennes, notamment des capacités et de la taille future des Forces, des priorités de développement et des nouvelles façons de soutenir les opérations. La réduction des Forces et de l'état de préparation faisait partie des résultats envisagés dans les plans du Ministère.

16.113 L'absence de directives stratégiques adéquates, de priorités claires et d'information sur le rendement nuisait à la planification. Nous avons également constaté que d'autres pays réussissaient à engager des dépenses en capital correspondant mieux aux objectifs de leur politique et qu'ils communiquaient davantage d'information à leur législature.

16.114 Le Comité des comptes publics s'est dit d'accord avec nos constatations et a recommandé que le Ministère améliore sa planification et qu'il fournisse au Parlement, dans son rapport annuel sur le rendement, une évaluation et un examen complets de la défense, des plans d'acquisition de biens d'équipement et des indicateurs pertinents.

Étendue

16.115 Nous avons assuré le suivi de nos recommandations et de celles du Comité des comptes publics. Nous avons examiné les dossiers d'examen du budget et de la structure des Forces et interrogé les représentants du Ministère chargés du budget d'acquisition.

Conclusion

16.116 Le Ministère a accompli des progrès marqués pour ce qui est de ses plans et priorités et des liens qu'il a établis entre la politique gouvernementale et sa structure de forces. Cependant, les représentants du Ministère estiment qu'il manque au Ministère environ 750 millions de dollars pour moderniser et maintenir l'état de préparation des Forces. Les « choix difficiles » dont il était question en 1998 ont été cernés, mais ils n'ont pas tous été faits.

16.117 Le gouvernement a rejeté la recommandation du Comité des comptes publics voulant que le ministère fournisse au Parlement plus d'information pour déterminer si le programme de biens d'équipement permettait d'atteindre les objectifs en matière de capacité de défense.

Observations

Le Ministère a amélioré ses processus de budgétisation des biens d'équipement et de planification des Forces

16.118 Le Ministère a pris des mesures pour améliorer ses processus de planification et de budgétisation des biens d'équipement. Ces mesures répondent à la majeure partie de nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics voulant que le Ministère élabore des scénarios et un cadre de développement des Forces ainsi que des évaluations stratégiques. Plus particulièrement, nous constatons les progrès suivants :

- On a réalisé des scénarios de déploiement décrivant l'utilisation possible des Forces canadiennes. Ils servent à l'examen des projets et des besoins et à la planification des derniers ajustements à la structure des Forces.
- Un cadre de développement des Forces beaucoup plus rigoureux a été conçu et mis en oeuvre. Ce cadre est fondé sur une « Liste canadienne des tâches interarmées », soit un inventaire des tâches militaires que les divers scénarios de déploiement des Forces peuvent exiger. Le Comité de surveillance de la haute direction, présidé par le sous-ministre et le Chef d'état-major, a approuvé les niveaux relatifs voulus pour les capacités au haut niveau. Ce cadre constituera un fondement transparent et plus rationnel pour la sélection des projets à financer. De plus, il correspond explicitement aux objectifs de la politique. Depuis mai 2000, le Conseil sur les besoins en capacités interarmées, présidé par le sous-ministre, le chef d'état-major de la Défense, ou par le Vice-chef d'état major de la Défense, assume les fonctions du Comité de surveillance de la haute direction. Ce changement a fait de ce processus une partie intégrante de la gestion du Ministère.
- Le Ministère a effectué ses propres analyses des besoins budgétaires totaux

découlant tant de la politique actuelle que de la structure existante des Forces. Ces analyses confirment en grande partie nos constatations de 1998 et fournissent une base beaucoup plus fiable pour la planification.

- Le Ministère a annoncé son intention de revoir la structure des Forces. Dans le document *Stratégie 2020 : Façonner l'avenir de la défense canadienne* publié en juin 1999, le Ministère a indiqué qu'il avait cinq ans pour aligner une structure de forces « viable et à la mesure de nos moyens », fondé sur un programme de modernisation bénéficiant d'un minimum de 23 p. 100 du budget de la Défense. Dans une première étape, le *Guide de planification de la Défense 2000* a fixé un objectif provisoire de 21 p. 100 d'ici avril 2004.

Le Parlement n'a pas reçu d'évaluation complète de la capacité des Forces canadiennes

16.119 Nous avons recommandé que le Ministère fournisse sur les capacités, le rendement et les ressources militaires l'information dont le Parlement a besoin pour mieux examiner son budget des dépenses. Le Comité des comptes publics avait recommandé que le Ministère inclue dans son rapport annuel sur le rendement une évaluation et un examen complets de la défense et qu'il fournisse des indicateurs montrant dans quelle mesure le plan d'acquisition des biens d'équipement répond aux objectifs en matière de capacité de défense.

16.120 Le gouvernement a rejeté ces recommandations, les jugeant impossibles à mettre en oeuvre, comme dans le cas d'un bilan annuel complet, ou estimant que l'information se trouvait déjà dans divers documents publics.

16.121 Aucun des documents cités par le Ministère ne fournit beaucoup d'information sur l'état des Forces canadiennes. Le *Rapport sur le rendement* de 1999 du Ministère ne fournit que très peu de données quantitatives sur l'état de

Le budget des Forces canadiennes est encore marqué par une pénurie de fonds.

préparation des Forces et les normes de rendement. Seuls des énoncés vagues sont fournis comme : « ... nous avons dépassé même les attentes », « [le] ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes déploient d'énormes efforts pour relever les défis » et « même en [] présence de ressources supplémentaires, la Défense devra continuer à faire des choix difficiles. Les Forces canadiennes ne peuvent pas tout faire pour tout le monde. Des priorités doivent être déterminées et des décisions doivent être prises. ». Le rapport du Chef d'état-major sur l'état des Forces canadiennes ne fournit pas d'évaluation de l'état global de l'équipement et ne présente qu'une liste des nouveaux biens d'équipement reçus. Selon le *Rapport sur les plans et les priorités — 2000*, « ... les Forces canadiennes sont maintenant plus aptes au combat qu'elles ne l'étaient il y a dix ans ». Le Rapport ne donne pas de plus amples explications, mais cet énoncé semble reposer sur le fait que les Forces ont reçu de nouveaux biens d'équipement.

16.122 Le Ministère continue d'élaborer des indicateurs de rendement pour ses rapports au Parlement; cependant, selon le *Guide de planification de la Défense* de 2001, ces indicateurs ne seront pas prêts avant 2001. Les représentants du Ministère nous ont indiqué que le Ministère fournirait au Parlement une évaluation « instantanée » des capacités des Forces canadiennes au cours de la prochaine période de rapport.

Des documents mettent en lumière une baisse importante de la capacité, une crise budgétaire continue et une restructuration imminente des Forces canadiennes.

16.123 Des documents indiquent qu'une crise budgétaire continue d'imposer aux Forces canadiennes de lourdes pressions et que perdurent des compressions budgétaires influant sur leur structure et leur état de préparation. Les *Guides de planification de la Défense* de 2000 et

2001, rendus publics, ont annoncé plusieurs changements à la structure de forces :

- La Marine perdra le budget d'exploitation de deux navires de défense côtière de la classe Kingston, qui viennent à peine d'être payés. Les amiraux des Côtes Est et Ouest continueront peut-être d'exploiter ces navires s'ils parviennent à trouver des fonds à l'interne. La Marine retirera également deux navires auxiliaires équipés de balais de déminage.

- La force aérienne a mis hors service 8 de ses 14 avions à réaction Challenger et mettra hors service l'aéronef Silver Star en 2001–2002. D'ici à ce qu'elles puissent passer un contrat à cette fin, les Forces canadiennes n'auront plus alors la capacité d'assurer elles-mêmes l'entraînement à la guerre électronique. De plus, deux avions DASH-8 ont été déclarés excédentaires.

- Le Ministère a demandé une réduction de dix pour cent de l'infrastructure des trois armées.

16.124 Les plans d'activités des services pour l'exercice de planification 2000 prévoient d'autres réductions. C'est la force aérienne qui doit subir les plus fortes compressions : la flotte de CF-18 pourrait être réduite de 122 à 80 chasseurs et la force aérienne dans son ensemble passera de 460 à 257 aéronefs. L'Armée de terre n'a pas encore déterminé comment elle se restructurera, mais son effectif pourrait subir des réductions de taille. La Marine fait état de difficultés pour maintenir son état de préparation et compte adopter une nouvelle politique à cet égard.

16.125 En novembre 1999, les conclusions de l'examen portant sur la situation budgétaire révélaient que le Ministère avait perdu toute souplesse pour faire face aux pressions cumulatives sur ses ressources et n'avait plus de marge de manoeuvre. Les planificateurs de la Défense estimaient que le Ministère aurait besoin de plus d'un milliard de fonds supplémentaires par an pour répondre aux

besoins d'une force même plus restreinte tout en modernisant et en revitalisant son infrastructure et en maintenant son état de préparation. Le budget fédéral de 2000 a ajouté 400 millions de dollars pour la première année de la période triennale de planification et le financement

augmentera ensuite pour atteindre environ 600 millions de dollars la dernière année. Un déficit important reste à combler.

16.126 En résumé, il faut présenter au Parlement une image plus complète des capacités des Forces canadiennes.

Défense nationale — Grands projets d'acquisition de biens d'équipement — 1998, chapitre 4

Vérificateur général adjoint : David Rattray

Directeur principal : Peter Kasurak

Contexte

16.127 En 1998, le ministère de la Défense nationale assumait la responsabilité de programmes d'acquisition de biens d'équipement dont le coût, étalé sur les cinq années suivantes, était d'environ 6,5 milliards de dollars. Notre vérification avait porté principalement sur l'analyse des besoins et des options; la gestion des risques; les essais et évaluations; la gestion, la surveillance et le contrôle des projets; et la mise en oeuvre des pratiques de gestion de projet les plus appropriées. Nous avons examiné six grands projets d'acquisition de biens d'équipement d'une valeur totale de 3,3 milliards de dollars.

16.128 Nous avons découvert plusieurs lacunes dans la façon dont le Ministère gérait les grands projets d'acquisition de biens d'équipement. Les gestionnaires n'avaient pas effectué d'analyses appropriées pour justifier les dépenses autorisées, et les analyses des options étaient médiocres. Un seul des six projets répondait à nos attentes en matière de gestion des risques. Les méthodes d'essai et d'évaluation étaient satisfaisantes, mais certains équipements de type commercial n'avaient pas fait l'objet d'essais dans des conditions opérationnelles, et des défauts sont apparus après leur mise en service. Enfin, le Ministère n'avait pas de plan de mise en oeuvre pour le renouvellement du processus d'acquisition de biens d'équipement.

16.129 Le Comité des comptes publics a tenu des audiences sur notre rapport, et recommandé que le Ministère améliore ses méthodes d'évaluation des besoins et des options, qu'il procède à des essais opérationnels, surtout pour les

équipements de type commercial, et qu'il élabore et mette en oeuvre une structure adéquate pour rendre compte à la haute direction du rendement des projets.

Étendue

16.130 Nous avons mené un suivi à l'égard de nos recommandations et de celles du Comité des comptes publics. Nous avons eu des entretiens avec les gestionnaires responsables et examiné les documents. Nous avons également examiné toutes les vérifications internes de projets d'acquisition de biens d'équipement qui ont été effectuées par le Ministère depuis notre vérification.

16.131 De plus, nous avons examiné quatre nouveaux projets d'acquisition de biens d'équipement pour déterminer si le Ministère a effectivement entrepris d'améliorer son processus de gestion. Les quatre projets que nous avons choisis sont les suivants : « Habillement du soldat », l'hélicoptère canadien de recherche et de sauvetage, l'hélicoptère maritime, et la prolongation de la [durée de] vie des sous-marins. Nous n'avons pas procédé à une vérification complète de ces projets à la lumière de nos critères initiaux, et nous n'avons pas non plus tenté d'évaluer la qualité globale de la gestion de ces quatre projets.

Conclusion

16.132 Le Ministère a pris des mesures pour améliorer ses systèmes de gestion des projets, conformément à nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics. Le Ministère est allé bien au-delà de sa réponse initiale à nos recommandations et à celles du Comité.

Le Ministère a pris des mesures à la suite de nos recommandations.

16.133 Il est évident que la gestion de certains projets s'est améliorée, mais cette amélioration n'est pas encore généralisée.

Observations

L'analyse des besoins et des options s'améliore

16.134 En 1998, nous avons signalé que, dans trois des six projets examinés, l'analyse des besoins ne répondait pas aux normes et que, dans cinq de ces six projets, l'analyse des options était déficiente. Par conséquent, nous avons constaté que, bien souvent, l'équipement acheté ne répondait pas aux besoins des forces opérationnelles.

16.135 Le Ministère a pris des mesures pour améliorer ses analyses. Il a créé un site intranet pour son Bureau d'acquisition et de soutien du matériel (*Matériel Acquisition and Support Desktop*). Ce document contient des directives détaillées sur l'élaboration d'un énoncé des besoins et certaines indications sur l'analyse des options. Les directives sur l'énoncé des besoins sont fondées sur celles du Project Management Institute et elles incorporent d'autres améliorations comme l'usage des scénarios de conflit types du Ministère.

16.136 La haute direction participe beaucoup plus à l'établissement des besoins fondamentaux, par l'entremise du Conseil sur les besoins en capacités interarmées. De nouveaux outils, comme les scénarios de conflit et la « Liste canadienne des tâches interarmées », sont désormais utilisés pour évaluer les options.

16.137 Nous avons trouvé des signes d'amélioration dans le projet « Habillement du soldat » et dans le projet de l'hélicoptère maritime. D'après une vérification interne, l'énoncé des besoins pour le projet « Habillement du soldat » était complet et valide; de plus, il a été examiné par les utilisateurs. Bien documenté, l'énoncé des besoins pour le

projet de l'hélicoptère maritime s'appuie sur une série de recherches opérationnelles.

16.138 Cependant, ce ne sont pas tous les projets qui montrent des signes d'amélioration. Ainsi, plusieurs faiblesses ont été détectées dans le projet de prolongation de la durée de vie des sous-marins, qui prévoit l'achat par le Ministère de quatre sous-marins britanniques d'occasion au coût d'environ 800 millions de dollars. L'énoncé des besoins de ce projet a été terminé seulement un mois après la date du dépôt de notre rapport au Parlement. Cet énoncé est incomplet : il ne répond pas à l'exigence du Livre blanc de 1994 selon laquelle nos sous-marins doivent être déployés dans le cadre d'un groupe opérationnel canadien. Bien qu'il mette l'accent sur la surveillance des pêches et la lutte contre le trafic de drogue dans les eaux canadiennes, l'énoncé des besoins justifie mal l'utilité des sous-marins pour ce type de tâches. La possibilité d'utiliser des avions patrouilleurs à long rayon d'action pour la surveillance de nos eaux territoriales n'a pas été examinée.

Le processus de gestion des risques a été renforcé

16.139 Dans sa réponse initiale à notre vérification, le Ministère n'avait pas pris l'engagement précis d'améliorer la gestion des risques. Toutefois, des représentants nous avaient dit que le projet global de réforme du Ministère visait, entre autres, l'amélioration de ce secteur. Quoiqu'il en soit, le Ministère a pris une série de mesures qui devraient améliorer grandement sa capacité de réduire les risques :

- Le Guide de gestion des risques du Conseil du Trésor a été adopté et incorporé à un nouveau module de trois jours qui prolonge le cours de gestion de projets du Ministère.
- Un modèle de gestion des risques a été inclus dans le Bureau d'acquisition et de soutien du matériel (Matériel

**Le projet des
Systèmes de soutien
de la guerre
électronique et
d'instruction
(200 millions de
dollars) n'a pas
répondu aux besoins
initiaux et a été
abandonné une fois
terminé.**

Acquisition and Support Desktop), sur le réseau intranet du Ministère.

- Les équipes de gestion des grands projets recevront une formation « juste à temps » en gestion des risques.
- Des examens par la Direction de la gestion opérationnelle du changement, ainsi que des vérifications internes, seront effectués très tôt au cours de la vie des grands projets pour évaluer les plans de gestion des risques et recommander des améliorations.

La gestion de certains projets s'améliore lentement, malgré une tendance à sous-estimer les risques. Le service de vérification interne a relevé que les rapports soumis à la haute direction minimisaient, de façon arbitraire, les risques qui avaient été évalués.

16.140 Dans un cas, soit le projet de prolongation de la [durée de] vie des sous-marins, l'analyse des risques était incomplète. Des représentants du Ministère nous ont expliqué qu'un accès limité aux navires pendant les premières étapes du projet a réduit leur capacité d'effectuer une analyse complète des risques. L'équipe de projet est en train de mettre la dernière main à un plan de gestion des risques pour la canadianisation des sous-marins.

16.141 Nous avons constaté la plus forte amélioration dans le plan de gestion des risques pour l'hélicoptère de recherche et de sauvetage. Le plan de ce projet décrit le processus de gestion des risques, qui est appuyé par une base de données. Les gestionnaires sur le terrain détectent les risques et en présentent une description à un Comité de gestion des risques présidé par l'administrateur du projet. Le Comité examine les risques les plus importants, les porte à la connaissance de la haute direction et veille à ce que le « Profil de projet et évaluation des risques » soit tenu à jour. Le Ministère estime qu'il s'agit là d'une pratique exemplaire et il a l'intention de l'étendre à d'autres projets.

16.142 Dans le cas du projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction (SSGEI), une mauvaise évaluation des risques et la disparité entre l'envergure du projet et les fonds disponibles ont entraîné des pertes plus élevées que celles que nous avons signalées dans notre vérification de 1998. Ce cas est décrit plus en détail dans la pièce 16.3.

Des mesures ont été prises pour améliorer les essais et les évaluations

16.143 Notre rapport et celui du Comité des comptes publics recommandaient tous les deux une intensification des essais et des évaluations, surtout pour les équipements de type commercial. Un équipement qui convient à des entreprises commerciales ou à d'autres forces armées peut ne pas convenir aux Forces canadiennes.

16.144 Comme pour la gestion des risques, le Ministère, dans sa réponse à nos recommandations et à celles du Comité des comptes publics, n'a pas pris d'engagement précis en ce qui concerne l'amélioration des essais et des évaluations. Il a seulement dit qu'il interviendrait pour corriger les pratiques que notre rapport jugeait inadéquates. Par la suite, ses représentants nous ont informés que le Ministère avait pris plusieurs mesures pour améliorer les essais et les évaluations :

- Le Ministère a décidé d'intégrer les essais et les évaluations au processus de gestion des risques, et les administrateurs de projets devront aborder cette question dans le cadre de leur stratégie globale.
- Les équipes de projet intégrées tentent de fusionner les processus d'essai et d'évaluation de l'entrepreneur et ceux du Ministère.
- Le Ministère envisage d'autres changements pour réduire les lacunes de ses équipements.

16.145 Nous avons trouvé d'autres preuves qu'il y a des risques inhérents à

l'achat d'équipements de type commercial et qu'un programme d'essai et d'évaluation rigoureux est requis pour réduire ces risques. Le projet « Habillement du soldat », qui a pour but de fournir aux troupes terrestres des vêtements de combat et des équipements de protection, était basé à l'origine sur

l'achat d'équipements de type commercial selon une procédure accélérée. Cependant, un programme d'essai et d'évaluation bien conçu a permis d'établir que beaucoup d'équipements de type commercial ou utilisés par des forces armées étrangères ne répondraient pas aux besoins des Forces canadiennes. Bien que ce projet

Le projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction (SSGEI) visait la description, l'achat et l'installation de l'équipement nécessaire à l'entraînement efficace des forces terrestres, maritimes et aériennes du Canada à la guerre électronique. Le coût estimatif global du projet était de 203 millions de dollars. Le projet a commencé en 1988.

Comme l'a signalé notre vérification, les documents internes relatifs au projet faisaient état d'un haut niveau de risque technique. Cependant, la Défense nationale a indiqué au Conseil du Trésor que les risques de dépassement de coût et de non-respect du calendrier étaient faibles et que le risque que le projet ne donne pas les résultats attendus était de faible à moyen.

Lors de notre vérification, certains éléments du projet présentaient des dépassements de coût de 22 millions de dollars au total. Des représentants du Ministère nous ont affirmé qu'ils allaient faire face à ces dépassements de coût en adoptant une approche non conventionnelle pour le soutien en cours d'utilisation. Nous avons également signalé que le projet accusait un retard de 22 mois sur le calendrier prévu.

Cependant, à la fin de février 1998, avant que notre rapport de vérification soit finalisé, un Comité supérieur de révision a décidé de réduire considérablement l'envergure du projet. D'après des représentants du Ministère, l'installation d'appareils de brouillage dans un petit jet de modèle commercial a entraîné des difficultés techniques imprévues. Les efforts déployés pour les surmonter ont entamé le budget, et les travaux requis pour résoudre les problèmes de processeur et d'intégration ont créé un risque technique excessivement élevé que même l'injection de fonds additionnels ne pourrait pas réduire. On a donc pris la décision de ne pas installer les dispositifs de contre-mesures électroniques, les systèmes de soutien électronique et le processeur du système dans les Challenger. Le résultat, c'est que les sommes consacrées au développement et à l'achat et les coûts d'ingénierie des essais d'installation de ces équipements ont été radiés. De plus, l'avion partiellement équipé ne répondait plus aux besoins des Forces canadiennes.

D'autres éléments du projet, y compris l'installation des appareils de brouillage et des lance-leurres, ont été menés à bien. De plus, 19 nacelles de brouillage radar, d'éjection de leurres et de simulation de la menace ont été installées sur 10 avions CE-133 T-bird.

En août 1999, le Ministère a annoncé que l'avion Challenger partiellement équipé serait déclaré excédentaire en avril 2000, et que les T-Bird seraient retirés du service à la fin de l'exercice financier 2001-2002. Cette décision a été prise parce que le Ministère manque d'argent et qu'il est incapable de soutenir sa structure de forces. Une grande partie des sommes investies ont donc été radiées, et les Forces canadiennes ont été privées de la capacité de guerre électronique qui devait être fournie à l'interne. Le Ministère récupérera peut-être une partie de ses pertes en vendant l'équipement ou en le louant à un entrepreneur.

La décision de l'ensemble des Forces armées de retirer tous les aéronefs T-Bird et ses jets Challenger servant à l'entraînement électronique et à l'évacuation sanitaire et de radier les sommes investies et ce, pour s'approvisionner plutôt auprès du secteur privé, a été prise, entre autres, pour les raisons suivantes :

- une mauvaise gestion des risques a empêché le Ministère de terminer le projet à la date prévue;
- une gestion budgétaire inadéquate a mené à l'acquisition d'un équipement dont le coût d'utilisation s'est avéré trop élevé dès que sa mise au point a été réalisée.

Pièce 16.3

Projet des Systèmes de soutien de la guerre électronique et d'instruction

présente des dépassements de coût et des retards sur le calendrier initial, la réévaluation de ses besoins par le Ministère doit être considérée comme un exemple de bonne gestion : une décision erronée a été renversée et la valeur de notre investissement a été préservée.

16.146 D'après une vérification interne, des grenades pour véhicules ont été achetées au coût d'environ 750 000 \$ sans essais adéquats pour les fins prévues. Ces projectiles, qui devaient être utilisés par les Forces canadiennes, ne l'ont jamais été, car ils soulevaient des préoccupations quant à l'aspect sécurité et auraient menacé la vie des troupes. Le Ministère doit réévaluer sa position selon laquelle l'achat d'équipements de type commercial est moins risqué que le développement d'équipements de modèle militaire.

La haute direction du Ministère est mieux informée

16.147 En ce qui concerne la production des rapports destinés à la haute direction, nous avons recommandé que le Ministère fasse respecter sa directive selon laquelle tous les projets doivent appliquer la Norme de gestion du rendement relativement au respect des coûts et du calendrier. Le Comité des comptes publics a fait une recommandation du même ordre. Le ministère de la Défense nationale, en collaboration avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, a commencé à élaborer un nouveau système de production de rapports pour les projets d'acquisition de biens d'équipement. Ce système, encore à l'état de prototype, est censé être pleinement opérationnel d'ici la fin de l'an 2000. À l'heure actuelle, les rapports de projet sont de qualité inégale, mais les meilleurs fournissent des informations adéquates.

16.148 Le Ministère a également institué deux autres mécanismes de surveillance du rendement des projets :

- Les examens effectués annuellement par la Direction de la gestion opérationnelle du changement visent non seulement à évaluer la gestion des projets, mais aussi à fournir de l'aide pour corriger les points faibles.

- Des examens immédiats et rapides sont effectués par le Chef du Service d'examen.

Globalement, par rapport à l'époque de notre vérification, la haute direction reçoit plus d'informations sur l'état d'avancement des grands projets d'acquisition de biens d'équipement, et ces informations sont de meilleure qualité.

Le Ministère améliore lentement la capacité de son effectif

16.149 En 1998, nous avons signalé que le ministère de la Défense nationale n'avait pas de plan adéquat pour recruter ni pour former des personnes dotées des compétences requises pour gérer les grands projets d'acquisition de biens d'équipements. Nous avons cependant indiqué que le Ministère avait mis en place un programme de perfectionnement à l'intention des agents d'approvisionnement civils.

16.150 Des représentants du Ministère nous ont dit que le plan requis de gestion des ressources humaines sera terminé d'ici l'automne 2000. Le Groupe des matériels est en train de recruter 13 agents d'approvisionnement civils, dont certains sont titulaires d'une maîtrise, et environ cinq ingénieurs subalternes qui suivront un programme de perfectionnement. Pour les ingénieurs militaires appelés à diriger les équipes de gestion de l'équipement, y compris celles qui s'occupent des projets d'acquisition de biens d'équipement, il a été établi qu'une formation en leadership et en gestion des programmes d'équipement constitue un préalable pour accéder au grade de major. De plus, le Groupe des matériels a établi des normes de rendement et des compétences minimales pour faire carrière dans le domaine de l'approvisionnement. En

outre, des programmes et outils de formation améliorés seront mis à l'essai à l'automne 2000.

Le Ministère continue d'améliorer son processus de gestion des projets

16.151 Nous avons recommandé que le Ministère adopte une approche plus rigoureuse dans le renouvellement de son processus de gestion des projets en se dotant d'un plan, en choisissant des projets pilotes pour faire l'essai des innovations, et en évaluant les résultats

par rapport à des objectifs préétablis.

Au début, le Ministère a adopté cette approche, mais il a dû l'abandonner parce qu'elle exigeait trop de main-d'oeuvre.

Le Ministère a continué d'améliorer son processus de gestion des projets en concentrant ses ressources sur l'examen et le soutien direct de ses projets les plus importants et les plus à risques. Il participe également au projet fédéral de la réforme des modes d'approvisionnement, qui est dirigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor.