

**Avant-propos**





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

## Avant-propos

Je suis heureux de présenter le volume de décembre de mon rapport de 2000. Cet avant-propos est suivi de « Questions d'une importance particulière – 2000 » et des Points saillants qui sont tirés de tous les chapitres de cette année. Ce volume contient en outre 18 chapitres reliés séparément.

18. La régie des sociétés d'État
19. L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents
20. La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats
21. Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale
22. L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi
23. Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services
24. Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité
25. Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments
26. Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques
27. Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires
28. Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité
29. Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998
30. Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage
31. Pêches et Océans – La gestion de la flotte
32. Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape
33. Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
34. Autres observations de vérification
35. La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Notre bureau a publié le premier volume du Rapport de 2000 en avril (9 chapitres) et le second (8 chapitres) en octobre.

De plus, notre bureau a fourni cette année :

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

En 1999–2000, notre bureau a terminé les examens spéciaux des sociétés d'État suivantes : Conseil canadien des normes, Musée national des sciences et de la technologie, Corporation de développement des investissements du Canada, Société pour l'expansion des exportations, Marine Atlantique S.C.C., Société du Vieux-Port de Montréal Inc., Société d'assurance-dépôts du Canada, Société d'expansion du Cap-Breton, Musée des beaux-arts du Canada, Office de commercialisation du poisson d'eau douce, Queens Quay West Land Corporation et la Monnaie royale canadienne. De plus, au cours de la période ultérieure allant d'avril à octobre 2000, notre bureau a terminé les examens spéciaux d'autres sociétés : Administration de pilotage des Laurentides, Commission canadienne du lait, Société Radio-Canada et Société immobilière du Canada Limitée.

Aux termes de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, je peux réaliser des missions à la demande du gouverneur en conseil. En 2000, nous avons reçu les demandes suivantes en vertu de cet article :

- Faire enquête au sujet du Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board;
- Examiner les états financiers annuels et les opérations financières de l'UNESCO et en faire rapport, notamment formuler des observations sur l'efficacité des mécanismes financiers, du système comptable, du contrôle financier interne et, en général, de l'administration et de la gestion de l'organisation, pour trois exercices consécutifs à compter de celui de 2000–2001;
- Vérifier chaque année les états financiers annuels de la Commission canadienne de sûreté nucléaire;
- Faire enquête et dresser un rapport sur le rapprochement visé par l'article 23 de l'Accord de perception fiscale (taxe de ventes) entre le gouvernement du Canada et la bande indienne de Kamloops.

**Points saillants**



# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants – Avril 2000</b>	
<b>Chapitre</b>	
1 La qualité du service	5
2 Développement des ressources humaines Canada – La qualité du service au niveau local	7
3 Citoyenneté et Immigration Canada – Le volet économique du programme canadien d’immigration	9
4 Affaires indiennes et du Nord Canada – L’enseignement primaire et secondaire	11
5 Agence des douanes et du revenu du Canada – Les voyageurs arrivant au Canada : la gestion des risques aux points d’entrée	12
6 Agence des douanes et du revenu du Canada et ministère des Finances – Le traitement des demandes de crédit d’impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental	14
7 Gendarmerie royale du Canada – Les services offerts aux responsables de l’application de la loi	16
8 Ministère des Finances – La gestion de la dette du Canada : les nouveaux défis à relever	18
9 La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l’évolution des rôles et des responsabilités	20
<b>Points saillants – Octobre 2000</b>	
<b>Chapitre</b>	
10 Transports Canada – Les cessions d’aéroports : le Réseau national d’aéroports	22
11 Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions	24
12 Les valeurs et l’éthique dans le secteur public fédéral	26
13 L’évaluation des capacités de gestion financière des ministères	28
14 Agence canadienne de développement international – La gestion des marchés et des accords de contribution	30
15 Santé Canada – La santé des Premières nations : suivi	32
16 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs	34
17 Autres observations de vérification	35

# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Points saillants – Décembre 2000</b>	
<b>Chapitre</b>	
18 La régie des sociétés d'État	36
19 L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents	38
20 La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats	40
21 Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale	42
22 L'élaboration de la Norme générale de classification : suivi	44
23 Les technologies de l'information : l'acquisition de biens et de services	46
24 Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité	48
25 Agence canadienne d'inspection des aliments – Les programmes d'inspection des aliments	50
26 Santé Canada – Le régime de réglementation des produits biologiques	52
27 Commission canadienne de sûreté nucléaire – La réglementation des centrales nucléaires	54
28 Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité	55
29 Secrétariat du Conseil du Trésor – Rapport annuel sur les marchés du gouvernement – 1998	56
30 Pêches et Océans – Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage	58
31 Pêches et Océans – La gestion de la flotte	60
32 Défense nationale – La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape	62
33 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs	64
34 Autres observations de vérification	66
35 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général	67



# La qualité du service

## Chapitre 1 – Points saillants

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

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

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

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

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

### Contexte et autres observations

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

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

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

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

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

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

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



# Développement des ressources humaines Canada

## La qualité du service au niveau local

### Chapitre 2 – Points saillants

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

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

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

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

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

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

#### Contexte et autres observations

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

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

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

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

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



# Citoyenneté et Immigration Canada

## Le volet économique du programme canadien d'immigration

### Chapitre 3 – Points saillants

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Contexte et autres observations**

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

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

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

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

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

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

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



## Affaires indiennes et du Nord Canada

### L'enseignement primaire et secondaire

#### Chapitre 4 – Points saillants

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

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

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

#### Contexte et autres observations

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

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

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

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



# Agence des douanes et du revenu du Canada

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

### Chapitre 5 – Points saillants

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

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

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

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

#### Contexte et autres observations

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

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

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

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



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

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

### Chapitre 6 – Points saillants

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

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

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

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

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

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

#### Contexte et autres observations

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

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

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

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

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



# Gendarmerie royale du Canada

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

### Chapitre 7 – Points saillants

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

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

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

#### Contexte et autres observations

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

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

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

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

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



## Ministère des Finances

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

## Chapitre 8 – Points saillants

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

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

### Contexte et autres observations

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

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

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

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

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

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

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

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



# La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines

## Une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités

### Chapitre 9 – Points saillants

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

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

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

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

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

## Contexte et autres observations

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

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

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

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

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



## Transports Canada

### Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports

#### Chapitre 10 – Points saillants

**10.1** Au cours de notre vérification, nous avons examiné la façon dont Transports Canada a procédé pour céder les aéroports les plus grands et les plus achalandés du Canada entre 1992 et 1999. Ces aéroports constituent le Réseau national d'aéroports du Canada. Aux termes des conventions de cession, Transports Canada demeure propriétaire des aéroports qu'il cède à bail à des organismes appelés administrations aéroportuaires auxquelles il a confié la gestion, l'exploitation et le développement de ces aéroports. Nous nous sommes concentrés sur les aspects financiers et de surveillance des aéroports cédés du Réseau national d'aéroports (RNA) et non sur la sûreté et la sécurité.

**10.2** Nous avons trouvé de nombreux points faibles non négligeables dans les pratiques de gestion. Voici quelques-unes de nos plus importantes observations :

- Avant de commencer à négocier les baux pour chaque aéroport cédé de la deuxième série de cessions, et à renégocier d'autres baux, Transports Canada n'a pas déterminé la juste valeur marchande des éléments d'actif ni les possibilités d'affaires des aéroports qu'il cédait. Cette information est fondamentale pour la négociation et la renégociation des baux et, à notre avis, le fait qu'il n'y en ait pas représente un écart évident par rapport aux bonnes pratiques de gestion. La qualité des renseignements nécessaires pour prendre des décisions sur certains aspects comme le loyer s'en trouve donc grandement affaiblie.
- Le Ministère a renégocié quatre baux au coût, pour le gouvernement, d'environ 474 millions de dollars sous forme d'abandon de loyer (valeur actuelle nette de 342 millions de dollars). Les ententes renégociées ne sont pas conformes à certaines directives clés du gouvernement. De plus, Transports Canada ne peut démontrer en quoi les ententes pour tous les aéroports cédés sont équitables, uniformes, cohérentes et justes l'une par rapport à l'autre, comme le gouvernement l'a prescrit.
- Par suite des renégociations, le gouvernement a, de fait, convenu de réduire les futurs revenus de l'État et de financer de grands projets d'immobilisations. L'information présentée au Parlement sur le loyer cédé et le financement de projets d'immobilisations était fragmentaire, incomplète et, certaines années, inexistante.
- De 1992 à 1999, le gouvernement a continué de fournir une aide financière à la plupart des aéroports cédés. Il a fourni aux administrations aéroportuaires une somme totale de 360 millions de dollars, dont 118 millions de dollars sous forme de crédits de loyer à l'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto pour contribuer à la réalisation d'un certain nombre de projets de rénovation. Le gouvernement a touché en revenus locatifs un montant total net de 593 millions de dollars des administrations aéroportuaires au cours de cette période.
- Ainsi qu'ils avaient été évalués par les experts-conseils du Ministère, les résultats financiers préliminaires ont révélé que, cinq ans après la cession des quatre premiers aéroports en 1992, la situation financière la plus probable du gouvernement variait grandement à la suite de chaque cession — d'une situation meilleure à une situation « moins avantageuse ». Bien que l'évaluation ait été terminée — dans le cadre de trois études distinctes ayant coûté en tout 680 000 \$ — un an avant la fin de notre vérification, nous avons constaté que le Conseil du Trésor et le Cabinet n'en avaient

pas encore vu les résultats. Le Ministère n'a pas encore effectué une telle évaluation pour tout autre aéroport cédé du RNA.

- Nous nous soucions du fait que Transports Canada, dans les huit années du processus de cession, n'a pas défini clairement son rôle en tant que locateur et surveillant du Réseau national d'aéroports. Sa façon de traiter les nouvelles questions clés comme celles qui sont liées aux frais d'améliorations aéroportuaires, aux filiales et aux marchés à fournisseur unique s'est révélée en général inadéquate et, jusqu'en 1997, il ne s'en est pratiquement pas occupé. Le Conseil du Trésor et/ou le Cabinet ont reçu peu d'informations sur ces questions et certaines de ces informations étaient incomplètes et inexactes.

### **Contexte et autres observations**

**10.3** Il y a eu deux séries de cessions des aéroports du Réseau national d'aéroports. En 1992, Transports Canada a cédé à bail quatre grands aéroports — Montréal (Dorval et Mirabel), Vancouver, Calgary et Edmonton — à quatre « administrations aéroportuaires locales » à qui il a confié la gestion et l'administration de ces aéroports. La deuxième série a débuté en 1996 par la cession de l'Aéroport international Lester-B.-Pearson de Toronto. Depuis lors, 12 autres aéroports, notamment Ottawa, Victoria, Winnipeg et Moncton, ont été cédés à des « administrations aéroportuaires canadiennes ». À la fin de notre vérification, il restait encore à céder les quatre derniers aéroports du RNA — l'Aéroport international de Gander, l'Aéroport international Jean-Lesage de Québec et les aéroports de Fredericton et de Prince George.

**10.4** Bien que Transports Canada ait entamé le processus de cession des aéroports vers la fin des années 1980, et qu'il cède des aéroports à bail depuis 1992, ce n'est qu'en 1994 qu'a paru la Politique nationale des aéroports. Pour le gouvernement, les cessions étaient perçues comme un moyen de financer l'expansion de ce réseau vital qu'est le Réseau national d'aéroports, de rendre les aéroports plus concurrentiels et viables et de donner aux collectivités la marge de manœuvre nécessaire pour qu'elles les utilisent comme des outils de développement économique. Par le fait même, Transports Canada aurait la possibilité de surveiller l'ensemble du Réseau.

**10.5** Transports Canada signale qu'un certain nombre d'aspects de l'initiative de cession ont été positifs et que les administrations aéroportuaires ont fait des choix stratégiques qui représentaient également des décisions opérationnelles difficiles. Il s'agit, par exemple, de l'agrandissement d'installations pour les passagers, de la libéralisation des politiques opérationnelles et du déplacement du trafic régulier d'un aéroport à un autre.

**Les réponses du Ministère à nos recommandations sont incluses dans le présent chapitre. Bien qu'il soit d'accord avec la plupart de nos recommandations et expose les mesures qu'il prend ou entend prendre pour y donner suite, le Ministère a pris une position différente sur un certain nombre de questions, comme il l'exprime dans sa réponse qui suit le paragraphe 10.106.**



# Développement des ressources humaines Canada

## Les subventions et les contributions

### Chapitre 11 – Points saillants

**11.1** Au cours de notre vérification, nous avons examiné quatre des programmes de subventions et de contributions qui faisaient partie de la vérification interne de 1999 de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Nous avons conclu qu'il y avait des lacunes généralisées au chapitre des cadres de contrôle de gestion des quatre programmes. Nos constatations, qui s'appliquaient à la période se terminant en décembre 1999, confirment celles de la vérification interne de 1999 et vont plus loin. Nous avons notamment relevé des transgressions des autorisations applicables, des paiements effectués de manière inappropriée, un contrôle très restreint des finances et des activités, et des approbations non fondées sur les procédures établies.

**11.2** Souvent, les résultats visés par les projets n'étaient pas définis en termes mesurables. Et même lorsque c'était le cas (comme pour le programme Jeunes stagiaires Canada), les résultats n'étaient pas mesurés systématiquement, ce qui empêchait les gestionnaires d'obtenir les renseignements requis pour concevoir des modifications utiles et de disposer des données nécessaires à leur reddition de comptes. Ces programmes avaient fait l'objet d'une certaine évaluation. À la suite de l'évaluation de l'Initiative des partenariats sectoriels et du Fonds transitoire pour la création d'emplois, ces programmes ont subi quelques modifications. Toutefois, nous n'avons pas pu appuyer les constatations du Ministère sur l'efficacité du Fonds transitoire pour la création d'emplois.

**11.3** En examinant les 37 dossiers « problématiques » identifiés aux fins de suivi par sa vérification interne, le Ministère n'a relevé que quelques cas où il était possible de recouvrer des fonds auprès des promoteurs de projet, parce que la plupart des paiements erronés étaient attribuables à des pratiques inappropriées des employés du Ministère. Bon nombre de ces pratiques ne sont pas acceptables – aller de l'avant sans les approbations requises, s'appuyer sur des contrats verbaux et rembourser des dépenses non admissibles, par exemple. La communication, par DRHC, des résultats de l'examen était centrée sur les trop-payés et fournissait peu d'information sur les problèmes décelés.

**11.4** Les gestionnaires actuels de DRHC se sont engagés à régler les sérieuses faiblesses du cadre de contrôle de gestion qu'avaient signalées la vérification interne et notre vérification pour la période se terminant en décembre 1999. DRHC a planifié et mis en œuvre des mesures correctives en réponse aux problèmes relevés dans le cadre de sa vérification interne de 1999. Les mesures et les plans mis en place visent eux aussi à corriger les lacunes que nous avons cernées dans notre vérification.

**11.5** Le Ministère a fait des progrès satisfaisants dans la concrétisation des engagements pris dans son Plan d'action en six points annoncé en février 2000. La direction travaille à améliorer les outils et les mesures de soutien mis à la disposition des employés afin qu'ils puissent mieux s'acquitter de leurs tâches. On travaille également à d'autres initiatives visant à étendre ou à compléter le plan d'action initial.

**11.6** Pour concrétiser le profond changement systémique visé par les plans d'action, la direction de DRHC ne devra pas relâcher ses efforts ni son attention. En plus des mesures correctives déjà prises, le Ministère devra faire en sorte que l'effort extraordinaire déployé aujourd'hui devienne son mode de fonctionnement de demain et, pour cela, il devra modifier radicalement son approche quotidienne pour la prestation des subventions et des contributions. Les gestionnaires et les employés du Ministère doivent continuer de centrer leur attention sur les aspects fondamentaux du contrôle. Des normes minimales de contrôle doivent être mises en place pour tous les

projets. Toutefois, le temps et les efforts à consacrer à l'examen et à l'évaluation des propositions, au suivi des progrès, à l'évaluation du rendement et à l'analyse des résultats devraient varier selon l'importance des fonds fédéraux en cause et des risques associés au projet.

**11.7** DRHC a mis en place un système novateur de suivi du rendement — un système qui permet de noter les améliorations apportées à la gestion et à l'administration des subventions et des contributions. Le suivi continu du rendement et la vérification interne sont des outils essentiels pour l'évaluation des améliorations apportées au cadre de contrôle de gestion.

### **Contexte et autres observations**

**11.8** DRHC a consacré en 1999–2000 environ trois milliards de dollars à des subventions et à des contributions à verser pour des programmes, par exemple, de création d'emplois ou d'emploi des jeunes, ainsi que pour des prestations d'emploi et des mesures de soutien. Nous avons examiné en détail 4 des quelque 40 programmes de subventions et de contributions discrétionnaires offerts par DRHC : le Fonds transitoire pour la création d'emplois et le programme qui l'a remplacé, le Fonds du Canada pour la création d'emplois, Jeunes stagiaires Canada, le Programme de partenariats pour le développement social et l'Initiative des partenariats sectoriels.

**11.9** Les problèmes qu'éprouve DRHC à gérer ses subventions et ses contributions se sont aggravés au cours des années 1990; des vérifications menées à la fin des années 1990 révèlent la persistance de problèmes déjà cernés. Une vérification interne menée en 1991 et le suivi effectué en 1994 n'ont donné lieu qu'à très peu de mesures correctives. La direction s'employait alors en priorité à mettre en œuvre d'importantes initiatives d'orientation de la politique et à améliorer le service offert; on n'a pas insisté suffisamment sur le maintien des contrôles essentiels dans un contexte de réduction de la bureaucratie et d'amélioration du service.

**11.10** Il faut faire encore plus pour déterminer quelles sont les ressources nécessaires pour administrer les programmes de subventions et de contributions. Les plans et les mesures correctives du Ministère visent à renforcer la capacité d'exécution des programmes en donnant aux employés un soutien, une formation, des outils et des systèmes appropriés. DRHC prend également des dispositions pour recruter des employés aux niveaux correspondant à ses besoins. Le Ministère prévoit analyser la charge de travail pour s'assurer que les ressources en place sont suffisantes.

**11.11** Pour les programmes que nous avons vérifiés, des renseignements généraux avaient été diffusés afin que les gens puissent en connaître l'existence. Le plus souvent, la promotion de ces programmes se faisait de façon passive et, dans le cas de certains programmes offerts au niveau local, elle variait considérablement selon la région ou le bureau responsable. L'information n'était pas toujours diffusée de manière à favoriser l'égalité d'accès aux programmes.

**Le présent chapitre présente une réponse globale du Ministère et des réponses à chacune de nos recommandations.**

**DRHC a réagi positivement à nos constatations et à nos recommandations. Le Ministère affirme qu'il continuera de progresser au même rythme pour ce qui est de la réalisation des engagements présentés dans son plan d'action et des engagements liés à des initiatives connexes.**



# Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral

## Chapitre 12 – Points saillants

**12.1** Les Canadiens s'attendent à ce que le secteur public fédéral soit un chef de file mondial en ce qui a trait à la promotion de valeurs saines et de l'éthique au sein du gouvernement. Ces valeurs et cette éthique constituent un élément essentiel d'une saine régie publique qui respecte et appuie les valeurs démocratiques fondamentales.

**12.2** Il faut engager un dialogue approfondi et soutenu avec les Canadiens et dans l'ensemble du secteur public fédéral. Nous proposons un cadre d'action comportant huit mesures prioritaires, et suggérons de commencer par les deux priorités suivantes :

- Renforcer le leadership pour ce qui est de promouvoir un comportement conforme à l'éthique, et ce, par exemple,
  - en clarifiant le principe de la responsabilité ministérielle et les responsabilités des hauts fonctionnaires;
  - en déterminant les responsabilités des gestionnaires supérieurs et hiérarchiques à l'égard de la promotion de valeurs saines et de l'éthique.
- Relancer un dialogue approfondi sur les valeurs et l'éthique, qui souligne la primauté des principes suivants : le respect de la loi, l'intérêt public et la fonction publique en tant que bien public.

**12.3** Des valeurs et une éthique saines sont essentielles au maintien de la probité. Le secteur public fédéral dispose d'une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique, mais cela ne devrait pas être tenu pour acquis. Le gouvernement prend actuellement une série de mesures pour préserver cette assise, mais la plupart d'entre elles sont d'une envergure restreinte ou en sont à une étape préliminaire. Pour améliorer les chances de succès, il faut que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient élaborées, mises en œuvre et surveillées avec soin, en recourant aux meilleures pratiques possibles. Le leadership des parlementaires, des ministres et des hauts fonctionnaires constitue une condition préalable au succès.

**12.4** Le gouvernement fédéral doit établir un plan de mise en œuvre assorti d'échéances afin de traiter des priorités relatives aux valeurs et à l'éthique qui s'appliquent à l'ensemble du secteur public ainsi qu'aux entités fédérales. Nous continuerons de surveiller les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique au sein du secteur public et nous continuerons de rendre compte de la situation au Parlement.

### Contexte et autres observations

**12.5** Notre étude portait sur les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions éthiques conformes à l'intérêt public. Ces initiatives constitueraient une approche exhaustive à l'égard d'une saine régie dans les entités fédérales.

**12.6** Le rapport de mai 1995 que nous avons présenté au Parlement comporte un chapitre intitulé « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement ». En 1996, le gouvernement a publié *De solides assises — Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (le Rapport Tait). Ces deux documents ont contribué à former un consensus sur les questions relatives aux valeurs et à l'éthique qui doivent être réglées dans la fonction publique fédérale.

**12.7** Il incombe à tous les membres du secteur public fédéral et des entreprises du secteur privé, ainsi qu'aux organismes et aux particuliers qui reçoivent des fonds du secteur public ou qui font affaire avec celui-ci, de veiller à ce que les décisions prises soient conformes à l'éthique.

**12.8** D'importants changements ont actuellement lieu dans la façon dont le gouvernement structure et exécute ses programmes. Parmi ces changements, mentionnons la déréglementation, la réduction de l'effectif, une délégation accrue de pouvoirs décisionnels aux fonctionnaires dans les régions, l'impartition, ainsi que la conclusion de partenariats avec le secteur privé. L'État a en outre recours à des technologies nouvelles, et son effectif devient plus mobile et diversifié. De ce fait, il se fonde de plus en plus sur de solides assises en matière de valeurs et d'éthique pour prendre des décisions qui tiennent compte de l'intérêt public.

**12.9** Dans le cadre des efforts de saine gestion qui sont déployés, plusieurs ministères mettent en œuvre d'importantes initiatives en matière de valeurs et d'éthique. D'autres considèrent que l'élaboration de ce genre d'initiatives ne constitue pas une haute priorité. Nous croyons que toutes les entités devraient évaluer objectivement les questions relatives aux valeurs et à l'éthique, et en rendre compte.

**Les réponses du Bureau du Conseil privé, des sous-ministres co-champions chargés de promouvoir les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du conseiller en éthique sont insérées à la fin du présent chapitre. Tous sont d'accord avec notre évaluation des initiatives en cours et ils reconnaissent qu'il y a encore beaucoup de travail à accomplir.**



# L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères

## Chapitre 13 – Points saillants

**13.1** Nous avons évalué les capacités de gestion financière de cinq ministères par rapport aux critères établis dans le Modèle de la capacité de gestion financière qui a été publié en avril 1999. Dans chaque ministère, nous avons constaté des lacunes entre les attentes actuelles à l'égard de la gestion financière et les capacités que possèdent les ministères. Les capacités nécessaires pour répondre aux attentes actuelles sont conformes à celles que nous avons décrites dans le niveau du contrôle du Modèle de la capacité de gestion financière.

**13.2** Nous avons également constaté que les ministères commencent à peine à établir les capacités nécessaires pour répondre aux exigences de la Stratégie d'information financière du gouvernement et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Ces capacités sont conformes à celles décrites dans le niveau de l'information du Modèle de la capacité de gestion financière.

**13.3** Si l'on se fonde sur le niveau des capacités de gestion financière des ministères que nous avons vérifiés, les défis à relever pour améliorer la gestion financière sont énormes. Un seul ministère répond à presque toutes les attentes actuelles du gouvernement et aucun n'a actuellement les capacités nécessaires pour atteindre les objectifs de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. En bref, il sera très difficile d'assurer dans le secteur public une gestion semblable à celle du secteur privé si l'on n'intègre pas une information financière plus rigoureuse à la gestion quotidienne et à l'information redditionnelle communiquée au Parlement. L'établissement de ces capacités dans l'ensemble du gouvernement exigera un engagement ferme et un appui soutenu du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Conseil privé et des sous-ministres.

**13.4** Le Bureau fait état depuis plusieurs années de la nécessité d'améliorer la gestion financière au gouvernement. De même, le Comité des comptes publics a noté ce qui suit : « on assiste à un appel général à l'amélioration de l'information financière fournie comme aide aux décisions du gouvernement ». Nous avons constaté une augmentation du nombre d'initiatives prises et un sentiment d'urgence accru visant l'élaboration de capacités solides en gestion financière. Le gouvernement et les ministères aussi ont un rôle important à jouer dans ce domaine. Le succès *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, de la Stratégie d'information financière et de l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur dépendra de leur action.

### Contexte et autres observations

**13.5** La gestion financière est un important volet de ce que font les gestionnaires des finances et des programmes des ministères et organismes pour assurer les programmes et les services et exercer une intendance sur les ressources qui leur sont confiées. Une approche systématique et intégrée de la gestion financière permet aux gestionnaires de disposer de l'information voulue pour prendre de bonnes décisions, bien gérer les risques et rendre compte adéquatement de l'utilisation des ressources publiques. Jusqu'à tout récemment, la gestion financière mettait l'accent sur le contrôle des budgets et le traitement des opérations. Dans le contexte d'aujourd'hui, qui évolue rapidement, il est urgent que le gouvernement assure une gestion financière efficace.

**13.6** Nous avons noté que les ministères n'avaient pas instauré de surveillance adéquate de l'efficacité de leur cadre de contrôle. Une telle surveillance, ainsi que la communication à la haute direction de l'assurance que les mécanismes de contrôle fonctionnent comme prévu, constitue l'un des éléments importants d'une gestion saine,

particulièrement à un moment où la mise en œuvre de nouveaux systèmes financiers entraîne des changements marqués.

**13.7** L'une des lacunes les plus courantes que nous ayons constatées dans les ministères est la capacité limitée de combiner ou d'intégrer l'information financière et l'information opérationnelle (non financière). Cette lacune a des répercussions évidentes pour chacun des ministères et le gouvernement dans son ensemble. Tout d'abord, si les ministères ne peuvent intégrer cette information, ils ne peuvent donner au Parlement et au public canadien une image réaliste des coûts réellement engagés pour obtenir un résultat donné ou offrir un niveau donné de service. Ensuite, sans information intégrée, il n'est pas facile pour les cadres supérieurs de prévoir les coûts qui découleront des décisions importantes — par exemple, la décision d'augmenter ou de diminuer le niveau de service d'un programme.

**13.8** Nous avons également constaté que les ministères n'avaient pas établi de vision ou de stratégie claires des transformations qui doivent intervenir — une première étape essentielle pour gérer les changements. De même, les ministères n'ont pas déterminé les compétences et les capacités nécessaires pour concrétiser ces changements, ni établi s'il existe une lacune entre ce qui est nécessaire et ce qu'ils possèdent actuellement. Nous avons aussi remarqué que les ministères n'avaient pas pris de mesures particulières pour surveiller les progrès réalisés dans l'établissement de solides capacités de gestion financière.

**La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement et des cinq ministères examinés, figure à la fin du chapitre. Cette réponse indique que les recommandations correspondent aux plans actuels d'amélioration et aux attentes du gouvernement en matière de pratiques de gestion saines.**

**Les réponses de l'Agence canadienne du développement international, d'Environnement Canada, de Pêches et Océans, de Santé Canada et de Transports Canada sont incluses dans le chapitre, avec les études de cas. Elles indiquent une volonté de combler les lacunes relevées; dans de nombreux cas, des initiatives en ce sens sont déjà en cours.**



# Agence canadienne de développement international

## La gestion des marchés et des accords de contribution

### Chapitre 14 – Points saillants

**14.1** Dans le cadre des programmes géographiques de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), des marchés et des accords de contribution sont conclus avec des agences d'exécution canadiennes pour mettre en œuvre des projets de développement. Lorsque l'Agence a eu recours à des marchés concurrentiels pour la sélection des agences d'exécution, le processus a été bien mené, à quelques exceptions près. Toutefois, nous avons observé des cas où les marchés n'étaient pas conformes à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor ou au *Règlement sur les marchés de l'État*.

**14.2** Pour les accords de contribution, l'ACDI n'a pas de cadre des pouvoirs semblable à celui du processus de passation de marché. Les conditions qui s'appliquent aux subventions et aux contributions relatives aux programmes géographiques sont très générales et n'indiquent pas comment ni quand utiliser les accords de contribution. Ces conditions comprennent une disposition selon laquelle les contributions doivent être approuvées en conformité avec les procédures et les pouvoirs ministériels ordinaires; cependant, l'ACDI peut traiter les cas d'exception au sein même de l'Agence. Par conséquent, l'utilisation par l'ACDI des accords de contribution pour la sélection des agences d'exécution s'est souvent écartée des politiques ou pratiques internes énoncées. L'ACDI peut sélectionner les agences d'exécution au moyen d'accords de contribution qui correspondent, en réalité, à des marchés à fournisseur unique, lesquels ne seraient pas autorisés aux termes du *Règlement sur les marchés de l'État*. C'était le cas pour environ la moitié des accords de contribution que nous avons examinés.

**14.3** Les agents de projet de l'ACDI accordent une importance considérable à la surveillance des accords dont ils sont responsables. Ils ont couramment recours à des contractuels pour surveiller les progrès et faire rapport sur ceux-ci, et ils insistent pour que les agences d'exécution canadiennes leur soumettent les rapports requis.

**14.4** Dans le cas du Programme d'envoi de volontaires, la Direction générale du partenariat canadien obtient une information adéquate sur la santé financière de ses partenaires canadiens. Cependant, elle reçoit peu d'information sur les projets financés, les sommes dépensées et les résultats obtenus. Pour accorder un financement, l'ACDI se fonde surtout sur les niveaux historiques plutôt que sur le rendement de ses partenaires. Le Rapport sur le rendement que l'ACDI présente au Parlement doit fournir une information plus pertinente et exacte sur la Direction générale du partenariat canadien.

#### Contexte et autres observations

**14.5** L'ACDI doit gérer un budget d'environ 1,8 milliard de dollars destiné à l'aide internationale fournie par le Canada. Elle verse environ 700 millions de dollars aux directions générales des programmes géographiques pour des programmes exécutés en Asie, en Afrique et en Amérique latine. La plus grande partie de cette somme est affectée, par l'intermédiaire de marchés et d'accords de contribution avec des tiers appelés agences d'exécution, à des projets d'aide au développement. Une autre tranche de 260 millions de dollars est versée à la Direction générale du partenariat canadien pour les subventions et contributions accordées à des organisations qui exécutent leurs propres programmes d'aide.

**14.6** En 1998, le Bureau du vérificateur général a publié un rapport qui présentait des observations sur la gestion axée sur les résultats dans le contexte des programmes géographiques. Nous avons alors conclu qu'il y avait des progrès évidents à ce chapitre, mais que ces progrès étaient inégaux.

**14.7** La présente vérification portait sur la manière dont les directions générales des programmes géographiques gèrent les marchés et d'autres types d'accords pour l'acquisition de biens et de services, y compris la sélection des agences d'exécution canadiennes qui mettent en oeuvre les projets. Nous avons aussi examiné le cadre de contrôle des accords de financement du Programme d'envoi de volontaires de la Direction générale du partenariat canadien. La vérification avait pour objet de déterminer si les processus utilisés par l'ACDI pour la passation des marchés et les accords de contribution sont conformes au *Règlement sur les marchés de l'État*, aux lignes directrices du Conseil du Trésor et aux politiques de l'Agence elle-même, si ces processus sont équitables et transparents et s'ils satisfont aux exigences de fonctionnement et aux besoins en matière de développement.

**Les réponses de l'Agence à nos recommandations sont intégrées au chapitre. L'Agence accepte les recommandations et précise les mesures qu'elle prend ou compte prendre pour y répondre.**



## Santé Canada

### La santé des Premières nations : suivi

#### Chapitre 15 – Points saillants

**15.1** Santé Canada a pris des mesures afin de donner suite à nos observations et à nos recommandations sur la santé des Premières nations (Rapport de 1997, chapitre 13). Nous craignons toutefois que le Ministère n'ait pas encore fait suffisamment de progrès pour régler nombre des problèmes cernés. Il faut déployer des efforts continus et soutenus pour assurer la mise en oeuvre complète de toutes les recommandations.

**15.2** Nous avons constaté :

- que le système de traitement aux points de service, un mécanisme clé pour l'administration des prestations pharmaceutiques et le contrôle de l'utilisation des médicaments prescrits, est maintenant entièrement opérationnel. Ce système génère des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments pour aider les pharmaciens à décider s'il y a lieu de délivrer les ordonnances. Ainsi, un certain nombre d'ordonnances n'ont pas été remplies;
- qu'un processus de prédétermination des soins dentaires, mis en oeuvre à l'échelle nationale en 1997, a permis de réaliser des économies substantielles.

**15.3** Cependant, nous avons observé :

- que la gestion des accords de contribution pour l'exécution des programmes de santé communautaire est encore faible;
- qu'il faut encore améliorer la gestion des ententes de transfert;
- que Santé Canada n'a pas suffisamment surveillé les cas où les pharmaciens n'ont pas tenu compte des messages d'avertissement concernant la consommation de médicaments, ni entrepris une analyse appropriée de l'efficacité des messages pour déterminer s'il y a lieu d'apporter des changements.

#### Contexte et autres observations

**15.4** Santé Canada offre des services de santé et d'autres services connexes à plus de 600 collectivités des Premières nations, principalement par l'entremise de programmes de santé communautaire (y compris ceux dont la responsabilité a été transférée aux collectivités) et du Programme des services de santé non assurés, qui rembourse des prestations comme les médicaments prescrits, les soins dentaires, le transport pour des raisons de santé et d'autres prestations. Ensemble, ces services représentaient des dépenses d'un peu plus d'un milliard de dollars en 1998–1999.

**15.5** Notre vérification de 1997 nous a permis de constater que les dépenses liées au Programme des services de santé non assurés n'étaient pas bien gérées et, dans la plupart des cas, n'étaient pas bien contrôlées. Plus précisément, d'importantes lacunes dans la gestion des prestations pharmaceutiques permettaient aux clients de se procurer des quantités extrêmement importantes de médicaments prescrits. Nous avons pris connaissance de nombreux rapports faisant état de toxicomanie due aux médicaments prescrits et de décès liés à ceux-ci parmi les membres des Premières nations dans plusieurs provinces. Nous avons également relevé des lacunes dans la gestion des accords de contribution prévus pour l'exécution des programmes de santé communautaire ainsi que dans la gestion des ententes de transfert.

**15.6** Notre suivi a révélé que le Ministère avait fait peu de progrès pour s'assurer que les rapports exigés en vertu des accords de contribution distincts sont fournis. Nous avons aussi constaté que les rapports sur le rendement du Ministère contiennent peu d'information sur la situation des programmes de santé communautaire, y compris les résultats obtenus.

**15.7** Quant aux ententes de transfert, nous avons constaté que les plans de santé communautaire ne sont toujours pas mis à jour lors du renouvellement des ententes et que les exigences en matière de vérifications, de rapports annuels et d'évaluations sont rarement respectées.

**15.8** Le Ministère a élaboré et mis en oeuvre un protocole de suivi auprès des clients, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels pour les cas laissant supposer l'éventualité d'un usage à mauvais escient de médicaments prescrits. Cette mesure a eu un effet positif; dans certaines régions, le nombre de personnes se procurant de grandes quantités de médicaments prescrits a commencé à décliner. Cependant, puisque la direction doutait du caractère approprié de l'approche en l'absence du consentement du client ou d'une autorisation législative explicite pour le Programme des services de santé non assurés, on a mis fin à cette mesure en mai 1999. Il y a encore des clients du Programme qui se procurent de grandes quantités de médicaments prescrits, et ces cas nécessitent un suivi.

**15.9** Le Ministère a tardé à élaborer une stratégie de vérification fondée sur une évaluation appropriée des risques et à l'intégrer à son nouveau contrat de traitement des demandes de remboursement des pharmaciens et des fournisseurs de soins dentaires. Il n'a pu également s'assurer que l'entrepreneur effectue les vérifications sur place des pharmacies et des fournisseurs de soins dentaires exigées par le contrat. Nous avons constaté que peu de vérifications avaient été effectuées depuis décembre 1998 pour fournir l'assurance que les dépenses réclamées avaient été engagées aux fins visées.

**15.10** Peu de progrès ont été réalisés pour améliorer l'efficacité de l'administration des prestations de transport pour des raisons de santé.

**Les réponses de Santé Canada à nos recommandations sont incluses dans le présent chapitre. Le Ministère continue de prendre des mesures correctives en réponse à nos recommandations de 1997 et il a accepté de donner suite à nos deux nouvelles recommandations.**



---

## Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

### Chapitre 16 – Points saillants

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

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

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

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

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



---

## Autres observations de vérification

### Chapitre 17 – Points saillants

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

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

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

**17.4** Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- La location de locaux à un prix excessif pour un Centre de services aux entreprises du Canada à Sydney, en Nouvelle-Écosse, qui n'a jamais fonctionné comme prévu;
- La déduction de prestations des recettes, contrairement au traitement comptable recommandé, masque l'envergure réelle des recettes et dépenses du gouvernement et complique l'évaluation des mesures budgétaires;
- Il n'y pas d'autorisation parlementaire claire pour les programmes et les dépenses au titre de Parc Downsview Park inc.;
- Le non-recouvrement des dépenses engagées pour l'alimentation en eau potable des réserves indiennes touchées par des projets d'aménagement de Manitoba Hydro;
- Le risque élevé qu'un projet de réinstallation de 113 millions de dollars ne réponde pas adéquatement aux besoins des Innus.

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



# La régie des sociétés d'État

## Chapitre 18 – Points saillants

**18.1** La gestion des sociétés d'État s'est améliorée depuis que la *Loi sur la gestion des finances publiques* a été modifiée, en 1984, pour en renforcer le cadre de contrôle et de responsabilisation. Toutefois, d'autres améliorations s'imposent dans certains domaines importants, comme la planification stratégique et organisationnelle, la mesure du rendement et la communication des résultats. À notre avis, une attention toute particulière doit être accordée à trois aspects essentiels à la régie des sociétés d'État.

- Les conseils d'administration des sociétés d'État doivent être renforcés. En effet, les conseils reflètent la diversité du Canada, mais ils ne possèdent pas d'autres compétences ou capacités essentielles pour fonctionner efficacement et pour s'acquitter de leurs responsabilités importantes aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relativement à la conduite de leurs affaires. Les sociétés doivent mieux définir leurs exigences en matière de compétences et de capacités et les communiquer au gouvernement; pour sa part, le gouvernement doit y donner suite. Les conseils d'administration doivent également participer de façon plus active à la sélection de leur président et du premier dirigeant de la société d'État. Si le conseil d'administration ne participe pas vraiment à la sélection du premier dirigeant de la société, la responsabilisation de ce dernier envers le conseil est affaiblie et la régie de la société dans son ensemble s'en ressent.
- Les comités de vérification remplissent un rôle essentiel au sein des sociétés d'État, au chapitre de l'établissement des rapports financiers, de la gestion des risques et du contrôle interne. Ils sont le « moteur » des conseils d'administration. Pourtant, la moitié des comités de vérification que nous avons examinés ne fonctionnaient pas de façon efficace. L'existence d'importantes lacunes au sein d'un comité de vérification peut nuire à la capacité globale du conseil.
- Le gouvernement est limité dans sa capacité d'examen et de critique des plans d'entreprise des sociétés d'État aux fins de leur approbation. Les plans d'entreprise établissent l'orientation stratégique des sociétés d'État et ils sont censés être la pierre angulaire de leur cadre de contrôle et de responsabilisation, aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le gouvernement doit consolider sa capacité d'examiner et de critiquer ces plans car, une fois approuvés, ils constituent les documents en vertu desquels les sociétés d'État sont tenues de se conformer à la politique du gouvernement et de rendre compte de leur rendement global. Qui plus est, il y a lieu d'examiner de façon plus régulière et systématique les mandats des sociétés d'État, pour en déterminer la pertinence.

**18.2** Des lacunes dans tous ces domaines nuisent à la mise en oeuvre efficace de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la qualité de la régie des sociétés d'État. Elles ont été soulevées à maintes reprises dans le passé, dans les rapports du vérificateur général et dans d'autres études et rapports de sources extérieures, mais elles demeurent. Les premiers dirigeants des sociétés d'État et les présidents des conseils d'administration considèrent que le règlement de ces questions est primordial et qu'il est urgent de les aborder. D'autres pays industrialisés ont devancé le Canada dans ces domaines de la régie des sociétés d'État.

**18.3** La régie des sociétés décrit le processus et la structure de surveillance de la direction et de la gestion d'une société d'État, grâce auxquels elle peut remplir son mandat et atteindre ses objectifs efficacement. Il est primordial qu'une société d'État, en tant qu'organisme du secteur public, soit bien régie pour que l'argent des contribuables soit bien dépensé. La bonne régie des sociétés est importante, pour maximiser le rendement,

prévenir les pertes financières éventuelles et remplir le mandat. Par ailleurs, c'est en période de difficultés, de turbulences et de changements que la bonne régie des sociétés est des plus importante.

### **Contexte et autres observations**

**18.4** Les sociétés d'État sont des entités juridiques distinctes propriétés exclusives de l'État. Elles oeuvrent dans de nombreux secteurs, notamment les transports, l'agriculture et la culture. Elles jouissent d'une plus grande autonomie de gestion que la plupart des autres entités gouvernementales de sorte qu'elles peuvent fonctionner davantage à la manière d'une entreprise commerciale. Un conseil d'administration surveille la gestion de chaque société et tient la direction comptable de son rendement. Le gouvernement conserve son pouvoir et son influence sur les sociétés d'État dans des domaines comme les nominations, la rémunération des premiers dirigeants et des administrateurs, et l'approbation des plans et des budgets.

**18.5** Les sociétés d'État exécutent une part importante des activités gouvernementales. On compte actuellement 41 sociétés d'État fédérales (compte non tenu des filiales), qui emploient 70 000 personnes. Les sociétés d'État réunies (à l'exclusion de la Banque du Canada) gèrent des actifs de 68 milliards de dollars et un passif de 61 milliards de dollars. Les sociétés d'État donnent l'occasion non négligeable de mettre en oeuvre une politique d'intérêt public et d'atteindre d'autres objectifs, ainsi que de produire des recettes, mais elles sont aussi largement exposées à d'éventuelles pertes financières et à d'autres risques.

**18.6** Outre les activités permanentes que nous menons à titre de vérificateurs et examinateurs de la plupart des sociétés d'État, nous avons vérifié en détail un groupe représentatif de 15 sociétés d'État. Nous avons également comparé les sociétés d'État canadiennes à des entreprises publiques d'autres pays. En outre, nous avons utilisé les résultats d'autres recherches, études, vérifications et tables rondes pour étayer nos constatations. De plus, nous avons résumé les résultats d'examen spéciaux — une forme de vérification de l'optimisation des ressources des sociétés d'État — menés entre 1984 et 2000.

**Étant donné que bon nombre des recommandations portent sur le pouvoir discrétionnaire du gouverneur en conseil, aucune réponse détaillée à celles-ci n'a été présentée. Le Bureau du Conseil privé déclare que, dans l'ensemble, le gouvernement a fait des progrès importants dans plusieurs domaines de la régie et qu'il s'engage à étudier des mesures pour améliorer les domaines qui en ont besoin et à renforcer, en bout de ligne, la régie des sociétés d'État. Le Bureau du Conseil privé ajoute qu'il est primordial de veiller à ce que les administrateurs nommés permettent de constituer des conseils d'administration solides et que toutes les parties intéressées des sociétés d'État aient un rôle à jouer dans le processus de nomination, rappelant toutefois que les nominations demeurent la prérogative du gouvernement.**

**La réaction des présidents du conseil et des premiers dirigeants des sociétés d'État indique que, pour la plupart, ils sont d'accord avec les recommandations qui s'adressent précisément à eux.**



# L'information sur le rendement communiquée au Parlement

## Les progrès sont trop lents

### Chapitre 19 – Points saillants

**19.1** L'information sur le rendement communiquée au Parlement par les ministères et les organismes est en progrès, mais nous jugeons que le rythme actuel des progrès est décevant. À ce rythme, il faudra beaucoup trop de temps pour que l'habitude de communiquer de l'information de bonne qualité s'instaure. Nous admettons qu'il n'est pas facile de communiquer de l'information sur le rendement et qu'il faut du temps pour cela. Pourtant, nous pensons qu'il faut attacher plus d'importance à cette question. Les députés ont besoin d'information sur ce que les Canadiens obtiennent en contrepartie des taxes qu'ils paient, afin de tenir le gouvernement responsable. L'information sur le rendement de bonne qualité est devenue un élément essentiel des systèmes démocratiques modernes.

**19.2** Le moment est peut-être venu de légiférer pour obtenir cette information. Plusieurs gouvernements au Canada ont adopté des lois qui obligent leur administration à rendre compte de son rendement à la législature. La loi met en lumière l'importance d'une information de bonne qualité et en fait une exigence plus permanente et plus durable.

**19.3** Notre examen des documents du *Budget des dépenses* — des rapports sur les plans et les priorités et des rapports ministériels sur le rendement — de 47 ministères et organismes au cours des 4 à 5 dernières années a révélé ce qui suit :

- Même s'il y a eu progrès, peu de ministères énoncent concrètement ce qu'ils prévoient réaliser et rendent compte par rapport à ces attentes.
- Dans l'information communiquée sur leurs réalisations, les ministères s'attachent trop à donner des listes d'activités et d'extraits et trop peu à faire le lien entre leurs activités et les résultats escomptés.
- Les rapports ne présentent que trop peu de constatations d'évaluation des résultats des activités et de la façon dont les programmes contribuent aux résultats.
- Il existe peu de liens entre l'information sur le rendement financière et non financière; on ne donne pas les coûts de la plupart des réalisations.
- Les rapports sur le rendement ne sont pas équilibrés. La plupart des ministères ne rendent compte que des « bonnes nouvelles » et ne font presque pas mention du rendement inférieur aux attentes. Comme les députés l'ont déclaré à maintes reprises, les rapports qui ne présentent que des bonnes nouvelles ne sont pas crédibles.

**19.4** Nous avons noté le leadership assuré par le Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de rapport. Nous avons trouvé aussi quelques exemples de reddition de comptes et un certain nombre de points forts dans le mécanisme actuel de rapport. Néanmoins, après cinq ans d'expérience, les rapports ministériels ne présentent que des améliorations modestes dans l'ensemble.

**19.5** Parmi les facteurs qui ont contribué à la faiblesse actuelle des rapports, trois facteurs ressortent :

- les principes fondamentaux d'un bon rapport ne sont pas compris ni appliqués;
- la communication d'information sur le rendement a des dimensions politiques;
- il existe peu d'incitatifs à la production d'un bon rapport ou peu de sanctions à la production d'un mauvais.

**19.6** Outre qu'il pourrait envisager de proposer une loi, à notre avis, le gouvernement doit apporter les changements suivants au mécanisme actuel de rapport :

- en arriver à une entente sur les principes régissant la communication de l'information sur le rendement;
- accorder plus d'importance aux incitatifs de nature à favoriser l'adoption de méthodes de rapport fondées sur des éléments probants;
- faire en sorte que le Secrétariat du Conseil du Trésor assure une surveillance plus rigoureuse;
- obtenir que les parlementaires participent davantage à l'examen des plans et des rapports sur le rendement.

### **Contexte et autres observations**

**19.7** Chaque année, à l'automne, les ministères fédéraux présentent au Parlement leurs rapports sur le rendement dans lesquels ils décrivent leurs réalisations. Les rapports sont renvoyés au comité permanent compétent. L'étude des rapports à ce moment-là permet aux comités parlementaires de faire des recommandations en prévision des décisions de dépense devant être annoncées plus tard par le gouvernement dans le Budget. Au printemps, après le Budget, les ministères présentent leurs rapports sur les plans et les priorités, lesquels décrivent ce qu'ils prévoient réaliser au cours de l'exercice à venir et des exercices suivants.

**19.8** En 1997, nous avons fait rapport pour la première fois sur le nouveau mécanisme de rapport au Parlement. Nous avons constaté qu'il s'agissait d'un bon départ et que le cadre fondamental utilisé pour communiquer l'information était bon.

**19.9** Un rapport sur le rendement crédible comporte nombre d'avantages : il peut améliorer la reddition de comptes et la confiance dans le gouvernement; fournir de l'information sur des programmes et des services améliorés et permettre un meilleur examen parlementaire de ceux-ci; enfin, il peut servir d'incitatif aux ministères et aux organismes pour qu'ils gèrent en fonction des résultats escomptés.

**19.10** À deux occasions au cours des dernières années, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a publié des rapports contenant des recommandations sur des façons d'inciter les parlementaires à étudier davantage le *Budget des dépenses*.

**19.11** Le Président du Conseil du Trésor dépose tous les ans, avec les rapports ministériels sur le rendement, un rapport au Parlement sur la mesure du rendement, les rapports et la gestion axée sur les résultats au gouvernement. Ces dernières années, ce rapport a fourni de l'information sur le rendement utile en matière de résultats collectifs, c'est-à-dire les secteurs où plusieurs ministères ou plusieurs gouvernements travaillent ensemble en vue de l'atteinte d'un résultat.

**19.12** Le Secrétariat du Conseil du Trésor prend d'importantes mesures en vue de faire davantage rapport électroniquement. Il doit encourager les ministères à tirer un plus grand parti de ce médium, et recenser et faire connaître les bonnes pratiques.

**La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, formulée au nom du gouvernement et des ministères vérifiés, est présentée à la fin du chapitre. Le Secrétariat a répondu de façon positive au chapitre et aux recommandations qu'il contient. Le Secrétariat accepte celles-ci et indique, au besoin, les mesures prises ou prévues pour y donner suite.**



# La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats

## Chapitre 20 – Points saillants

**20.1** Lors de l'examen de cinq grands ministères fédéraux et de dix programmes, nous avons constaté que plusieurs ministères ont fait des efforts concrets pour se concentrer sur les résultats. Il y avait des signes évidents d'engagement et de soutien de la part de la haute direction, d'importantes activités de planification, le recensement d'indicateurs de rendement clés et un certain travail de mesure d'après ces indicateurs.

**20.2** Nous avons par contre trouvé que l'information sur les résultats était couramment utilisée seulement pour quatre des dix programmes. Dans la plupart des ministères que nous avons examinés, on est perpétuellement en train de planifier en fonction des résultats — plutôt que de gérer en fonction des résultats — ce qui signifie que peu de progrès ont été accomplis dans l'utilisation de l'information sur les résultats depuis que nous avons fait rapport à ce sujet en 1997. Il est maintenant temps pour les ministères d'aller au-delà de la planification : il faut procéder d'une façon plus généralisée à la mesure des résultats obtenus et à l'utilisation de cette information pour améliorer les programmes.

**20.3** Le gouvernement doit garantir que la fonction d'évaluation joue un rôle central dans son évolution vers la gestion axée sur les résultats. Dans bien des ministères, la capacité d'évaluation s'est atrophiée alors qu'il faut intensifier, et non pas amoindrir, la mesure des résultats des programmes.

**20.4** Le gouvernement a de plus en plus besoin de gérer les initiatives qui touchent plus d'un ministère fédéral. Les questions « horizontales » comme le Plan d'action du gouvernement du Canada concernant les personnes handicapées représentent souvent des priorités gouvernementales. Notre étude de trois questions horizontales a révélé que, comme plusieurs des programmes ministériels examinés, elles n'étaient pas gérées en fonction des résultats.

**20.5** Au cours des dernières années, le gouvernement a bien souligné l'importance de fonder la bonne gestion et l'obligation redditionnelle sur les résultats, concept de plus en plus accepté dans l'administration publique. La mise en pratique de ce concept exigera toutefois une plus grande participation de la part des organismes centraux. Ils doivent encourager et appuyer les ministères à aller au-delà de la planification en vue d'obtenir des résultats. Nous estimons trop limité le leadership du Secrétariat du Conseil du Trésor et son appui trop fragmenté pour vraiment aider les ministères dans leurs efforts de gérer en fonction des résultats. Le Secrétariat n'a pas non plus de stratégie pour traiter des questions horizontales; or, il lui faut aborder ces questions d'une façon stratégique étant donné leur importance grandissante au gouvernement.

### Contexte et autres observations

**20.6** Gérer en fonction des résultats permet aux gestionnaires d'apporter des changements une fois qu'ils savent ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. C'est donc une nouvelle approche à l'égard de la gestion des programmes gouvernementaux. Ainsi, les gestionnaires peuvent porter davantage attention à déterminer si les programmes répondent aux objectifs et moins à simplement mener des activités ou établir des structures et des processus.

**20.7** Le concept de la gestion axée sur les résultats est maintenant bien accepté au gouvernement. Comme première étape de la mise en pratique, la plupart des ministères ont dû harmoniser leurs processus et structures de gestion par rapport aux résultats qu'ils attendaient et non par rapport à leurs programmes ou activités. Chaque

ministère devait établir des objectifs globaux puis réfléchir à la façon de se structurer d'après les résultats attendus. La plupart des ministères examinés consacraient de sérieux efforts à planifier leur manière de gérer selon les résultats.

**20.8** Une fonction de coordination qui est appuyée par la haute direction (notamment dans un ministère directeur) et qui dispose de suffisamment de ressources pour faire le travail constitue un élément critique de la gestion d'une question horizontale axée sur les résultats.

**20.9** Les ministères reçoivent peu de conseils pratiques sur la gestion axée sur les résultats et il n'y a guère de partage d'expérience. Il faut davantage les encourager à aller au-delà de la planification en vue d'obtenir des résultats et il faut également identifier des champions.

**20.10** La gestion axée sur les résultats présente des défis, mais il existe des façons pratiques et connues de les surmonter. Les gens doivent accepter l'idée d'apprendre de leur expérience, y compris de leurs erreurs. Il faut chercher davantage à comprendre les expériences vécues puis ajuster ses pratiques en conséquence.

**Le lecteur trouvera à la fin de ce chapitre la réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, formulée au nom du gouvernement et des ministères vérifiés. Le Secrétariat accepte nos recommandations et indique les mesures prises ou prévues pour y donner suite.**



# Le Programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale

## Chapitre 21 – Points saillants

**21.1** Notre examen du Programme de recrutement postsecondaire a révélé que la Commission de la fonction publique du Canada recrute des candidats qualifiés. Cependant, elle en recrute trop peu compte tenu du nombre important de cadres, de professionnels et de gestionnaires de la fonction publique qui seront admissibles à la retraite dans un avenir rapproché. Le gouvernement doit régler immédiatement le problème du recrutement pour pouvoir continuer à exécuter des programmes et à fournir des services de qualité aux Canadiens.

**21.2** Nous avons constaté que l'efficiencia et l'efficacité du Programme étaient faibles dans les secteurs suivants :

- Les prévisions des besoins de recrutement ne sont pas énoncées clairement. Si l'on n'a pas une idée claire du nombre et du type d'employés dont on a besoin, il est difficile d'établir des niveaux de recrutement précis et d'élaborer des stratégies de recrutement appropriées.
- Les niveaux de recrutement établis dans le cadre du Programme n'ont pas toujours été atteints.
- La Commission doit être un recruteur plus dynamique des diplômés universitaires, car ils font l'objet d'une concurrence accrue. Il faut faire une meilleure promotion de la fonction publique à titre de choix de carrière, accroître la visibilité du gouvernement sur les campus et améliorer le calendrier et la durée des campagnes de recrutement.
- Très peu de ministères participent à ce programme, ce qui limite sa capacité de renouveler la fonction publique.
- La Commission ne tient ni ne gère de répertoires de candidats qualifiés pour les ministères.
- On n'a pas fait une évaluation régulière et méthodique du Programme et des activités qui s'y rattachent en vue d'en améliorer l'efficacité et l'efficiencia. Résultat : il est difficile pour le gouvernement de prendre les mesures correctives qui s'imposent en matière de recrutement.
- La communication des résultats n'est pas adéquate.

**21.3** Nous nous inquiétons au sujet de la capacité du gouvernement de relever le défi du recrutement.

### Contexte et autres observations

**21.4** La fonction publique a considérablement vieilli. D'ici 2008, 70 p. 100 des cadres pourraient prendre leur retraite, et les groupes de relève, c'est-à-dire les personnes qui pourraient les remplacer éventuellement, affichent un profil de retraite semblable. Les fonctionnaires de moins de 35 ans sont sous-représentés.

**21.5** Les cadres supérieurs actuels ont mis en moyenne dix ans pour passer du niveau d'entrée à un niveau de direction. Le recrutement est donc devenu un impératif pour assurer le bon fonctionnement de la fonction publique de demain.

**21.6** La fonction publique a changé et elle a besoin d'une proportion plus élevée de travailleurs du savoir que dans le passé. Aujourd'hui, ces travailleurs constituent 55 p. 100 des fonctionnaires.

**21.7** Il y a au moins dix ans que le recrutement fait problème dans la fonction publique. De nombreux rapports et, plus récemment, le discours du Trône de 1999, ont signalé la nécessité de recruter dans la fonction publique en raison de facteurs démographiques et d'autres facteurs, comme la concurrence accrue qu'on se livre pour les candidats qualifiés.

**21.8** Il est admis qu'une fonction publique efficace et non partisane est essentielle au bon fonctionnement d'un pays démocratique. Pour garder sa vitalité, la fonction publique doit être en mesure de recruter des employés compétents et de les maintenir en poste.

**21.9** Le gouvernement reconnaît que le recrutement dans la fonction publique est prioritaire. Dans son rapport annuel de mars 2000, le greffier du Conseil privé a déclaré ceci : « Le recrutement doit commencer dès maintenant, afin que les recrues aient le temps de se préparer, de parfaire leurs habilités et de profiter de l'expérience et des compétences des fonctionnaires de partout au pays. »

**21.10** Nous nous inquiétons au sujet de la capacité du gouvernement de relever le défi urgent du recrutement pour les années à venir.

**On trouvera à la fin du présent chapitre la réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor, formulée au nom du gouvernement et des ministères vérifiés, ainsi que celle de la Commission de la fonction publique. On reconnaît dans les réponses l'importance du recrutement et on y indique des plans en vue de régler les problèmes cernés.**



# L'élaboration de la Norme générale de classification

## Suivi

### Chapitre 22 – Points saillants

**22.1** Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait de grands progrès dans la mise en oeuvre de la recommandation de notre rapport de vérification de 1996 concernant l'élaboration de la Norme générale de classification pour la fonction publique fédérale. Ce projet est essentiel à la réforme de la gestion des ressources humaines, particulièrement en matière de dotation et de rémunération. Il s'agit d'une entreprise monumentale et très complexe, qui exige beaucoup de temps. Le système actuel est périmé et ne répond plus aux exigences de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain.

**22.2** Au cours des dernières années, le Secrétariat a mis au point une Norme en vue de mesurer les divers genres de travail dans la fonction publique et il a soumis cette Norme à une série de tests dans les ministères. Depuis 1998, les ministères ont entrepris la rédaction de nouvelles descriptions de travail pour tous les postes et les ont évaluées en utilisant la Norme. Dans le cadre de ce projet, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré et publié des guides et des méthodologies fondés sur les pratiques exemplaires en matière d'évaluation des emplois.

**22.3** Malgré ces réalisations, le gouvernement a encore d'importantes questions à régler :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit faire en sorte que la nouvelle Norme soit appliquée de façon appropriée avant d'entreprendre la conversion;
- Les ministères doivent veiller à l'exactitude de leurs descriptions de travail et s'assurer que les résultats de leur évaluation des postes sont valides et adéquats;
- Le Secrétariat doit procéder à de nouveaux tests fondés sur des données exactes et à jour, afin de déterminer dans quelle mesure la Norme atteint ses objectifs en matière d'universalité et de non-sexisme;
- Le gouvernement doit s'assurer que l'on dispose de ressources financières raisonnables et réalistes pour la conversion à la nouvelle Norme.

#### Contexte et autres observations

**22.4** Une norme de classification est un outil qui mesure la valeur relative des postes dans une organisation. La Norme générale de classification en voie d'élaboration doit permettre d'évaluer tous les postes de la fonction publique en fonction de la nature du travail. Les résultats conduisent à l'établissement d'une hiérarchie des postes et d'une rémunération qui reflète les exigences de ceux-ci.

**22.5** La Norme s'appliquera à tout fonctionnaire dont l'employeur est le Conseil du Trésor, à l'exception des membres du groupe de la direction. En août 2000, environ 150 000 postes répartis dans 72 groupes professionnels et environ 65 ministères et organismes étaient assujettis au nouveau système de classification. La nouvelle norme de classification doit répondre aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* relatives à la parité salariale pour des fonctions équivalentes.

**22.6** Les normes actuelles de classification ne reflètent pas l'importance accordée aujourd'hui aux services à donner au public et à la gestion axée sur les résultats. Elles ne tiennent pas davantage compte du fait que les fonctionnaires travaillent de plus en plus en partenariat avec d'autres paliers de gouvernement et avec le secteur privé.

**22.7** L'élaboration d'une nouvelle norme de classification a été entreprise en 1991, dans le cadre du projet Fonction publique 2000. En 1996, nous avons relevé d'importantes lacunes (Rapport de mai 1996, chapitre 5). À la suite de nos recommandations et des résultats de son propre examen, le gouvernement a entrepris d'améliorer la Norme générale de classification. Le présent chapitre de suivi constitue un rapport d'étape sur ce projet jusqu'à maintenant.

**Le Secrétariat du Conseil du Trésor accepte nos constatations et nos recommandations et indique qu'il poursuivra ses efforts en vue d'atteindre les objectifs de la Norme générale de classification.**



# Les technologies de l'information

## L'acquisition de biens et de services

### Chapitre 23 – Points saillants

**23.1** Lors de la vérification des activités d'acquisition (achats) portant sur d'importants projets de technologie de l'information au sein du gouvernement, nous avons constaté que deux acquisitions récentes respectaient certains des éléments essentiels d'une méthode d'achat et d'un cadre de gestion de projet conçus pour améliorer la réalisation des grands projets technologiques. Cette approche met l'accent sur les avantages que l'on peut tirer d'un projet plutôt que sur le choix d'une solution précise à un problème fonctionnel. Bien que ces deux projets n'en soient encore qu'au stade de la construction, leur réalisation se déroule conformément aux plans. Même si la mise en oeuvre et le déploiement complet des nouveaux systèmes ne sont pas garantis, les résultats obtenus jusqu'à présent sont encourageants.

**23.2** Nous avons cependant constaté que les activités d'acquisition continuaient à s'étaler sur une période de 18 mois ou plus. Il importe que le gouvernement mène ces activités plus rapidement afin de faciliter l'atteinte de son objectif, le gouvernement en direct, d'ici 2004.

**23.3** Nous avons aussi examiné le processus d'acquisition courant de micro-ordinateurs, de logiciels et de matériel pour les réseaux locaux. Nous avons constaté que le gouvernement n'a pas encore terminé le remplacement de son ancienne méthode d'approvisionnement pour les achats courants, à faible volume, de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles. De ce fait, les ministères et organismes utilisateurs ne disposent pas de moyens rapides et pré-négociés pour faire des achats de faible valeur de produits et services informatiques.

**23.4** Nous avons également constaté que, sous sa forme actuelle, la méthode de remplacement est inadéquate. Le gouvernement risque donc de continuer à acquérir des parcs de logiciels de manière ponctuelle, sans égard au régime de concurrence. Lorsque les ministères et organismes procèdent de cette manière, le gouvernement risque de s'exposer au dépôt devant le Tribunal canadien du commerce extérieur, de plaintes relatives aux contrats d'extension de l'utilisation de logiciels à l'ensemble d'un ministère ou aux contrats comportant l'entretien et la mise à niveau de ces logiciels à l'échelle du ministère.

**23.5** L'acquisition de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles selon les règles est un défi qui reste à relever. Il faut que le gouvernement envisage d'adopter une stratégie d'acquisition de logiciels qui prenne la forme d'un investissement en technologie de l'information.

#### Contexte et autres observations

**23.6** Notre analyse des données a montré que les importantes dépenses d'acquisition de biens et de services dans le domaine des technologies de l'information (TI) continuent à augmenter. Selon nos estimations, les dépenses de TI en 1998–1999 se sont élevées à environ 3,4 milliards de dollars, ce qui inclut les coûts salariaux.

**23.7** La méthode d'approvisionnement pour les achats courants, à faible volume, de micro-ordinateurs et de produits liés aux réseaux locaux est valable et ajoute de la valeur au processus d'acquisition. Néanmoins, il serait possible, à notre avis, d'économiser environ 10 millions de dollars par an en profitant davantage des regroupements d'achats.

**23.8** Notre vérification a porté sur huit ministères et organismes utilisateurs. Nous avons testé leur conformité au pouvoir d'acquisition qui leur avait été délégué. Nous avons constaté quelques écarts mineurs, mais n'avons relevé aucun cas d'abus criant ou généralisé de ce pouvoir.

**23.9** Les récentes décisions du Tribunal canadien du commerce extérieur sont la raison principale pour laquelle on a modifié la méthode d'offres à commandes pour les achats courants, à faible volume, de permis d'utilisation de logiciels et de services de solutions logicielles. En outre, bien que peu de cas aient été soumis au Tribunal, les utilisateurs du gouvernement et la communauté des TI ont déclaré que ces cas avaient suscité un examen attentif de tous les achats technologiques au gouvernement afin d'éviter toute plainte éventuelle auprès du Tribunal. À notre avis, il doit y avoir un respect accru des objectifs du gouvernement en matière de marchés, à savoir répondre aux exigences opérationnelles en tenant dûment compte de l'optimisation des ressources tout en adhérant au principe d'une concurrence ouverte et équitable dans le respect des règlements du gouvernement et des accords commerciaux.

**Dans l'ensemble, le gouvernement appuie les recommandations qui se trouvent dans le présent chapitre.**



# Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité

## Chapitre 24 – Points saillants

**24.1** Les programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité ont pour objectif global de protéger les Canadiens de façon proactive contre les risques liés à la santé et à la sécurité. Il s'agit en fait de cerner les problèmes avant qu'ils se manifestent, et si un problème survient, d'en atténuer le plus possible les conséquences.

**24.2** L'Agence canadienne d'inspection des aliments, Santé Canada, Environnement Canada, Transports Canada, la Commission canadienne de sûreté nucléaire et l'Office national de l'énergie administrent les principaux programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité. Nous estimons qu'en 1999–2000, ces entités ont dépensé environ 1,2 milliard de dollars et employé quelque 12 000 personnes dans le cadre de ces programmes de réglementation. Les entités voient à la gestion d'environ 85 lois et 250 règlements. Les objectifs des programmes vont du contrôle des substances chimiques toxiques au maintien de la salubrité des aliments et à celui de la sûreté des médicaments et des centrales nucléaires.

**24.3** La politique de réglementation du gouvernement a pour objectif de promouvoir l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes de réglementation efficaces. Comme la mesure du rendement comporte des lacunes, on ne dispose pas de renseignements suffisants pour évaluer la rentabilité des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité.

**24.4** Au cours de la dernière décennie, nos vérifications des programmes de réglementation fédérale relatifs à la santé et à la sécurité ont mis en évidence de nombreuses situations où les organismes de réglementation n'avaient pas répondu aux attentes de la politique de réglementation du gouvernement. Bien que l'efficacité ne puisse être jugée uniquement en fonction de la conformité ou de la non-conformité aux politiques, il reste que des programmes bien structurés améliorent la rentabilité et réduisent les risques d'échec de la réglementation.

**24.5** L'amélioration de la structure et de la mise en oeuvre des programmes de réglementation fédérale relatifs à la santé et à la sécurité exigera que des mesures soient prises à l'échelle du gouvernement et par les organismes de réglementation responsables. Plus précisément, nous insistons sur la nécessité de veiller à ce que :

- le gouvernement explique aux Canadiens et aux groupes chargés de la réglementation et de l'inspection les priorités des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, en particulier la façon dont il équilibre l'objectif de protection de la population canadienne, les préoccupations budgétaires et l'atteinte des objectifs économiques;
- des renseignements fiables existent sur le niveau de risque et la mesure dans laquelle celui-ci est — et peut être — contrôlé;
- selon les priorités établies en fonction de l'évaluation du risque, les organismes de réglementation aient des ressources financières et humaines suffisantes;
- le gouvernement précise les principaux objectifs en matière de santé et de sécurité qui ne peuvent être réalisés que par la coopération interministérielle, et à ce que les autorités évaluent le rendement des cadres supérieurs en fonction de l'atteinte de ces objectifs;
- le gouvernement soumette annuellement des rapports au Parlement sur l'efficacité générale des programmes de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité, notamment des rapports provenant des principaux organismes de réglementation et portant sur la réalisation des objectifs qui exigent une étroite coopération interministérielle.

## Contexte et autres observations

**24.6** Nous avons entrepris la présente vérification afin de préciser :

- les grandes tendances et les principaux défis auxquels sont confrontés les organismes de réglementation dans le domaine de la santé et de la sécurité;
- le profil des forces et des faiblesses récurrentes dans la structure et la mise en oeuvre;
- les mesures qui pourraient être prises pour améliorer de façon notable la structure et la mise en oeuvre des programmes de réglementation.

**24.7** Nous avons utilisé les éléments clés de la politique de réglementation du gouvernement pour organiser l'information sur le profil des forces et des faiblesses. Nos constatations s'appuient sur les résultats de nos présentes vérifications qui portent sur les programmes d'inspection des aliments, la réglementation des centrales nucléaires et le régime de réglementation des produits biologiques à Santé Canada, ainsi que sur les vérifications de suivi concernant la protection des végétaux et la santé des animaux, la réglementation de la sécurité du système de navigation aérienne à Transports Canada et la réglementation des pipelines terrestres. Elles s'appuient aussi sur les conclusions de rapports antérieurs du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable. Nous avons en outre tenu compte des constatations de comités parlementaires et de rapports du gouvernement et d'organismes non gouvernementaux.

**24.8** Les Canadiens sont préoccupés par les risques liés à la santé et à la sécurité. Les crises ou les échecs de la réglementation exacerbent ces inquiétudes. Toutefois, le gouvernement ne peut éliminer tous les risques. Les Canadiens devraient obtenir des renseignements faciles à comprendre sur les risques en matière de santé et de sécurité et être consultés sur les choix à faire.

**24.9** La confiance du public dans l'usage que fait le gouvernement des sciences et de la technologie pour protéger la santé et la sécurité de la population canadienne a été ébranlée par de récentes crises, notamment les préoccupations concernant la sécurité de l'approvisionnement en sang analysées par la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (Commission Krever). Il y aurait lieu de recourir davantage à des comités consultatifs d'experts indépendants pour obtenir des avis et conférer une plus grande crédibilité aux efforts de réglementation.

**24.10** En vertu de la Constitution — et dans la pratique — le gouvernement fédéral partage souvent avec les provinces la responsabilité en matière de protection de la santé et de la sécurité. La coopération s'impose rapidement comme une démarche obligatoire, plutôt que comme une question de choix. Les risques prennent de plus en plus une dimension mondiale et exigent des mesures à l'échelle multinationale. Les normes et les approches réglementaires des pays sont en voie d'harmonisation grâce aux traités commerciaux ou aux accords internationaux. Cette tendance signifie que les organismes de réglementation du Canada devraient coopérer afin de présenter une position canadienne solide aux séances internationales d'établissement de normes. Toutes les parties ont donc intérêt à collaborer et à participer à l'élaboration d'un plan de réglementation nationale en matière de santé et de sécurité.

**Le Bureau du Conseil privé indique que, même si le gouvernement estime que sa politique de réglementation est valable, il partage les préoccupations du Bureau du vérificateur général. Il reconnaît la nécessité de faire en sorte que les organismes de réglementation aient les moyens de respecter les objectifs de cette politique, à savoir élaborer de bons règlements et de bons programmes réglementaires et les mettre en oeuvre de manière adéquate.**



# Agence canadienne d'inspection des aliments

## Les programmes d'inspection des aliments

### Chapitre 25 – Points saillants

**25.1** La plupart des pays étrangers qui importent nos produits ont examiné les programmes d'inspection de l'Agence et ils les voient généralement d'un bon oeil. Cette rétroaction nous procure une certaine assurance que ces programmes contribuent à la salubrité de l'approvisionnement alimentaire canadien.

**25.2** Depuis sa création en avril 1997, l'Agence a lancé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer l'efficacité et l'efficacités des services fédéraux d'inspection des aliments — l'une des principales raisons de sa création. Mentionnons notamment la mise en place d'un système d'inspection intégré (SII) pour favoriser une plus grande cohérence entre les programmes d'inspection, et l'adoption d'une approche fondée sur les principes de l'analyse des risques et de la maîtrise des points critiques (hazard analysis and critical control point – ou approche HACCP). Il s'agit d'un outil axé sur la prévention qui, pour améliorer la salubrité des aliments, mise sur l'évaluation des risques et l'établissement de systèmes de contrôle plutôt que sur la confiance dans l'analyse du produit final.

**25.3** L'Agence a réalisé des progrès dans le cadre de bon nombre de ces initiatives, même si ceux-ci ont été variables, voire peu convaincants dans un petit nombre de cas. Nous avons constaté que l'Agence a éprouvé des difficultés à mettre en place un processus qui permette l'affectation des ressources en fonction du risque. Il s'ensuit qu'elle ne peut faire la preuve qu'elle a réparti ses ressources de façon judicieuse entre ses programmes d'inspection, sur la base du risque. Ce processus est particulièrement nécessaire dans le secteur, en pleine expansion, des aliments importés, qui est évalué à 15 milliards de dollars, et dans celui des établissements non enregistrés au fédéral, qui représente près de la moitié de l'industrie de la transformation des aliments. Nous avons également constaté que l'Agence a modifié son approche d'inspection dans le second de ces secteurs sans évaluer suffisamment les risques globaux et les options possibles pour les gérer. Un autre sujet de préoccupation est l'absence de stratégie officielle de mise en oeuvre de l'approche HACCP, et les écueils auxquels s'est heurté le SII.

**25.4** Nous avons décelé des problèmes au chapitre des activités de contrôle de la conformité. Nous avons examiné 21 dossiers d'inspection provenant d'établissements qui avaient dû procéder à des rappels d'aliments ou fait l'objet de poursuites au cours des deux années précédentes. En 1999–2000, l'Agence a participé à 243 rappels et a gagné 59 poursuites. Nous avons constaté que dans 16 cas, le même problème ou un problème semblable persistait depuis plusieurs mois et, dans certains cas, depuis des années. Les mesures d'application que l'on a prises n'ont pas été suffisantes pour permettre à l'Agence d'atteindre son objectif, soit la correction rapide du problème de non-conformité; cette lacune tient soit aux limites de la législation, soit au manque de sévérité de la mesure prise par l'inspecteur.

**25.5** Les moyens de mesurer le succès des initiatives et, de façon plus générale, le rendement de l'Agence pour ce qui est de l'atteinte de ses objectifs constituent une autre source de préoccupation. Nous avons constaté que l'Agence n'avait pas établi d'attentes ni de mesure de rendement pour déterminer si ses initiatives et activités contribuaient à l'efficacité et à l'efficacités du système d'inspection des aliments. Notre évaluation annuelle du rapport sur le rendement de l'Agence a toujours mis en lumière la même lacune, soit le fait que le lecteur ne dispose pas de l'information nécessaire pour comprendre dans quelle mesure l'Agence a atteint ses objectifs.

#### Contexte et autres observations

**25.6** L'Agence canadienne d'inspection des aliments est issue de la fusion des programmes de salubrité et d'inspection des aliments de trois ministères fédéraux : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada et

Pêches et Océans Canada. Elle compte à l'heure actuelle quelque 4 400 employés disséminés dans tout le pays, et gère des dépenses de 416 millions de dollars. Ses principales activités sont axées sur la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, mais l'Agence s'intéresse également à la santé des animaux et à la protection des végétaux.

**25.7** L'Agence n'assume pas seule la responsabilité à l'égard de la salubrité des aliments. Elle la partage avec d'autres ministères fédéraux et avec les autorités provinciales, territoriales et municipales. L'industrie et les consommateurs ont aussi un rôle de premier plan à jouer. Santé Canada est chargé d'établir les politiques et les normes en matière d'innocuité et de qualité nutritionnelle des aliments. L'Agence exécute les programmes fédéraux d'inspection conçus pour faire respecter ces politiques et ces normes.

**25.8** L'Agence évolue dans un environnement complexe qui est la résultante de nombreux facteurs, dont l'évolution des risques alimentaires, des technologies, des méthodes d'inspection, des exigences internationales, des tendances à la consommation et des perceptions des consommateurs.

**25.9** Notre vérification s'est attachée à évaluer comment l'Agence gère l'inspection des aliments en vue d'atténuer les menaces à leur salubrité.

**25.10** Nous avons constaté qu'une stratégie officielle était nécessaire pour la mise en oeuvre de l'approche HACCP. Il y a lieu de dresser un plan pour la période de transition, lequel devra préciser comment gérer les ressources pendant cette période. En outre, l'Agence n'a pas recueilli suffisamment d'information pour pouvoir mesurer le succès de cette approche pour ce qui est d'améliorer la salubrité des aliments. Le remaniement de cette approche dans les industries des viandes et sa mise en oeuvre pour exiger des établissements qu'ils procèdent à du dépistage avant et après l'abattage, sous le contrôle et la surveillance continus du gouvernement, pourraient prendre de nombreuses années. Et il faudra sans doute beaucoup de temps aussi pour lancer un programme de réduction des agents pathogènes dans ces industries. Cela contraste avec les importants progrès enregistrés dans l'industrie avicole.

**25.11** On note d'importantes lacunes dans l'information dont l'Agence dispose sur la fréquence des toxi-infections alimentaires chez les humains et sur la prévalence des agents pathogènes dans l'approvisionnement alimentaire. Le problème se trouve compliqué par le fait que ce n'est pas elle qui est chargée de réunir une partie de cette information. Toutefois, sans une telle information, il devient plus difficile de gérer les menaces à la salubrité des aliments et de mesurer le succès des initiatives de l'Agence et leur contribution à la salubrité de l'approvisionnement alimentaire.

**25.12** L'Agence a consulté les provinces, l'industrie et le public concernant certains, mais non la totalité, des projets et enjeux importants. Il s'ensuit qu'elle a raté des occasions d'ouvrir un vaste débat public sur d'importantes questions, dont les suivantes : compte tenu de son mandat, dans quelle mesure l'Agence devrait-elle inspecter le secteur non enregistré au fédéral? L'Agence devrait-elle continuer de laisser à l'industrie une latitude aussi considérable dans la mise en oeuvre de l'approche HACCP? Devrait-elle donner le ton à l'échelle internationale en mettant en oeuvre une approche HACCP remaniée dans l'industrie des viandes? Il est important que l'Agence invite les parties intéressées, y compris les parlementaires et le public, à participer à un débat sur ces questions.

**On trouvera dans le chapitre les réponses de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. L'Agence accepte toutes nos recommandations, sauf une. Elle a fait état d'un certain nombre de mesures qu'elle est en voie de prendre ou qu'elle entend prendre pour y donner suite. L'Agence n'est pas d'accord avec notre recommandation pour ce qui est du secteur non enregistré au fédéral. Sa position est reflétée dans sa réponse qui suit le paragraphe 25.82.**



## Santé Canada

# Le régime de réglementation des produits biologiques

## Chapitre 26 – Points saillants

**26.1** Il ressort de notre vérification du régime de réglementation établi par Santé Canada pour les produits biologiques, que le Ministère a adopté une approche raisonnable pour l'élaboration et l'application de cadres et de stratégies servant à réglementer différents produits biologiques (sang et produits sanguins, cellules, tissus et organes d'origine humaine ou animale, vaccins et autres médicaments d'origine biologique). Nos travaux portent sur la gestion du régime réglementant les produits biologiques. Nos conclusions n'ont donc pas trait à l'efficacité de règlements précis ni à l'innocuité de produits particuliers.

**26.2** Le Ministère a d'importants défis à relever. Il doit adopter les mesures suivantes :

- établir un cadre d'analyse plus précis pour permettre de déterminer l'approche qui, en matière de réglementation, convient le mieux dans une situation donnée;
- faire en sorte que les règlements soient à jour;
- recruter suffisamment d'employés qualifiés pour faire face aux progrès technologiques rapides dans le domaine des produits biologiques;
- mettre sur pied des bases de données suffisantes pour pouvoir traiter, analyser et diffuser adéquatement l'information sur les réactions et les effets indésirables.

**26.3** En général, nous avons constaté que le Ministère a adopté une approche proactive pour la détermination des risques que présentent les produits biologiques pour la santé et la sécurité des Canadiens et des Canadiennes. Même si les connaissances scientifiques relativement à la xénotransplantation (le transfert à des êtres humains de cellules, de tissus et d'organes vivants non humains provenant d'animaux) ne sont pas encore au point, le Ministère a pris l'initiative de prévoir un régime de réglementation pour les xénogreffes. Toutefois, la mise en oeuvre du régime de réglementation pour la transplantation de tissus et d'organes humains a connu de nombreux retards. Des transplantations de ce type sont effectuées dans des hôpitaux depuis un certain nombre d'années.

### Contexte et autres observations

**26.4** Santé Canada a la responsabilité de réglementer les produits biologiques en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* et de son règlement d'application. L'objectif du Ministère est ainsi de veiller à ce que les produits biologiques disponibles au Canada soient sûrs, efficaces et de grande qualité. Le Bureau des produits biologiques et radiopharmaceutiques s'acquitte d'une bonne partie de cette tâche avec l'aide de plusieurs autres bureaux au sein de la Direction des produits thérapeutiques de la Direction générale des produits de santé et des aliments. La Direction générale de la santé de la population et de la santé publique exerce également certaines activités de surveillance.

**26.5** L'innocuité des produits biologiques constitue un aspect important de la santé publique. Les progrès scientifiques rapides ont eu pour effet d'accroître les difficultés reliées à la réglementation. Bon nombre des lois fédérales qui régissent la santé et la sécurité ont été élaborées il y a quelques décennies. Grâce à la science, de nouveaux produits qui, jusqu'à tout récemment, auraient défié l'imagination, voient le jour. Certains produits et certaines pratiques comportent des risques possibles pour la santé et soulèvent des questions épineuses auxquelles la législation actuelle n'est peut-être pas vraiment en mesure de répondre. Il importe que la réglementation demeure à jour. Il faut aussi veiller à ce que les instruments nécessaires pour mettre en place des règlements — ou

d'autres interventions — soient également à jour et suffisamment souples pour s'adapter à des besoins qui ne cessent d'évoluer.

**26.6** Le Ministère suit une approche traditionnelle prescriptive pour réglementer la plupart des produits biologiques. Ce genre de cadre de réglementation est bien établi et offre certains avantages. Santé Canada estime cependant que ce cadre n'est pas suffisamment souple pour permettre de réglementer certains produits nouveaux et d'autres produits biologiques résultant des progrès technologiques. En conséquence, le Ministère compte adopter une approche fondée sur des normes en matière de réglementation du sang, des tissus et des organes ainsi que des xénogreffes. Suivant cette approche, des organismes indépendants d'élaboration de normes mettent au point des normes, de concert avec Santé Canada et d'autres parties intéressées.

**26.7** Le *Règlement sur le traitement et la distribution du sperme destiné à la reproduction assistée* (appelé ci-après *Règlement sur le sperme*) était le seul cadre de réglementation touchant les produits biologiques qui intègrent, au moyen de renvois dans le Règlement, des normes élaborées par une tierce partie. Bien que cette approche semble comporter certains avantages, notamment la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution rapide de la technologie, certaines questions importantes méritent d'être examinées. Le Ministère doit s'assurer qu'une vérification de la conformité est effectuée de même qu'une reddition de comptes dans le cas d'un règlement qui comporte des renvois aux propres normes techniques du Ministère. Le Ministère doit appliquer les enseignements tirés de la mise en oeuvre du Règlement sur le sperme lorsqu'il élaborera des cadres de réglementation fondés sur des normes, le cas échéant.

**Le présent chapitre comprend les réponses de Santé Canada aux recommandations que nous avons formulées. Le Ministère accepte nos recommandations et indique les mesures qu'il prend à l'heure actuelle ou qu'il entend prendre à l'égard des questions soulevées.**



# Commission canadienne de sûreté nucléaire

## La réglementation des centrales nucléaires

### Chapitre 27 – Points saillants

**27.1** La Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) doit améliorer son régime de réglementation des centrales nucléaires pour continuer de protéger la santé et la sécurité des Canadiens.

**27.2** La CCSN exerce une surveillance continue de la mesure dans laquelle les titulaires de permis de réacteurs nucléaires (ou réacteurs de puissance) se conforment aux exigences réglementaires. Toutefois, ses activités de réglementation ne sont pas basées sur un système rigoureux et bien documenté d'analyse des risques, et les cotes qualifiant le rendement des titulaires de permis (acceptable, acceptable sous condition ou inacceptable) ne sont pas claires. En outre, son système de contrôle de la conformité aux exigences réglementaires et de leur application n'a pas encore été finalisé. Par conséquent, la CCSN ne peut démontrer de façon adéquate qu'elle atteint les objectifs de sûreté visant à réglementer les centrales nucléaires.

**27.3** À l'instar d'autres organismes de réglementation nucléaire, la CCSN éprouve de sérieuses difficultés à recruter et à retenir du personnel qualifié. Jointe au fait que son régime de réglementation repose largement sur l'expertise et le jugement de son personnel, l'insuffisance de sa capacité en ressources humaines pourrait nuire à son aptitude à bien fonctionner dans l'avenir.

#### Contexte et autres observations

**27.4** La *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* est entrée en vigueur le 31 mai 2000. Elle a établi la Commission canadienne de sûreté nucléaire en remplacement de la Commission de contrôle de l'énergie atomique. La CCSN est chargée de réglementer l'utilisation de l'énergie nucléaire au Canada afin de protéger la santé, la sûreté, la sécurité et l'environnement. Notre vérification avait pour objet les activités de réglementation et de délivrance de permis d'exploitation visant les centrales nucléaires.

**27.5** La CCSN compte 440 employés. Son administration centrale se trouve à Ottawa. Elle maintient un bureau de site à chacune des centrales nucléaires, où son personnel veille à ce que le titulaire de permis se conforme aux règlements et aux conditions du permis. Au cours de l'exercice 2000, la totalité des coûts de la CCSN s'est chiffrée à 59 millions de dollars.

**27.6** En juillet 1999, on comptait quelque 440 réacteurs nucléaires au monde, dont 22 au Canada — 20 réacteurs nucléaires en Ontario, un au Québec et un au Nouveau-Brunswick. Les États-Unis possèdent 104 réacteurs nucléaires.

**La Commission canadienne de sûreté nucléaire est d'accord avec nos recommandations et elle prend des mesures pour les mettre en oeuvre.**



---

## Suivi de recommandations antérieures sur des programmes de réglementation relatifs à la santé et la sécurité

### Chapitre 28 – Points saillants

**28.1** Le présent chapitre expose le suivi de trois vérifications portant sur les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité qui ont déjà fait l'objet d'un rapport. Le segment sur la protection des végétaux et la santé des animaux constitue le suivi du suivi qui a été présenté dans le chapitre 28 du Rapport de 1998.

**28.2** Depuis notre vérification de 1996 sur la protection des végétaux et la santé des animaux, des mesures ont été prises au sein de l'Agence canadienne d'inspection des aliments pour donner suite à nos recommandations concernant l'évaluation des risques et les nouveaux modes de prestation des services; cependant, il y a encore à faire. Comme bon nombre de nos recommandations portaient sur des mesures à long terme, nous ne nous attendions pas à ce qu'elles aient été complètement mises en oeuvre. Les progrès sont satisfaisants, sauf dans plusieurs domaines particuliers.

**28.3** Transports Canada a fait des progrès satisfaisants dans les domaines de l'analyse des risques, de la vérification et de l'inspection. Toutefois, il n'a pas encore effectué ni prévu d'examen formel de la qualité des données du Système de comptes rendus quotidiens des événements de l'aviation civile (CADORS) ou de toutes les autres données sur le rendement de la sécurité que lui fournit régulièrement NAV CANADA. Le Ministère n'a pas non plus encore établi de processus formel pour rapprocher les données qu'il reçoit de NAV CANADA et celles du système de compte rendu des incidents du Bureau de la sécurité des transports afin de s'assurer de leur intégralité.

**28.4** L'Office national de l'énergie a fait des efforts raisonnables pour remplir ses engagements et mettre en oeuvre nos recommandations. Ses progrès sont plus lents que prévu dans certains domaines, mais tout est en place pour assurer une mise en oeuvre complète dans un avenir rapproché. L'Office a confié à des cadres supérieurs la bonne marche de ses initiatives en ce sens, ce qui témoigne de son sérieux.



## Secrétariat du Conseil du Trésor

### Rapport annuel sur les marchés du gouvernement — 1998

#### Chapitre 29 – Points saillants

**29.1** Le présent chapitre est consacré au *Rapport annuel sur les marchés* du Secrétariat du Conseil du Trésor pour l'année civile 1998. Le Rapport donne aux Canadiens un aperçu statistique annuel du nombre de marchés passés conformément au *Règlement sur les marchés de l'État* et à la *Politique sur les marchés* du gouvernement, et de la valeur qu'ils représentent. La valeur des marchés déclarés en 1998 s'établissait à 13,4 milliards de dollars (le Programme d'entraînement en vol de l'OTAN au Canada, de 2,99 milliards de dollars étant compris), soit plus d'un tiers du coût de fonctionnement du gouvernement de 35,7 milliards de dollars.

**29.2** Les mécanismes en place pour recueillir les données nécessaires à la préparation du Rapport permettent de saisir la plupart des renseignements requis et offrent la possibilité de préparer un document valable et utile. Néanmoins, notre vérification a mis au jour des lacunes importantes en ce qui touche la validité, la fiabilité, la transparence et la pertinence des données communiquées dans le Rapport. (Nous définissons ces termes dans le chapitre.)

**29.3** Plus précisément, les lacunes relevées dans le Rapport de 1998 se rapportent aux aspects qui suivent :

- **La validité :** Les transactions liées aux modifications apportées aux marchés, aux offres à commandes et aux paiements effectués par cartes de crédit figurent parmi les renseignements fournis sur les principales activités liées à la passation des marchés. L'information sur ces transactions devrait figurer dans des parties distinctes du Rapport.
- **La fiabilité :** La vérification a permis de découvrir que l'information fournie sur le nombre de marchés et la valeur monétaire qu'ils représentent était incomplète. Par exemple, le Rapport restait silencieux sur des marchés représentant au moins 320 millions de dollars, dont il aurait fallu rendre compte. Nous avons également constaté que l'information fournie sur la classification des marchés était douteuse.
- **La transparence :** Le Rapport de 1998 ne contient pas suffisamment de notes explicatives ou de liens pour permettre au lecteur non connaisseur de comprendre l'approche adoptée pour la préparation du Rapport et la signification des principaux termes utilisés dans la présentation des données.
- **La pertinence :** Comme les rapports parus antérieurement, le Rapport de 1998 a été publié plus d'un an après l'expiration de la période de référence, ce qui en affaiblit la pertinence. En outre, il ne contient pas suffisamment de renseignements sur des questions précises pour répondre aux besoins du public et des parlementaires. Ces besoins ont été établis par des comités parlementaires.

**29.4** Les données fournies ne nous permettent pas de quantifier l'effet de plusieurs de ces lacunes sur le Rapport, ni d'évaluer leur interaction réciproque. Par conséquent, nous ne pouvons déterminer dans quelle mesure ces lacunes nuisent à la présentation fidèle du Rapport dans son ensemble.

#### Contexte et autres observations

**29.5** Le Bureau du vérificateur général a toujours insisté pour que l'on publie de façon fidèle et pertinente des données statistiques sur la passation des marchés par le gouvernement. Nous avons soulevé la question pour la première fois en 1982 et plus récemment dans nos rapports parus en 1991 et en 1997. L'absence de

renseignements adéquats sur la passation des marchés est la source des préoccupations qui ont retenu l'attention du Comité permanent des opérations gouvernementales de la Chambre des communes dans les rapports qu'il a publiés en 1995 et en 1997. En 1999, le Comité des comptes publics a également exprimé des préoccupations au sujet de l'information communiquée et il a recommandé que les rapports futurs soient vérifiés.

**29.6** Nous recommandons que le Secrétariat du Conseil du Trésor rende le *Rapport annuel sur les marchés* plus utile en présentant séparément l'information concernant les modifications, les offres à commandes et les paiements effectués par cartes de crédit. Nous recommandons également qu'il précise dans le Rapport les raisons pour lesquelles un marché est attribué à un fournisseur en particulier. Il conviendrait en outre que le Secrétariat du Conseil du Trésor conçoive des systèmes d'assurance de la qualité qu'il appliquerait aux données utilisées aux fins de la préparation du Rapport. Le Secrétariat devrait également veiller à résoudre les questions d'ordre conceptuel et les questions liées à la présentation que nous avons cernées. Un peu plus d'efforts et d'attention de la part des responsables des achats permettront d'apporter d'importantes améliorations à la communication des données statistiques.

**Comme on le signale dans la section « Événement postérieur » (paragraphe 29.76), le Secrétariat du Conseil du Trésor a déjà pris des mesures pour répondre à un certain nombre de nos préoccupations. Dans ses réponses à nos recommandations, le Secrétariat indique qu'il poursuit activement la mise en oeuvre de certaines d'entre elles et qu'il prend les autres en compte.**



---

## Pêches et Océans

### Les effets de la salmoniculture en Colombie-Britannique sur la gestion des stocks de saumon sauvage

#### Chapitre 30 – Points saillants

**30.1** Pêches et Océans gère l'industrie de la salmoniculture en supposant qu'elle ne pose qu'un faible risque global pour le saumon sauvage et son habitat. Toutefois, le Ministère ne s'acquitte pas pleinement des obligations que lui impose la *Loi sur les pêches* de protéger les stocks de saumon sauvage du Pacifique et leur habitat contre les effets de la salmoniculture. Nous avons constaté que le Ministère :

- ne s'acquitte pas pleinement de ses responsabilités réglementaires actuelles concernant l'application de la *Loi sur les pêches* à l'égard des exploitations salmonicoles;
- effectue de la recherche et collabore avec la province de la Colombie-Britannique (C.-B.) à l'élaboration d'un cadre de réglementation de la salmoniculture, mais la recherche et la surveillance visant à évaluer les effets des exploitations salmonicoles présentent des lacunes;
- n'a pas établi de plan officiel de gestion des risques et d'évaluation des éventuels effets environnementaux cumulatifs que pourraient comporter les propositions de nouveaux établissements salmonicoles, dans l'éventualité où la décision était prise de développer davantage l'industrie.

**30.2** Pour atteindre l'objectif d'assurer la coexistence d'une pêche durable du saumon et de l'industrie salmonicole, le Ministère doit de toute urgence combler ces lacunes en consultation avec la province. Il a récemment obtenu des fonds supplémentaires dont il prévoit se servir pour donner suite aux préoccupations de l'industrie et du public. Certains de ses projets portent sur la gestion de l'habitat, d'autres comportent des études supplémentaires concernant les effets d'exploitations salmonicoles sur l'habitat du poisson ainsi que les effets des interactions entre les stocks salmonicoles et sauvages. Le Ministère a avisé la province de la C.-B. et l'industrie salmonicole qu'elle entend procéder à l'évaluation de toutes les exploitations piscicoles afin d'assurer leur conformité à la *Loi sur les pêches*.

#### Contexte et autres observations

**30.3** La présente vérification est la troisième que nous effectuons depuis 1997, portant sur les programmes du Ministère en matière de gestion du saumon du Pacifique. Les deux premières vérifications portaient sur la protection de l'habitat et sur la gestion des pêches du saumon. Nous avons alors constaté que la perte d'habitat du saumon se poursuivait et que certains stocks de saumon sauvage étaient en déclin. Au fil du temps, la salmoniculture pourrait exercer davantage de pression sur les stocks de saumon sauvage, surtout si l'industrie prend de l'expansion. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas élaboré de plan d'évaluation et de gestion des risques à long terme.

**30.4** Comme peu d'études scientifiques s'appliquent directement à la situation qui règne en C.-B., il est difficile de se prononcer sur les effets de la salmoniculture. Des preuves scientifiques récentes indiquant que des saumons de l'Atlantique évadés se reproduisent dans des cours d'eau de la C.-B. et l'expansion éventuelle de l'industrie salmonicole soulèvent de nouvelles questions quant aux effets sur les stocks de saumon sauvage, notamment les effets cumulatifs sur l'environnement et les ressources halieutiques.

**30.5** L'élevage du saumon de l'Atlantique débute dans des écloséries d'eau douce, puis, à la phase juvénile, les poissons sont transférés dans des enclos ouverts installés dans les eaux côtières de la C.-B. pour y terminer leur

croissance avant d'être récoltés à l'état adulte. C'est à l'étape de leur élevage en enclos ouvert que peuvent se produire des interactions avec le saumon sauvage et son habitat. En outre, les enclos ouverts sont susceptibles d'être endommagés, ce qui peut entraîner l'évasion de saumons d'élevage.

**Le Ministère accepte la teneur du présent chapitre.**



## Pêches et Océans

### La gestion de la flotte

#### Chapitre 31 – 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.**



## Défense nationale

### La productivité des services de soutien de la Défense : un rapport d'étape

#### Chapitre 32 – Points saillants

**32.1** La Défense nationale n'a pas encore terminé la mise en oeuvre des mesures qu'elle a prises depuis 1994 afin de se transformer en une organisation davantage axée sur le modèle de l'entreprise privée et afin de maintenir ses capacités militaires malgré la réduction des ressources financières et humaines. Elle poursuit toujours ses efforts en vue de réformer les services que nous avons examinés en 1996 et qui sont offerts en soutien aux équipages des navires, aux brigades de la Force terrestre et aux escadrons aériens des Forces canadiennes.

**32.2** En 1996, nous avons signalé que la productivité des fonctions de soutien des bases/escadres, à savoir la maintenance des véhicules, l'approvisionnement et le transport, avait baissé ou qu'elle était inférieure à celle enregistrée par les fournisseurs de services similaires. Cette année, nous avons constaté qu'en raison de vastes changements apportés à l'organisation et aux processus nous ne pouvions plus mesurer la productivité. En outre, les gestionnaires des bases/escadres ne pouvaient pas nous dire s'ils étaient plus productifs ou moins productifs qu'en 1996.

**32.3** Bien que le nombre de jours d'instruction produits par chaque membre du personnel des écoles des Forces canadiennes ait diminué depuis 1996, 14 écoles pourraient ne pas être en mesure d'offrir toute l'instruction individuelle requise dans l'avenir.

**32.4** Les efforts déployés par la Défense nationale en vue d'accroître la productivité de la maintenance des aéronefs ont été relativement fructueux, mais la mise en place du système de gestion de la qualité FA 9000 Plus est au point mort.

**32.5** Le Ministère a connu un succès limité pour ce qui est de créer un contexte plus proche du modèle de l'entreprise privée dans le cadre des initiatives de renouvellement que nous avons examinées.

- Les plans d'activités, bien qu'ils aident à rationner des ressources de plus en plus limitées, ne présentent toujours pas de mesures du rendement. Les gestionnaires s'interrogent encore sur la pertinence de l'information sur les coûts. C'est pourquoi ils ont du mal à déterminer si la productivité augmente ou diminue.
- Le transfert des budgets de fonctionnement à l'échelon le plus bas de l'organisation a semé la confusion au sujet des rôles et des responsabilités. Les gestionnaires ne possèdent ni les connaissances ni l'expérience voulues pour assumer leurs nouvelles responsabilités. Le Ministère n'a pas offert une instruction adéquate en ce qui a trait aux nouveaux systèmes d'information et la complexité des systèmes a compliqué plutôt que simplifié les initiatives de restructuration et de transfert. Le Ministère a pris un certain nombre de mesures pour régler ces problèmes.
- Le Ministère poursuit ses efforts en vue de transformer sa culture organisationnelle, mais il n'a pas encore défini les priorités en matière de changement culturel.
- Comme on pourrait s'y attendre, les deux grands projets de diversification des modes de prestation des services qui sont le plus étroitement liés à la productivité des services de soutien de la Défense se heurtent à une forte résistance de la part des employés potentiellement touchés. Le Ministère compte réaliser des économies dès 2004.

**32.6** Nous avons constaté que l'absence de progrès mesurables en ce qui concerne l'accroissement de la productivité des services de soutien est attribuable à plusieurs facteurs, notamment :

- la priorité relativement faible accordée à l'accroissement de la productivité des services de soutien de la Défense dans les nombreux programmes du Ministère;
- la nécessité de faire face continuellement à des réductions d'effectifs et à des compressions budgétaires pendant toute la période de renouvellement;
- l'absence de plan stratégique pour guider les efforts de réforme du Ministère durant la période quinquennale de renouvellement (1994 à 1999).

### **Contexte et autres observations**

**32.7** Les navires, les brigades de la Force terrestre et les escadrons aériens qui sont opérationnels peuvent compter sur un système de soutien qui, entre autres choses, assure l'administration du personnel, la maintenance et l'instruction et fournit des vivres, du carburant et du matériel. Sur un effectif d'environ 60 000 membres, quelque 36 000 personnes se consacrent aux opérations et à l'instruction tandis que les autres s'occupent principalement du soutien continu. Sur le plan financier, les services de soutien absorbent environ 45 p. 100 du budget de la Défense nationale (11 milliards de dollars). Lors de la présente vérification, nous avons examiné la mesure dans laquelle le Ministère avait réussi à améliorer la productivité des fonctions de soutien vérifiées en 1996. Ces fonctions ne représentent qu'une partie des ressources utilisées par les services de soutien. Il est important de mesurer et d'accroître la productivité des services de soutien de la Défense afin de s'assurer que les fonctions de soutien accaparent le moins possible de ressources de sorte que l'on puisse affecter un maximum de ressources aux opérations.

**32.8** En 1994, pour donner suite au *Livre blanc sur la défense de 1994*, la Défense nationale a entrepris un programme quinquennal de renouvellement dans le but de consacrer un maximum de ressources au potentiel de combat des Forces canadiennes en réduisant le coût des activités de soutien. De 1994 à 1999, l'effectif militaire est passé de 76 000 à quelque 60 000 membres. L'effectif civil est passé quant à lui de 32 000 à environ 20 000 employés. Durant cette période de rapides réductions de l'effectif, la Défense nationale a effectué plusieurs déploiements importants au pays et à l'étranger.

**Le présent chapitre présente la réponse de la Défense nationale (paragraphe 32.126) à nos observations et recommandations. Le Ministère souligne le fait qu'il a dû relever de nombreux défis et faire face à des priorités concurrentes qui ont entravé sa capacité d'améliorer la productivité. Des représentants du Ministère nous ont déclaré que la planification des activités les avait davantage sensibilisés à la nécessité de l'efficacité et que le document qui traitera de la stratégie pour l'année 2020 présentera un cadre général du processus de changement.**

**La Défense nationale reconnaît que l'élaboration de données sur les coûts par activité a été lente, mais affirme que cela, par contre, n'a pas affecté le processus de prise de décisions. Le Ministère poursuit son élaboration d'un cadre de mesure du rendement.**



## Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

### Chapitre 33 – Points saillants

**33.1** Les rapports de cette année indiquent que certaines entités ont mieux réussi que d'autres à mettre en oeuvre des mesures correctives. Bon nombre d'entre elles ont fait des progrès satisfaisants dans certains domaines, avons-nous observé, mais dans beaucoup d'autres, leurs progrès sont décevants. Certaines entités ont pris un bon départ en ce qui concerne la mise en oeuvre des changements, mais elles ont tardé à les parachever. Peu d'entités obtiennent une « note satisfaisante » pour la rapidité de la mise en oeuvre. Nous recommandons fortement à tous les ministères de déployer des efforts accrus pour accélérer le processus.

**33.2** Notre vérification de 1998 de certains programmes de subventions et de contributions d'**Industrie Canada** et du **ministère du Patrimoine canadien** nous a permis de constater de piètres pratiques de gestion. Notre suivi a révélé qu'Industrie Canada donne suite de manière satisfaisante à nos recommandations. Cependant, nous avons découvert un nouveau problème — un paiement anticipé de 20 millions de dollars entraînant des frais d'intérêts pour le gouvernement pouvant atteindre 5 millions de dollars. Nous avons constaté que le ministère du Patrimoine canadien n'a pas amélioré, de façon adéquate, la gestion des subventions et des contributions dans le cadre de son Programme du multiculturalisme. Les objectifs du Programme demeurent obscurs et il subsiste encore de graves problèmes compromettant l'exercice d'une diligence raisonnable. Nous prévoyons faire de nouveau rapport l'an prochain sur les progrès réalisés par le Ministère à ce chapitre.

**33.3** Notre suivi de trois chapitres antérieurs sur la gestion des pêches de l'Atlantique a révélé que **Pêches et Océans** va de l'avant avec un plan visant l'élaboration et l'approbation d'un cadre pour des pêches durables et la mise en oeuvre d'une nouvelle approche de la gestion des pêches dans l'Atlantique. Même si les plans semblent tenir compte de nos principales recommandations, le Ministère devra parachever la politique et préparer des processus, des procédures et des mesures législatives détaillés à l'appui de la nouvelle approche de gestion avant que nous ne puissions conclure que nos recommandations ont été entièrement appliquées.

**33.4** Depuis que nous avons fait rapport sur **le vieillissement de la population et l'information destinée au Parlement**, le processus budgétaire est plus transparent et plus prospectif. L'ajustement des prévisions budgétaires en fonction du facteur de « prudence » figure maintenant explicitement au lieu d'être inclus dans les recettes et les dépenses prévues. De plus, on a étendu la perspective financière de deux à cinq ans, mais cela ne suffit toujours pas à montrer l'incidence du revirement démographique qui se produira entre la première et la troisième décennie du siècle.

**33.5** Les ministères et organismes responsables de la planification et de la construction de l'immeuble abritant **l'administration centrale du Service canadien du renseignement de sécurité** et du complexe de **laboratoires fédéraux de santé humaine et animale** ont donné suite à la plupart des recommandations et des observations de la vérification initiale. Toutefois, les laboratoires situés à Winnipeg demeurent fortement sous-utilisés. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a commencé que récemment à examiner son rôle de surveillant et ses méthodes afin d'assurer un niveau de surveillance adéquat des grands projets de l'État. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'a pas réglé certaines questions relatives à la passation de marchés telles que la définition des erreurs et des omissions dans les documents contractuels et l'intégration d'incitatifs efficaces qui contribueront à réduire les coûts.

**33.6** À la suite de notre vérification de la gestion du numéro d'assurance sociale (NAS), le gouvernement a pris des mesures pour améliorer l'intégrité des données du Registre d'assurance sociale. **Développement des**

**ressources humaines Canada** a augmenté le nombre d'enquêtes sur les fraudes et les abus touchant le NAS et il prend actuellement des mesures visant à régler d'autres problèmes cernés lors de notre vérification. Toutefois, une étude exhaustive sur l'incidence de l'utilisation du NAS s'avère toujours nécessaire pour bien comprendre les implications pratiques, économiques et politiques de celle-ci.

**33.7** Le gouvernement a fait des progrès relativement à la mise en oeuvre de sa **Stratégie d'information financière**, mais il reste encore beaucoup à faire pour que les systèmes financiers et les politiques de mise en oeuvre de la comptabilité d'exercice soient en place avant l'échéance d'avril 2001. L'intégration à long terme d'une information financière de meilleure qualité dans la prise de décisions de gestion quotidienne est un défi constant.

**33.8** En plus des suivis mentionnés ci-dessus, le présent chapitre comprend des rapports des suivis sur l'**Agence des douanes et du revenu du Canada**, le **ministère des Finances**, **Développement des ressources humaines Canada** et **Anciens Combattants Canada**. D'autres suivis figurent dans divers chapitres des rapports de 2000.



---

## Autres observations de vérification

### Chapitre 34 – Points saillants

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

**34.2** Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous faisons rapport sur des questions précises dont nous avons pris connaissance au cours de nos vérifications comptables et de nos vérifications de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

**34.3** Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- Énergie atomique du Canada limitée comptabilise son passif au titre du déclassement et de la remise en état des infrastructures;
- la gestion des abus et des fraudes soupçonnés dans le programme d'assurance-emploi;
- manque de clarté quant à la méthode d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi;
- investissement fédéral dans les grands projets scientifiques : l'Observatoire de neutrinos de Sudbury.

**34.4** Même si chaque observation de vérification signale des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.



# La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

## Chapitre 35 – Résumé

**35.1** Dans notre deuxième stratégie de développement durable, nous nous engageons à aider le gouvernement fédéral à améliorer de manière continue sa gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et à veiller à ce que la gestion de nos propres activités soit respectueuse de l'environnement.

**35.2** Nous avons fait des progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise en oeuvre de notre première stratégie, mais nous devons encore apporter des améliorations dans plusieurs secteurs. Notre plus grand défi consiste à intégrer davantage à nos travaux de vérification les questions liées à l'environnement et au développement durable. Nous devons mieux documenter les changements apportés à notre plan d'action et nous devons aussi actualiser notre plan de formation relatif à l'environnement et au développement durable et terminer sa mise en oeuvre.

**35.3** L'expérience que nous avons acquise avec la première stratégie nous a permis de simplifier notre méthode de gestion des questions liées au développement durable. Nous avons réduit le nombre de buts et d'objectifs ainsi que le nombre d'indicateurs de la performance qui servent à mesurer nos progrès. Nous avons aussi établi un lien entre nos actions et les résultats prévus. Grâce à la première stratégie, nous avons appris qu'il faut établir un équilibre entre nos aspirations sur le plan environnemental et d'autres facteurs, par exemple une meilleure qualité de vie au travail.

**35.4** Au cours des trois dernières années, le Bureau — y compris le commissaire à l'environnement et au développement durable — a fait rapport au Parlement sur divers sujets, notamment la façon dont le gouvernement gère le smog, les substances toxiques, les changements climatiques, les déchets dangereux, la biodiversité et les pêches durables. Nous avons examiné la mise en oeuvre de la première série de stratégies de développement durable. Enfin, nous avons évalué la performance des ministères et des organismes et nous leur avons donné des conseils pour améliorer leur gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable et pour réduire les répercussions environnementales de leurs propres activités.

**35.5** Au cours des trois prochaines années, nous continuerons d'effectuer des vérifications sur les questions liées à l'environnement et de faire le suivi de nos vérifications précédentes. Nous prévoyons faire rapport en 2001 sur la manière dont le gouvernement fédéral gère ses responsabilités à l'égard de certaines questions de développement durable qui touchent le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

**35.6** À la suite des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995, lesquelles intégraient officiellement à notre mandat les questions liées au développement durable, 24 ministères et organismes fédéraux ont déposé leur première stratégie de développement durable à la Chambre des communes en décembre 1997. Quatre autres ministères et organismes, dont le Bureau du vérificateur général, ont volontairement soumis leur stratégie. La *Loi sur le vérificateur général* exige que les stratégies soient mises à jour tous les trois ans. La deuxième série de stratégies doit être déposée au plus tard en décembre 2000, si le Parlement siège.

**35.7** Le cadre de notre stratégie de développement durable est centré sur trois grands secteurs : nos travaux de vérification, nos activités quotidiennes et nos ressources humaines. À notre avis, ce sont nos vérifications et études des organismes fédéraux qui ont les plus grandes répercussions.

**35.8** Cette stratégie vise à promouvoir le développement durable parmi les parlementaires, les organismes fédéraux et la population canadienne en général. Plus précisément, elle montre aux parlementaires comment nous

intégrons, en tant que bureau de vérification législative, les considérations relatives à l'environnement et au développement durable à nos activités et comment nous mesurons le succès de nos efforts.

**35.9** Au cours des trois dernières années, le Bureau a porté à l'attention du Parlement et des organisations fédérales de nombreuses questions liées à l'environnement et au développement durable au moyen de vérifications comptables, d'examens spéciaux et de vérifications de l'optimisation des ressources, y compris nos examens des stratégies de développement durable. Nous avons donné des conseils par l'intermédiaire d'études et d'autres publications, notamment dans un rapport de 1999 du commissaire à l'environnement et au développement durable intitulé *Avancer dans la voie du progrès*. Ce rapport précise les attentes du commissaire pour la deuxième série de stratégies de développement durable.

**35.10** Dans ce chapitre, nous présentons notre deuxième stratégie, notamment :

- une description du Bureau — notre mandat, nos travaux et l'incidence que nous désirons avoir;
- un sommaire de notre performance et les leçons tirées de notre première stratégie;
- nos objectifs, nos indicateurs de la performance et les résultats prévus pour les trois prochaines années.