

# Chapitre 31

**Pêches et Océans**

La gestion de la flotte



# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants</b>	31-5
<b>Introduction</b>	31-7
Le mandat du Ministère pour la flotte	31-7
Les années 1990 — une période de changement pour la flotte	31-8
Les éléments de la flotte	31-8
Objet de la vérification	31-10
<b>Observations et recommandations</b>	31-10
<b>Mandat de la flotte, reddition de comptes et rapports d'intendance</b>	31-10
Un mandat clair pour l'exploitation d'une flotte	31-10
Organisation et reddition de comptes	31-11
Éléments clés pour la mise en oeuvre du modèle « fournisseur de services au client »	31-14
Les attentes au chapitre du rendement des programmes sont peu claires, non réalistes ou à court terme	31-14
Il faut une perspective à long terme pour la planification et le financement	31-17
Les arrangements ne sont pas consignés	31-18
La méthode actuelle de répartition des coûts n'incite pas à utiliser les navires	31-19
On ne dispose pas d'information appropriée pour surveiller le rendement de la flotte et en rendre compte	31-19
Il faut améliorer les rapports d'intendance	31-20
Le plan stratégique du Ministère — La voie à suivre?	31-21
<b>Gestion du cycle de vie des navires</b>	31-22
La gestion du cycle de vie — une exigence gouvernementale depuis 1995	31-22
La mise en oeuvre de la gestion du cycle de vie progresse lentement	31-22
Évaluer et planifier les besoins de la flotte	31-22
Reddition de comptes pour l'exploitation rentable de la flotte	31-24
La gestion des navires se fait en l'absence de données fiables, intégrées ou obtenues en temps voulu	31-25
Entretien : nécessité d'une approche nationale factuelle	31-26
Coût élevé des navires désarmés	31-26
<b>La gestion des ressources humaines de la flotte</b>	31-27
La dépense de fonctionnement la plus importante de la flotte	31-27
Il faut établir un plan des ressources humaines	31-28
L'impact des questions de ressources humaines sur les opérations	31-28
S'assurer que l'on dispose d'un personnel dûment qualifié	31-31
Le soutien à terre est trop important compte tenu de la taille actuelle de la flotte	31-32
<b>Conclusion</b>	31-33
<b>À propos de la vérification</b>	31-35

**Pièces**

31.1	La flotte : fournisseur de services au client	31-7
31.2	Évolution de la composition de la flotte, de 1990 à 2000	31-9
31.3	Profil d'âge de la flotte : les 41 gros navires financés pour les activités futures	31-10
31.4	Coût direct de prestation des services de la flotte	31-11
31.5	Rapports hiérarchiques et cadre de responsabilisation pour la gestion de la flotte	31-13
31.6	Radoub de mi-vie du <i>NGCC Cygnus</i>	31-17
31.7	Exemple d'un accord de partage des coûts dans la région de Terre-Neuve	31-20
31.8	Postes à terre qui appuient directement la flotte	31-28
31.9	Personnel des navires par catégorie d'emploi	31-33



# Pêches et Océans

## La gestion de la flotte

### Points saillants

**31.1** À notre avis, Pêches et Océans ne gère pas sa flotte de façon rentable. On constate de grosses différences au niveau des pratiques et des procédures employées par les cinq régions qui contrôlent l'exploitation de la flotte. Étant donné que chaque région a ses propres pratiques, procédures d'exploitation et mécanismes de soutien, le Ministère n'a pas toujours toute la souplesse voulue pour partager les ressources et augmenter la productivité lors de la prestation des services de la flotte.

**31.2** Voici les problèmes que nous avons constatés au niveau des pratiques de gestion qui sont importantes pour assurer un fonctionnement rentable de la flotte :

- Le Ministère n'a pas établi d'attentes claires, concrètes, réalistes et convenues en ce qui a trait au rendement de la flotte.
- L'horizon de financement est d'un an seulement, même si la flotte représente une activité à haute intensité de capital, dont les coûts fixes sont élevés.
- Il n'y a pas d'accords de service entre les programmes du Ministère et la flotte, qui établissent clairement les ententes sur les normes de rendement et le financement.
- Les processus budgétaires internes ne favorisent pas la reddition de comptes pour les activités de la flotte.
- Les systèmes d'information ne sont pas intégrés et les gestionnaires ne reçoivent pas en temps voulu des données fiables sur le rendement et les coûts.
- La méthode d'imputation des coûts aux programmes n'incite pas à utiliser les navires.
- La flotte n'emploie pas la méthode du cycle de vie pour gérer ses navires.
- La flotte ne gère pas de façon appropriée sa plus grande dépense de fonctionnement, les ressources humaines.
- Le soutien à terre est trop important, compte tenu de la taille actuelle de la flotte.
- Il y a des lacunes dans les rapports d'intendance présentés au Parlement.

**31.3** En réglant ces questions par ordre de priorité (on ne peut pas les régler toutes à la fois), le Ministère doit aussi envisager d'établir une stratégie à long terme pour renouveler sa flotte vieillissante. À cet effet, il devrait prendre en considération l'évolution des besoins des programmes, l'impact des progrès technologiques et la diversification éventuelle des modes d'acquisition des services nécessaires.

### Contexte et autres observations

**31.4** Au 31 mars 2000, la flotte comptait 144 navires (122 navires étaient en service pendant une certaine période en 1999–2000), qui allaient de la petite embarcation multitâche de 8 mètres au brise-glace lourd de golfe de 111 mètres. La flotte joue un rôle essentiel dans la prestation de services comme les aides à la navigation, le déglacage, le volet maritime de recherche et sauvetage, ainsi que la prévention de la pollution marine et l'intervention environnementale. Elle appuie aussi le Ministère dans ses activités concernant l'application des règlements sur les pêches, les sciences halieutiques, l'hydrographie, l'océanographie et les autres sciences de la mer.

**31.5** En 1999–2000, Pêches et Océans a dépensé environ 229 millions de dollars pour l'exploitation, l'entretien et le remplacement d'immobilisations de la flotte. En outre, un montant estimatif de 52 millions de dollars a été dépensé pour le soutien à terre.

**31.6** Les ressources humaines de la flotte sont sa plus grande dépense de fonctionnement. Au 1<sup>er</sup> avril 2000, il y avait 756 officiers et 1 308 membres d'équipage affectés aux navires, mais le nombre d'employés varie au cours de l'année en fonction des besoins saisonniers. En outre, selon nos estimations prudentes, il y a environ 447 postes (équivalents temps plein) qui assurent à terre un soutien direct à la flotte et quelque 55 postes au Collège de la Garde côtière canadienne qui fournissent directement une formation aux membres de la flotte.

**31.7** Notre vérification a porté sur les 47 gros navires qui étaient en service pendant une certaine période en 1999–2000, sur les navires désarmés, ainsi que sur le personnel navigant et sur le personnel à terre qui participaient directement à la gestion et à l'exploitation de la flotte. Les gros navires représentent chaque année entre 70 p. 100 et 80 p. 100 du coût de fonctionnement de la flotte.

**31.8** Depuis 1994, la flotte a dû faire face à des compressions budgétaires importantes, à la fusion (en 1995) de l'ancienne flotte de la Garde côtière canadienne de Transports Canada avec les flottes de Pêches et Océans (l'une chargée des activités scientifiques et l'autre, de l'application des règlements sur les pêches) et à d'autres restrictions financières liées à la fusion (de 1996 à aujourd'hui). Nous nous attendions à trouver certains problèmes de gestion, compte tenu des changements que la flotte avait subis; nous sommes toutefois préoccupés par le nombre et l'importance des questions que nous avons relevées. À notre avis, le règlement de ces questions requiert une action rapide de la direction.

**31.9** Les questions soulevées dans le présent chapitre sont de taille et représentent donc un défi pour la direction, mais il convient de souligner que le Ministère a pris plusieurs initiatives qui sont importantes pour le fonctionnement de la flotte. La principale est l'application courante du Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution (Code ISM). En outre, en 1999–2000, les responsables des programmes et de la flotte ont identifié les navires existants que la flotte pouvait se permettre d'exploiter, dans les limites du budget alloué, tout en fournissant le meilleur service possible. Cet exercice n'a pas permis de répondre aux problèmes susmentionnés, mais il pourrait apporter une certaine stabilité au cadre de fonctionnement de la flotte.

**La réponse globale du Ministère est insérée à la suite du paragraphe 31.139. Pêches et Océans accepte nos constatations et indique qu'il a lancé une étude afin d'élaborer des options stratégiques aux fins de la gestion de la flotte. À la suite de l'étude, le Ministère prévoit établir un plan d'action qui touchera sept secteurs précis englobant les questions que nous avons soulevées.**

## Introduction

### Le mandat du Ministère pour la flotte

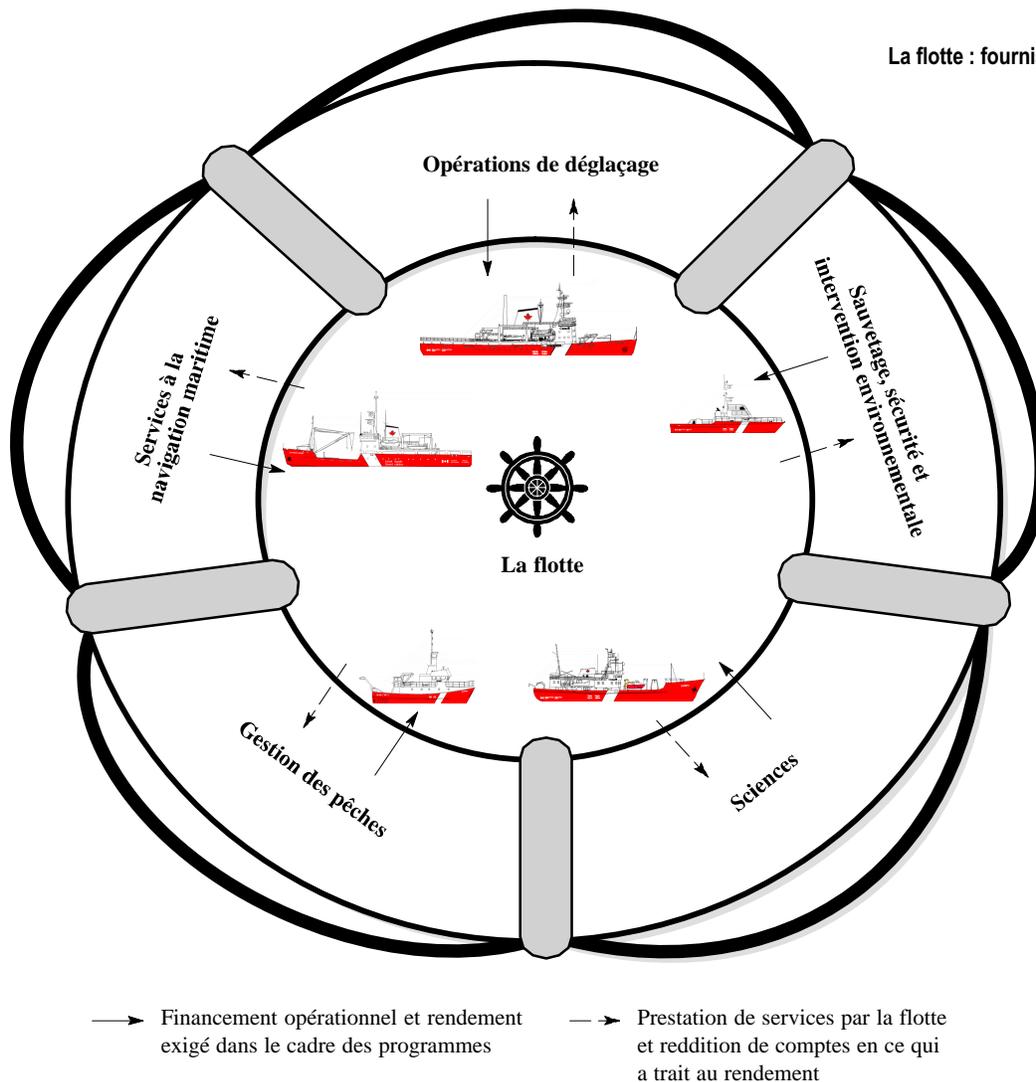
**31.10** En vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans est chargé d'assurer des services de garde côtière, notamment les aides à la navigation, le déglacage, le volet maritime de recherche et sauvetage, ainsi que la prévention de la pollution marine et l'intervention environnementale. En outre, la *Loi sur les océans* habilite le ministre à entretenir et exploiter des navires en vue de mener des activités dans le domaine

des sciences halieutiques, de l'hydrographie, de l'océanographie et d'autres sciences de la mer. En vertu de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des pêches côtières*, le Ministère peut assurer une présence en mer aux fins de la gestion des pêches. Pour l'aider à assurer ces services, le Ministère exploite une flotte de navires.

**31.11** La flotte est un « fournisseur de services au client » pour les programmes du Ministère, dans le cadre desquels des services sont offerts à d'autres utilisateurs internes et externes (voir la pièce 31.1). Les coûts d'exploitation des navires et

Pièce 31.1

La flotte : fournisseur de services au client



**Les années 1990 furent une période de grands changements pour la flotte.**

ceux des équipages sont imputés à ces programmes ou secteurs d'activités (les utilisateurs internes paient les coûts d'exploitation directs). Les coûts du personnel à terre, de l'acquisition d'immobilisations et de l'entretien des navires sont imputés à un secteur d'activités distinct — la gestion de la flotte.

**31.12** La flotte fournit aussi un soutien à d'autres ministères et organismes gouvernementaux, ainsi qu'à d'autres gouvernements et à des organisations internationales. Cependant, elle ne reçoit pas régulièrement des fonds pour ces activités. En outre, la flotte aide à exercer la souveraineté du Canada dans l'Arctique par l'entremise de ses opérations de déglacage.

**Les années 1990 — une période de changement pour la flotte**

**31.13** Beaucoup de changements ont eu lieu depuis notre dernière vérification de la flotte de la Garde côtière canadienne en 1989. La flotte a fait l'objet d'études et d'examen, la Garde côtière a été rattachée au ministère des Pêches et des Océans et il y a eu de grandes compressions budgétaires.

**31.14** En 1990, le gouvernement a reçu un rapport dressé à la suite d'un examen indépendant de toutes les activités des navires de l'État, notamment celles des deux plus grandes flottes civiles, la Garde côtière – qui faisait alors partie de Transports Canada – et la flotte de Pêches et Océans. Certaines recommandations importantes formulées à la suite de cet examen indiquaient que le gouvernement devrait :

- continuer d'exploiter des flottes séparées;
- établir un comité interministériel de coordination et d'examen des programmes pour améliorer l'utilisation des navires;
- facturer les bénéficiaires des services selon le coût différentiel d'utilisation.

**31.15** En 1994, les budgets de la Garde côtière et de Pêches et Océans ont été considérablement réduits à la suite de l'Examen des programmes. En 1995, la Garde côtière a été rattachée à Pêches et Océans, qui devenait alors responsable de la gestion de la plus grande flotte civile du gouvernement canadien.

**31.16** La période qui a suivi la fusion a présenté d'importants défis découlant de la réunion de deux flottes qui fonctionnaient de façon différente et qui n'avaient pas la même culture organisationnelle. D'autres compressions budgétaires ont été approuvées, compte tenu des économies prévues à la suite de la fusion.

**31.17** Plus récemment, le 3 avril 2000, l'administration centrale de la Garde côtière, notamment les programmes maritimes et la gestion de la flotte, a été réorganisée. Il s'agissait d'améliorer le service aux régions, d'éliminer le chevauchement des services entre la Garde côtière et le reste de l'administration centrale du Ministère et de mettre la dernière main à la structure organisationnelle afin de faciliter la dotation de postes à durée indéterminée.

**Les éléments de la flotte**

**31.18** Pêches et Océans ne gère pas une flotte nationale unique; les opérations sont très décentralisées. L'administration centrale de la flotte donne des conseils et des directives sur les normes et les politiques, mais chaque région fonctionne selon ses pratiques et modes de gestion préférés. Chaque région déploie, entretient et exploite les navires qui lui sont affectés.

**31.19** Au 31 mars 2000, la flotte comptait 144 navires (dont 122 étaient en service pendant une certaine période en 1999–2000), qui vont de la petite embarcation multitâche de 8 mètres au brise-glace lourd du golfe, de 111 mètres. La présente vérification vise seulement les 47 gros navires qui étaient en service pendant une certaine période en 1999–2000 et les navires désarmés. Les

gros navires représentent chaque année entre 70 p. 100 et 80 p. 100 du coût de fonctionnement de la flotte. La plupart des petites embarcations, qui sont avant tout des bateaux de recherche et sauvetage à fonction unique, sont exploitées de façon tout à fait différente du reste de la flotte. En outre, des embarcations de moins de huit mètres sont utilisées dans le cadre de la plupart des programmes du Ministère. On ne considère pas que celles-ci font partie de la flotte et elles ne sont pas comprises dans la présente vérification.

**31.20** En 1990, les flottes de la Garde côtière et de Pêches et Océans comptaient ensemble 198 navires. Le Ministère vient de terminer un exercice « flotte de base » au terme duquel on a recommandé d'allouer un budget de fonctionnement annuel à seulement 108 des 144 navires restants. Quarante et un de ces 108 navires sont considérés comme étant de gros navires. Les navires non financés seront désarmés ou mis hors service et, au bout du compte, vendus. La pièce 31.2 résume les changements dans le nombre de navires depuis 1990.

**31.21** L'âge moyen des 41 gros navires dont les activités futures sont financées est de 22 ans. Étant donné que le Ministère

estime à 30 ans la vie utile effective de ses navires, la flotte vieillit et beaucoup de classes de navires approchent de la fin de leur vie utile. Devant ce vieillissement à un moment où les fonds pour dépenses en capital sont rares, le Ministère est confronté à un défi sérieux, à savoir sa capacité de renouveler sa flotte et de fournir les services requis par les programmes. En 1999, le Ministère a estimé que le coût de remplacement de tous les gros navires était de 2,2 milliards de dollars. En outre, le Ministère a indiqué que la hausse des coûts d'exploitation et d'entretien des vieux navires réduisait les fonds qui pourraient être utilisés pour fournir des services supplémentaires dans le cadre des programmes du Ministère. La pièce 31.3 montre l'âge des 41 gros navires de la flotte dont les activités futures seront financées. Certaines classes de navires vieillissent ensemble; les cinq baliseurs renforcés pour les glaces, trois des onze baliseurs brise-glace et un des cinq brise-glace ont plus de 30 ans.

**31.22** Pour l'exercice clos le 31 mars 2000, le Ministère a estimé que le coût direct de prestation des services de la flotte était de 281 millions de dollars (voir la pièce 31.4).

## Pièce 31.2

## Évolution de la composition de la flotte, de 1990 à 2000

Avant la fusion	1990	1994	1996	2000	
	Total des navires	Total des navires	Total des navires après la fusion	Flotte de base – navires financés	Flotte de base – total des navires
Garde côtière canadienne <sup>1</sup>	93	91	88	74	90
Pêches et Océans <sup>2</sup>	105	79	81	34	54
<b>Total</b>	<b>198</b>	<b>170</b>	<b>169</b>	<b>108</b>	<b>144</b>

<sup>1</sup> La répartition après la fusion indique les navires qui étaient principalement affectés aux activités de soutien des programmes maritimes.

<sup>2</sup> La répartition après la fusion indique les navires qui étaient principalement affectés aux activités scientifiques et à l'application des règlements sur les pêches.

Source : Pêches et Océans

**31.23** Pour appuyer la flotte, le Ministère assume aussi des coûts indirects associés aux finances, au personnel et au soutien administratif et technique.

**Objet de la vérification**

**31.24** Notre vérification portait sur la gestion des 47 gros navires qui étaient en service pendant une certaine période en 1999–2000 et les navires désarmés, ainsi que sur la gestion du personnel navigant et à terre qui participe directement à la gestion et à l’exploitation de la flotte. Il s’agissait notamment d’examiner la clarté du mandat de la flotte, la méthode utilisée par le Ministère pour déterminer le niveau et le type de service attendus, et les liens redditionnels au niveau de la prestation du service. Le système d’approvisionnement et la gestion de l’infrastructure à terre comme les quais ont été exclus de la vérification.

**31.25** Notre objectif était d’évaluer dans quelle mesure la flotte offrait un service de soutien rentable dans le cadre des programmes de Pêches et Océans et d’autres ministères. Nous n’avons pas vérifié la prestation des programmes du Ministère, y compris les programmes maritimes.

**Observations et recommandations**

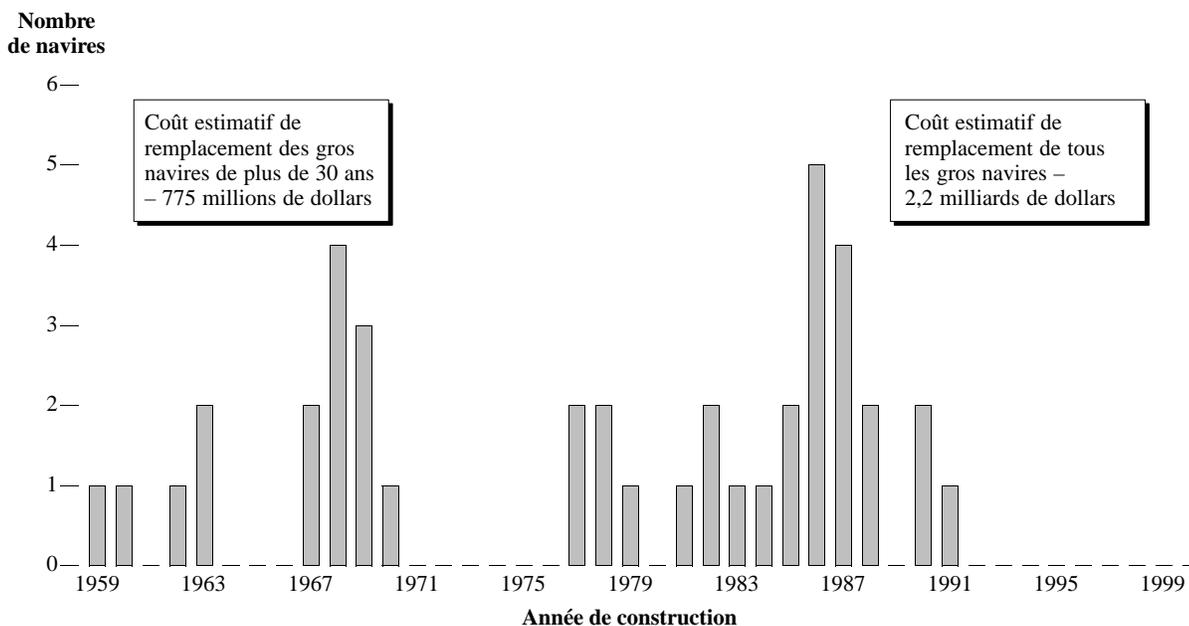
**Mandat de la flotte, reddition de comptes et rapports d’intendance**

**Un mandat clair pour l’exploitation d’une flotte**

**31.26** La *Loi sur les océans* énonce le mandat de Pêches et Océans en ce qui concerne l’exploitation et l’entretien d’une flotte de navires à l’appui de la prestation des programmes du Ministère.

**Pièce 31.3**

**Profil d’âge de la flotte : les 41 gros navires financés pour les activités futures**



Source : Pêches et Océans

En outre, aux termes de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des pêches côtières*, le Ministère peut assurer une présence en mer aux fins de la gestion des pêches. La flotte aide ce dernier à exécuter ses tâches prioritaires, notamment la gestion et la protection des ressources halieutiques, la protection du milieu marin et d'eau douce, la collecte de données sur les ressources océaniques et aquatiques, le maintien de la sécurité maritime et l'appui au commerce maritime et à la mise en valeur des océans. Par ailleurs, en vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans doit veiller à la prestation rentable de « services destinés à assurer la sécurité, la rentabilité et l'efficacité du déplacement des navires dans les eaux canadiennes ».

### Organisation et reddition de comptes

**31.27** Selon le modèle de gestion matricielle de Pêches et Océans, la flotte n'est pas une organisation autonome au sein du Ministère. Les opérations de la flotte dans chaque région relèvent directement d'un des cinq directeurs

généraux régionaux. Ceux-ci ont un lien hiérarchique fonctionnel avec le commissaire de la Garde côtière au sujet des questions de politique nationale et devraient consulter le commissaire pour les questions de ressources et de rendement et collaborer avec lui à cet égard. Le commissaire et les directeurs généraux régionaux relèvent directement du sous-ministre. La pièce 31.5 montre ces liens hiérarchiques complexes.

**31.28** Le commissaire est chargé d'établir les objectifs, les politiques, les normes et les procédures au niveau national tout en surveillant le rendement des opérations de la flotte dans les régions. En outre, il doit prendre toutes les décisions concernant les acquisitions d'immobilisations et les radoubs importants. En sa qualité de sous-ministre adjoint, Services maritimes, le commissaire a aussi des responsabilités fonctionnelles concernant le secteur des programmes maritimes (services à la navigation maritime, services de communications et de trafic maritimes, opérations de déglacage et sauvetage, sécurité et intervention environnemen-

**Les liens hiérarchiques sont complexes.**

Coûts des navires	
Salaires	108 M \$
Contributions aux programmes d'avantages sociaux des employés*	22
Fonctionnement	35
Coût des navires affectés aux programmes	165
Acquisitions d'immobilisations	39
Entretien et radoub	25
	<b>229</b>
Coûts de soutien à terre	
Salaires	28
Contributions aux programmes d'avantages sociaux des employés*	6
Fonctionnement	18
	<b>52</b>
<b>Coût direct du service</b>	<b>281 M \$</b>

\* Estimation : 20 p. 100 des salaires

### Pièce 31.4

#### Coût direct de prestation des services de la flotte

Exercice clos le 31 mars 2000  
(M \$ = en millions de dollars)

Source : Pêches et Océans

tale). Par conséquent, le commissaire a des responsabilités et des pouvoirs directs en ce qui a trait à l'administration centrale de la flotte, mais il n'a aucun pouvoir direct concernant l'exploitation des navires de la flotte.

**31.29** Dans le cadre de leurs opérations de la flotte, les régions sont chargées d'organiser et de gérer la mise en oeuvre des activités conformément aux priorités nationales et régionales des programmes et aux normes de rendement nationales. Les directeurs généraux régionaux, par l'intermédiaire des directeurs régionaux

de la Garde côtière, ont des responsabilités et des pouvoirs directs au niveau de l'exploitation des navires. Ils ont pour responsabilité d'organiser et de gérer les ressources affectées à la région conformément aux pouvoirs attribués, aux normes de rendement et aux résultats convenus avec les sous-ministres adjoints pertinents (y compris le commissaire).

**31.30** Les clients de la flotte – les programmes – et la flotte sont organisés de façon similaire (c.-à-d. que les directeurs généraux régionaux sont chargés de l'exécution des programmes

*Exemples de gros navires qui étaient en service en 1999–2000 (voir le paragraphe 31.24).*

*NGCC Dumit : Baliseur fluvial spécialisé*



*NGCC Des Groseilliers : Brise-glace moyen/fluvial*



*NGCC Martha L. Black : Gros baliseur*



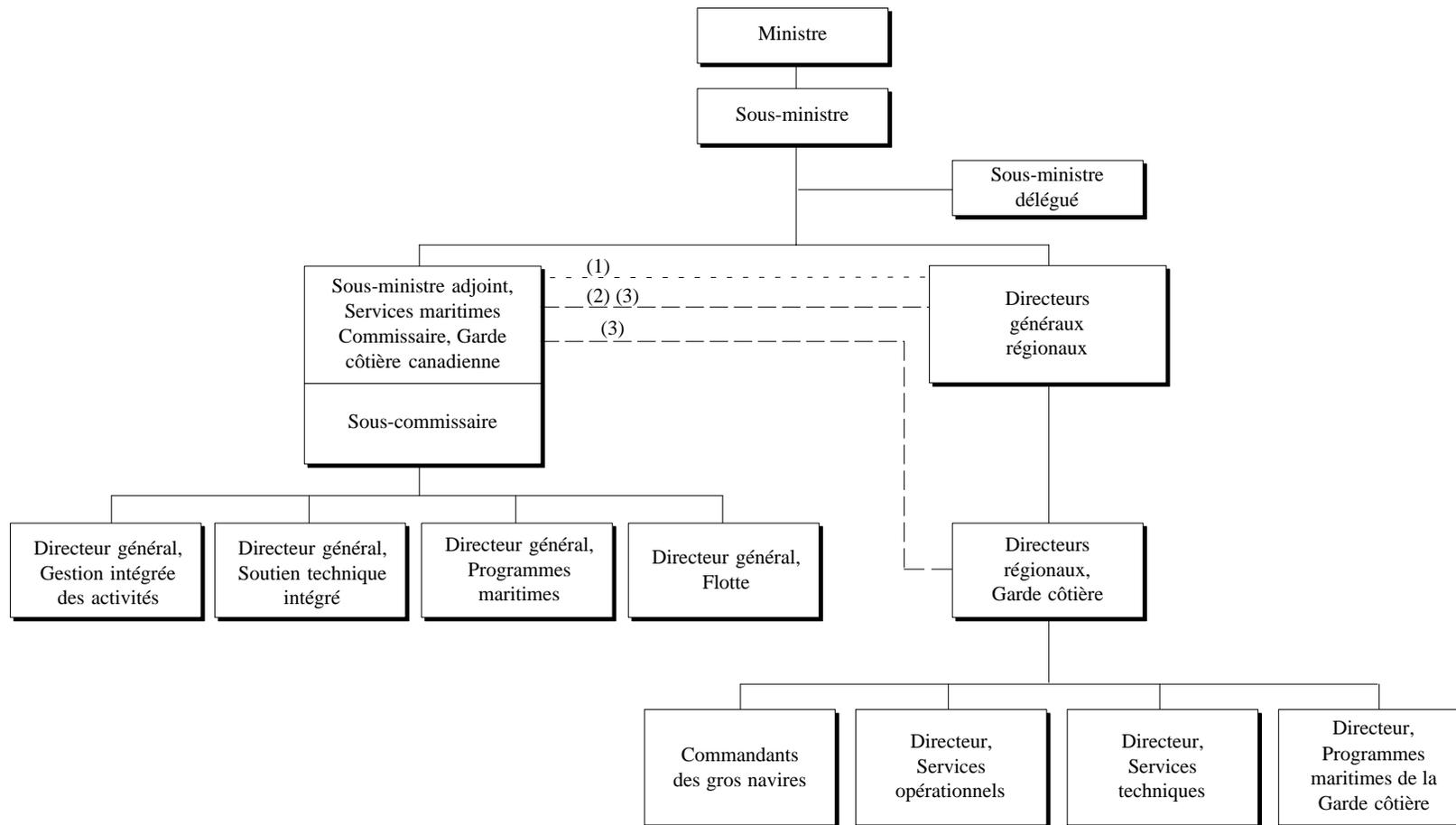
*NGCC Cape Roger : Navire hauturier multitâche*



*NGCC Teleost : Navire hauturier de recherche sur les pêches*

Source : Pêches et Océans

## Rapports hiérarchiques et cadre de responsabilisation pour la gestion de la flotte



- 1 Le commissaire, après consultation des directeurs généraux régionaux, propose les allocations de ressources aux régions en fonction des plans opérationnels chiffrés au niveau régional.
- 2 Le commissaire, de concert avec les directeurs généraux régionaux, établit un système pour surveiller le rendement et rendre compte des résultats.
- 3 Le commissaire donne une orientation fonctionnelle aux directeurs généraux régionaux (et aux directeurs régionaux) au sujet du cadre de politique nationale et des normes nationales.

Source : Pêches et Océans

**Les attentes au chapitre du rendement des programmes sont peu claires, non réalistes, ou à court terme.**

tandis que les sous-ministres adjoints fixent les priorités et les attentes nationales en matière de rendement). Par conséquent, pour tout programme requérant l'intervention de la flotte, il y a plusieurs intervenants à l'administration centrale ou dans les régions qui utilisent, fournissent ou apportent un soutien aux services.

**Éléments clés pour la mise en oeuvre du modèle « fournisseur de services au client »**

**31.31** Le Ministère gère la flotte en fonction d'un modèle de « fournisseur de services au client » dans lequel les coûts directs d'exploitation des navires et des équipages sont imputés aux programmes qui sont les bénéficiaires du service. Les gros navires de la flotte sont généralement utilisés en mode multitâche (c.-à-d. qu'ils peuvent répondre aux besoins de plus d'un programme). Le modèle de fournisseur de services au client permet une certaine reddition de comptes interne, semblable à celle d'un accord commercial (il y a une forme de test de marché interne pour le service, bien que les coûts d'immobilisations, d'entretien et de radoub des navires ne soient pas pris en compte). En plus d'être exploitée dans une organisation complexe, la flotte est une activité à haute intensité de capital, dont le pourcentage des coûts annuels fixes (coûts que l'on ne peut pas éviter à court terme) est élevé.

**31.32** Pour que le modèle de fournisseur de services au client fonctionne efficacement, il faut avoir les éléments clés suivants :

- des attentes en matière de rendement qui soient claires, concrètes, réalistes et convenues;
- une planification et un financement à long terme pour fournir le service demandé;

- des arrangements entre l'utilisateur et le fournisseur qui sont clairement énoncés;

- des politiques et des pratiques de calcul et de répartition des coûts de la flotte qui incitent à utiliser la solution la moins coûteuse pour acquérir un service tout en réalisant les objectifs ministériels;

- des systèmes et des modes d'information qui permettent de surveiller le rendement effectif de la flotte au chapitre des services et des coûts et de rendre compte à ce sujet.

**31.33** Comme le montrent les sections ci-après, nous avons constaté que la plupart de ces éléments clés font problème ou font défaut.

**Les attentes au chapitre du rendement des programmes sont peu claires, non réalistes ou à court terme**

**31.34** Afin d'obtenir les résultats attendus pour un programme, les gestionnaires de la flotte doivent connaître le type et le niveau de service qu'on s'attend à ce qu'ils offrent au moyen des fonds alloués par les gestionnaires des programmes. Il faut que ces attentes soient clairement précisées, concrètes et réalistes, et elles doivent faire l'objet d'une entente entre l'utilisateur et le fournisseur, d'une surveillance du rendement et d'une reddition de comptes. Nous avons toutefois constaté que les attentes au chapitre du rendement sont souvent à court terme, peu claires ou non réalistes compte tenu des fonds qui sont affectés aux programmes ou de la composition et de la capacité de la flotte actuelle. En outre, lorsque les attentes sont établies à court terme, elles ne peuvent pas être reliées aux attentes ultimes du programme car souvent, ces dernières n'ont pas été précisées. Nous avons examiné les attentes en matière de rendement énoncées par les principaux utilisateurs de la flotte.

**31.35 Recherche et sauvetage en haute mer.** La responsabilité du Canada

en matière de recherche et sauvetage en haute mer est définie en termes de zones au large des côtes. En 1993, des exigences nationales en matière de niveau de service ont été établies pour le programme de recherche et sauvetage. Celles-ci précisaient le type de navire et l'équipement dont il fallait disposer pour cette activité. Selon ces exigences, il fallait aussi avoir, à bord de tout navire chargé de cette activité, des spécialistes en recherche et sauvetage dûment formés. Cependant, aucun des navires du Ministère ne dispose de tous les éléments essentiels exigés pour le niveau de service à l'échelle nationale. Certains navires n'ont pas l'équipement de recherche et sauvetage stipulé; d'autres n'ont pas à bord les spécialistes adéquatement formés. Selon la norme, les navires doivent être déployés en mer, dans la zone au large, lorsqu'on leur affecte des fonctions primaires de recherche et sauvetage. Pourtant, nous avons constaté que des navires sont souvent amarrés au quai alors qu'ils sont en situation de recherche et sauvetage en haute mer.

**31.36** Le Ministère ne mesure pas toutes les insuffisances au niveau de la couverture des activités de recherche et sauvetage. Lorsqu'il le fait, nous avons noté un manque d'uniformité dans l'approche adoptée. Certaines régions, par exemple la région de Terre-Neuve, signalent une insuffisance lorsque le bateau de recherche et sauvetage primaire a quitté la zone, alors qu'un ou plusieurs navires de la flotte s'y trouvent encore. D'autres régions, par exemple la région du Pacifique, considèrent que les navires de la flotte exécutant d'autres tâches dans la zone répondent aussi aux critères en matière de couverture de recherche et sauvetage. À cause de ces incohérences dans la façon dont les insuffisances de couverture sont mesurées, il est difficile de faire une bonne analyse. Le Ministère ne fait pas rapport au public sur l'étendue de ces insuffisances, leurs causes ou leur répercussion sur la sécurité maritime. Il

nous a informé qu'à son avis, la sécurité maritime en haute mer n'a pas été compromise par ces insuffisances.

**31.37 Déglacement.** Les exigences de niveau de service pour le déglacement précisent le type de navire requis et la période de déploiement. Les responsables du programme de déglacement ont tenu des consultations avec les groupes d'utilisateurs, puis ont dressé un calendrier d'activités pour tous les navires affectés aux opérations de déglacement dans l'Arctique et les eaux plus méridionales. Essentiellement, ils ont déterminé le nombre et le type de navire que le Ministère pouvait se permettre d'affecter au déglacement, ainsi que le temps consacré à cette opération. Cette recherche de consensus a renforcé le processus de planification, mais cela ne garantit pas aux utilisateurs que l'on va répondre à leurs attentes.

### **31.38 Services à la navigation**

**maritime.** Dans le cadre du programme des services à la navigation maritime, on utilise des baliseurs pour mouiller, entretenir et réparer des aides à la navigation fixes et flottantes. Conformément aux engagements pris par le Canada au niveau international, l'objectif de rendement général est d'obtenir une fiabilité opérationnelle de 99 p. 100 pour les aides à la navigation en place. En vue de réduire les coûts, on a apporté beaucoup de changements aux aides à la navigation et à la façon dont elles sont entretenues. Ces changements visaient à réduire la fréquence des visites par les navires pour l'entretien des aides. Malheureusement, ils n'ont pas tous donné les résultats escomptés et les responsables de la flotte se rendent compte que la fréquence des visites est plus grande que prévue. Cependant, on a déjà effectué des compressions budgétaires en fonction des économies prévues à la suite de cette nouvelle approche.

**31.39** Le Ministère a récemment effectué une étude des cinq types d'aides qui sont utilisées toute l'année. L'étude a

permis de constater que trois types d'aides respectaient la norme de fiabilité. Les aides flottantes lumineuses et les aides fixes allumées en permanence n'étaient pas conformes à la norme. Lors de la présente vérification, nous avons constaté que certaines aides à la navigation dans certaines zones géographiques étaient moins fiables que d'autres. Le Ministère évalue actuellement les répercussions de ces résultats, mais il doit encore déterminer leur impact sur l'utilisation des navires.

**31.40 Sciences.** Pour le programme des sciences, les responsables déterminent chaque année le nombre de jours-navires en évaluant le nombre de jours que l'on peut « acheter » avec le budget alloué pour l'année et le nombre de navires de recherche disponibles pour effectuer le travail. Cette approche manque de précision car certaines régions révisent le coût estimatif de prestation du service en cours d'année. Ces révisions découlent de changements apportés au plan initial (par exemple, l'utilisation de navires qui coûtent plus cher que prévu) ou de l'augmentation des coûts opérationnels par rapport à l'estimation initiale.

**31.41** Pour le long terme, les responsables du programme des sciences ont fourni à la flotte un rapport intitulé « *2005 Science Strategic Plan Platforms* » daté d'octobre 1998. Il s'agissait d'un résumé de haut niveau exposant les besoins du programme en matière de soutien et certains des défis qu'il doit relever compte tenu des capacités actuelles de la flotte. Le rapport résumait aussi la capacité des navires et donnait des scénarios éventuels de remplacement ou de modification des navires.

**31.42** Les responsables du programme des sciences ont fourni plus de données à long terme sur leurs besoins que les responsables d'autres programmes, mais nous avons constaté qu'il reste encore des points à améliorer. Par exemple, dans le cadre du programme, on réévalue le rôle

du Ministère en ce qui a trait aux sciences dans l'Arctique. Pour le moment, le Ministère ne mène pas beaucoup d'activités dans ce domaine. Les responsables du programme n'ont pas donné à la flotte de renseignements sur le nombre éventuel de jours où l'on aurait besoin de brise-glace. En outre, il faudrait peut-être modifier les brise-glace pour cette activité. Un autre exemple est le rôle futur de la flotte en matière d'appui à la stratégie de gestion des océans élaborée par le Ministère. Les responsables du programme n'ont pas encore informé la flotte des répercussions de cette stratégie sur les besoins en matière de navires. Dans le cadre du processus de planification actuel, les responsables des programmes communiquent à la flotte leurs besoins exacts seulement lorsque le financement des nouveaux projets a été approuvé. Cependant, cela ne donne pas toujours à la flotte suffisamment de temps pour armer les navires nécessaires et les doter d'un équipage afin d'appuyer ces projets.

**31.43 Gestion des pêches.** Les besoins en matière d'application des règlements pour le programme de gestion des pêches sont communiqués à la flotte sur une base annuelle seulement. Alors que, pour les autres programmes ministériels, le nombre de services demandés à la flotte a diminué proportionnellement à la baisse du budget alloué à l'ensemble des programmes, les compressions budgétaires dans le programme de gestion des pêches ont été réalisées presque entièrement en diminuant le nombre de navires utilisés par le Ministère pour l'application de la réglementation sur les pêches. Depuis 1995, le Ministère a retiré ou envisagé de retirer du service 29 navires affectés à cette fonction, ce qui laisse seulement 11 patrouilleurs des pêches. Les responsables de la gestion des pêches ne sont pas disposés à engager des fonds pour la flotte, mais lorsque des problèmes surviennent — comme le cas récent de la pêche autochtone sur la côte Est — ils

s'attendent à ce que la flotte fournisse un soutien. La pièce 31.6 illustre l'incertitude devant laquelle se trouve la flotte pour la planification des activités du *NGCC Cygnus*, un navire affecté à l'application de la réglementation sur les pêches.

### Il faut une perspective à long terme pour la planification et le financement

**31.44** À l'heure actuelle, les opérations de la flotte sont financées par les responsables des programmes sur une base annuelle. Cependant, le Ministère envisage de passer à une période de planification de trois ans pour la flotte. Les navires ont une longue durée utile et il faut beaucoup d'argent et de temps pour les remplacer. La plus grande dépense de fonctionnement pour la flotte est l'armement en équipage. En vertu des conventions collectives en vigueur, il faut donner un préavis longtemps à l'avance pour pouvoir effectuer des compressions de personnel. Par conséquent, les gestionnaires de la flotte éprouvent de la difficulté à s'adapter aux changements soudains de plans et de financement apportés aux programmes.

**31.45 Processus annuel de planification et de financement.** La planification pour l'exercice suivant commence à l'automne, lorsque le groupe des opérations de la flotte de chaque région demande aux responsables de tous les programmes le nombre et le calendrier des jours-navires dont ils auront besoin.

**31.46** Le groupe des opérations de la flotte de chaque région dresse un calendrier des activités en fonction des renseignements communiqués. Cet exercice préliminaire permet de faire ressortir tout problème de chevauchement ou d'insuffisance, que l'on règle alors en négociant avec les gestionnaires des programmes. On établit ensuite le coût des activités inscrites au calendrier, au moyen du système de gestion de la flotte appelé MariTime.

**31.47** Les plans régionaux de la flotte sont ensuite examinés et fusionnés à l'administration centrale. Le Comité de gestion du Ministère approuve ces plans. Les directeurs généraux régionaux reçoivent les budgets pour les secteurs des programmes maritimes, des sciences et de la gestion des pêches. Ces budgets

### Il faut une perspective à long terme pour la planification et le financement.

Le *NGCC Cygnus* est un navire hauturier multitâche de 62 mètres qui est surtout utilisé comme patrouilleur des pêches. En 1995, la flotte a proposé d'effectuer un radoub de mi-vie du *NGCC Cygnus* pour prolonger sa vie utile jusqu'à 2017 environ. Comme le Ministère subissait des compressions budgétaires à cette époque, les responsables de la flotte ont cherché à se faire confirmer que le *NGCC Cygnus* figurerait dans les plans à long terme pour la gestion des pêches. Avant de planifier le radoub, la région des Maritimes a confirmé que le *NGCC Cygnus* serait un élément essentiel de la stratégie de gestion des pêches de la région. Le 24 mars 1997, le sous-ministre a approuvé le projet, le montant ne devant pas dépasser dix millions de dollars.

En fin de compte, le radoub du *NGCC Cygnus* a coûté 11,3 millions de dollars et a été terminé en décembre 1998. Cependant, peu après la remise en service du navire, les priorités en matière de gestion des pêches ont changé, passant de la pêche hauturière à la pêche côtière; en outre, la région n'avait plus assez de fonds pour exploiter le *NGCC Cygnus*.

À la suite de l'exercice « flotte de base », le *NGCC Cygnus* s'est retrouvé sans financement. Malgré cela, les responsables de la gestion des pêches ont trouvé un financement temporaire afin que le navire puisse fournir un soutien aux agents d'application des règlements sur les pêches lors des récents conflits concernant les pêches autochtones. Aucune décision finale concernant le sort du *NGCC Cygnus* ne sera prise tant que ce financement temporaire sera disponible.

Il s'agit d'un bon exemple des répercussions que l'incertitude au niveau des attentes et du financement des programmes peut avoir sur la rentabilité de la flotte.

#### Pièce 31.6

#### Radoub de mi-vie du *NGCC Cygnus*

comprennent un montant pour la flotte. Cependant, les montants alloués aux opérations de la flotte ne correspondent pas toujours aux coûts prévus dans le cadre de la planification des activités de la flotte. Par exemple, les fonds alloués en 1999–2000 pour les opérations de la flotte étaient de 21,4 millions de dollars inférieurs au coût estimatif de la mise en oeuvre des plans régionaux. Ce déficit a été comblé au moyen d'allocations « temporaires » prélevées sur les fonds de réserve du sous-ministre et grâce à une réaffectation des dépenses en capital mineures. En outre, nous avons constaté qu'il était impossible de retracer les montants budgétaires transférés aux régions, pour s'assurer qu'ils avaient été effectivement alloués aux activités de la flotte, étant donné que les directeurs généraux régionaux et les directeurs régionaux de la Garde côtière ont le pouvoir de réaffecter les fonds prévus pour la flotte afin de répondre à d'autres priorités régionales.

**31.48** Les responsables de la gestion des pêches et les responsables des sciences ont des doutes quant au processus utilisé pour financer l'appui de la flotte à leurs activités. En effet, les gestionnaires régionaux gardent les fonds jusqu'à ce qu'ils soient satisfaits du nombre de jours-navires qu'ils recevraient. Nous avons observé des cas, en 1999–2000, où les opérations de la flotte n'ont reçu les transferts budgétaires régionaux pour le programme des sciences qu'en août 1999, soit cinq mois après le début de l'exercice. À cette date, la plupart des activités scientifiques de la flotte pour l'année avaient déjà été effectuées. Toutefois, nous avons aussi relevé des cas au niveau régional où la Garde côtière a absorbé le coût du service fourni au programme de la gestion des pêches et à celui des sciences à même les budgets de ses propres programmes maritimes.

**31.49** Il y a des lacunes dans les processus utilisés par le Ministère pour financer les opérations de la flotte. Les

budgets ne sont connus des régions ou ne sont alloués à celles-ci que plusieurs mois après le début de l'exercice. En outre, il est impossible de réaliser les plans annuels avec les fonds fournis. En conséquence, les gestionnaires de la flotte sont toujours dans l'incertitude sur le plan financier et ils doivent fréquemment adapter leurs plans en fonction des risques perçus et des fonds disponibles. L'horizon de planification et de financement d'un an ne prend pas en compte le peu de souplesse dont disposent les gestionnaires de la flotte pour rajuster les coûts à court terme.

**31.50** En outre, le processus de financement de la flotte demande beaucoup de temps aux gestionnaires de la flotte et à ceux des programmes. Ce processus sème la discorde, suscitant la rivalité entre les programmes et la flotte et entre les régions. Les compressions budgétaires ont encore accentué l'instabilité de cet environnement. Il en a résulté des décisions de financement qui ne tiennent pas compte du rendement prévu des programmes et qui, en outre, ne sont pas des estimations fiables du coût de la prestation des services, à court ou à long terme.

#### **Les arrangements ne sont pas consignés**

**31.51** Les arrangements conclus entre les responsables des programmes et ceux de la flotte ne sont pas officiellement consignés dans un accord ou un contrat de service qui établirait les responsabilités entre l'utilisateur et le fournisseur. De tels arrangements, qui sont d'ailleurs prévus dans le modèle de gestion du Ministère, aideraient à assurer le respect des engagements en matière de services et de financement.

**31.52** En sa qualité de sous-ministre adjoint, Services maritimes, le commissaire de la Garde côtière est à la fois le fournisseur et le client des services. En 1999–2000, les programmes maritimes représentaient environ 65 p. 100 des activités de la flotte au niveau national. Dans un rapport de consultation dressé en

1995 pour le Ministère, on faisait remarquer que :

cette définition très floue des rôles semblait donner lieu à une définition encore moins claire des « besoins de l'utilisateur » et que l'on avait tendance à déployer les navires de façon à ce qu'ils aient quelque chose à faire au lieu de répondre strictement aux besoins des utilisateurs. On y notait aussi que les navires de la Garde côtière canadienne ne semblaient pas être axés sur les clients. (Traduction)

### **La méthode actuelle de répartition des coûts n'incite pas à utiliser les navires**

**31.53** Les coûts d'exploitation et d'armement en équipage des navires sont imputés aux programmes en fonction de l'utilisation proportionnelle de chaque navire par les programmes. Ainsi, si un navire était utilisé à 60 p. 100 pour les aides à la navigation et à 40 p. 100 pour le déglacage, les coûts d'exploitation et d'armement en équipage totaux seraient imputés aux programmes en fonction de ces pourcentages. En principe, cela semble une base raisonnable de répartition des coûts.

**31.54** D'après le modèle de gestion du Ministère, les biens et les ressources sont avant tout ministériels : il faut les utiliser de la façon la plus rentable possible pour atteindre les objectifs du Ministère. À cet effet, le Ministère s'est employé à optimiser l'utilisation des navires au moyen de l'affectation multitâche. Cette méthode permet d'affecter à un navire des tâches relevant de n'importe quel programme du Ministère, tant que le navire est capable de les exécuter. Étant donné qu'aucun navire n'est apte à répondre le plus efficacement possible aux besoins de tous les programmes, la méthode actuelle de répartition des coûts peut avoir pour conséquence que des coûts sont imputés à un programme pour une capacité dont celui-ci n'a pas besoin.

**31.55** Nous avons observé des cas où les gestionnaires de programmes ont refusé d'utiliser les navires mis à leur disposition, car ils ne voulaient pas payer les coûts d'utilisation qu'ils estimaient trop élevés pour le service fourni. Cependant, même si un programme peut éviter de se voir imputer le coût d'un navire, le Ministère continue d'absorber tous les coûts fixes et, au bout du compte, il peut se retrouver avec un navire sous-utilisé. La méthode de calcul des coûts utilisée pour les activités de la flotte n'est donc pas adaptée à la stratégie multitâche.

**31.56** Nous avons aussi relevé des cas où des gestionnaires régionaux de la flotte ont accepté de fournir des services aux programmes à un coût inférieur au coût d'utilisation habituel. Toutefois, les systèmes opérationnels et financiers et les pratiques de calcul des coûts utilisés par le Ministère ne prévoient pas, à l'heure actuelle, de tels arrangements. Au bout du compte, on impute au programme un coût d'utilisation habituel, malgré ce qui a été convenu. De tels malentendus ont compromis les relations de travail entre la flotte et ses utilisateurs. La pièce 31.7 décrit un accord de partage des coûts établi par la région de Terre-Neuve.

**31.57** Nous avons constaté que les gestionnaires du Ministère passaient beaucoup de temps à contester ou à essayer de comprendre la répartition du temps et des coûts des navires. Dans beaucoup de cas, le différend portait sur de petits montants. À notre avis, ce gaspillage d'efforts est dû en partie à une méthode de calcul des coûts qui ne tient pas compte des objectifs ministériels et n'encourage pas l'utilisation des navires au coût le plus bas possible pour le Ministère.

### **On ne dispose pas d'information appropriée pour surveiller le rendement de la flotte et en rendre compte**

**31.58** Nous nous attendions à ce que la flotte dispose de l'information nécessaire

**La méthode de calcul des coûts utilisée pour les activités de la flotte n'est pas adaptée à la stratégie multitâche.**

pour surveiller son rendement réel au chapitre du service et des coûts et pour en rendre compte. Cependant, nous avons constaté qu'en général elle n'avait pas ce type d'information.

**31.59** Nous avons relevé les problèmes suivants :

- Les données sur la flotte se trouvent dans plusieurs systèmes ministériels qui ne sont pas intégrés.
- La plupart des données sur le rendement de la flotte ne peuvent être obtenues que quatre à cinq mois après la fin de l'exercice.
- Les systèmes d'information donnent souvent des résultats contradictoires.
- Il n'y a pas de données qui comparent les montants budgétaires transférés à la flotte et le coût réel du service.

**31.60** La Stratégie d'information financière du gouvernement fédéral a pour objectif de fournir en temps voulu aux gestionnaires, au Parlement et au public des données financières plus pertinentes et plus fiables sur le rendement des activités et des programmes gouvernementaux. Elle vise aussi à intégrer l'information sur les opérations à l'information financière.

Notre vérification a fait ressortir les types de problèmes de gestion que la Stratégie devrait régler. Le Ministère nous a informés que les éléments de base de la Stratégie d'information financière seraient mis en oeuvre d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2001. Cependant, il s'écoulera encore plusieurs années avant que l'information financière et celle sur les opérations ne soient pleinement intégrées.

### **Il faut améliorer les rapports d'intendance**

**31.61** Dans ses rapports au Parlement, le Ministère présente la gestion de la flotte comme un secteur d'activités distinct. Cependant, le Ministère ne donne, pour ce secteur d'activités, que le coût du personnel et des opérations à terre, le coût des acquisitions d'immobilisations et les coûts de radoub et d'entretien. Les coûts associés aux navires en mer — y compris les salaires et les frais d'exploitation — sont affectés aux autres secteurs d'activités qu'appuie la flotte. Dans le *Rapport sur les plans et les priorités 2000–2001*, le Ministère a donné pour la première fois des éclaircissements sur cette méthode de communication des coûts de la flotte.

**31.62** La méthode utilisée par le Ministère pour imputer les coûts de la flotte aux autres secteurs d'activités n'est

#### **Pièce 31.7**

##### **Exemple d'un accord de partage des coûts dans la région de Terre-Neuve**

Dans la région de Terre-Neuve, les responsables de la flotte ont proposé un arrangement : la flotte fournirait un soutien aux services d'application des règlements sur les pêches et effectuerait en même temps de la recherche et sauvetage en haute mer. À Terre-Neuve, les pêches sont concentrées dans des secteurs situés entre 20 et plus de 200 milles au large, mais peu d'activités de réglementation étaient menées dans ces secteurs. Étant donné que la plupart des risques en matière de recherche et sauvetage concernaient la pêche, un tel arrangement était un bon exemple de l'efficacité de la stratégie multitâche du Ministère.

Les responsables de la flotte proposaient de prendre le reste du budget d'application des règlements sur les pêches, soit 250 000 \$, et de fournir un minimum de 130 jours-navires, soit un montant d'environ 1 900 \$ par jour, ce qui correspond à 25 p. 100 du coût du navire qui devait assurer la plus grande partie du service. Au bout du compte, la flotte a fourni environ 136 jours-navires d'affectation multitâche à la mise en application des règlements sur les pêches.

En principe, on devait facturer seulement 250 000 \$ aux services d'application des règlements sur les pêches, mais le montant facturé a été d'environ 630 000 \$. La méthode de comptabilité de coûts de revient du Ministère tient seulement compte, pour la répartition des coûts, de l'utilisation proportionnelle du navire par les programmes.

pas fiable. Nous avons relevé des problèmes concernant les processus employés pour cumuler et imputer les coûts des navires en mer. Ces données peu fiables figurent dans le *Rapport sur le rendement* du Ministère. Le processus de reddition de comptes énoncé dans le *Rapport sur le rendement* est remis en question car l'explication donnée pour les écarts entre les dépenses réelles et les dépenses prévues repose sur des données de dépenses réelles non fiables.

**31.63** Même si le Ministère sait que la flotte n'est pas en mesure de répondre à certaines des attentes les plus fondamentales en matière de service, il n'a pas fait d'effort soutenu pour cerner ou divulguer la nature et l'étendue de ces lacunes.

#### **Le plan stratégique du Ministère — La voie à suivre?**

**31.64** Le Plan stratégique du Ministère (mars 2000) est un document tourné vers l'avenir; il souligne la nécessité, entre autres, de renouveler le mandat et de mettre l'accent sur l'efficacité de l'organisation. À notre avis, nos observations sur la structure organisationnelle et les liens redditionnels de la flotte ainsi que celles sur les processus de gestion connexes font écho aux questions soulevées dans le Plan stratégique.

**31.65** L'incertitude, les restrictions financières et les changements au niveau des attentes ont eu un grand impact sur les programmes du Ministère et, plus précisément, sur l'activité de la flotte. Le Plan stratégique précise :

Ces dernières années, les pressions découlant des exigences changeantes des programmes, la sensibilisation accrue du public et l'évolution technologique ont entraîné des changements majeurs dans le fonctionnement du [ministère des Pêches et des Océans]. Le fait de se

concentrer uniquement sur la réduction des coûts sans en comprendre les implications stratégiques peut mener à des décisions trop ponctuelles et en bout de ligne, à l'inefficacité de l'organisation.

**31.66** De toute évidence, cette partie du Plan stratégique pourrait s'appliquer aux activités de la flotte du Ministère.

**31.67 Résumé.** Les éléments clés nécessaires à la gestion rentable de la flotte ne sont pas en place. Ces éléments sont importants pour assurer la réussite du modèle de gestion du Ministère et du rôle de la flotte à titre de fournisseur de service.

**31.68** À notre avis, il est nécessaire de s'employer plus clairement à déterminer les résultats attendus des programmes. Ces résultats doivent être traduits en mesures et objectifs de rendement bien précis. Si les résultats des programmes sont mieux définis, les responsables des programmes pourront être plus précis dans leurs demandes d'appui de la flotte.

**31.69** Le financement à court terme est une source d'instabilité et d'incertitude pour la flotte. Dans ces conditions, les gestionnaires d'un programme à haute intensité de capital et à coûts fixes élevés ont beaucoup de mal à prendre de bonnes décisions. Pour que la flotte puisse offrir un service rentable, les gestionnaires de la flotte doivent recevoir confirmation, pour une période supérieure à l'horizon actuel de planification d'un an, des fonds alloués et du niveau de service attendu. Le plan triennal envisagé par le Ministère serait une amélioration, mais un horizon de cinq ans correspondrait mieux au processus de planification des immobilisations de la flotte.

**31.70** On ne dispose pas des données nécessaires pour surveiller le rendement effectif de la flotte au chapitre des services et des coûts, ou pour en rendre compte. La méthode actuelle d'imputation

**Les éléments clés nécessaires à la gestion rentable de la flotte ne sont pas en place.**

des coûts aux programmes n'incite pas à utiliser les navires.

**31.71** Au bout du compte, nous nous demandons comment quiconque au Ministère pourrait être tenu responsable d'offrir les services de la flotte de façon rentable. Les gestionnaires de la flotte et ceux des programmes comprennent bien leurs rôles respectifs au sein du modèle de gestion, mais ils sont tous frustrés de voir qu'ils ne peuvent faire fonctionner l'entente de façon satisfaisante.

**31.72 Le Ministère devrait examiner la façon dont la flotte s'intègre dans sa structure actuelle d'organisation et de responsabilisation et prendre des mesures pour qu'elle puisse fonctionner d'une manière rentable.**

**31.73 Le Ministère devrait résoudre les problèmes associés à ses processus clés de gestion de la flotte, notamment :**

- **établir, pour le rendement des programmes, des attentes claires, concrètes et réalistes qui comprennent une perspective à long terme;**
- **établir pour la flotte un horizon de planification et de financement à long terme;**
- **conclure des accords de service entre les programmes et la flotte;**
- **établir des processus budgétaires qui appuient la reddition de comptes;**
- **mettre sur pied des systèmes d'information intégrés qui permettent au Ministère de surveiller le rendement réel de la flotte au chapitre du service et des coûts et d'en rendre compte;**
- **établir des politiques de calcul des coûts qui incitent à choisir l'option la moins coûteuse pour acquérir un service tout en répondant aux objectifs du Ministère.**

## **Gestion du cycle de vie des navires**

### **La gestion du cycle de vie — une exigence gouvernementale depuis 1995**

**31.74** En 1995, le gouvernement a publié sa politique sur la gestion du matériel, laquelle exige que les ministères gèrent leurs ressources en matériel, y compris les navires, à l'aide de la méthode du cycle de vie. Aux termes de la politique, lors de la planification, de l'acquisition, de l'utilisation et de la cession de biens, on devrait satisfaire aux exigences opérationnelles du Ministère et veiller à optimiser les ressources. La gestion du cycle de vie sert essentiellement à gérer le coût de propriété total d'un bien pendant sa durée de vie utile.

### **La mise en oeuvre de la gestion du cycle de vie progresse lentement**

**31.75** L'élaboration des politiques et des procédures de gestion du cycle de vie de la flotte se poursuit depuis 1998. On a produit un manuel qui propose les meilleures pratiques pour le radoub et l'entretien des navires. Cependant, la date la plus optimiste du Ministère pour une mise en oeuvre complète est 2005. Même si aucune méthode officielle de gestion du cycle de vie n'est en place, nous avons examiné comment les responsables de la flotte gèrent les principales étapes du cycle de vie.

### **Évaluer et planifier les besoins de la flotte**

**31.76 La « flotte de base ».** En 1999–2000, le Ministère a entrepris un vaste exercice visant à déterminer le nombre de navires dont la flotte a besoin pour répondre aux besoins essentiels des programmes. À la suite de cet exercice, on a recommandé de financer l'exploitation de 108 navires en 2000–2001. Les 36 autres navires seraient désarmés, pour usage éventuel à l'avenir, ou seraient mis hors service et vendus.

**On n'a pas mis en oeuvre une gestion du cycle de vie.**

**31.77** L'exercice « flotte de base » a eu un effet positif, en ce sens que les responsables des programmes et de la flotte ont passé beaucoup de temps à établir un équilibre entre les besoins connus imposés par les activités courantes et la capacité des navires de la flotte actuelle. En outre, cet exercice s'avère important pour les gestionnaires de la flotte car il leur donnera une référence lors des prises de décisions futures portant sur la réduction des coûts dans des secteurs comme l'armement en équipage et la cession des navires.

**31.78** Étant donné que l'exercice « flotte en programmes de base » était surtout axé sur les besoins en programmes de chaque région, le Ministère n'a pas réalisé les gains d'efficacité qu'il aurait pu atteindre grâce à un meilleur appariement entre les besoins nationaux et les navires disponibles. En divisant la flotte en cinq unités régionales distinctes, chacune disposant de ses propres processus et procédures de fonctionnement et de soutien, le Ministère a manqué des occasions de mieux partager les ressources et d'accroître la productivité au niveau de la prestation du service. Par exemple, en 1999–2000, la région des Maritimes n'a pas utilisé le *NGCC Edward Cornwallis*, un baliseur brise-glace de 14 ans, faute de fonds, alors que durant le même exercice, la région de Terre-Neuve utilisait deux baliseurs brise-glace beaucoup plus vieux (qui avaient respectivement 41 et 33 ans).

**31.79** Plusieurs régions ont indiqué que le plan final approuvé pour la « flotte de base » ne répondait pas à leurs besoins opérationnels. Elles ont continué de faire pression au sein du Ministère pour obtenir plus de fonds ou faire transférer des navires dans leur région. Le plan final « flotte de base » prévoit toujours, pour l'exercice courant, un déficit de 14,3 millions de dollars pour le financement des programmes et il prévoit des lacunes au niveau de la capacité de la flotte à répondre aux besoins courants des programmes.

**31.80 Planification des immobilisations à long terme.** En juin 2000, le Conseil du Trésor a approuvé le Plan des immobilisations à long terme du Ministère. Nous avons examiné la composante flotte du nouveau plan et les processus qui ont servi à la dresser. Selon le Ministère, il n'y a pas eu depuis 1987 de plan d'immobilisations pour les flottes des anciens volets pêches et sciences du Ministère ni pour la flotte de la Garde côtière.

**31.81** Du point de vue de la flotte, le Plan des immobilisations à long terme du Ministère ne brosse pas un tableau réaliste ou véritable des besoins à long terme de la flotte au chapitre des immobilisations. Notre conclusion est basée sur les observations suivantes :

- Les besoins à long terme des programmes n'ont pas été clairement établis. Des changements de technologie ou de méthode (par exemple, la modernisation des aides à la navigation) peuvent modifier les besoins en navires. Si l'on ne connaît pas ces besoins, il est impossible de déterminer avec certitude la nécessité de remplacer à long terme un navire – voire même le type de navire à acquérir.
- Les projets indiqués dans le Plan représentent des « listes de souhaits » pour les projets d'entretien et de remplacement, préparées par les régions et réunies par l'administration centrale. On n'a pas examiné les listes de près pour déterminer si tous les projets étaient appropriés ou nécessaires. Ainsi, si tous les projets étaient approuvés et financés, la plupart des gros navires du Ministère seraient hors service pour radoub pendant un certain temps durant la période de cinq ans du Plan. Il n'est pas réaliste de penser que le Ministère serait en mesure d'atteindre les objectifs des programmes avec tant de navires mis hors service.

**31.82** Avant le Plan d'immobilisations à long terme actuel, c'était la disponibilité des fonds qui régissait la planification des immobilisations de la flotte. Les

**Il existe des occasions de mieux partager les ressources entre les régions.**

responsables de la flotte n'ont pas effectué d'analyse probante ou réaliste pour appuyer leurs demandes d'immobilisations. Les projets ont été financés au cas par cas, selon les fonds disponibles. Le processus de planification des immobilisations entraîne de nombreuses difficultés au niveau de la gestion. Une évaluation de la flotte effectuée récemment dans le cadre du renouvellement de l'administration centrale de la Garde côtière révélait ceci :

La situation actuelle est problématique : il y a beaucoup d'incertitude en ce qui a trait aux approbations et le processus est très long. Étant donné l'insuffisance des fonds pour les immobilisations, il devient très important d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Ces lenteurs et ces incertitudes ont eu pour résultat net des coûts d'entretien plus élevés et ont eu des répercussions sur le plan des activités et des ressources humaines, notamment au niveau du déploiement, de la formation et du recrutement. En règle générale, les approbations et les délégations arrivent vers la fin de l'exercice, de sorte qu'il est trop tard pour prendre des mesures d'approvisionnement au cours de la même année financière. Cela donne lieu à une non-utilisation des fonds et à la détérioration des éléments d'actif. [Traduction]

**31.83** Dans une récente présentation au Conseil du Trésor, le Ministère a avisé le Conseil qu'il allait réaliser une étude en vue de faire une soumission pour un grand projet de l'État visant à revitaliser les principaux éléments de base de la flotte de Pêches et Océans. On a estimé qu'un tel projet coûterait entre 300 et 400 millions de dollars. Avant de proposer de gros investissements dans la flotte, le Ministère doit examiner l'évolution des besoins au chapitre des programmes et l'effet des progrès technologiques, et voir s'il existe d'autres modes d'acquisition du service.

**31.84 Acquisition de navires.** Au cours de la période de vérification, les responsables de la flotte envisageaient d'acquérir plusieurs navires, notamment pour remplacer les baliseurs moyens de classe 1000 renforcés pour les glaces. Ce projet en était seulement à l'étape de l'approbation préalable, de sorte que nous n'avons pas inclus le processus d'acquisition dans la présente vérification. Nous avons toutefois constaté que, même si le financement d'un certain nombre de ces acquisitions « prévues » est encore incertain, on travaille à l'élaboration de plans d'acquisition pour les navires de classe 1000 depuis au moins 1996.

#### **Reddition de comptes pour l'exploitation rentable de la flotte**

**31.85 Planification des opérations et calendrier des activités.** Les cinq centres des opérations régionales sont chargés de planifier les opérations de la flotte et d'établir le calendrier des activités des différents navires. Chaque centre relève du directeur régional de la Garde côtière. Les centres jouent un rôle important pour déterminer la rentabilité de la flotte, mais nous avons constaté qu'il n'y a aucun moyen de les tenir responsables du rôle qu'ils jouent dans la planification des opérations et l'établissement du calendrier des navires.

**31.86** Il n'y a aucun système national permettant d'effectuer régulièrement une surveillance ou une analyse pour s'assurer que la flotte est utilisée de façon efficace et économique ou pour connaître les résultats atteints. Il n'y a pas non plus de normes de rendement de la flotte ni d'attentes à cet égard, que l'on pourrait utiliser pour planifier les opérations. Nous avons toutefois remarqué que dans la région de Terre-Neuve, le centre des opérations régionales dresse chaque mois, à l'intention des gestionnaires de programmes, des rapports qui comparent les activités prévues des navires et les activités réalisées. Dans ce cas précis, les gestionnaires des programmes et ceux de la flotte se réunissent pour discuter des

questions opérationnelles, y compris tout écart par rapport au calendrier mensuel des navires.

**31.87** Nous avons constaté que l'affectation des tâches varie d'une région à l'autre. Par exemple, dans certaines régions, les navires affectés aux activités primaires de recherche et sauvetage en haute mer ne sont pas simultanément affectés à des tâches de balisage. Cependant, dans la région du Pacifique, l'un des trois navires affectés aux activités primaires de recherche et sauvetage en haute mer peut être chargé à tout moment de tâches de balisage. De telles interprétations régionales des politiques et procédures opérationnelles peuvent limiter les améliorations possibles au chapitre de l'efficacité.

**31.88** Il y aurait moyen d'améliorer la coordination entre les opérations régionales de la flotte et les programmes qu'elles servent à réaliser. Ainsi, dans certaines régions, les aides à la navigation sont au besoin transportées par camion jusqu'à des endroits où il est plus pratique et moins coûteux de les charger à bord d'un navire. Dans d'autres cas toutefois, nous avons constaté que des navires faisaient régulièrement de longs trajets pour revenir à la base d'opérations en vue de charger ou de décharger des aides à la navigation.

**31.89 Normes de sécurité de la flotte.** La flotte applique volontairement le Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution (Code ISM). En vertu de ce code international important, il faut établir les rôles, les responsabilités, les politiques et les procédures visant à assurer la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution par les navires. L'administration centrale de la flotte détermine les pratiques à respecter dans le cadre des opérations régionales afin de se conformer au Code ISM. Elle surveille aussi la mise en oeuvre de ce code dans les régions et la conformité à ce chapitre.

L'instauration du Code ISM est un pas important vers l'uniformisation des pratiques de la flotte.

**La gestion des navires se fait en l'absence de données fiables, intégrées ou obtenues en temps voulu**

**31.90** Dans le secteur privé, les gestionnaires de flottes obtiennent l'information dont ils ont besoin pour gérer leurs navires au moyen de systèmes d'information intégrés qui fournissent des données dans les domaines suivants : rapports financiers, calcul des coûts, entretien et réparation, achats, armement en équipage et gestion de la paie, conformité au Code ISM et gestion de la formation.

**31.91** Par contre, nous avons constaté que les gestionnaires de la flotte de Pêches et Océans ne peuvent pas obtenir facilement de telles données. En outre, cette information n'est pas intégrée aux autres données financières et opérationnelles, de sorte qu'elle perd son utilité, n'est pas disponible en temps voulu et n'est pas fiable pour la prise de décisions.

**31.92** Les problèmes liés aux systèmes d'information se retrouvent par exemple dans le domaine de la gestion des ressources humaines. La flotte utilise trois grands systèmes pour gérer ses ressources humaines. Ces systèmes ne sont pas bien intégrés. On doit par exemple entrer séparément l'information sur les nouveaux employés dans chaque système; il s'agit là d'un processus qui augmente les risques d'erreurs et de données conflictuelles et est intrinsèquement inefficace. En outre, ces systèmes ne couvrent pas les mêmes périodes de sorte qu'ils peuvent produire des données différentes. Enfin, même si ces systèmes peuvent fournir beaucoup de données, les régions tiennent leurs propres systèmes manuels ou informatiques pour mieux gérer les ressources humaines.

**31.93** Au cours de notre vérification, nous avons constamment eu des problèmes pour obtenir de l'information

**L'instauration du Code ISM est un pas important vers l'uniformisation des pratiques de la flotte.**

courante sur la flotte et sur la gestion de celle-ci. Ainsi, nous n'avons pu obtenir les données sur les coûts imputés à chaque navire pour l'exercice clos le 31 mars 2000 que trois mois plus tard. Les gestionnaires ne peuvent pas obtenir cette information en cours d'exercice à cause des limites que présentent les systèmes.

**31.94** Le sous-ministre a demandé que les gestionnaires cessent d'utiliser des systèmes de « registre maison » — qui sont des moyens non officiels et non sanctionnés d'enregistrer l'information. Cependant, nous avons constaté que beaucoup de gestionnaires continuent de tenir de tels registres, en dépit des instructions du sous-ministre. Cela montre bien les problèmes que présentent les systèmes d'information officiels du Ministère.

#### **Entretien : nécessité d'une approche nationale factuelle**

**31.95** Dans diverses présentations au Conseil du Trésor et à ses responsables, le Ministère a donné de l'information sur les répercussions d'un sous-financement à long terme de ses budgets d'immobilisations et d'entretien pour la flotte. Selon le Ministère, les navires prennent de l'âge de sorte que les coûts d'exploitation et d'entretien augmentent, de même que les risques pour la sécurité. À première vue, cette hypothèse semble valable, mais nous n'avons pu trouver aucune analyse appuyant la position du Ministère.

**31.96** Ces dernières années, la flotte a effectué seulement l'entretien nécessaire pour que les navires obtiennent une certification de la Direction de la sécurité des navires de Transports Canada et qu'ils répondent de façon sécuritaire aux exigences de fonctionnement. La flotte était traditionnellement entretenue d'une façon qui permettait aux navires d'être utilisés beaucoup plus longtemps que leur durée de vie utile, qui est de 30 ans en moyenne. La décision de changer les

pratiques d'entretien a été prise en fonction des compressions budgétaires.

**31.97** Nous nous attendions à ce que les gestionnaires de la flotte examinent régulièrement l'état de fonctionnement des navires à l'aide de données portant sur la capacité de chaque navire d'exécuter les tâches assignées et de fonctionner en toute sécurité et de façon rentable. Cependant, les gestionnaires de la flotte prennent actuellement leurs décisions de remplacement et d'entretien à partir de la meilleure estimation possible de l'état dans lequel se trouve chaque navire et du coût d'exploitation qui y est associé, mais ont peu d'analyses factuelles à leur disposition.

**31.98** Le Ministère met actuellement en oeuvre le Système de gestion de l'information du matériel, qui servira à suivre les coûts de réparation et d'entretien des éléments de la flotte. Ce système devrait s'avérer très efficace pour la prise de décisions de gestion futures, mais les responsables de la flotte ne disposent pas de toutes les données historiques que l'on devrait entrer dans le système, de sorte qu'on ne peut pas s'en servir de façon efficace pour les navires actuels.

**31.99** Sur chaque navire, on utilise un système appelé Programme de gestion de la maintenance préventive, lequel donne au chef-mécanicien du navire de l'information sur l'entretien et les inspections périodiques qui doivent être effectués ou qui l'ont été. Ce système est important pour déterminer l'entretien nécessaire et l'effectuer, d'autant plus qu'on assiste à une fréquence de rotation croissante des chefs-mécaniciens.

#### **Coût élevé des navires désarmés**

**31.100** Le plan final « flotte de base » recommande que 36 navires soient désarmés, pour usage futur éventuel, ou soient mis hors service et vendus. Les responsables de la flotte ne déterminent pas séparément le coût des navires

désarmés. Nous avons constaté qu'il pouvait être élevé.

**31.101** Par exemple, le *NGCC Edward Cornwallis* a été désarmé durant plus d'un an faute de fonds. Pendant ce temps, les responsables de la flotte attendaient une décision pour savoir s'il serait utilisé en tant que navire scientifique. En 1999–2000, le navire n'a mené aucune activité sauf pendant deux semaines environ, mais il a coûté 1,2 million de dollars en salaires et en frais d'exploitation. Le *NGCC Edward Cornwallis* a été plus tard remis en service, non comme navire scientifique, mais pour fournir avant tout des services de recherche et sauvetage en haute mer.

**31.102** Le *NGCC Sir John Franklin*, un brise-glace dans la région de Terre-Neuve qui a été déclaré excédentaire en 1996, constitue un autre exemple. Il a par la suite été mis en service dans les régions Laurentienne et de Terre-Neuve comme navire de remplacement. Il a été désarmé en mars 1999. En 1999–2000, les frais pour le maintenir dans cet état se sont élevés à 440 000 \$. Le Ministère a ultérieurement décidé de se départir du navire, étant donné qu'au cours de l'exercice « flotte de base », il n'a pas été retenu.

**31.103** Il n'existe aucune directive nationale sur la façon la moins coûteuse de garder un navire désarmé. Nous constatons que dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, les pratiques varient d'une région à l'autre. Dans la région du Centre et de l'Arctique, où les activités sont saisonnières, on surveille les navires désarmés pour une longue période à l'aide de télécapteurs, ce qui évite d'avoir un équipage à bord. Par contre, dans la région des Maritimes, un petit équipage de cinq à six personnes a gardé le *NGCC Edward Cornwallis* pendant la plus grande partie de sa période de désarmement.

**31.104** Une fois que le Ministère a déterminé les navires excédentaires par

rapport à ses besoins, ceux-ci deviennent la responsabilité de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui s'occupe du reste du processus de cession. Cet aspect du processus ne fait pas partie de la présente vérification.

**31.105 Résumé.** À l'heure actuelle, les responsables de la flotte n'utilisent pas la méthode du cycle de vie pour gérer leurs navires. Une telle méthode est en cours d'élaboration depuis plusieurs années, mais on est encore loin de la mise en oeuvre. Du fait que les pratiques de gestion de la flotte ne sont pas uniformes, le Ministère se prive de la possibilité de réaliser de plus grandes économies et de faire connaître les pratiques exemplaires.

**31.106 Le Ministère devrait envisager d'établir une stratégie à long terme pour renouveler sa flotte vieillissante. À cet effet, il devrait prendre en considération l'évolution des besoins des programmes, l'impact des progrès technologiques et la possibilité de choisir d'autres modes d'acquisition des services nécessaires.**

**31.107 Le Ministère devrait terminer l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques et des procédures de gestion du cycle de vie pour sa flotte.**

**31.108 Le Ministère devrait faire en sorte que l'activité de la flotte soit appuyée par des systèmes d'information qui fournissent en temps voulu des données intégrées, fiables et pertinentes.**

## La gestion des ressources humaines de la flotte

### La dépense de fonctionnement la plus importante de la flotte

**31.109** En 1999–2000, les salaires et les charges connexes représentaient environ 79 p. 100 du coût d'exploitation des navires imputé aux programmes. Au 1<sup>er</sup> avril 2000, 756 officiers et 1 308 membres d'équipage étaient affectés aux navires, mais l'effectif varie au cours

de l'année en fonction des besoins saisonniers.

**31.110** Étant donné que la flotte n'est pas une unité organisationnelle distincte, il est difficile de déterminer les ressources humaines à terre qui participent directement au soutien de la flotte. Selon nos estimations prudentes basées sur les renseignements obtenus de chaque région, les entrevues tenues avec des gestionnaires et l'examen des organigrammes, il y a environ 447 postes à terre (équivalents temps plein) qui fournissent directement un appui à la flotte (voir la pièce 31.8). En outre, environ 55 postes reliés au collège de la Garde côtière canadienne assurent directement la formation des membres de la flotte. D'autres postes, notamment dans les domaines des finances ou des technologies de l'information, fournissent indirectement un appui à la flotte, mais il n'a pas été possible d'évaluer leur nombre.

**Il faut établir un plan des ressources humaines**

**31.111** La flotte a subi de fortes compressions budgétaires depuis 1995. Cependant, les gestionnaires n'ont pas dressé de plan des ressources humaines qui permettrait de déterminer le nombre

et les types d'employés nécessaires à l'exploitation et à l'appui de cette flotte réduite.

**31.112** En 1995, la flotte de la Garde côtière a effectué un vaste examen des pratiques et des procédures d'armement en équipage des navires. Au terme de cet examen, on a reconnu la nécessité d'avoir un cadre stratégique pour l'armement en équipage des navires. On a également reconnu qu'il fallait établir des lignes directrices en vue d'assurer une approche uniforme au sein des régions, une meilleure formation, de meilleurs calendriers pour les congés et la formation, la rotation des officiers des navires, la mise en commun des équipages et une meilleure gestion du coût des heures supplémentaires. Bien qu'on ait enregistré certains progrès au niveau des questions qui portaient sur la réduction des coûts, la flotte n'a pas dressé de plan pour mettre en oeuvre les recommandations de l'examen. En fait, nous avons constaté que la flotte était encore aux prises avec plusieurs de ces problèmes.

**L'impact des questions de ressources humaines sur les opérations**

**31.113 Les lignes directrices nationales sur les questions de ressources humaines sont inadéquates.** Comme dans beaucoup d'autres secteurs de la flotte, les lignes directrices en matière de ressources humaines sont inadéquates. Par conséquent, les pratiques dans ce domaine varient d'une région à l'autre, de même que l'interprétation des conventions collectives passées avec les employés.

**31.114 Gérer les conventions collectives.** Le personnel navigant de la flotte est régi par deux grandes conventions collectives : l'une pour les officiers et l'autre, pour les équipages. Cependant, sauf pour les dispositions sur les jours de relâche, ces conventions collectives reflètent généralement les conditions de fonctionnement de la

**Il n'y pas de plan de ressources humaines pour la flotte.**

**Pièce 31.8**

**Postes à terre qui appuient directement la flotte**

juillet 2000

	Administration centrale	Régions	Total
Opérations	52	153	205
Soutien technique	16	171	187
Autre soutien administratif	0	55	55
<b>Soutien direct à terre</b>	<b>68</b>	<b>379</b>	<b>447</b>
Collège de la Garde côtière			55
<b>Total – Soutien à terre</b>			<b>502</b>

Source : Pêches et Océans

fonction publique fédérale dans son ensemble. Dans le système de jours de relâche au sein de la flotte, on utilise surtout une période continue de travail de 28 jours suivie par une période de congés de 28 jours (la période peut compter jusqu'à 45 jours). Au cours de la période de travail de 28 jours, chaque membre d'équipage travaille 12 heures par jour, sept jours sur sept.

**31.115** L'utilisation de dispositions concernant des postes de la fonction publique à horaire régulier dans un système de jours de relâche s'est révélée particulièrement problématique. Par exemple, un récent conflit au sujet des congés annuels s'est traduit par une décision arbitrale de 51 pages et par le doublage des congés annuels de la plupart des officiers de navires. Cette décision a aussi créé une situation d'iniquité, puisque la plupart des officiers reçoivent maintenant deux fois plus de congés que les quelques officiers qui ne sont pas visés par la décision. Nous sommes préoccupés de voir que les conventions collectives actuelles sont compliquées et difficiles à administrer.

**31.116** Les conventions collectives prévoient le versement d'une prime lorsque plus de 45 jours de relâche ont été accumulés. Cependant, les équipages des brise-glaces affectés à l'Arctique y travaillent pour des périodes allant jusqu'à 42 jours. Les membres d'équipage qui ont déjà accumulé plus de trois jours de relâche au début de leur affectation dans l'Arctique seraient admissibles à la prime, ce qui augmente les coûts.

**31.117 Les conventions collectives et la formule de financement de la flotte limitent la souplesse nécessaire pour l'établissement du calendrier des navires.** Nous avons examiné la méthode employée par la flotte pour justifier les fonds requis pour les salaires, la formation et les autres coûts de personnel. Le processus de financement, appelé formule 10-2-1, est fondé sur le concept de

l'exploitation annuelle des navires sur 13 cycles de 28 jours. On finance dix cycles pour les opérations, deux pour le désarmement et un pour le radoub annuel.

**31.118** Les gestionnaires de la flotte s'efforcent d'exploiter leurs navires selon la formule 10-2-1 à cause des conventions collectives en vigueur et des contraintes de financement. Cependant, ce calendrier peut s'avérer problématique sur le plan opérationnel. Par exemple, certains navires sont effectivement utilisés selon le calendrier de dix cycles par an, mais la plupart d'entre eux sont nécessaires ou sont utilisés pour plus ou pour moins de dix cycles.

**31.119** En réalité, la direction prend la décision d'utiliser les navires de façon à permettre aux officiers et à l'équipage d'écouler le grand nombre de congés (annuels, jours de relâche, heures supplémentaires) qu'ils ont accumulés dans le cadre des activités normales selon les conventions collectives en vigueur. Si la direction agissait autrement, le coût d'exploitation des navires serait prohibitif. Avant 1995, les gestionnaires de la flotte disposaient d'une souplesse suffisante pour gérer l'accumulation de ces congés en faisant appel à des officiers et des équipage de relève. Dans le cadre des initiatives de réduction des coûts, le Ministère a éliminé les équipes de relève. Cette décision limite la marge de manoeuvre de la direction lorsqu'il s'agit d'établir le calendrier d'affectation du personnel navigant et de fournir des services aux programmes.

**31.120 Gérer les congés de maladie et les accidents de travail.** Selon le système de gestion de la flotte MariTime, les congés de maladie en 1999-2000 ont atteint 68 410 heures pour les officiers des navires et 120 419 heures pour les membres d'équipage, 95 p. 100 des congés de maladie étant pris par du personnel nommé pour une période indéterminée. D'après le système de gestion de la flotte MariTime, le personnel navigant nommé pour une période

## Le passif de congés augmente.

indéterminée a pris en moyenne 115 heures de congés de maladie par an, soit environ le nombre total de congés de maladie alloué par personne chaque année. Cependant, dans la région des Maritimes, la moyenne correspondante était d'environ 160 heures. En revanche, cette moyenne est de 67 heures par personne et par an dans la fonction publique. Les gestionnaires nous ont aussi informés que la prise des congés de maladie suivait une tendance saisonnière. Le personnel navigant qui prend un congé de maladie doit être remplacé pour que le navire puisse appareiller. Souvent, les remplaçants sont payés en heures supplémentaires, ce qui augmente le coût des opérations. Nous n'avons trouvé aucune indication selon laquelle les gestionnaires ont essayé de comprendre ou de réduire l'utilisation des congés de maladie.

**31.121** Nous avons aussi constaté que la flotte comptait une proportion élevée des accidents invalidants au sein du Ministère. En 1999, 71 accidents invalidants sur 88 ont eu lieu dans la flotte (en 1998, c'était 65 sur 75). Au 1<sup>er</sup> avril 2000, il y avait 71 employés en congé d'invalidité de longue durée. On trouve des comités de sécurité à bord de chaque navire et dans l'ensemble de la flotte. Les statistiques sur les congés de maladie et les accidents donnent toutefois à penser que la direction devrait se pencher davantage sur ces questions.

**31.122 Gérer le coût des heures supplémentaires.** Au 1<sup>er</sup> avril 2000, la Garde côtière comptait quelque 3 676 postes (équivalents temps plein), soit environ 43 p. 100 du personnel du Ministère. En juin 1999, la Direction générale des ressources humaines, Services intégrés, du Ministère a publié un rapport sur la gestion des heures supplémentaires. Dans ce rapport, on soulignait qu'en 1998–1999, la Garde côtière avait engagé 70 p. 100 des dépenses en heures supplémentaires du

Ministère (qui se chiffraient à 33 millions de dollars), la plus grande partie ayant été accumulée par le personnel de la flotte. Les auteurs du rapport n'avaient pu trouver aucune indication selon laquelle les gestionnaires auraient essayé de réduire le coût des heures supplémentaires.

**31.123 Gérer le passif de congés.** Les officiers et les membres d'équipage ont droit à des congés annuels et autres en vertu des dispositions sur les heures supplémentaires et les jours de relâche des conventions collectives. Comme nous l'avons mentionné, le système 10–2–1 vise à permettre l'utilisation de ces congés pendant les deux cycles de désarmement et, dans une moindre mesure, durant le cycle de radoub. Afin de répondre aux besoins des programmes, les régions utilisent souvent les navires pendant des cycles supplémentaires, ce qui réduit les possibilités, pour le personnel navigant, d'utiliser ses congés. La situation a deux conséquences négatives pour la flotte :

- Quand les officiers et les membres d'équipage prennent leurs congés au lieu d'en demander le paiement, ils le font parfois pendant les cycles opérationnels. Ces employés doivent être remplacés, souvent par des employés qui obtiennent des heures supplémentaires; ceci augmente le coût des opérations et, éventuellement, rehausse encore le passif de congés du Ministère.
- Les responsables de la flotte estiment que le passif total de congés au 31 mars 2000 s'élevait à 23,8 millions de dollars (17 millions de dollars en 1999), la région des Maritimes représentant environ 7,6 millions de dollars (5,1 millions en 1999). Ces montants n'ont pas tous été consignés dans les livres comptables officiels du Ministère. À cause de la non-comptabilisation de cet élément de passif au moment où il était engagé, la flotte a constamment sous-évalué ses coûts de fonctionnement. Lorsque la Stratégie d'information financière entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2001, il faudra

enregistrer au complet le passif de congés non inscrit dans les livres du Ministère.

**31.124 Besoins associés à l'armement en équipage des navires.** Depuis notre vérification de la flotte en 1989, le personnel navigant et la taille des équipages à bord de chaque navire ont été réduits. Cependant, nous avons constaté des différences d'une région à l'autre dans les niveaux d'armement en équipage de navires similaires. Par exemple, un baliseur de classe 1100 effectuant des travaux sur des aides à la navigation dans la région de Terre-Neuve a 24 membres d'équipage alors que le même navire dans la région du Pacifique ou celle du Centre et de l'Arctique en a 26. Les navires de la région de Terre-Neuve n'ont pas d'officier de logistique à bord et ont un steward de moins que ceux des autres régions. On est en train d'établir dans chaque région les profils de compétences requises en vertu du Code ISM, lesquels vont fixer le nombre de postes par navire. Cependant, comme pour plusieurs des questions que nous avons relevées, nous n'avons pu trouver aucune analyse nationale qui expliquerait la raison des différences en taille d'équipage, ou inciterait à un échange des meilleures pratiques afin d'adopter une approche commune.

#### **S'assurer que l'on dispose d'un personnel dûment qualifié**

**31.125** Lors de nos entrevues avec des utilisateurs internes des services de la flotte, on nous a dit chaque fois que la qualification du personnel de la flotte était élevée. Nous avons examiné un certain nombre de facteurs pour déterminer si le personnel de la flotte avait les connaissances, les habiletés et les compétences appropriées.

**31.126** La flotte élabore actuellement un profil de compétences pour tous les postes à bord de chaque navire, lequel va satisfaire aux exigences du Code ISM. Elle élabore également un profil des diverses tâches de programmes que les

navires exécutent. Ces profils ont été établis, ou alors on a mis en place des plans de travail pour les élaborer.

**31.127** La flotte a un système pour faire le suivi des situations dangereuses. Entre avril 1999 et février 2000, 68 situations dangereuses ont été signalées. Deux d'entre elles étaient assez graves : l'une était une quasi-collision et l'autre, l'inondation partielle d'une salle des machines. Les deux incidents ont été attribués au manque d'expérience de l'équipage. Dans le premier cas, le capitaine ne connaissait pas bien la nature des opérations; dans le second, le personnel de la salle des machines ne connaissait pas bien le navire.

**31.128** Les officiers et les membres d'équipage des navires de la flotte doivent acquérir et tenir à jour une large gamme de compétences et de connaissances. La flotte a indiqué qu'il manquait 1,55 million de dollars au budget de formation de 2000–2001 pour répondre aux besoins de base en formation technique. Certains de ces besoins avaient été identifiés dans le cadre de la mise en oeuvre du Code ISM.

**31.129** Nous avons aussi constaté qu'un certain nombre de membres du personnel navigant sont affectés à terre — souvent en raison de préférences personnelles. De telles affectations peuvent être utiles du point de vue de l'organisation et du perfectionnement professionnel. Cependant, les responsables de la flotte n'ont pas identifié tous ces postes en rotation ni établi de critères pour les doter, et ils ne se sont pas assurés que ces affectations visaient une période déterminée ou un objectif précis. Étant donné que ces employés sont « affectés » aux navires, cette pratique augmente aussi les coûts d'exploitation indiqués pour chaque navire.

**31.130** Nous avons aussi examiné le taux d'attrition chez les officiers. Selon les responsables de la flotte, les régions ont

perdu au cours des deux dernières années les pourcentages d'officiers ci-après :

Centre et Arctique	13 p. 100
Pacifique	11 p. 100
Laurentienne	10 p. 100
Terre-Neuve	6 p. 100
Maritimes	4 p. 100

**31.131** Ces chiffres ne sont pas alarmants, mais ils sont préoccupants car la flotte perd surtout des officiers subalternes qui représentent le futur noyau d'officiers. Le taux de roulement est aussi préoccupant car il faut de six à huit ans pour recruter, éduquer et former des officiers, et il y a une demande croissante pour des officiers qualifiés dans l'industrie maritime. L'âge moyen des officiers est de 44 ans.

**31.132** Nous avons constaté que l'effectif actuel d'officiers et de membres d'équipage est hautement qualifié. Cependant, il n'y a aucun plan visant à s'assurer que la flotte continuera de recruter, de retenir et de former suffisamment de personnel. Ensemble, ces facteurs donnent à penser que la flotte a besoin de préparer une stratégie à long terme pour renouveler ses officiers et ses membres d'équipage et pour continuer à perfectionner et à entretenir leurs compétences et leurs connaissances.

**Le soutien à terre est trop important compte tenu de la taille actuelle de la flotte**

**31.133** Nous avons examiné le nombre d'employés à terre qui appuient directement la flotte. La pièce 31.8 montre la répartition du personnel à terre. Dans la flotte, il y a un rapport d'environ un poste à terre participant directement à l'appui des opérations pour quatre membres du personnel navigant.

**31.134** En essayant de déterminer les raisons de ce rapport entre le personnel à terre et le personnel navigant, nous avons observé les éléments suivants :

- La flotte a beaucoup recours à des employés saisonniers, occasionnels, temporaires ou nommés pour une période déterminée afin de pourvoir à des postes qui, essentiellement, sont souvent à durée indéterminée (voir la pièce 31.9). La nécessité de doter continuellement ces postes crée un fardeau administratif. Par exemple, la région des Maritimes a 108 postes qui sont classés comme saisonniers ou à durée déterminée. Ceux-ci sont en réalité souvent des postes à durée indéterminée à temps plein, à cause du caractère peu saisonnier du travail dans cette région. Il faut parfois plusieurs mois pour dresser une liste d'admissibilité pour des postes à durée déterminée. Nous avons relevé des cas où certaines régions ont dû faire des nominations d'employés occasionnels à cause du délai requis pour doter des postes à durée déterminée. Cette mesure provisoire a donné lieu à deux opérations de dotation pour un seul poste. Non seulement ces situations de « portes tournantes » créent-elles un fardeau administratif, mais les employés souffrent de stress et leur moral est bas à cause de l'incertitude de leur situation à long terme. Nous avons constaté que certains postes à durée déterminée avaient été transformés en nomination à durée indéterminée car les employés comptaient cinq années de service sans interruption.

- L'établissement du calendrier des équipages est une tâche difficile et qui prend beaucoup de temps. En vertu du Code ISM, le navire ne peut pas quitter le port si tous les postes essentiels n'ont pas été dotés. Par conséquent, si un membre d'équipage qui devait venir travailler prend un congé de maladie ou un congé annuel, le personnel à terre chargé du calendrier doit trouver rapidement un remplaçant pour que le navire puisse appareiller à l'heure prévue. Il faut donc souvent faire de gros ajustements au calendrier et redéployer des employés à la dernière minute. Les systèmes de gestion des calendriers de travail des employés sont complexes et nécessitent beaucoup de

soutien pour entrer, analyser et corriger les données.

**31.135** Nous avons aussi constaté que la division des opérations de la flotte en cinq unités régionales contribue au gonflement du personnel à terre. Sur la côte Atlantique, il y a trois organisations régionales distinctes qui appuient un total prévu de 26 gros navires. Chaque région a un centre d'opérations distinct et des arrangements différents en matière de génie, d'assistance technique et d'administration. Ces structures multiples pourraient ne plus être appropriées compte tenu de la taille réduite de la flotte.

**31.136 Résumé.** Nous sommes préoccupés par le fait que les responsables de la flotte n'ont pas porté suffisamment attention à la gestion de leurs ressources humaines, malgré le fait que celles-ci représentent environ 79 p. 100 du coût d'exploitation des navires imputé aux programmes. Les difficultés liées à la planification des opérations de la flotte ont donné lieu à une situation où il y a une utilisation inappropriée des emplois saisonniers, un usage immodéré des employés nommés pour une période déterminée, une formation non adaptée aux besoins opérationnels, et des conventions collectives qui limitent en fait l'utilisation des navires et compliquent l'armement en équipage. En outre, le soutien à terre est excessif compte tenu de la taille réduite de la flotte actuelle. Selon nous, la Garde côtière était au courant dès 1995 (avant la fusion) de beaucoup des questions que nous avons signalées, mais la direction n'y a guère donné suite.

**31.137 Le Ministère devrait établir une stratégie des ressources humaines à l'intention de la flotte, pour maintenir les connaissances et les compétences du personnel navigant et pour s'assurer d'avoir une relève suffisante d'officiers et de membres d'équipage qualifiés. Une telle stratégie devrait envisager une approche à long terme à l'endroit des conventions collectives passées avec le**

**personnel navigant afin que celles-ci puissent être appliquées de façon efficiente et économique et qu'elles puissent appuyer les besoins opérationnels de la flotte.**

**31.138 Le Ministère devrait analyser régulièrement les coûts salariaux associés à la flotte et prendre des mesures pour les limiter, au besoin.**

## Conclusion

**31.139** Comme nous l'avons mentionné dans le présent chapitre, nous avons constaté des lacunes dans les principales pratiques de gestion, et ce, dans chacun des secteurs que nous avons examinés – niveaux de service et reddition de comptes, gestion du cycle de vie et gestion des ressources humaines. Pour assurer que le service de la flotte soit offert de façon rentable, nous sommes d'avis que ces lacunes doivent être comblées, ce qui requiert une action rapide de la direction.

*Réponse globale de Pêches et Océans : Pêches et Océans accepte les observations du vérificateur général et s'engage à corriger les lacunes. À cette fin, une étude*

**La flotte n'a pas porté suffisamment d'attention à la gestion de ses ressources humaines.**

Pièce 31.9

### Personnel des navires par catégorie d'emploi

janvier 2000

	Nombre	Pourcentage
<b>Équipage</b>		
Période indéterminée	896	61
Saisonnier, occasionnel, période déterminée et autres	563	39
	<b>1 459</b>	
<b>Officiers</b>		
Période indéterminée	646	83
Saisonnier, occasionnel, période déterminée et autres	131	17
	<b>777</b>	

Source : Pêches et Océans

*est en cours afin de proposer diverses options stratégiques pour la gestion de la flotte. Une fois l'étude terminée, les recommandations seront examinées et un plan d'action incluant un calendrier et un cadre de responsabilisation précis sera élaboré pour chacun des aspects suivants :*

*1) besoins opérationnels et planification de la flotte;*

*2) affectation et réaffectation des ressources de la flotte;*

*3) utilisation des ressources et mécanismes de redéploiement;*

*4) soutien à la gestion de la flotte;*

*5) armement en équipage des navires;*

*6) gestion du rendement de la flotte et systèmes d'établissement des coûts;*

*7) rôles, liens et rapports appropriés en matière de gestion.*



## À propos de la vérification

### Objectifs

La présente vérification visait à évaluer dans quelle mesure Pêches et Océans gère la flotte en vue de répondre de façon rentable aux besoins à court et à long terme des utilisateurs.

### Étendue

Nous avons examiné trois aspects clés de la gestion de la flotte au Ministère :

**Mandat, mission et niveaux de service.** Nous avons examiné dans quelle mesure le Ministère a clairement établi le mandat et la mission de la flotte et si des attentes au chapitre des niveaux de service ont été définies et atteintes. Nous avons également examiné les accords redditionnels entre la flotte et les utilisateurs ainsi que les accords de financement à long terme.

**La gestion du cycle de vie.** Nous avons examiné la façon dont le Ministère s'y prend pour évaluer les besoins concernant les navires, pour gérer l'utilisation et l'entretien des navires, et pour administrer les cessions.

**Gestion des ressources humaines.** Nous avons examiné la façon dont les responsables de la flotte voient à obtenir des employés en nombre suffisant et ayant les compétences voulues pour fournir les services de la flotte de manière rentable.

### Critères

Nous nous attendions à trouver les conditions suivantes :

- La gestion de la flotte au Ministère est fondée sur un mandat et une mission clairement établis.
- On a énoncé clairement le cadre redditionnel visant à assurer une prestation rentable des services de la flotte et ce cadre fait l'objet d'une surveillance.
- La flotte demande aux responsables des programmes de Pêches et Océans et/ou d'autres ministères, le cas échéant, de préciser en termes quantifiables leurs besoins à court et à long terme en matière de services.
- La flotte obtient le financement nécessaire pour fournir le niveau de service demandé par les programmes du Ministère.
- Le Ministère emploie les systèmes et les pratiques de gestion appropriés, y compris les processus de gestion du cycle de vie, en vue de fournir de façon rentable les services demandés de la flotte.
- Le Ministère utilise le nombre et le type d'employés appropriés pour fournir les services de la flotte d'une manière rentable.

### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson

Directeur principal : John O'Brien

Directeur : Kevin Potter

Glenn Doucette

Don MacNeill

Sandy Manels

Erika Szenasy-Boch

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John O'Brien.