
Chef - Service d'examen

**CÉRÉMONIES DE
FERMETURE DU
COMMANDEMENT AÉRIEN -
CONFÉRENCE SUR LA
PUISSANCE AÉRIENNE**

Août 1998

7050-9-12 (CS ex)

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE DES RÉSULTATS	i
1. INTRODUCTION	1
Objectif de la vérification	1
Étendue et méthodologie	1
Contexte	2
2. PERTINENCE ET CARACTÈRE RAISONNABLE DES DÉCISIONS DE GESTION	4
Atteinte des objectifs de la Conférence et du Ministère	4
Optimisation des ressources : Résultats d'analyse comparative	5
Analyse de rentabilisation et décisions clés de gestion	6
3. PERTINENCE DE LA POLITIQUE ET CONFORMITÉ	9
Pertinence de la politique	9
Conformité avec la politique du Conseil du Trésor/Ministère	10
4. CONTRÔLE, RESPONSABILISATION ET AUTORISATION APPROPRIÉE	13
Contrôle et responsabilisation à l'égard des dépenses publiques	13
Fonds publics engagés sans autorisation officielle	15
Comparaison entre les prévisions de coûts du CS Ex et celles du CEMFA	16
5. LEÇONS APPRISSES	18
Exigences liées à la politique du Ministère/Conseil du Trésor	18
Équipe de gestion de projet	18
Assurer l'optimisation des ressources	19
Plan de projet	19
Présentation en vue d'une approbation officielle	19
Prévisions budgétaires	19
Contrôle centralisé	20
Directives concernant les frais de conférence	20
Commandites privées	21
Évaluation de la Conférence	21
6. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION	23
Recommandations	23
Réponses de la direction	24
ANNEXES	
A. Critères de vérification	A-1
B. Calcul détaillé du prix de revient	B-1

SYNOPSIS

En juillet 1997, la force aérienne a tenu la Conférence sur la puissance aérienne, dont le thème était «La force aérienne du Canada et le nouveau millénaire». Quatre cent cinquante militaires de tous grades ont assisté à cette conférence, qui était d'abord et avant tout une activité de perfectionnement professionnel, mais qui visait aussi à souligner les changements sans précédent entraînés par une période intensive de restructuration et de réduction des effectifs. Le sondage que nous avons mené de façon indépendante auprès des participants nous porte à croire que les objectifs de la conférence ont été atteints et que celle-ci a contribué à rehausser le moral des troupes. Quatre-vingt-cinq pour cent des 106 personnes interrogées ont qualifié la Conférence de «succès exceptionnel» et ont indiqué qu'elles avaient grandement bénéficié de leur participation.

Nous avons trouvé peu de preuves qui contredisent carrément le point de vue des organisateurs selon lequel les ressources ont été optimisées lors de la Conférence. En fait, de nombreux éléments indiquent que les organisateurs se sont montrés raisonnablement sensibles aux coûts lorsqu'ils ont pris des dispositions en vue de la Conférence. Toutefois, nous nous préoccupons considérablement du fait que la Conférence n'a pas été gérée conformément aux politiques, aux procédures et aux règlements en vigueur. Cette remarque a trait plus particulièrement à l'absence d'approbations officielles liées à la Conférence et aux dépenses connexes. Par ailleurs, dans le contexte du gouvernement, nous ne pouvons évaluer l'optimisation des ressources sans tenir compte de la conformité aux exigences d'approbation et à des exigences supplémentaires, entre autres celles qui touchent la passation de contrats. Néanmoins, nous devons nuancer cette affirmation à cause du manque de clarté de certaines des politiques applicables, y compris celles qui ne proviennent pas du MDN.

Nous avons déterminé que le coût d'organisation de la Conférence (exception faite des frais de logement et de transport) était de 152 105 \$, ou 338 \$ par personne. Le coût en question s'inscrit à l'intérieur d'une fourchette que nous avons établie lors d'analyses comparatives portant sur des organisations du secteur privé, notamment deux groupes sans but lucratif. Selon les estimations, les frais de logement de la Conférence étaient de 122 505 \$ et les frais de déplacement (sauf les vols militaires) étaient d'environ 54 800 \$.

Pour limiter les coûts, les organisateurs ont fait en sorte qu'un certain nombre de participants et de délégués voyagent à bord d'avions militaires effectuant des vols d'instruction. Ces vols sont effectués dans le cadre d'un régime et d'affectations approuvés qui visent le développement et le maintien des compétences des pilotes et des membres d'équipage. Le coût de fonctionnement des vols en question était de 402 469 \$. Les frais d'instruction liés à ces vols auraient été engagés même si la Conférence n'avait pas été tenue, et les dispositions prises aux fins du transport des participants à la Conférence ont été très profitables.

En bout de ligne, nous en avons conclu que les décisions portant sur les activités et les dépenses de la Conférence étaient suffisamment importantes, complexes et diverses pour justifier l'adoption d'une approche plus structurée en matière de planification et de coordination, y compris l'exécution d'une analyse de rentabilisation venant appuyer les approbations nécessaires. En réalité, les organisateurs ont été confrontés à un certain nombre de défis, notamment le fait qu'ils n'avaient jamais organisé une conférence d'une telle ampleur. Les organisateurs remplissaient de nombreuses tâches à la fois et travaillaient à divers endroits à l'échelle du pays. Par conséquent, ils ont pris des décisions et effectué des dépenses plus ou moins au fur et à mesure des besoins. À notre avis, cette situation a aussi contribué à l'absence d'approbations officielles. Les personnes concernées estimaient que les plans de la Conférence étaient relativement bien connus et ont supposé que les approbations nécessaires avaient été reçues.

La principale leçon que nous devons tirer de cette entreprise est qu'il faut établir un cadre de contrôle plus cohérent pour veiller à ce que les gestionnaires chargés de l'organisation de conférences soient surveillés de plus près dès le départ et à ce que le Ministère vérifie au besoin les politiques et procédures en consultation avec le Conseil du Trésor.

La force aérienne a pris au sérieux les résultats de la présente vérification et a mis en place une structure de contrôle améliorée qui comprend un nouveau comité de surveillance. Ce comité a pour rôle de veiller à ce que tous les aspects des conférences fassent l'objet d'examen et d'avis indépendants tout au long du processus de planification et de mise en œuvre. Grâce à cette mesure, il est beaucoup moins probable qu'une situation comme celle que nous avons décrite se produise à nouveau.

SOMMAIRE DES RÉSULTATS

La Conférence sur la puissance aérienne (CPA), organisée dans le but de commémorer un événement marquant dans l'histoire de la force aérienne et à titre d'activité de perfectionnement professionnel, a permis d'atteindre plusieurs objectifs, y compris les besoins et les aspirations des délégués. Elle a également aidé à rehausser le moral des membres de la force aérienne. Nous avons constaté que les décisions de gestion liées à l'utilisation des fonds publics ont été prises dans la plupart des cas en tenant dûment compte de l'optimisation des ressources; toutefois, la Conférence a été gérée sans prêter une attention suffisante aux politiques et méthodes en vigueur.

L'ampleur, la complexité et la multiplicité des décisions en matière de gestion et de dépenses dans le cadre de cet événement, exigeraient une approche mieux structurée au niveau de la planification et de la coordination, y compris une analyse de rentabilisation officielle. Comme il n'y a pas eu d'analyse de rentabilisation, les organisateurs de la Conférence n'ont pu tirer profit de la rigueur d'un processus de révision en bonne et due forme. De plus, l'équipe de projet a dû surmonter plusieurs problèmes, y compris un manque d'expérience dans la planification et l'organisation d'une conférence. Étant donné que les ressources liées au projet étaient multitâches, les organisateurs habitaient dans des villes différentes, augmentant ainsi la difficulté au niveau de la coordination. On a donc pris des décisions et engagé des dépenses de façon plutôt improvisée. À notre avis, il est nécessaire d'établir un cadre de contrôle pour que la gestion des conférences au ministère de la Défense nationale (MDN) puisse, dès le début, faire l'objet d'une surveillance plus serrée.

Pertinence et caractère raisonnable des décisions de gestion

En plus de répondre aux besoins et aux aspirations de la majorité des délégués, la Conférence sur la puissance aérienne a beaucoup contribué à l'atteinte des objectifs du Ministère en rehaussant le moral, l'*esprit de corps* et l'engagement du personnel de la force aérienne dans une période de changements et de bouleversements importants. Selon 90 p. 100 des délégués du Ministère interrogés dans le cadre de l'étude, le fait d'avoir assisté à la Conférence a eu un effet positif sur leur moral. De plus, nous avons déterminé que les frais d'organisation par personne dans le cadre de la Conférence (338 \$) se situaient bien dans la moyenne pour un événement de cette envergure et de ce calibre. Nous avons obtenu ce chiffre en divisant les frais directs d'organisation de la CPA (Annexe B) par le nombre de participants ayant confirmé leur présence.

Toutefois, comme on n'a pas effectué d'analyse de rentabilisation dans les règles au cours des étapes de planification, ni entrepris le processus de révision approprié, on a pris des décisions et engagé des dépenses de façon quelque peu improvisée. De même, on n'a pas assuré de manière appropriée la saisie et le suivi des coûts de la Conférence et certaines décisions de gestion ne s'appuyaient pas comme il se doit sur des pièces justificatives. Par conséquent, le Ministère ne dispose pas des renseignements requis pour prendre des décisions parfaitement éclairées sur la rentabilité globale de cette CPA, pas plus que la Conférence ne peut servir de référence dans l'élaboration des prochaines conférences.

Pertinence de la politique et conformité

Même si nous avons constaté que les politiques du Conseil du Trésor et du Ministère en vigueur au moment de la planification de la Conférence n'étaient pas suffisamment claires, cohérentes et détaillées, nous avons également constaté que ces politiques n'étaient pas correctement appliquées. En particulier, nous avons découvert qu'on n'a pas cherché à obtenir l'autorisation officielle appropriée au cours de la planification du projet. On a donc mis sur pied une conférence à laquelle devaient participer quelque 450 délégués, et engagé des frais d'accueil, sans autorisation préalable officielle de la haute direction. Si l'on s'était conformé aux méthodes appropriées et procédé notamment à une analyse de rentabilisation en bonne et due forme, et si l'on avait demandé conseil aux spécialistes appropriés du Ministère, le coût de cette Conférence aurait pu être quelque peu inférieur.

Contrôle et responsabilisation

Les dépenses publiques engagées dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne n'ont pas fait l'objet d'un contrôle et d'une responsabilisation acceptables. Outre l'absence d'une autorisation officielle en ce qui concerne l'accueil et les dépenses liées aux autres activités connexes, les exigences en matière d'information financière n'ont pas été respectées et les dossiers relatifs aux dépenses et aux autres aspects de la Conférence étaient incomplets, imprécis et difficilement accessibles. Il nous a donc été impossible de dresser à l'intention du Ministère une liste exhaustive de tous les frais réels liés à la Conférence. Néanmoins, étant donné la nature et l'étendue de la vérification effectuée, nous pouvons affirmer avec une certitude raisonnable que nous avons en main la plupart des dépenses engagées. Nous avons déterminé que le coût total de la Conférence sur la puissance aérienne, sauf le transport militaire aérien et terrestre, était d'environ 287 809 \$. Les heures de transport aérien militaire requises pour diriger les délégués vers le lieu de la CPA faisaient partie du programme annuel d'instruction de vol et par conséquent, du contingent annuel d'heures de vol (CAHV) attribué dans le cadre du budget d'instruction de vol.

Il faut noter que les politiques du Ministère font actuellement l'objet d'un examen global et que la politique du CT en matière de conférences a été remplacée en juin 1997 par un ensemble de directives plus générales. Le Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) entend également soumettre les activités liées aux conférences du Ministère, à un examen plus rigoureux en demandant que toutes les conférences importantes figurent dans le plan d'activités du promoteur. Nous sommes en faveur de cette initiative, qui nous semble un moyen de garantir la visibilité, l'autorisation et la responsabilisation appropriées en vue des prochaines conférences. Il y a cependant plusieurs autres façons d'éviter de nouveaux problèmes au Ministère dans ce domaine. On trouvera ci-dessous les recommandations clés formulées suite à la présente vérification. La Section 5 du présent rapport contient aussi les leçons apprises.

Recommandations clés

Nous recommandons que

- Le CEMFA établisse un cadre de responsabilisation visant les activités liées aux conférences, de manière à ce que les organisateurs établissent par écrit les éléments de planification clés (p. ex. objectifs de la Conférence, activités, ressources nécessaires, coûts, avantages et réalisations prévues) ainsi que la raison d'être des décisions et des mesures prises dans le cadre de l'activité, et s'assurent de faire rapport au sujet des résultats de la Conférence;
- Le CEMFA s'assure que le personnel responsable ait à sa disposition les nouvelles politiques du CT et du Ministère en matière de conférences et d'accueil, les étudie et prenne les moyens requis pour s'assurer que la politique du CEMFA correspond à ces politiques, et que le personnel concerné de la force aérienne prenne connaissance de ces politiques de manière efficace et en temps opportun;
- Le personnel du CEMFA chargé de revoir les politiques du Commandement en matière de conférence et d'accueil s'assure que ces politiques incluent une disposition visant à contrôler la conformité de la politique et à faire rapport sur l'état des diverses activités;
- Le CEMFA prescrive au personnel responsable de la planification et de l'organisation des activités dans le cadre d'une conférence de communiquer avec les bureaux de première responsabilité (BPR) du Ministère et de discuter des modalités d'application avant d'entamer les activités de préparation de la Conférence, y compris l'utilisation des fonds de commandite privée;
- Le CEMFA désigne un point de contact au niveau du commandement et de la liaison avec le personnel du Ministère responsable de l'administration des politiques en matière de conférences et d'accueil;
- Le CEMFA s'assure que le personnel responsable de l'organisation des activités dans le cadre d'une conférence reçoit la formation appropriée et l'appui nécessaire pour être dûment au fait des méthodes et des politiques pertinentes du Ministère.

Réponse de la direction du CEMFA

On trouvera ci-dessous un sommaire de la réponse du CEMFA.

À notre avis, le rapport profitera à l'ensemble du Ministère car la politique et les directives du Ministère, et même celles du gouvernement, sur le déroulement des conférences, nécessite des éclaircissements.

Le fait de n'avoir pas cherché à obtenir d'autorisation officielle en vue de la Conférence est une erreur que reconnaissent les organisateurs de la Conférence. Étant donné que le Ministre et le Sous-ministre de la Défense nationale sont maintenant tout à fait au courant des aspects particuliers de la Conférence, il est inutile d'essayer d'obtenir une approbation après coup.

Conformément aux initiatives du Ministère visant à simplifier la politique, on envisage sérieusement d'abroger les Ordres du Commandement aérien sur l'hospitalité et les conférences. Cette mesure éliminerait la surcharge bureaucratique nécessaire pour s'assurer que les Ordres du Commandement aérien concordent toujours avec les directives ministérielles (DOAD) et la politique du Conseil du Trésor.

Les autres recommandations clés contenues dans le rapport de vérification seront prises en compte par la mise sur pied d'un comité de surveillance. Ce comité veille à ce que tous les aspects de la Conférence fassent l'objet d'un examen et d'avis impartiaux tout au cours des étapes de planification et de mise en application. Le comité de surveillance est notamment formé de spécialistes en matière de conférences, d'accueil, de commandite privée et de finances. Cette nouvelle méthode a porté fruit lors de la préparation et du déroulement de la Conférence des chefs d'états-majors de la force aérienne interarmées des Amériques (CONJEFAMMER) qui s'est tenue à Ottawa, du 30 mai au 4 juin 1998.

1. INTRODUCTION

À la demande du Chef d'état-major de la force aérienne (CEMFA), le Chef – Service d'examen (CS Ex) a effectué une vérification des dépenses engagées pour accueillir la Conférence sur la puissance aérienne, à Winnipeg, du 29 au 31 juillet 1997, qui s'est terminée par la cérémonie de fermeture du Commandement aérien et la réception du 31 juillet 1997.

Objetif de la vérification

La présente vérification avait pour objectif de déterminer si les dépenses publiques engagées dans le cadre des activités de fermeture du quartier général du Commandement aérien étaient raisonnables, appropriées et conformes aux politiques du Conseil du Trésor (CT) et du Ministère. Cette vérification a porté sur les aspects suivants :

- pertinence et caractère raisonnable des décisions clés de gestion relatives aux installations/logements commerciaux, à l'accueil officiel, aux déplacements, aux subventions, à la participation du conjoint, etc.;
- pertinence de la politique du CT et du Ministère régissant la prestation de l'accueil, du transport, du logement et d'autres activités liées aux conférences, à la fois nationales et internationales, parrainées par le ministère de la Défense nationale (MDN), et mesure dans laquelle on s'y est conformé; et
- efficacité des procédures et méthodes en vigueur concernant le contrôle, la responsabilisation et l'autorisation en matière de fonds publics.

Étendue et méthodologie

La vérification a été axée sur les fonds publics/non-publics engagés et sur l'utilisation des fonds de commandite privée fournis dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne et aux fins de la cérémonie et de la réception de fermeture du Commandement aérien. La vérification s'est déroulée en majeure partie au QGDN, et l'on s'est rendu brièvement auprès de la 1^{re} Division aérienne du Canada de Winnipeg pour recueillir des renseignements.

Les méthodes de vérification ont inclus les étapes suivantes :

- vérification de l'exactitude et l'intégralité des prévisions de coûts du Ministère en vue de la Conférence/cérémonie de fermeture dans la mesure où les dossiers le permettent;
- examen des exigences de la politique en vigueur;
- essais de conformité à la politique, incluant les exigences liées à l'autorisation de dépenses;

- entrevues avec des directeurs/coordonnateurs de conférence, du personnel des finances, ainsi que le personnel du Vice-chef d'état-major de la Défense (VCEMD) et du Sous-ministre (SM) chargés d'exercer les pouvoirs d'examen et d'autorisation;
- examen de dossier, enquête et analyse;
- sondage structuré d'un échantillon de délégués à la Conférence du MDN pour déterminer la valeur de la Conférence pour le MDN; et
- utilisation des techniques d'analyse comparative comme point de départ à l'évaluation du caractère raisonnable des dépenses engagées par rapport au coût d'entreprises similaires organisées dans le secteur privé.

Les critères ayant servi à évaluer si les dépenses publiques engagées dans le cadre des activités de fermeture du quartier général du Commandement aérien étaient raisonnables, appropriées et conformes aux politiques du CT et du Ministère figurent à l'Annexe A.

Contexte

La Conférence sur la puissance aérienne avait pour thème « La force aérienne du Canada et le nouveau millénaire ». La Conférence était liée aux cérémonies marquant la passation officielle de commandement de la région canadienne du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) entre le commandant du Commandement aérien et le commandant de la Division, la fermeture du quartier général du Commandement aérien et l'ouverture simultanée du double quartier général de la 1 DAC et de la région canadienne du NORAD à la Base des Forces canadiennes (BFC) Winnipeg.

Cet événement était perçu comme un jalon dans l'histoire de l'aviation canadienne, car il marquait le point culminant des transformations radicales apportées au niveau de l'infrastructure, de l'organisation, de la gestion financière, des valeurs culturelles et des méthodes opérationnelles et de soutien. La force aérienne venait tout juste de subir une restructuration sans précédent ayant duré plus de deux ans, et le démantèlement de quatre grands quartiers généraux de groupe opérationnel. Dans l'ensemble, les transformations vécues à Ottawa et à Winnipeg, ainsi que la récente fermeture de quatre quartiers généraux de groupe, représentent une diminution de 46 p. 100 du personnel militaire et civil employé dans divers rôles au Commandement de la force aérienne. De plus, on exercera désormais ces fonctions à deux endroits seulement, au lieu de six comme auparavant. Selon la force aérienne, la restructuration et plusieurs autres initiatives à l'échelle de la force aérienne permettront de réaliser des économies importantes.

Buts et thèmes de la Conférence

La Conférence de trois jours a été organisée en tant qu'activité de perfectionnement professionnel en vue de marquer l'événement, de souligner les réalisations du Commandement aérien au cours de ses 22 années d'existence, et de reconnaître les mérites du personnel et de l'honorer pour sa contribution à l'impressionnante réorganisation de la force aérienne.

À cet égard, les thèmes sous-jacents de la Conférence étaient notamment les suivants :

- les rôles essentiels de l'aviation canadienne à la lumière des réalités géopolitiques du Canada;
- l'incidence de la technologie – aujourd'hui et à l'avenir;
- la nature vitale de l'interopérabilité et de la compréhension parmi nos principaux alliés;
- possibilités, et nouvelles dimensions, au niveau de la coopération avec l'industrie aérospatiale;
- exigences et possibilités liées aux opérations interalliées;
- promotion des valeurs essentielles et de l'éthique des Forces canadiennes (CF) et de la force aérienne;
- rétablissement de la confiance des militaires envers les FC et la force aérienne en facilitant la communication et la discussion; et
- reconnaissance des gestes héroïques et du professionnalisme exceptionnel de certains membres du Commandement.

La Conférence visait aussi à faciliter l'atteinte des objectifs du Ministère en rehaussant le moral, l'*esprit de corps* et l'engagement des militaires et civils membres de la force aérienne.

Délégués et conférenciers

En tout, plus de 450 personnes ont assisté à la Conférence et à la cérémonie qui a suivi. La majeure partie de l'assistance formait un groupe représentatif des membres de la Force régulière, des Réserves, du personnel civil, et des militaires de tous grades des 13 Escadres et d'autres éléments du Commandement aérien; une minorité de participants provenaient d'autres secteurs du MDN/FC. Les 394 délégués du Ministère représentaient 87 p. 100 des 450 participants à la CPA. Parmi eux, on comptait environ 216 officiers commissionnés, 155 militaires d'autres grades et 23 civils. Des conférenciers provenant de divers établissements universitaires et de défense/études stratégiques, de l'industrie de la défense et des alliés du Canada, y compris des membres de l'US Air Force et de la Royal Air Force, ont assisté à la CPA. Le Chef d'état-major de la Défense (CEMD) par intérim et les commandants de la force terrestre et des forces maritimes se sont également adressés aux délégués rassemblés.

2. PERTINENCE ET CARACTÈRE RAISONNABLE DES DÉCISIONS DE GESTION

La Conférence sur la puissance aérienne s'est avérée une activité de perfectionnement professionnel qui a répondu aux besoins et aux aspirations des délégués et elle a rehaussé le moral des membres de la force aérienne. Toutefois, même si nous avons constaté que les décisions de gestion prises au niveau de l'utilisation des fonds publics ont été prises dans la plupart des cas en tenant dûment compte de l'optimisation des ressources, il n'y a eu aucune analyse de rentabilisation justifiant l'utilisation des fonds publics dans le cadre de cette activité. Comme il n'y avait pas de plan d'activités en bonne et due forme ni d'analyse de rentabilisation, et que les mesures et les décisions prises ne s'appuyaient pas sur des pièces justificatives, la raison d'être des décisions liées aux dépenses n'était pas suffisamment claire. De plus, la saisie et le suivi des dépenses de même que la responsabilisation à cet égard n'étaient pas toujours satisfaisants.

Atteinte des objectifs de la Conférence et du Ministère

Les résultats d'une étude menée auprès des délégués à la Conférence révèlent que la Conférence sur la puissance aérienne a répondu dans l'ensemble aux besoins et aux aspirations de la majorité des délégués du MDN. La Conférence a également contribué de façon appréciable à l'atteinte des objectifs du Ministère en rehaussant le moral, l'*esprit de corps* et l'engagement du personnel de la force aérienne. Ces résultats ont été atteints grâce à l'importance accordée au perfectionnement professionnel, à l'esprit d'équipe favorisé par les organisateurs de la Conférence et le fait d'avoir reconnu ouvertement la contribution des membres de la force aérienne à la réorganisation de la force aérienne.

Examen de la question

Nous avons trouvé au dossier plusieurs lettres de félicitations de la part de délégués étrangers et de conférenciers invités, qui se disaient heureux d'avoir été invités à un événement d'aussi grande envergure. Toutefois, puisque la Conférence était structurée en tant qu'activité de perfectionnement professionnel, nous avons choisi de mener une étude auprès des membres du personnel du MDN ayant assisté à la Conférence et de solliciter leurs points de vue sur la valeur de la Conférence, tant pour eux que pour le Ministère en général. On a sélectionné au hasard un échantillon de 25 p. 100 des participants à la Conférence et mené un sondage structuré. Cette étude incluait diverses questions à choix multiples et des questions non dirigées.

Selon 85 p. 100 des personnes interrogées, la Conférence a remporté un succès exceptionnel et a été extrêmement bénéfique à tous les participants. On a demandé à 86 participants la mesure dans laquelle la Conférence a répondu à leurs attentes et 77 p. 100 d'entre eux ont indiqué que la plupart ou la totalité de leurs attentes ont été comblées, et 19 p. 100, que leurs aspirations ont été comblées du moins en partie.

De plus, selon 90 p. 100 des participants interrogés, la Conférence a eu un impact positif sur le moral de ceux qui y ont assisté, et ils ont ajouté dans la même proportion qu'ils recommanderaient cette conférence à d'autres membres de leur unité si l'occasion se présentait à nouveau. On a formulé de nombreux commentaires favorables sur la présence à la fois de civils et de militaires, la possibilité d'interaction entre des militaires de grades différents, la reconnaissance exprimée à l'égard des réalisations individuelles, la diversité des conférenciers ainsi que le contexte global dans lequel on a abordé un grand nombre de sujets. D'autre part, quelque 15 p. 100 des participants estiment qu'un plus grand nombre de subalternes auraient pu faire partie des délégués. Un certain nombre d'entre eux (12 p. 100) ont ajouté que, même s'ils ont aimé la Conférence, une partie de la matière traitée était de niveau trop élevé.

Optimisation des ressources : résultats d'analyse comparative

Une comparaison des frais d'organisation liés aux conférences par rapport à trois organisations du secteur privé, dont deux sans but lucratif, a permis de déterminer que les frais d'organisation par personne en ce qui a trait à la Conférence sur la puissance aérienne figuraient dans la moyenne à laquelle on s'attend généralement pour des événements du genre. En raison des efforts déployés par le personnel du Commandement aérien pour réduire les frais d'organisation, le Ministère a réussi à parrainer une activité de perfectionnement professionnel d'envergure à un coût raisonnable.

Examen de la question

La Conférence sur la puissance aérienne et les cérémonies qui ont suivi marquaient un événement majeur dans l'histoire de la force aérienne. Dans le cadre de notre étude sur le caractère raisonnable des dépenses, nous avons choisi de comparer le niveau global des frais d'organisation de cette conférence à des conférences similaires organisées par d'autres organisations. Trois organisations nous ont fourni des renseignements sur le calcul du prix de revient : l'une dans le domaine de la recherche et développement/formation, l'autre dans le domaine des services, et une troisième dont le rôle principal consiste à fournir des services d'organisation de conférence à des groupes du secteur privé. Deux des trois organisations exercent leurs activités dans un but non lucratif. Nous avons choisi autant que possible des exemples de conférences semblables à la Conférence sur la puissance aérienne, quant au nombre de participants, à la durée, à la provenance des délégués et au calendrier.

Les résultats de cette comparaison des frais d'organisation de conférence (excepté les frais de voyage et de logement) figurent en détail dans le tableau 1 ci-dessous. Comme le montre le tableau, le coût par personne de la Conférence sur la puissance aérienne (338 \$) correspond à la moyenne selon les renseignements sur l'évaluation du prix de revient fournis par les trois organisations du secteur privé (266 \$ à 390 \$ par personne) pour des conférences d'envergure et de calibre comparables. (Il faut noter que les chiffres fournis pour l'organisation « Y » correspondent à des conférences de 1,5 à 2,5 jours au lieu de 3.)

Tableau 1 : Comparaison des frais d'organisation de conférence

Organisation	Lieu	Durée	Date	Nombre	Coût par personne
W	Winnipeg	3 jours	Juillet 1996	150	296 \$
X	Toronto	3 jours	Oct. 1996	442	350 \$
Y	Divers	1,5 – 2,5 jours	Divers	150-300	266-390 \$ ¹
Conférence sur la puissance aérienne du MDN	Winnipeg	3 jours	Juillet 1997	450	338 \$ ²

¹Frais moyens engendrés par diverses conférences

²Montant brut avant déduction des commandites privées

Analyse de rentabilisation et décisions clés de gestion

Une approche informelle de gestion de projet a été utilisée pour planifier, coordonner et administrer les activités et les dépenses dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne. Toutefois, l'envergure, la complexité et la multiplicité des décisions en matière d'activités et de dépenses dans le cadre de cet événement nécessitaient une approche plus structurée en matière de planification et de coordination, y compris une analyse de rentabilisation officielle. Comme il n'y a pas eu d'analyse de rentabilisation, les organisateurs de la Conférence n'ont pas tiré profit de la rigueur d'un processus de révision en bonne et due forme. De plus, le projet a été exécuté par des personnes dépourvues d'expérience dans le domaine de la planification et de l'organisation de conférences, et l'on a pris des décisions et engagé des dépenses de manière quelque peu improvisée. En outre, vu l'absence d'un point de liaison, il a été très difficile de faire la saisie et le suivi des dépenses liées à la Conférence et de s'assurer qu'on en a rendu compte de manière appropriée. Par conséquent, le Ministère ne dispose pas des renseignements requis pour évaluer correctement la pertinence de toutes les décisions de gestion qui ont été prises dans le cadre de la Conférence.

Examen de la question

Les autorités ministérielles responsables de l'examen et de l'autorisation des activités de conférence et d'accueil ont indiqué que le parrainage des conférences du MDN, sauf celles qui s'adressent uniquement au personnel du Ministère, nécessite l'autorisation du Ministre ou du Sous-ministre (SM). Il faut procéder à une analyse de rentabilisation en bonne et due forme pour obtenir cette autorisation. À tout le moins, l'analyse de rentabilisation devrait inclure le but de la Conférence ainsi que le nombre prévu de participants, le coût et les frais d'accueil approximatifs. Comme nous n'avons pas trouvé de pièces justificatives à cet égard au dossier, les gestionnaires responsables ont indiqué que, bien qu'ils disposaient d'un budget non officiel en vue de la Conférence, ils n'ont pas effectué d'analyse de rentabilisation au cours de la planification.

Notons que c'était la première fois qu'une conférence de ce genre avait lieu au Ministère. De plus, la planification et la préparation de la Conférence sur la puissance aérienne coïncidait avec une réduction de 46 p. 100 du personnel de la force aérienne, les inondations qui ont ravagé le Manitoba et les fermetures en cours de plusieurs unités de la force aérienne. Le fait que le président de la Conférence, le coordonnateur principal et l'équipe de projet se trouvaient dans trois villes différentes constituait un défi beaucoup plus grand au niveau de la coordination de la Conférence. Ces circonstances ont exercé une pression considérable sur les ressources, qui s'est ressentie sur le personnel chargé du projet de conférence.

Certaines personnes sans expérience suffisante ont été affectées au projet et en ont été retirées pendant toute la phase de planification. Par conséquent, la continuité et les connaissances nécessaires pour que la Conférence soit planifiée et autorisée comme il se doit ont manqué. De plus, les membres du personnel du Contrôleur du Commandement ont indiqué n'avoir participé qu'aux dernières étapes d'organisation de la Conférence. Les gestionnaires ne pouvaient donc pas compter sur la compétence financière requise pour s'assurer d'exercer une responsabilité et un contrôle financiers rigoureux à l'égard des dépenses liées à la Conférence.

Nous avons constaté, au cours de nos entretiens avec le personnel responsable, que des prévisions budgétaires de 80 000 \$ avaient été dressées à l'automne 1996 pour couvrir les frais du Commandement aérien. Selon le personnel, l'absence d'analyse de rentabilisation était une erreur et l'on n'avait pas compris qu'il fallait une autorisation officielle du SM. À leur connaissance, le CEMD par intérim, en poste à ce moment, avait donné son accord de principe au cours d'une réunion du Conseil des Forces armées. Il avait également accepté d'adresser la parole aux participants à la Conférence. Même si, selon le personnel dirigeant de la force aérienne, le sujet a également été abordé à plusieurs reprises au cours des réunions du Comité de gestion de la Défense, nous n'avons retrouvé aucun document officiel sur ces discussions.

Plusieurs décisions de gestion prises au cours de la planification et de l'administration de la Conférence sur la puissance aérienne n'étaient pas, comme il se doit, accompagnées des pièces justificatives. L'une de ces décisions concernait la manière de payer les dépenses des conférenciers invités, choisis en fonction de leur connaissance des sujets à traiter et de leur réputation en qualité de conférenciers stimulants et avant-gardistes. Les mesures d'indemnisation ont été prises de manière informelle, à la pièce, et aucune entente écrite ne figurait au dossier. Dans l'un des cas, on a payé les dépenses de voyage, de logement et les faux frais de l'épouse d'un conférencier important. Nous avons appris que le Contrôleur du Commandement aérien avait été averti des dispositions prises concernant l'indemnisation des conférenciers civils. Cependant, le Contrôleur du Commandement aérien n'avait reçu aucune directive écrite à ce sujet. Comme ces décisions ont été prises sans autorisation de dépenses appropriée, il en sera aussi question dans les deux prochaines parties du présent rapport.

Afin de répondre aux exigences liées à la Conférence tout en se souciant des coûts, les organisateurs de la Conférence sur la puissance aérienne se sont renseignés auprès de plusieurs établissements de conférence/logement possibles. Les organisateurs de la Conférence ont effectivement lancé un appel d'offres pour déterminer quel établissement serait le plus économique pour répondre aux besoins. Malheureusement, on ne dispose pas de pièces justificatives à cet égard. Les organisateurs de la Conférence nous ont néanmoins indiqué que le lieu choisi (l'hôtel Crowne Plaza) représentait la solution possible la moins coûteuse, même si cet établissement ne figurait pas dans les pages blanches du répertoire des hôtels approuvés par le Gouvernement. Cependant, étant donné les lacunes dans les dossiers, nous n'avons pas réussi à déterminer de façon concluante, à la seule lumière des dossiers, si l'hôtel choisi constituait vraiment la solution la plus rentable. De plus, nous ne voulions pas consacrer le temps et les efforts requis pour refaire la démarche de départ car cela n'aurait pas été rentable.

En revanche, nous avons constaté que les organisateurs ont négocié avec succès pour obtenir des installations gratuites pour la Conférence, de même que 10 chambres gratuites à l'hôtel et une salle de conférences gratuite, dans le cadre du contrat de logement signé avec l'hôtel. De plus, les documents obtenus auprès du personnel de l'hôtel confirment que les dispositions voulues ont été prises en vue de servir des repas de qualité dans les limites du budget fixé.

Les organisateurs de la Conférence se sont également efforcés de minimiser les frais de transport des délégués à destination et en provenance du lieu de la Conférence en utilisant autant que possible les vols militaires et en assurant un service minimal de repas à bord. Les frais de conférence ont également été réduits au moyen des commandites privées, qui ont permis de couvrir la majeure partie des frais d'accueil. Les commandites privées, dans le cadre de cet événement, ont atteint environ 46 105 \$, dont une somme de 4 503 \$ réservée à la réception de fermeture. Comme on a fait appel aux commandites privées sans consulter un spécialiste, nous reviendrons aussi sur cet aspect dans une autre partie du présent rapport.

3. PERTINENCE DE LA POLITIQUE ET CONFORMITÉ

Les politiques ministérielles relatives aux conférences parrainées par le MDN et à la prestation de l'accueil ne sont pas suffisamment claires et détaillées, et ne concordent pas avec la politique pertinente du Ministère et du CT. Ces politiques ne fournissent donc pas aux organisateurs de conférence du Ministère des directives et des renseignements suffisants pour déterminer les niveaux de classification de conférences telles que la Conférence sur la puissance aérienne, qui peuvent s'écarter de la norme ministérielle. Il faut également voir à l'application appropriée des politiques. Nous avons néanmoins constaté que le personnel du Commandement aérien ne s'est pas conformé aux politiques du Ministère ni à celles du CT en ce qui concerne l'autorisation des conférences et l'utilisation des fonds publics pour l'accueil et d'autres activités connexes. Il se pourrait donc que des dépenses inappropriées aient été engagées.

Pertinence de la politique

La Conférence sur la puissance aérienne ne correspond clairement à aucune des définitions de la politique du CT touchant la classification d'une conférence. Comme le niveau d'autorisation varie selon les diverses catégories de conférences, la classification attribuée influe grandement sur la planification et l'administration d'une conférence. On a aussi relevé des incohérences entre la politique du CT et les diverses politiques ministérielles touchant les conférences, l'accueil et les divertissements offerts aux visiteurs étrangers aux frais de l'État. On a constaté que toutes les politiques auxquelles on se réfère manquent jusqu'à un certain point de clarté. Des politiques peu claires, incohérentes et incomplètes peuvent entraîner diverses interprétations et mener à une dérogation involontaire.

Examen de la question

La Conférence sur la puissance aérienne pourrait se voir attribuer l'une ou l'autre des classifications suivantes :

- conférence internationale — vu la présence de ressortissants étrangers – qui, non seulement exige l'autorisation du Ministre ou du Sous-ministre, mais aussi l'implication du Ministère des Affaires étrangères et du Cabinet;
- autre conférence parrainée par le gouvernement — vu la participation spécifique d'un groupe d'intérêt particulier, l'industrie aérospatiale – qui nécessite l'autorisation du SM ou d'un délégué responsable; et
- conférence ministérielle — à laquelle seul le personnel interne participe habituellement, mais dans le cas présent, des délégués nationaux et internationaux extérieurs au MDN y étaient aussi – qui nécessite l'autorisation des commandants de commandement.

Le personnel du CT a confirmé dernièrement que la deuxième classification est celle qui convient le mieux à la Conférence sur la puissance aérienne.

La politique du CT nous a paru quelque peu ambiguë en ce qui concerne la description de ce qui constitue une activité d'accueil, et les personnes qui ont droit à l'accueil. Par exemple, l'article 7-1, alinéa 5.1(d), de la politique sur l'accueil stipule que « On peut organiser des activités d'accueil au nom de l'État quand des employés participent à des réunions ministérielles... ou à des conférences ministérielles ». Le mot « accueil » est cependant défini comme suit à l'Annexe A de la politique : « Accueil : activité pendant laquelle on offre des rafraîchissements, de la nourriture et parfois un divertissement aux *invités* des ministères ou des organismes fédéraux. » Selon l'alinéa 5.1(a) de la même politique, « Les employés de l'État *ne sont pas considérés comme des invités*. » De plus, la politique ne précise pas si les employés ont droit à l'accueil dans le cadre de conférences qui ne sont pas classifiées à titre de « conférences ministérielles ».

Nous avons aussi relevé des incohérences entre la politique du CT et celle du Ministère en ce qui concerne les conférences, l'accueil et les divertissements offerts aux visiteurs étrangers aux frais de l'État. La politique du CT impose la tenue à jour de dossiers ministériels touchant les frais d'accueil et l'inscription de ces dossiers dans le cadre du Système d'information financière du Ministère sous l'article économique 0482. La directive du Ministère sur l'accueil au Canada, la Directive administrative 8/95 du VCEMD, ne fait aucune mention de la nécessité de tenir des dossiers à jour et ne définit pas non plus le mot « fonction ».

À la lumière de ce qui précède, il convient de noter que les politiques du Ministère font à l'heure actuelle l'objet d'un examen général, et que la politique du CT relative aux conférences a été remplacée en juin 1997 par un ensemble de directives plus générales conçues pour accorder plus de marge de manœuvre. Le VCEMD entend également soumettre l'activité de conférence au Ministère à une surveillance et une responsabilisation accrues en demandant que toutes les conférences importantes figurent dans le plan d'activités du promoteur et qu'une liste des événements prévus soit transmise au moins un an à l'avance à la haute direction du Ministère. Nous voyons dans cette initiative un moyen d'assurer une autorisation, une visibilité et une responsabilisation appropriées en vue des prochaines conférences.

Conformité avec la politique du Conseil du Trésor/Ministère

Le manque de connaissance des modalités d'application régissant le parrainage d'une conférence et des activités d'accueil et l'hypothèse erronée selon laquelle il n'était pas nécessaire d'obtenir une autorisation officielle ont fait en sorte que la Conférence sur la puissance aérienne a été planifiée et s'est déroulée en contradiction avec les politiques en vigueur. En particulier, on n'a obtenu aucune autorisation appropriée pour lancer le parrainage de la Conférence et assurer la présence d'environ 450 délégués, engager des frais d'accueil supérieurs aux limites prévues en vertu des politiques, et héberger à l'hôtel d'autres personnalités que les conférenciers.

Examen de la question

Les organisateurs de la Conférence ont présumé qu'ils n'avaient besoin d'aucune autre autorisation car ils avaient déjà obtenu un appui informel pour organiser la Conférence. Le fait qu'on n'a pas engagé de personnel responsable possédant la compétence et l'expérience voulues, dès le lancement du projet, a également fait en sorte qu'on ne s'est pas conformé aux règlements prescrits. Les organisateurs ont axé leurs efforts sur la recherche d'excellents conférenciers, la présence de délégués de diverses provenances et les installations les plus convenables, pour faire en sorte que la Conférence puisse promouvoir l'image de la force aérienne et aider la haute direction à rehausser le moral et l'engagement. Même s'il semble que la plupart de ces objectifs ont été atteints, on ne s'est pas suffisamment préoccupé de respecter les formalités administratives pertinentes.

De plus, les organisateurs de la Conférence ont outrepassé leurs pouvoirs en ce qui concerne la réservation d'une section de chambres d'hôtel à l'intention des délégués à la Conférence et des conférenciers. Il est précisé au paragraphe 13 (frais de voyage) de l'OAFC 209-13 que, s'il doit effectuer des réservations en bloc auprès d'un établissement commercial, le responsable doit consulter les dispositions de la section 2 de l'OAFC 36-19, selon laquelle :

Tout achat effectué par l'entremise de TPSGC doit normalement se faire à l'aide du formulaire de demande appropriée, à moins ... (qu') on autorise l'acquisition directe dans le secteur privé... Les pouvoirs de passer directement des marchés avec l'entreprise privée ne peuvent être exercés que par les personnes qui occupent les postes désignés par le MDN comme autorités contractantes.

Rien ne prouve qu'on avait désigné l'officier d'état-major responsable des visites qui a négocié les réservations de section de chambres, ou la personne qui a signé la lettre d'entente à titre d'autorité contractante.

En plus d'outrepasser son niveau d'autorité, le personnel du Commandement aérien a pris certaines décisions en contradiction directe avec l'esprit de diverses politiques. Par exemple, une entente a été conclue pour payer les frais de voyage et d'autres frais connexes à l'intention de l'épouse d'un conférencier important. Même si les conditions de cette entente n'étaient pas conformes aux critères établis par le CT pour ce type de dépense, le gestionnaire responsable a jugé qu'il était raisonnable, dans les circonstances, que le Ministère assume ces frais. De même, le niveau de frais de voyage de certains conférenciers dépassait le montant accordé en vertu de la politique du CT et du Ministère en matière de voyage. On a cependant recueilli des sommes suffisantes auprès de sociétés commanditaires pour couvrir les dépenses de l'épouse du conférencier et d'autres dépenses qui ne sont pas autorisées habituellement. Selon le coordonnateur de la Conférence, « aucun autre conjoint n'a été invité à ce titre et aucune dépense n'a été engagée à l'intention des conjoints ». De plus, au meilleur de notre connaissance étant donné les lacunes dans les dossiers, d'autres conjoints ont confirmé avoir assisté à la Conférence à leurs frais.

En raison du peu de documents disponibles au sujet des dispositions relatives au transport, nous n'avons pas pu déterminer si les organisateurs de la Conférence se sont ou non conformés à la politique relative au transport aérien militaire à l'égard de tous les délégués voyageurs.

Même si les fonds de commandite privée ont vraiment permis de réduire les frais globaux d'organisation de la Conférence, il n'y a rien au dossier qui prouve que les coordonnateurs de la Conférence se sont conformés aux modalités et demandé conseil à cet égard. L'article 4 de la circulaire du CT du 1^{er} novembre 1995 intitulée «Financement des conférences et des séminaires » précise que :

La présente section porte sur les éléments dont les ministères doivent tenir compte au moment de recevoir un don. Cependant, elle ne vise ni à encourager ni à favoriser cette façon de recueillir des fonds. Lorsqu'ils envisagent cette méthode, les ministères doivent d'abord veiller à ce qu'il n'en résulte pas de conflits d'intérêts et que le tout soit fait de façon appropriée.

Pour éviter les cas potentiels de conflit d'intérêt, les organisateurs de la Conférence auraient dû consulter le Juge-avocat général (JAG) pour savoir s'il convenait de recueillir des dons du secteur privé pour une conférence de cette nature. Cependant, nous avons pu déterminer qu'il n'en est pas résulté de conflits d'intérêts dans le cas qui nous occupe, et que les quatorze commanditaires privés n'ont touché aucun profit tangible en échange de leur commandite. Il faut également noter que les fonds remis par les commanditaires privés pour la Conférence sur la puissance aérienne semblent correspondre à la catégorie « dons » définie dans la politique du CT. Il reste à déterminer si tel est le cas, car les sociétés donatrices peuvent avoir droit à des reçus pour fins d'impôt. Le personnel du CS Ex chargé du Programme d'éthique de la Défense a rédigé dernièrement une politique ministérielle liée aux conflits d'intérêts en ce qui concerne les commandites et les dons du secteur privé.

Nous avons également déterminé qu'il n'y a pas eu de contrat officiel relativement à l'enregistrement, à la transcription et à la présentation des actes de la Conférence. Selon les documents au dossier, les dispositions relatives à ces services ont été prises au téléphone. Même si aucun paiement n'a encore été versé pour ces services, leur coût est évalué à environ 10 000 \$, somme à laquelle il faut ajouter 10 000 \$ en frais d'impression.

4. CONTRÔLE, RESPONSABILISATION ET AUTORISATION APPROPRIÉE

Si les organisateurs de la Conférence s'étaient conformés à la politique du Ministère dès le début de la planification, ils auraient pu profiter d'un examen compétent et rigoureux qui aurait permis de déceler les problèmes potentiels. Comme on ne dispose pas de pièces justificatives appropriées au sujet des décisions prises et des dépenses engagées, une partie des dépenses effectuées dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne est difficile à justifier. De plus, comme les renseignements sont incomplets au sujet des décisions et des dépenses liées à la Conférence, la haute direction n'est pas en mesure de prendre des décisions éclairées sur l'optimisation des coûts et de s'assurer que les gestionnaires sont tenus responsables des décisions et des mesures prises. De plus, cette conférence ne peut pas servir de point de référence pour la planification de conférences similaires à l'avenir.

Contrôle et responsabilisation à l'égard des dépenses publiques

Les dépenses publiques engagées dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne n'ont pas fait l'objet d'une responsabilisation et d'un contrôle suffisants. En particulier, nous avons constaté que les exigences relatives à l'autorisation des dépenses n'ont pas été respectées, les dossiers étaient incomplets, inexacts et difficiles à consulter; les mécanismes de saisie et de suivi des frais de conférence étaient inadéquats. De plus, rien n'indique que les exigences en matière de rapports financiers énoncées dans les politiques du CT en matière de conférence et d'accueil ont été respectées. En raison de l'approche informelle employée dans l'administration de la Conférence, les renseignements relatifs aux décisions prises et aux activités entreprises sont incomplets et le Ministère s'expose à la critique du public.

Examen de la question

La politique du CT exige la tenue à jour des dossiers relatifs aux conférences parrainées par le MDN ou auxquelles assiste du personnel du Ministère et la politique du Ministère précise qu'il faut faire rapport officiellement une fois par trimestre au Sous-ministre et au Chef d'état-major de la Défense par l'intermédiaire du Vice-chef d'état-major de la Défense; or, rien ne prouve qu'on a agi de la sorte dans le cas de la Conférence sur la puissance aérienne.

Comme il n'existait pas de bureau officiel de gestion de projet, il n'y avait pas de dépôt central des renseignements liés à la Conférence. Nous avons constaté que les documents relatifs aux décisions prises et aux activités entreprises dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne étaient fragmentaires, incohérents, incomplets et très difficiles à consulter. Pour obtenir un aperçu plus complet de l'administration de la Conférence, nous avons donc jugé nécessaire de communiquer avec des membres du personnel appartenant à 13 bases canadiennes, 10 unités du QGDN, ainsi que huit unités locales et deux unités internationales, pour obtenir copie des demandes d'indemnité de déplacement qu'ils avaient remplies. Nous

avons aussi communiqué avec l'hôtel Crowne Plaza et le Sheraton pour obtenir copie des notes d'hôtel. Nous avons également eu accès au système d'information sur le transport, et obtenu des renseignements sur les vols militaires et nolisés ainsi que le service aérien commercial employé pour transporter les délégués. En même temps, nous avons obtenu des manifestes de vol de la BFC Trenton.

Même si bon nombre de renseignements au sujet des délégués concordaient, certaines anomalies sont apparues. Par exemple, dans plusieurs cas, des notes d'hôtel et des demandes d'indemnité de déplacement ont été remplies à l'égard de certaines personnes mais aucun renseignement n'était fourni au sujet de leur mode de transport vers le lieu de la Conférence. En l'absence de ces renseignements, les frais de transport aérien commercial seront probablement sous-évalués, ainsi que les autres frais de voyage des personnes qui n'ont pas présenté de demande d'indemnité. Toutefois, même si nous n'avons pas réussi à obtenir une représentation complète des décisions prises et des activités entreprises dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne, les travaux effectués nous permettent néanmoins d'affirmer avec une certitude raisonnable que nous avons pris connaissance de la majeure partie des fonds publics engagés dans le cadre de l'événement (L'Annexe B contient des renseignements sur le calcul global du prix de revient.)

Nous avons constaté, au cours de notre examen, qu'un code de ressource générale (CRG) a été assigné à toutes les unités, en précisant qu'elles devaient l'indiquer lorsqu'elles rendaient compte des dépenses liés à la Conférence sur la puissance aérienne dans le cadre du Système d'information financière du Ministère. Cependant, la plupart des unités n'ont pas employé le CRG. Il a donc été impossible d'assurer la saisie et le suivi de toutes les dépenses liées à la Conférence dans le cadre du Système d'information financière du Ministère. Nous avons aussi constaté que, même si le personnel du Contrôleur a établi un compte fiduciaire de fonds non-publics (FNP) pour séparer les dons du secteur privé des dépenses publiques, les registres comptables ne permettaient pas de faire une distinction nette entre les fonctions payées au moyen des fonds publics et celles qui l'ont été au moyen des commandites. De plus, les dons du secteur privé étaient inférieurs aux prévisions et il a fallu dépenser d'autres fonds publics pour couvrir les frais.

Pendant que nous examinions les documents disponibles, nous avons aussi remarqué que le Commandement aérien avait payé pour plusieurs délégués « absents ». Le personnel du MDN chargé d'effectuer la réservation en bloc de chambres d'hôtel nous a affirmé qu'il y a eu relativement peu de véritables « absents ». Ils ont expliqué que, lorsque les délégués annulaient leurs réservations, leurs noms n'étaient pas toujours rayés de la liste d'hôtel, même si l'on avait désigné des délégués remplaçants. Du coup, les registres d'hôtel contenaient à la fois le nom du délégué initial et celui du remplaçant, et le Ministère recevait un état de compte pour les deux. Nous avons aussi remarqué que des frais ont été facturés au Ministère à l'égard de délégués « absents » le 5 août 1997, cinq jours après la fin de la Conférence. De plus, le MDN a payé pour des « absents » qui ont assisté à la Conférence et payé leurs propres notes d'hôtel. Les frais liés aux délégués « absents » totalisaient 3 702 \$.

Fonds publics engagés sans autorisation officielle

Nous avons constaté que des frais d'organisation s'élevant à environ 152 000 \$ ont été engagés sans autorisation appropriée dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne. De plus, les frais d'organisation nets de cette conférence dépassaient d'environ 40 p. 100 les prévisions de coûts initiales du Commandement aérien, qui s'élevaient à 80 000 \$. Même si les frais d'organisation liés à la Conférence se situaient dans la moyenne des coûts selon les soumissions des organisateurs de conférence du secteur privé dans le cadre de fonctions similaires, il n'en reste pas moins que des décisions ont été prises et que des dépenses ont été engagées sans l'autorisation officielle de la haute direction. Si les organisateurs de la Conférence s'étaient conformés à la politique du CT et du Ministère, il est fort probable que les dépenses de fonds publics dans le cadre de ce projet auraient été inférieures.

Examen de la question

L'équipe de vérification a effectué un calcul du prix de revient afin de remettre au CEMFA un état complet des dépenses publiques engagées dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne et, si possible, d'établir un point de référence pour assurer la gestion rentable des prochaines conférences. L'Annexe B contient des renseignements détaillés sur les résultats de ce calcul du prix de revient.

Selon la politique du CT et celle du Ministère, les frais d'accueil supérieurs à 1 500 \$ doivent être autorisés par le SM et s'ils excèdent 5 000 \$, ils doivent être autorisés par le Ministre. Étant donné que les décisions en matière d'autorisation de dépenses liées à l'accueil ont été prises sans consulter des spécialistes en finances, on n'a pas obtenu d'autorisation préalable pour des frais d'accueil supérieurs à 1 500 \$. Les repas offerts au cours de la Conférence ont totalisé environ 65 684 \$. Une somme additionnelle de 7 727 \$ a été consacrée aux frais d'accueil ayant servi à rembourser les frais de voyage de certains conférenciers. Même si des commanditaires ont fourni 46 105 \$ pour les frais d'accueil dans le cadre de la Conférence et des activités de fermeture, si l'on soustrait les frais d'accueil liés aux activités de fermeture, il reste 41 602 \$ à soustraire de la somme totale de 73 411 \$. Par conséquent, 31 809 \$ en fonds publics ont été consacrés aux frais d'accueil au niveau local plutôt qu'au niveau ministériel. Si l'on se base sur la somme de 31 809 \$, le coût par personne pour les repas correspondait au coût moyen par personne prescrit dans la politique du CT en matière d'accueil.

En plus des frais d'accueil, le coût du logement dans un hôtel à l'intention d'autres personnalités que les conférenciers a été payé sans autorisation préalable du SM, et des frais supérieurs aux taux autorisés par le ministère n'ont pas été récupérés en ce qui concerne certains conférenciers. En somme, la Conférence a entraîné des frais d'organisation totalisant 152 000 \$ (en excluant les frais de transport militaire aérien/terrestre et de logement) – sans l'autorisation préalable officielle de la haute direction. La somme dépensée dépasse de

72 000 \$ les prévisions de coûts initiales du personnel du Commandement aérien. Cependant, si l'on tient compte des fonds de commandite, les frais d'organisation nets de la Conférence s'élèvent à 110 000 \$.

Des dépenses qui ne font pas partie des frais d'organisation ont également été engagées sans autorisation appropriée. Par exemple, bien qu'une partie des frais de logement ait servi à déléguer des unités hôtes et aurait été engagée pour n'importe quel délégué à la Conférence, une personne déléguée à titre d'autorité contractante aurait dû réserver un bloc de 300 chambres d'hôtel et signer l'entente avec l'hôtel.

Comparaison entre les prévisions de coûts du CS Ex et celles du CEMFA

En raison des lacunes au niveau des renseignements et des incohérences dans les documents de base, nous n'avons pas réussi à fournir un état complet des dépenses publiques engagées dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne. Cependant, comme on l'a fait remarquer précédemment, vu la nature et la portée du travail effectué, nous pouvons affirmer avec une certitude raisonnable que nous avons pris connaissance de la majeure partie des fonds publics engagés. Par conséquent, si l'on factorise le logement ainsi que les frais de vol commercial et nolisé, en plus des frais d'organisation réels de la Conférence, nous pouvons évaluer le coût de base de la Conférence sur la puissance aérienne à environ 287 809 \$ (en excluant le transport militaire aérien et terrestre).

Examen de la question

Avant de procéder à cette vérification, le personnel du CEMFA a dressé des prévisions de coûts à partir des renseignements disponibles en novembre 1997. Ce calcul du prix de revient, qui inclut plusieurs chiffres estimés, totalisait 193 350 \$ (en excluant les coûts d'utilisation d'avion). Il faut noter que le personnel du CEMFA n'avait pas toutes les données en main. De plus, le CEMFA n'a pas tenu compte du coût des vols commerciaux et nolisés (51 000 \$), de la production de la brochure sur la Conférence sur la puissance aérienne (27 000 \$), des dépenses pour « absents » (3 702 \$), des honoraires, et de plusieurs frais professionnels divers, incluant le matériel audiovisuel, le fret, etc. (Une comparaison détaillée figure à l'Annexe B.)

Après une collecte intensive d'information, auprès de sources internes et externes, nous avons réussi à obtenir des renseignements plus précis et plus complets à partir desquels nous pouvions baser notre calcul du prix de revient. Cependant, il reste des lacunes à combler. Par exemple, nous avons peu de renseignements sur les coûts en ce qui concerne 21 personnes qui figuraient sur la liste définitive des délégués à la Conférence. De plus, comme aucun contrat officiel n'a été conclu, nous n'avons pas de prévisions de coûts finales en ce qui concerne la préparation et la production des actes de la Conférence. Cependant, nous avons réussi à fournir des prévisions raisonnables à cet égard après avoir discuté avec le personnel responsable des Affaires publiques du CEMFA.

Nous estimons à environ 287 809 \$ le coût total de la Conférence sur la puissance aérienne, après avoir factorisé le logement, les déplacements commerciaux et nolisés ainsi que les dons du secteur privé. Les frais de transport militaire aérien et terrestre associés à la Conférence sur la puissance aérienne sont examinés en détail à l'Annexe B.

Nous sommes en faveur de l'initiative du VCEMD visant à inclure les conférences prévues au calendrier dans le plan d'activités des chefs d'armées, ainsi que dans le plan d'activités du Ministère. Cette mesure apportera aux activités liées aux conférences la visibilité et l'autorisation qui manquaient jusqu'à maintenant.

5. LEÇONS APPRISSES

Les leçons suivantes découlent des observations effectuées le cadre de la vérification de la Conférence sur la puissance aérienne. Elles visent à aider le personnel du CEMFA à mieux planifier et administrer les activités dans le cadre des prochaines conférences.

Exigences liées à la politique du Ministère/Conseil du Trésor

Dans une première étape, les organisateurs d'une conférence devraient se familiariser avec les politiques et les modalités d'application prescrites par le CT et le Ministère en matière de conférence et d'accueil. Ils peuvent à cet égard communiquer avec les BPR responsables du traitement, de l'examen et de l'autorisation des activités de conférence et d'accueil.

Les BPR responsables devraient aussi être en mesure de fournir aux organisateurs de conférence des renseignements généraux sur les éléments qui devraient figurer dans la présentation soumise au Ministère afin d'obtenir l'autorisation du CEMD/SM ou du Ministre. On éviterait ainsi les problèmes éventuels liés à la dépense des fonds publics sans autorisation appropriée. De plus, les renseignements généraux aideraient les organisateurs de conférence à s'assurer qu'il existe une documentation appropriée, étant donné que la nature des dépenses aurait fait l'objet d'un examen attentif avant d'être soumise pour approbation à la haute direction.

Équipe de gestion de projet

Une fois que les organisateurs de conférence ont bien saisi les exigences du Ministère, ils sont mieux en mesure de constituer une équipe de gestion de projet. Cette équipe devrait être formée de personnes possédant la compétence technique requise, des aptitudes en gestion de projet et des capacités au niveau de la mise en œuvre de projet. Par exemple, l'équipe devrait inclure des représentants de divers domaines, notamment les relations publiques, la comptabilité, le transport et la passation de contrats, ainsi que du personnel sur le terrain, chargé d'exécuter les tâches courantes. La continuité au niveau des membres de l'équipe devrait autant que possible faire l'objet de négociations. La présence d'une équipe consciencieuse ferait en sorte que le gestionnaire/coordonnateur de conférence disposerait de l'expertise et de l'aide nécessaires tout au long du projet, ce qui lui permettrait de prendre des décisions de gestion éclairées.

La mise sur pied d'une équipe spéciale au début du projet aiderait aussi à s'assurer que l'on dispose de ressources suffisantes pour exécuter les tâches requises de manière opportune et efficace. De plus, cette mesure réduirait les complications qui pourraient surgir en raison d'un manque de personnel dans le cadre d'un projet ou si l'on est forcé de prendre des décisions en accéléré. Dans ce genre de situation, comme ce fut le cas pour la Conférence sur la puissance aérienne, on va au plus vite et on ne tient pas compte de procédures administratives apparemment sans importance, ce qui peut engendrer des problèmes imprévus.

Assurer l'optimisation des ressources

Le personnel du Ministère devrait s'adresser à certaines organisations du secteur privé spécialisées en planification de conférences pour déterminer à combien s'élèverait un contrat pour la planification et la coordination de futures conférences par rapport à ce qu'il en coûterait en procédant uniquement à l'interne. On se rendrait peut-être compte qu'il serait moins cher dans l'ensemble et plus efficace au plan opérationnel de confier tout le processus à des spécialistes.

Plan de projet

Il serait bon de dresser par écrit un plan de projet qui expose objectifs, tâches à exécuter, calendrier, délais, compétence requise et résultats voulus. Ce plan servirait aussi de plan de travail pour assigner des tâches et faire le suivi des progrès accomplis dans le cadre des préparatifs de la Conférence. Le plan aiderait à s'assurer que les tâches sont accomplies en temps voulu et qu'il existe une piste de vérification reflétant le bien-fondé des décisions prises. La préparation de ce plan accorderait au gestionnaire/coordonnateur de la Conférence le temps d'évaluer dans quel sens évoluent les préparatifs et d'intervenir de manière proactive. Le fait d'avoir le temps d'évaluer les diverses solutions pourrait permettre de réaliser des économies.

Présentation en vue d'une approbation officielle

Le gestionnaire/coordonnateur du projet devrait préparer une présentation officielle afin de faire approuver le projet de conférence par l'autorité concernée, et transmettre cette présentation à l'autorité appropriée par l'intermédiaire du BPR intéressé. Cette présentation devrait inclure une analyse de rentabilisation en bonne et due forme et des renseignements suffisants pour aider le CEMFA à répondre facilement à de futures demandes de renseignements. La présentation aiderait à s'assurer qu'il existe une bonne piste de vérification, et épargnerait beaucoup de temps et d'effort au moment de vérifier les prévisions de coûts, le bien-fondé de l'analyse de rentabilisation et les documents d'autorisation.

Prévisions budgétaires

Une fois l'autorisation officielle obtenue, on peut alors entreprendre les tâches décrites dans le plan de projet. Il convient de dresser des prévisions budgétaires détaillées en fonction desquelles le plan de projet peut être exécuté. Au cours du processus de planification, il faudrait de temps à autre effectuer des comparaisons entre les prévisions budgétaires et les coûts réels, ce qui permettrait de jauger les dépenses et de surveiller les coûts.

Contrôle centralisé

Il doit y avoir un dépositaire commun (c.-à-d. une seule personne désignée comme responsable) pour la documentation liée au projet. Cette mesure empêcherait la dispersion des renseignements et éliminerait peut-être la situation vécue au cours de la vérification de la Conférence sur la puissance aérienne (c.-à-d. documents manquants), qui a donné lieu à des résultats non concluants quant à certains aspects des questions à l'étude.

Il y aurait lieu de consulter TPSGC avant d'effectuer des réservations en bloc en ce qui concerne l'hébergement à l'hôtel. L'agent financier de l'unité hôte devrait s'assurer que le financement est engagé à l'avance par l'unité déléguée-promotrice (c.-à-d. que les fonds sont déposés dans un compte de réserve avant qu'on n'effectue la réservation). La note d'hôtel devrait ensuite être payée par l'unité hôte et inscrite aux numéros de compte des unités concernées dans le fonds de réserve. On éviterait ainsi les problèmes survenus dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne, où l'unité hôte a dû payer pour des délégués « absents ». De plus, si les unités déléguées se rendent compte que leurs fonds risquent de servir à payer pour des délégués « absents » de leurs unités, elles s'efforceront de faire en sorte que leurs délégués assistent réellement à la Conférence.

Les vols militaires (c.-à-d. vols nolisés/militaires) devraient faire l'objet d'une réservation par l'entremise du personnel de la Direction – Transport et mouvements, qui aurait pour responsabilité de recueillir toutes les autorisations de déplacement requises ainsi que les numéros repères et de conserver des copies des manifestes, des coûts, etc. Cette mesure aiderait à exercer un meilleur contrôle sur les réservations en double et les documents manquants, et fournirait un mécanisme servant à la saisie et au suivi des coûts associés à ces vols.

Directives concernant les frais de conférence

Il est nécessaire d'émettre des directives spécifiques touchant les responsabilités financières respectives des unités participantes et hôtes au début de la planification d'une conférence. Il faut indiquer clairement dans cette directive les repas qui seront servis au cours de la Conférence et préciser si les participants pourront inscrire ces repas dans leurs demandes d'indemnité de frais de déplacement. Dans le cas de la Conférence sur la puissance aérienne, il y a eu une certaine confusion en ce qui concerne le premier message transmis, où l'on ne mentionnait pas si le petit déjeuner était fourni.

À l'avenir, les organisateurs de conférence devraient être prévenus et préparer des directives à l'intention de leur personnel au sujet des frais de voyage acceptables pour les personnalités invitées. La Directive administrative 8/95 du VCEMD en matière d'accueil au Canada contient des lignes directrices dans lesquelles les dépenses admissibles sont énumérées de manière détaillée. On éviterait ainsi des situations semblables à celle qui s'est produite après la Conférence sur la puissance aérienne, lorsque le personnel a été chargé de récupérer des sommes auprès des personnalités invitées.

Les organisateurs de conférence devraient s'assurer que l'on incite fortement les hôtes délégués à utiliser un code CRG lorsqu'ils font rapport au sujet de frais liés à une conférence. Même si l'on avait donné cette directive à toutes les unités déléguées au cours de la Conférence sur la puissance aérienne, beaucoup ne s'y sont pas conformés. De plus, les organisateurs devraient s'assurer de la tenue de dossiers complets sur tous les participants à la Conférence. Au cours de la vérification portant sur la Conférence sur la puissance aérienne, il a été difficile de déterminer le nombre de conjoints ayant accompagné les délégués à la Conférence car il n'existait pas de liste exhaustive et à jour des conjoints de participants. De plus, il y aurait lieu de mettre par écrit des directives en matière de voyage applicables aux conjoints, afin que les directives du Ministère au niveau du soutien financier soient claires.

Commandites privées

Dernièrement, le personnel chargé du Programme d'éthique de la Défense du Chef – Service d'examen (CS Ex) a rédigé une politique décrivant les modalités à respecter avant de lancer une activité relative à l'utilisation des commandites privées et des dons du secteur privé. En attendant l'approbation finale de cette politique, si le personnel du CEMFA a l'intention de faire appel au soutien privé pour assumer les frais généraux d'une conférence, il devra communiquer avec le personnel chargé du Programme d'éthique de la Défense du CS Ex. Même si le CT encourage les ministères à recourir au partage des frais ou au partenariat pour réduire les dépenses publiques dans le cadre des conférences, il n'encourage pas la sollicitation de dons du secteur privé. Les directives énoncées dans la circulaire d'information du CT sur le « Financement des conférences et des séminaires » précise que « Lorsqu'ils envisagent cette méthode de financement, les ministères doivent d'abord veiller à ce qu'il n'en résulte pas de conflits d'intérêts et que le tout soit fait de façon appropriée.»

Le soutien privé assuré dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne semble correspondre à la catégorie des dons du secteur privé selon la définition qui figure dans la politique du CT. Pour ce soutien, le donateur a droit à un reçu pour fins d'impôt. (L'O AFC 211-2 contient des renseignements plus détaillés à ce sujet.)

Évaluation de la Conférence

Des études d'évaluation devraient avoir lieu peu après la fin d'une conférence. Ce genre d'évaluation, effectuée en temps opportun, aide à transmettre le message selon lequel la haute direction attache de l'importance à la participation et à la satisfaction des délégués. Ces derniers sont alors plus enclins à formuler des suggestions et des observations utiles à la planification des conférences subséquentes. Les résultats d'une étude effectuée dans le cadre de la vérification de la Conférence sur la puissance aérienne révèlent que même si la majorité des délégués ont parlé en bien de la Conférence, beaucoup de participants ont dit qu'il aurait été bon d'effectuer l'étude plus tôt.

De plus, un rapport « post-conférence » devrait être rédigé à la fin de chaque conférence. Ce rapport pourrait être planifié dans le cadre de l'étude auprès des délégués et servirait à évaluer les points forts et les points faibles de la Conférence et à justifier les leçons apprises. Point tout aussi important, ce rapport devrait apporter à l'équipe de gestion de projet une rétroaction immédiate sur les résultats de leurs efforts.

6. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION

Recommandations

Nous recommandons que

- le CEMFA renseigne son personnel de manière à ce que les prochaines mesures prises en ce qui concerne la planification d'une conférence et les dépenses afférentes soient basées sur les documents appropriés et démontrent le bien-fondé des décisions prises;
- le CEMFA veille à ce que le personnel responsable de la planification et de l'organisation d'une conférence puisse facilement consulter la partie du présent rapport concernant les leçons apprises et qu'on envisage la possibilité de distribuer les leçons apprises partout à l'intérieur du Ministère;
- Le CEMFA veille à ce que le personnel responsable reçoive et examine les nouvelles politiques du CT et du Ministère qui régissent les activités liées aux conférences et à l'accueil et prennent les moyens appropriés pour faire en sorte que la politique du CEMFA corresponde à ces politiques;
- Le CEMFA veille à ce que ces politiques soient communiquées au personnel concerné de la force aérienne de manière efficace et en temps voulu;
- Le personnel du CEMFA chargé d'examiner les politiques du commandement en matière de conférence et d'accueil s'assure que ces politiques incluent une disposition visant à surveiller la conformité à la politique et la présentation de rapport sur l'état d'avancement des diverses activités;
- Le CEMFA donne au personnel responsable de la planification et de l'organisation des conférences la directive de communiquer avec les bureaux de première responsabilité (BPR) du Ministère et de discuter au sujet des modalités d'application avant d'entreprendre les préparatifs de la Conférence; et
- Le CEMFA désigne un point de contact en matière de commandement et de liaison avec le personnel du Ministère responsable de l'administration des politiques en matière de conférence et d'accueil. Cette mesure permettrait au personnel du CEMFA d'être mis rapidement au courant des changements au contenu, à l'interprétation et à l'application des diverses politiques. Elle permettrait aussi au CEMFA de conseiller les responsables quant à la pertinence des énoncés de politique au niveau de l'application pratique.

Réponses de la direction

Les réponses du CEMFA se résument ainsi :

- *Les membres du personnel du CEMFA ont indiqué qu'à leur avis, le rapport profitera à l'ensemble du Ministère car la politique et les directives du Ministère, et même celles du gouvernement, concernant la tenue de conférences nécessitent des éclaircissements.*
- *Conformément aux initiatives du Ministère visant à simplifier la politique, on envisage sérieusement d'abroger les Ordres du Commandement aérien sur l'hospitalité et les conférences. Cette mesure éliminerait la surcharge bureaucratique nécessaire pour s'assurer que les Ordres du Commandement aérien demeurent en harmonie avec les directives du Ministère (DOAD) et la politique du Conseil du Trésor.*
- *Le CEMFA a mis sur pied un comité de surveillance chargé de veiller à ce que tous les aspects de la Conférence fassent l'objet d'un examen et de conseils impartiaux au cours des processus de planification et de mise en application. Le comité de surveillance regroupe des spécialistes en matière de conférences, d'accueil, de commandite et de finances. Ce comité a pour but de fournir aux organisateurs de conférence l'aide et le soutien requis au début de la planification d'une conférence. Cette nouvelle mesure a porté fruit au cours de la planification et du déroulement de la Conférence des chefs d'états-majors de la force aérienne interarmées des Amériques (CONJEFAMMER) qui s'est tenue à Ottawa, du 30 mai au 4 juin 1998.*

ANNEXE A. CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Le caractère raisonnable et la pertinence des dépenses de fonds publics/non publics engagées dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne et des activités connexes de fermeture/réception ont été évalués en fonction des critères suivants :

Pertinence et caractère raisonnable des décisions de gestion prises relativement aux activités de fermeture du Commandement aérien

Aux fins de la présente vérification, les décisions de gestion ont été jugées pertinentes et raisonnables si elles :

- Correspondaient aux attentes et aux critères habituels applicables à une analyse de rentabilisation effectuée par les autorités ministérielles responsables du traitement, de l'examen et de l'autorisation de ces types d'activités;
- Se comparaient favorablement, au niveau de l'économie et de l'efficacité, à des activités similaires tenues dans le secteur privé;
- Contribuaient de façon importante à l'atteinte des objectifs ministériels en rehaussant le moral, l'*esprit de corps* et l'engagement, en reconnaissant ouvertement l'effort personnel et la réussite au niveau de la réorganisation de la force aérienne; et
- Assuraient la prestation d'un produit de qualité qui répond aux besoins et aux aspirations de la majorité des participants à un coût raisonnable pour le public.

Politique ministérielle — Pertinence et conformité

La politique ministérielle qui régit l'organisation de conférences parrainées par le MDN et le service d'accueil était jugée suffisamment pertinente et conforme si elle était :

- Claire, complète, cohérente, à jour, conforme aux fins pour lesquelles elle a été élaborée, et disponible et facile à consulter au besoin;
- Soumise à une vérification de conformité pertinente;
- Appliquée comme prévu (l'esprit de la politique était respecté);
- Si les motifs de non-admissibilité ou de non-conformité étaient bien expliqués.

Contrôle, responsabilisation et autorisation appropriée des dépenses engagées dans le cadre de la Conférence, de l'accueil et des activités connexes

Les dépenses effectuées dans le cadre de la Conférence/accueil/activités connexes étaient jugées bien contrôlées, comptabilisées et autorisées si :

- Les politiques visant à s'assurer que les dépenses sont approuvées, consignées, contrôlées et comptabilisées de manière appropriée et font l'objet d'un examen périodique étaient en vigueur, dûment mises en application et respectées;
- La structure d'autorité touchant l'autorisation des dépenses de conférence/accueil/était dûment définie, accompagnée de pièces justificatives et communiquée au personnel responsable;
- Les documents d'autorisation de dépenses figuraient au dossier et étaient disponibles au besoin;
- Les dépenses étaient dûment approuvées (signées en guise d'approbation) par du personnel autorisé conformément aux niveaux délégués et aux limites de leur pouvoir définis dans la politique ministérielle;
- Le bien-fondé de la dépense s'appuyait sur des pièces justificatives;
- Les activités de conférence/fermeture étaient planifiées et le calcul du prix de revient a été effectué;
- Il existait un mécanisme en place pour assurer le suivi et faire rapport à l'égard des dépenses effectuées dans le cadre des activités de conférence/accueil;
- Les calculs de coûts du Ministère étaient raisonnablement précis et complets;
- Il existait des pièces justificatives suffisantes pour justifier le calcul de coût;
- Les coûts étaient classifiés et attribués correctement aux articles pertinents de comptes de dépenses/financiers dans le cadre du Système d'information financière du Ministère (SIF);
- Il existait une preuve de classification et de séparation appropriées des dépenses publiques et non publiques; et
- Il existait un mécanisme visant à assurer une protection et une comptabilité appropriées des sommes reçues.

ANNEXE B. CALCUL DÉTAILLÉ DU PRIX DE REVIENT

L'équipe de vérification a procédé à un calcul du prix de revient en vue de remettre au CEMFA un état complet des dépenses publiques engagées dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne et, dans la mesure du possible, d'établir un point de référence en vue d'organiser les futures conférences de manière rentable. Même s'il nous a été impossible de fournir un état complet des fonds publics engagés en raison des lacunes et des incohérences au niveau des documents de base, nous pouvons affirmer avec une certitude raisonnable que nous avons pris connaissance de la majeure partie des dépenses engagées.

Les renseignements ont été recueillis dans le cadre d'un examen des documents disponibles, de discussions avec le personnel responsable, des demandes de renseignements à l'externe et d'une analyse approfondie. Les renseignements liés au calcul du prix de revient découlent d'un ensemble d'éléments de coûts réels, prévus et standard (*Manuel des coûts standard 1997-98*). Les coûts ont été répartis en trois catégories : logement, frais d'organisation et transport aérien/terrestre.

Comparaison entre les prévisions de coûts du CS Ex et celles du CEMFA

En novembre 1997, le personnel du CEMFA a dressé des prévisions de coûts fondées sur les renseignements disponibles avant la présente vérification et plusieurs chiffres estimés. Selon ces prévisions, les frais de logement s'élevaient à 120 200 \$, les frais d'organisation, à 111 750 \$ (en excluant les commandites du secteur privé) et les frais de transport, à 174 900 \$. Lorsqu'on débite les dons du secteur privé des frais d'organisation, le coût total prévu de la Conférence (sauf le transport militaire aérien/terrestre) s'élève à 193 350 \$.

Après avoir recueilli toutes les informations, nous avons pu obtenir des renseignements plus précis et plus complets sur lesquels nous pouvions baser notre calcul du prix de revient. Toutefois, il reste certaines lacunes au niveau des renseignements sur le prix de revient. Par exemple, nous avons des renseignements incomplets concernant 21 personnes qui figurent sur la liste définitive des délégués à la Conférence. De même, nous n'avons pas de prévision finale de coûts sur la préparation et la production des actes de la Conférence. Nous pouvons cependant fournir des prévisions raisonnables à cet égard suite à nos entretiens avec du personnel des Affaires publiques du CEMFA.

Comme le montre le Tableau 1 de la page suivante, le coût total de la Conférence sur la puissance aérienne (sauf le transport militaire aérien/terrestre) est d'environ 287 809 \$. L'écart entre les prévisions de coûts du CEMFA et celles du CS Ex s'explique du fait que les prévisions initiales du CEMFA ne tenaient pas compte de divers facteurs, notamment le coût de production d'une brochure sur la Conférence sur la puissance aérienne, l'impression des actes de la Conférence, les dépenses liées aux « absents », les honoraires, et autres frais divers (p. ex le fret, le matériel audiovisuel). De plus, les prévisions du CEMFA ne tenaient

pas compte du coût des vols commerciaux ou nolisés, même si elles incluaient des prévisions de coûts liés à l'utilisation de trois avions militaires. (Ce dernier facteur coût fait l'objet d'un examen détaillé à la rubrique Comparaison entre les aspects liés aux frais de transport opérationnels et fixes (tableau 1).

Tableau 1. Comparaison entre les prévisions de coûts du CS Ex et celles du CEMFA

CATÉGORIE DE COÛT/ÉLÉMENT	CS Ex	CEMFA	ÉCART
Logement (incl. repas et faux frais)			
Unités	117 518,35\$	-	
Commandement aérien	4 986,38\$	-	
Total- logement	122 504,73\$	120 200,00\$	2 304,73\$
Frais d'organisation			
Frais des « absents » (C Air)	3 702,07\$	0,00\$	3 702,07\$
Frais des organisateurs locaux du C Air	207,39\$	0,00\$	207,39\$
Brochure sur la Conférence sur la puissance aérienne	26 881,00\$	0,00\$	26 881,00\$
Transport (aéroport/résidences)	*	7 300,00\$	-7 300,00\$
Dépenses des invités (conférenciers, militaires à la retraite, CCCA et promoteurs)	27 776,87\$	19 000,00\$	8 776,87\$
Nourriture	65 684,00\$	70 600,00\$	-4 916,00\$
Plaques et gravure	644,00\$	700,00\$	-56,00\$
Cadeaux de représentation du Commandement	*	200,00\$	-200,00\$
Honoraires	1 200,00\$	0,00\$	1 200,00\$
Audiovisuel	2 982,08\$	0,00\$	2 982,08\$
Photographies	92,00\$	0,00\$	92,00\$
Papeterie diverse	302,25\$	2 600,00\$	-2 297,75\$
Fret (SIF)	15,12\$	0,00\$	15,12\$
Frais de représentation divers	0,00\$	800,00\$	-800,00\$
Autres coûts inscrits dans le SIF	2 105,00\$	0,00\$	2 105,00\$
Transcription des actes	514,08\$	550,00\$	-35,92\$
Publication des actes	10 000,00\$	0,00\$	10 000,00\$
Impression des actes	10 000,00\$	10 000,00\$	0,00\$
Frais d'organisation totaux	152 105,86\$	111 750,00\$	40 355,86\$
Moins les commandites privées	-41 601,82\$	-41 500,00\$	-\$101,82
Frais d'organisation nets	110 504,04\$	70 250,00\$	\$40 254,04
<i>* Le CS Ex a inclus ces coûts sous une autre rubrique</i>			
Transport civil aérien/terrestre			
Vols commerciaux	44 906,85\$	0,00\$	44 906,85\$
Vols nolisés	6 859,00\$	0,00\$	6 859,00\$
Location de véhicules (incluant l'essence)	3 034,57\$	2 900,00\$	134,57\$
Total des frais de transport des civils	54 800,42\$	2 900,00\$	51 900,42\$
TOTAL (Logement, organisation et transport des civils)	287 809,19\$	193 350,00\$	94 459,19\$

Comme les frais d'organisation liés à la Conférence sont évalués à 152 105 \$, nous avons évalué le coût par personne (fondé sur une présence moyenne de 450 délégués) à 338 \$. Nous avons employé ce coût par personne dans notre modèle en comparaison des prévisions

d'une organisation du secteur privé, au niveau des frais d'organisation liés à des conférences semblables.

Comparaison entre les aspects liés aux frais de transport opérationnels et fixes

Pour couvrir le coût de la Conférence, le Commandement aérien a utilisé le transport militaire aérien et terrestre afin de transporter les délégués à destination et en provenance du lieu de la Conférence sur la puissance aérienne. En tout, sept appareils militaires et plusieurs sièges sur des vols militaires nolisés ont servi à transporter des délégués à cette occasion. En calculant et en factorisant le coût du transport militaire terrestre et aérien, nous avons adopté une approche différente de celle du personnel du CEMFA.

Le personnel des opérations aériennes des diverses bases d'où provenaient les vols considéraient les vols comme des vols collatéraux d'instruction. Autrement dit, pour maintenir leur niveau de compétence en vol, le personnel militaire aurait dû piloter les mêmes appareils ailleurs, même s'ils avaient dû pour cela survoler leur propre localité. Par conséquent, comme le temps de vol faisait partie du contingent annuel d'heures de vol (CAHV) et qu'il était inclus dans le coût budgétisé des vols d'instruction, le Commandement aérien a conclu qu'il ne représentait aucuns frais supplémentaires pour le Ministère. Les responsables ont cependant demandé que les vols soient réservés au transport des délégués à la Conférence, et ces vols ont effectivement contribué à la réussite de la Conférence. Le personnel du Commandement aérien a également indiqué que, puisque les sièges nolisés faisaient partie d'un contrat national – facturé au Ministère peu importe que les sièges soient utilisés ou non – le Ministère n'assumait aucuns frais supplémentaires.

À la lumière de ces renseignements et des discussions tenues par la suite avec le personnel de la Direction – Comptabilité de gestion et fonction de contrôle (DCGFC), nous avons décidé d'analyser le coût du transport militaire aérien assuré dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne, en fonction des trois scénarios suivants :

1. Les vols étaient inclus dans le CAHV, et aucuns frais ne devraient donc être imputés à la Conférence.
2. On jugeait que les vols remplissaient un double objectif et donc, les frais d'utilisation des vols devaient être imputés à la Conférence.
3. Les vols avaient lieu en raison de la Conférence et le coût des vols devait donc être imputé en entier à la Conférence.

Nous avons appliqué les trois mêmes scénarios aux frais de transport terrestre. Nous avons effectué notre analyse au moyen des éléments de coût qui figurent dans le *Manuel des coûts standard*. Les prévisions de coûts touchant l'utilisation des trois appareils militaires (deux appareils Polaris et un Hercules) ont également été élaborées au moyen du *Manuel des coûts standard*. Ces données figurent dans notre analyse d'options à des fins de comparaison.

Il convient de remarquer que l'ensemble des coûts fournis dans le cas du troisième scénario sont donnés uniquement à titre d'information. Ces chiffres sont basés sur les renseignements fournis dans le *Manuel des coûts standard*, qui présente des coûts standard par heure de vol pour chacune des flottes d'appareils exploitées par les Forces canadiennes. Ces coûts standard servent de point de départ à l'analyse de coûts et aident les gestionnaires à évaluer l'impact financier des changements d'activité liés aux appareils et à comparer les coûts des options possibles. Ils incluent donc plusieurs frais fixes – y compris la dépréciation, les salaires des équipages et la maintenance d'avion – qui sont des frais sans décaissement qui ne varieraient pas malgré un changement au niveau des taux d'activité. Par exemple, même si tous les délégués avaient utilisé un vol commercial, la partie liée aux frais fixes, en ce qui concerne le total des frais de transport aérien n'aurait pas diminué. Par conséquent, dans le cadre des trois scénarios, les seuls frais de transport pertinents, si on n'emploie pas le coût zéro, sont les frais d'utilisation de l'avion, y compris les repas à bord et des frais de carburant (voir le scénario 2). On a appliqué la même méthode en ce qui concerne les frais de transport terrestre. Comme le montre le Tableau 2 ci-dessous, nous avons déterminé que les frais d'utilisation des vols militaires (scénario 2) s'élevaient à 402 469 \$, et que l'ensemble des frais liés au scénario des frais fixes (scénario 3) totalisait 793 482. Les prévisions de coûts du CEMFA (172 000 \$) sont « basées sur les coûts horaires marginaux d'utilisation de chaque type d'appareil » ayant servi à transporter les délégués à destination et en provenance du lieu de la Conférence sur la puissance aérienne. Comme on l'a indiqué auparavant, on a employé à cette occasion deux appareils Polaris et un Hercules.

Tableau 2 : Analyse des options de coûts du transport aérien/terrestre dans le cadre de la Conférence sur la puissance aérienne

TRANSPORT AÉRIEN ET TERRESTRE	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Prévisions de coûts du CEMFA
Transport militaire aérien/terrestre				
Vols — appareil militaire	0,00\$	398 011,00\$	788 721,80\$	172 000,00\$
Repas à bord	4 238,12\$	4 238,12\$	4 238,12\$	-
Transport terrestre	0,00\$	129,53\$	432,36\$	-
TOTAL : Transport aérien et terrestre	4 238,12\$	402 468,65\$	793 482,28\$	172 000,00\$