

2003



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 10
Autres observations de vérification
Annexes

125
OAG
BVG
1878-2003



Bureau du vérificateur général du Canada



Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125^e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte dix chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2003, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/2-15F
ISBN 0-662-75131-0



Chapitre

10

Autres observations de vérification

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Parc Downsview Park Inc.	3
Le gouvernement a pris des mesures visant à régler les questions que nous avons soulevées dans nos rapports antérieurs sur la création d'un parc urbain	3
Affaires indiennes et du Nord Canada	7
Le Ministère doit améliorer le processus d'intervention des tiers administrateurs	7
Achat de deux aéronefs Challenger par le gouvernement	16
Dans le cadre d'un contrat de 101 millions de dollars visant l'achat de deux aéronefs Challenger destinés au transport de dignitaires, on n'a pas tenu compte du principe d'économie, et les pratiques prévues ont été contournées	16
Ressources naturelles Canada	24
Il faut améliorer les contrôles sur les paiements de contribution et le matériel scientifique	24
Les activités de surveillance indépendante visant les organismes de sécurité et de renseignement	36
Il y a manque de cohérence quant au degré de surveillance et aux obligations de divulgation auxquels les organismes de sécurité et de renseignement sont soumis	36
L'excédent du Compte d'assurance-emploi	47
Non-respect de l'esprit de la <i>Loi sur l'assurance-emploi</i>	47



Autres observations de vérification

Points saillants

10.1 Ce chapitre joue un rôle particulier dans notre rapport. Les chapitres présentent habituellement les constatations découlant de vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans le chapitre « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications. Celles-ci peuvent correspondre à des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, de sociétés d'État et d'autres entités, à des vérifications de l'optimisation des ressources, ou encore à des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par les tiers. Comme ces observations portent sur des questions particulières, elles ne devraient pas être appliquées à des questions connexes ni servir à tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

10.2 Nos observations dans ce chapitre portent sur les nouvelles questions suivantes :

- Affaires indiennes et du Nord Canada — Le Ministère doit améliorer le processus d'intervention des tiers administrateurs
- Achat de deux aéronefs Challenger par le gouvernement — Dans le cadre d'un contrat de 101 millions de dollars visant l'achat de deux aéronefs Challenger destinés au transport de dignitaires, on n'a pas tenu compte du principe d'économie, et les pratiques prévues ont été contournées
- Ressources naturelles Canada — Il faut améliorer les contrôles sur les paiements de contribution et le matériel scientifique
- Les activités de surveillance indépendante visant les organismes de sécurité et de renseignement — Il y a manque de cohérence quant au degré de surveillance et aux obligations de divulgation auxquels les organismes de sécurité et de renseignement sont soumis

10.3 Le Comité permanent des comptes publics nous a demandé de continuer de signaler au Parlement les questions déjà soulevées, mais qui n'ont pas encore été réglées. Dans ce chapitre, nous présentons les résultats de notre suivi de deux de ces questions :

- Parc Downsview Park Inc. — Le gouvernement a pris des mesures visant à régler les questions que nous avons soulevées dans nos rapports antérieurs sur la création d'un parc urbain
- L'excédent du Compte d'assurance-emploi — Non-respect de l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*

Parc Downsview Park Inc.

Le gouvernement a pris des mesures visant à régler les questions que nous avons soulevées dans nos rapports antérieurs sur la création d'un parc urbain

En résumé

Tous les ans, depuis octobre 2000, nous avons signalé que le gouvernement du Canada n'a pas demandé au Parlement l'autorisation claire et explicite de créer et d'exploiter un parc urbain par l'entremise de la société Parc Downsview Park Inc. En conséquence, le Parlement n'a pas donné cette autorisation. En outre, il n'a pas autorisé la dépense de fonds publics à cette fin.

Nous avons également signalé des irrégularités dans le transfert de fonds de la Défense nationale pour l'aménagement du parc, ainsi que des lacunes dans la structure organisationnelle adoptée pour Parc Downsview.

Notre vérification de suivi a révélé que le gouvernement a pris des mesures visant à régler ces questions. Bien qu'il n'ait pas demandé l'autorisation claire et explicite du Parlement pour la création et l'exploitation de la société, le gouvernement a fait de Parc Downsview une société d'État réputée être une société-mère. Celle-ci rendra compte désormais au Parlement par l'intermédiaire du ministre responsable, présentement le ministre des Transports. De plus, le gouvernement s'efforce de corriger les irrégularités relevées dans le transfert de fonds de la Défense nationale et de combler les lacunes dans la structure organisationnelle de Parc Downsview.

Objectif de la vérification

10.4 L'objectif de notre vérification était de faire le suivi des questions soulevées au sujet de Parc Downsview dans nos précédentes observations de vérification et de faire rapport sur les progrès accomplis.

Contexte

10.5 La société Parc Downsview a été établie à la suite de la fermeture de la base des Forces canadiennes de Toronto, annoncée dans le budget du gouvernement de 1994. La seule référence à Parc Downsview se trouve dans le document *Incidences du Budget, Défense nationale*, dont faisait état le budget de 1994, selon lequel « les terres [...] qui sont associées à l'emplacement de Parc Downsview seront conservées à perpétuité et en fiducie; il s'agira principalement d'un espace vert unique en milieu urbain qui sera maintenu pour le plaisir des générations à venir ».

10.6 En avril 1997, le gouvernement a rendu un décret autorisant la Société immobilière du Canada limitée à établir une filiale chargée d'aménager un parc urbain. La Société immobilière du Canada limitée a constitué Parc Downsview, filiale en propriété exclusive, en juillet 1998. Les membres du conseil de direction ont été officiellement nommés en février 1999 et Parc Downsview a commencé ses activités en avril 1999.

Questions **Autorité du Parlement**

10.7 Généralement, lorsqu'une nouvelle société d'État dotée de caractéristiques uniques est créée, elle reçoit un mandat du Parlement au moyen d'une loi établissant une société d'État mère. Le gouvernement a choisi de faire de Parc Downsview une filiale de la Société immobilière du Canada limitée. Il suffisait alors d'un décret pour autoriser la constitution en société de Parc Downsview.

10.8 Comme nous l'avons noté dans nos rapports des trois dernières années, à l'exception des paiements effectués par la Défense nationale pour l'aménagement du parc, le gouvernement, y compris la Société immobilière du Canada limitée, a respecté toutes les exigences administratives et légales applicables lorsqu'il a établi Parc Downsview. Toutefois, l'ensemble des étapes successives a eu pour effet d'exclure le Parlement de la prise de décision. Le mandat de Parc Downsview n'a pas été soumis au Parlement pour que celui-ci l'étudie et l'approuve.

10.9 En 2002, le Comité permanent des comptes publics, un comité de la Chambre des communes, a tenu une audience sur cette question et formulé cinq recommandations, entre autres une recommandation indiquant que le Bureau du Conseil privé devrait chercher à obtenir l'autorisation du Parlement pour constituer Parc Downsview en société d'État mère.

10.10 Dans sa réponse de mai 2003 aux recommandations du Comité, le gouvernement affirme que la structure organisationnelle en place est conçue pour remplir l'engagement qu'il a pris dans le budget de 1994 présenté au Parlement. Le gouvernement ajoute que la responsabilité financière des sociétés d'État établie dans la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit déjà des mécanismes rigoureux visant à assurer la transparence et la reddition de comptes par Parc Downsview, et ce, par l'intermédiaire de sa société d'État mère.

10.11 Cependant, le 3 septembre 2003, le gouvernement a apporté une série de modifications au cadre légal de Parc Downsview. Entre autres, il a rendu un décret en vertu duquel toutes les dispositions de la partie X de la *Loi* s'appliquent désormais à Parc Downsview comme s'il s'agissait d'une société d'État mère. Essentiellement, Parc Downsview demeure une filiale à part entière de la Société immobilière du Canada limitée, mais elle rendra compte de ses activités comme une société d'État mère. Elle aura, par exemple, son propre conseil d'administration et présentera son propre plan d'entreprise ainsi que son propre rapport annuel au Parlement par l'intermédiaire du ministre responsable.

10.12 Ainsi, bien que le Parlement n'ait pas eu l'occasion d'autoriser officiellement la création et l'exploitation du parc, la société Parc Downsview est devenue entièrement autonome et elle doit désormais rendre compte directement au Parlement par l'intermédiaire de son ministre responsable (présentement, le ministre des Transports) comme si elle était une société d'État mère.

Fonds publics versés pour l'aménagement du parc

10.13 Dans des rapports de vérification antérieurs, nous avons signalé que des fonds provenant du crédit 1 de la Défense nationale ont été utilisés pour l'aménagement du parc au lieu de servir aux activités du Ministère. Nous avons mis l'information à jour, à la lumière d'un bilan récent dressé par la Défense nationale sur toutes les opérations passées conclues avec Parc Downsview, lesquelles s'établissent ainsi :

- Entre 1996 et 2000, la Défense nationale a versé environ huit millions de dollars à Parc Downsview pour des dépenses liées à l'aménagement du parc (les paiements ont été faits à la Société immobilière du Canada limitée jusqu'en avril 1999 et, par la suite, à la société Parc Downsview). À notre avis, ces dépenses n'auraient pas dû être imputées au crédit 1 de la Défense nationale, crédit que le Parlement avait autorisé aux fins des dépenses de fonctionnement du Ministère.
- De plus, au cours de la même période, la Défense nationale a permis à la Société immobilière du Canada limitée et à la société Parc Downsview de conserver environ sept millions de dollars de recettes provenant de la location de propriétés du Ministère. Ces recettes auraient dû être versées au Trésor.

10.14 Dans sa réponse au rapport de 2002 du Comité sur Parc Downsview, le gouvernement a laissé savoir qu'il prenait des mesures pour corriger les irrégularités relevées au sujet du crédit 1 de la Défense nationale. À cet effet, nous avons relevé que la Défense nationale avait inclus les montants, lesquels se chiffraient à quelque 15 millions de dollars, dans ses comptes débiteurs présentés dans les Comptes publics pour l'exercice clos le 31 mars 2003. Nous avons également appris que le Ministère entend prendre des mesures pour corriger ces irrégularités.

10.15 Nous avons signalé dans de précédentes observations qu'en 2001, le gouvernement a conclu une importante opération qui a eu pour effet d'injecter environ 19 millions de dollars en espèces dans les activités de programme de Parc Downsview. Nous avons conclu à l'époque — et nous sommes toujours du même avis — qu'il aurait été préférable, compte tenu de l'importance du projet et de la nature de l'opération, d'obtenir l'autorisation officielle du Parlement.

Structure organisationnelle

10.16 Dans les rapports précédents, nous avons également noté que l'on n'avait pas envisagé toutes les implications de la structure organisationnelle de la société au moment où l'on a créé Parc Downsview. Ainsi, la structure utilisée pour établir le nouveau parc reposait sur l'hypothèse que Parc Downsview, par l'intermédiaire d'une fondation, pourrait recevoir des dons de charité et s'en servir pour aménager le parc. Cependant, aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la fondation ne peut donner des fonds qu'à un « donataire reconnu ». Parc Downsview n'est pas un « donataire reconnu » aux fins de l'impôt sur le revenu parce que la société a été établie en tant qu'entité à but lucratif, à des fins commerciales, et qu'elle est imposable.

10.17 Le 16 septembre 2003, une Proclamation royale statuait que la société Parc Downsview était désormais assujettie à la *Loi sur le fonctionnement des sociétés du secteur public*. De société non mandataire, Parc Downsview devenait une société mandataire en vertu de cette proclamation. Cela signifie que la société se verra octroyer certains privilèges habituellement réservés à l'État. Citons, entre autres privilèges, qu'un don fait à une société d'État mandataire est habituellement considéré être un don fait à l'État. Selon la direction de Parc Downsview, il s'agit là d'une mesure visant à combler les lacunes de la structure organisationnelle, et ce, afin de rendre la société admissible aux dons de charité.

Conclusion

10.18 Le gouvernement a pris des mesures afin de régler les questions que nous avons soulevées dans nos précédents rapports sur Parc Downsview. Nous croyons que le gouvernement aurait dû donner au Parlement l'occasion d'étudier et d'autoriser la création et l'exploitation d'un parc urbain. Toutefois, en raison des mesures récentes que le gouvernement a prises, Parc Downsview rendra désormais compte de ses activités directement au Parlement, comme si elle était une société d'État mère. Elle le fera par l'intermédiaire du ministre responsable, présentement le ministre des Transports. De plus, le gouvernement prend d'autres mesures pour corriger les irrégularités relevées au sujet des opérations du crédit 1 de la Défense nationale ainsi que les lacunes de la structure organisationnelle de Parc Downsview.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto

Directeur principal : Alain Boucher

Directeur : Amjad Saeed

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Affaires indiennes et du Nord Canada

Le Ministère doit améliorer le processus d'intervention des tiers administrateurs

En résumé

Le Ministre a le droit d'intervenir si une collectivité des Premières nations, qui assure la prestation d'un programme ou d'un service conformément à une entente de financement conclue avec Affaires indiennes et du Nord Canada, manque à ses obligations. La politique d'intervention du Ministère (2001) prévoit trois niveaux d'intervention selon la gravité des circonstances. Au niveau d'intervention le plus élevé, le Ministère nomme un tiers chargé d'assurer l'administration de l'entente de financement jusqu'à ce que les problèmes soient réglés.

Nous avons constaté que la sélection des tiers administrateurs n'était pas conforme aux principes fondamentaux d'ouverture et de transparence de la Politique sur les paiements de transfert du gouvernement. Nous avons également relevé plusieurs faiblesses dans l'administration par le Ministère du processus de gestion par des tiers administrateurs.

En avril 2003, le Ministère a approuvé la politique sur les séquestres-administrateurs (les tiers administrateurs), une nouvelle politique visant à améliorer le processus. Celle-ci comporte l'exigence suivante : l'administrateur doit être choisi conformément aux principes et aux pratiques de base de passation des marchés. Nous avons étudié la politique et constaté qu'elle ne corrigeait pas certaines des faiblesses que nous avons décelées. Le Ministère doit combler les lacunes de la nouvelle politique et élaborer une stratégie ainsi qu'un plan d'action pour que cette politique soit appliquée dans toutes les régions.

Objectif de la vérification

10.19 L'objectif de cette vérification était de déterminer si le processus de gestion par des tiers administrateurs est conforme aux principes d'ouverture et de transparence établis dans la Politique sur les paiements de transfert du gouvernement et dans la politique d'intervention d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Nous nous attendions à ce que :

- la décision d'intervenir soit prise au moment opportun;
- la sélection de l'administrateur se fasse de façon ouverte et transparente;
- l'on tienne compte du point de vue des Premières nations dans l'administration de la politique sur les séquestres-administrateurs;
- le Ministère contrôle de façon périodique le rendement de l'administrateur;
- l'entente de financement avec l'administrateur prévoit l'établissement d'une capacité de gestion chez la Première nation concernée ainsi qu'une stratégie pour mettre fin à l'intervention;

- la nouvelle politique du Ministère sur les séquestres-administrateurs (entrée en vigueur en avril 2003) corrige les faiblesses que nous avons relevées dans la mise en œuvre de ce type de gestion.

Contexte

10.20 Affaires indiennes et du Nord Canada est chargé de l'exécution d'une vaste gamme de programmes et de services destinés aux Indiens inscrits vivant dans les réserves.

10.21 Les collectivités des Premières nations administrent 85 p. 100 des fonds liés aux programmes du Ministère au moyen d'ententes de financement, lesquelles prennent en général la forme d'ententes de contribution types. Celles-ci sont assorties de diverses conditions, entre autres le droit d'intervention du Ministre.

10.22 Les ententes de financement prévoient l'intervention du Ministre dans les circonstances suivantes :

- la collectivité bénéficiaire ne respecte pas une ou plusieurs conditions de l'entente;
- le vérificateur a formulé une récusation ou une opinion défavorable sur les états financiers de la collectivité bénéficiaire;
- le conseil a accumulé un déficit équivalant à 8 p. 100 ou plus de ses recettes annuelles totales;
- le Ministère a un motif raisonnable de croire, sur la foi de preuves substantielles, que la santé, la sécurité ou le bien-être des membres de la collectivité bénéficiaire sont mis en péril.

L'intervention est censée être un processus temporaire.

10.23 Les ententes de financement prévoient trois niveaux d'intervention, selon la gravité du manquement. Dans l'intervention de faible niveau, le chef et le conseil d'une Première nation élaborent un plan de redressement expliquant la façon dont le manquement sera corrigé. Dans l'intervention de niveau moyen, la Première nation nomme un cogestionnaire indépendant qui, de concert avec le chef et le conseil, gère le financement et les obligations de la Première nation en vertu de l'entente de financement. Dans l'intervention de niveau élevé, on nomme un tiers pour gérer ce financement et ces obligations en vertu de l'entente de financement.

10.24 Lors de notre vérification de décembre 2002 portant sur le nombre considérable de rapports que le gouvernement fédéral exige des Premières nations, nous avons relevé certains problèmes liés au processus de gestion par des tiers administrateurs. Nous avons donc décidé d'examiner ce processus de plus près.

10.25 Sur les 614 Premières nations vivant au Canada, 32 faisaient l'objet d'une gestion par des tiers administrateurs lors de notre vérification. Nous avons examiné les ententes de financement de dix Premières nations qui sont à l'heure actuelle gérées de cette façon dans quatre régions. Nous avons visité une de ces régions.

10.26 Nous avons examiné l'administration du processus de gestion par des tiers administrateurs à la lumière de la politique d'intervention du Ministère. Nous nous sommes également appuyés sur la Politique sur les paiements de transfert du gouvernement parce que celle-ci s'applique au type d'ententes de financement utilisées par le Ministère pour engager ces administrateurs. Même si la Politique sur les paiements de transfert permet diverses applications, elle n'exige pas le recours à des appels d'offres publiques. Par conséquent, elle ne constitue peut-être pas le moyen le plus approprié de retenir par contrat les services de ces administrateurs. Le Ministère aurait pu suivre la politique sur les marchés de l'État pour obtenir leurs services. En effet, celle-ci exige que l'on procède par appels d'offres publiques pour les contrats, alors que les paiements de transfert servent le plus souvent à financer les bénéficiaires admissibles au titre des programmes. Pendant notre examen, le Ministère a approuvé une nouvelle politique visant à améliorer le mode de gestion par des tiers administrateurs, politique dans laquelle l'on retrouve plusieurs des exigences du *Règlement sur les marchés de l'État*. Nous avons décidé d'étudier la nouvelle politique pour voir si elle réglait les problèmes que nous avons observés.

Questions **Ouverture et transparence**

10.27 Dans la plupart des cas, nous avons constaté que les fonctionnaires des bureaux régionaux du Ministère sélectionnaient les administrateurs à partir d'une liste de candidats qu'ils connaissaient dans la région. Ils téléphonaient à des candidats de la liste ou les invitaient à répondre aux appels d'offres visant le recrutement des administrateurs. Rien n'indiquait qu'il y ait eu des soumissions ou des appels d'offres publiques pour le travail et, dans la région que nous avons visitée, rien n'indiquait que le personnel du Ministère ait reçu des directives sur la façon d'évaluer les soumissions. Les fonctionnaires régionaux nous ont dit que la liste des candidats incluait le nom de personnes ayant de l'expérience comme séquestres-administrateurs.

10.28 Seulement un des quatre dossiers de gestion par des tiers administrateurs que nous avons examinés dans la région visitée contenait les critères utilisés pour sélectionner l'administrateur à partir de la liste des candidats de la région. Les autres dossiers ne contenaient pas de critères de sélection ni de documentation officielle précisant le processus de sélection à utiliser, ni les raisons pour lesquelles un candidat avait été choisi plutôt qu'un autre.

10.29 La nouvelle politique fournit des directives claires sur la manière de choisir les tiers administrateurs. Cela est important compte tenu que, dans la région que nous avons visitée, les administrateurs demandaient entre 195 000 \$ et 312 000 \$ par année en honoraires puisés à même le financement des Premières nations. Les bureaux régionaux devront établir une liste de personnes ou d'entreprises qualifiées en s'appuyant sur onze critères explicites, auxquels d'autres peuvent s'ajouter, le cas échéant, et en utilisant des mécanismes d'appels d'offres. Le processus deviendrait ainsi plus ouvert, plus transparent et plus conforme à la Politique sur les paiements de transfert du gouvernement.

Participation des Premières nations

10.30 La prise en compte du point de vue des Premières nations lors du choix des tiers administrateurs a varié au fil des ans dans la région que nous avons visitée. Selon les représentants d'une Première nation, le fait d'avoir demandé aux dirigeants de la collectivité d'examiner les soumissions et d'interviewer les candidats a contribué à l'établissement de bonnes relations de travail entre le chef et le conseil et, éventuellement, l'administrateur nommé. Dans d'autres cas, les fonctionnaires du Ministère n'avaient pas invité les représentants des Premières nations à participer au processus de sélection. Certains de ces représentants avec lesquels nous nous sommes entretenus nous ont dit que cela avait partiellement contribué à rendre médiocres les relations entre les collectivités et les administrateurs (voir la pièce 10.1).

Pièce 10.1 Point de vue des Premières nations sur le processus de gestion par des tiers administrateurs

Nous avons entamé notre vérification en demandant aux représentants des collectivités des Premières nations leur point de vue sur la gestion par des tiers administrateurs et sur le bon fonctionnement de ce mode de gestion.

Voici certains de leurs commentaires :

- Affaires indiennes et du Nord Canada doit travailler davantage avec les collectivités avant d'avoir recours à des tiers administrateurs.
- Le Ministère doit constituer une équipe de gestionnaires qualifiés qui puisse travailler avec une collectivité donnée afin de coordonner l'établissement des compétences.
- Le processus d'adjudication de marchés de services utilisé pour le recrutement des administrateurs n'est ni clair ni transparent.
- Le Ministère doit consulter le chef de bande et le conseil lors de la sélection de l'administrateur, et ce, par l'entremise d'un processus élaboré conjointement.
- Plusieurs des administrateurs recrutés ne travaillent pas dans la collectivité et ne s'y rendent que deux fois par mois pour remettre des chèques.
- L'administrateur recruté doit être présent dans la collectivité de façon plus régulière afin d'aider à établir la capacité de gestion et des liens avec la collectivité.
- Les honoraires de ces administrateurs sont élevés.
- Il n'existe pas de processus de règlement des différends concernant les décisions prises par ces administrateurs.

10.31 Les représentants des Premières nations que nous avons rencontrés ont laissé entendre que leur point de vue est nécessaire pour rendre la gestion par les administrateurs plus efficace. Toutefois, les fonctionnaires des bureaux régionaux du Ministère nous ont indiqué que, dans la plupart des cas, il serait inopportun de laisser la Première nation participer au processus de sélection de l'administrateur. Ils ont dit qu'ils envisageraient cependant de demander aux Premières nations de les aider à dresser la liste de personnes ou de sociétés qualifiées. La nouvelle politique ne prévoit aucune participation des Premières nations au processus de sélection.

Évaluation du rendement des administrateurs

10.32 La région que nous avons visitée n'avait pas de cadre redditionnel ni de cadre de gestion axé sur les résultats. Les ententes de financement avec des tiers administrateurs stipulent que ceux-ci doivent effectuer un examen mensuel détaillé de la situation financière de la Première nation; néanmoins, nous avons trouvé peu de preuves que les fonctionnaires d'Affaires indiennes et du Nord Canada avaient évalué le rendement de l'administrateur dans la région visitée. Ainsi, le Ministère doit s'assurer que les administrateurs sont présents au sein de la collectivité des Premières nations, comme l'exigent les modalités des ententes de financement. Les fonctionnaires de trois régions nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas préciser à quelle fréquence l'administrateur se rendait au sein d'une Première nation donnée.

10.33 Compte tenu des fonds gérés par ces administrateurs (de 4,9 millions de dollars à 50 millions de dollars par année dans la région que nous avons visitée) et des honoraires qu'ils demandent, nous nous attendions à ce que le contrôle et l'évaluation du travail des administrateurs par le Ministère soient plus rigoureux. Même si la nouvelle politique sur les séquestres-administrateurs exige de ces derniers qu'ils élaborent des plans de redressement et de réduction de la dette — lesquels peuvent être utilisés pour surveiller leur rendement —, il faut que des critères de contrôle et d'évaluation plus précis soient utilisés.

Caractère opportun des interventions

10.34 S'il veut intervenir en temps opportun, le Ministère doit agir avant que la Première nation ne s'endette trop. Nous avons relevé plusieurs cas où le déficit accumulé des Premières nations était très élevé; une intervention aurait dû avoir lieu bien avant d'atteindre ce niveau, mais ce ne fut pas le cas. De plus, les vérificateurs s'étaient récusés ou avaient donné une opinion défavorable relativement à la situation financière pendant plusieurs années consécutives sans que le Ministère n'intervienne à quelque niveau que ce soit. Si celui-ci tarde à intervenir, la dette peut augmenter au point de devenir impossible à gérer. Certaines Premières nations dans la région que nous avons visitée avaient accumulé des déficits totalisant entre 22 p. 100 et 55 p. 100 de leur financement total annuel du gouvernement. Fondée sur des indicateurs financiers et sur une évaluation de la volonté de collaboration du chef et du conseil, la politique d'intervention à des niveaux de plus en plus élevés est raisonnable. Cependant, le succès de toute intervention repose en fin de compte sur le moment où elle est faite et la façon dont elle est faite, de sorte que la situation ne se détériore pas davantage et que les problèmes sous-jacents puissent être réglés.

Stratégie en vue d'établir une capacité de gestion au sein des Premières nations pour mettre fin au recours à des tiers administrateurs

10.35 Dans la région visitée, les chefs et les conseils des Premières nations en régime de gestion par des tiers administrateurs peuvent demander du financement afin d'améliorer leur capacité de gouvernance. Le chef et le conseil, parfois avec l'aide d'un conseil tribal régional, font d'abord une

évaluation officielle de ce besoin. C'est là un processus qui semble acceptable, mais qui peut être lent, d'après nos informations, selon que le chef et le conseil acceptent ou non de reconnaître la réalité de ce besoin.

10.36 Une autre façon d'établir cette capacité consiste à accroître les compétences professionnelles du personnel des Premières nations; selon les représentants des collectivités, cela ne s'est pas fait. Les administrateurs nous ont dit avoir donné de la formation en comptabilité et en administration générale aux employés qui en ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités de gestion. Toutefois, ils ne préparent pas de plans de formation s'étendant à tout le personnel. Dans les dossiers que nous avons examinés, nous n'avons pas trouvé de stratégie ni de plan visant à mettre fin aux interventions. Les Premières nations ont dû accepter que les interventions à divers niveaux se poursuivent durant plusieurs années.

10.37 La nouvelle politique prévoit l'élaboration d'un plan de redressement par l'administrateur (si possible, avec le concours du chef et du conseil). Le plan de redressement de l'administrateur contient des dispositions visant l'établissement d'une capacité et l'offre de cours de formation. Toutefois, la nouvelle politique ne traite pas la question de savoir qui doit renforcer les compétences en gestion du chef et du conseil.

10.38 Les fonctionnaires du Ministère nous ont dit que pour être efficace, le personnel de l'administrateur doit avoir des compétences précises dans les secteurs qui posent problème au sein de la collectivité, par exemple la gestion des programmes sociaux. Ils ont proposé que cela fasse partie des critères de sélection du séquestre-administrateur d'une Première nation. La nouvelle politique renferme des dispositions permettant aux fonctionnaires des bureaux régionaux de choisir des administrateurs dotés de compétences précises.

Politique sur la réduction de la dette

10.39 Dans la plupart des cas que nous avons examinés, l'administrateur avait produit un plan de réduction de la dette de la collectivité et il en avait commencé l'application. Dans le cadre de ce que l'on nomme le processus de frein à l'escalade, les fonctionnaires de la région visitée avec lesquels nous sommes entretenus avaient établi une cible annuelle de réduction de la dette équivalant à 10 p. 100 des recettes. Dans le cas des Premières nations lourdement endettées, cela pourrait signifier au moins huit ans de gestion par des tiers administrateurs.

10.40 Dans la région visitée, les fonctionnaires ne permettaient pas à l'administrateur de rembourser les dettes contractées par la collectivité antérieurement à son mandat, et ce, tant qu'il n'avait pas obtenu un excédent à la fin de l'exercice. Les créanciers pouvaient alors être payés sous réserve de l'approbation du Ministère et au pro rata, quel que soit le taux d'intérêt exigé par le créancier. Certains administrateurs nous ont dit qu'il leur est interdit de négocier avec les créanciers pour qu'ils acceptent le remboursement d'un pourcentage de la dette, ou le remboursement des dettes dont les taux d'intérêt sont les plus élevés. Selon un administrateur, il devrait pouvoir

négocier avec les créanciers pour obtenir des remboursements à taux réduits et emprunter ensuite pour rembourser tous les créanciers. Certains administrateurs ont également affirmé que malgré la politique s'opposant au remboursement des anciennes dettes, ils avaient été contraints par des fournisseurs à rembourser des dettes au complet s'ils voulaient obtenir des fournitures essentielles, telles que des manuels scolaires.

10.41 Même si la nouvelle politique porte à croire que les discussions avec les créanciers et la renégociation de dettes peuvent être permises, les administrateurs de la région visitée n'avaient pas reçu de directives en ce sens.

Trois dernières questions

10.42 Nous avons cerné trois autres questions dignes de mention. En premier lieu, la politique ne prévoit pas de mécanisme officiel de règlement des différends qui ont trait aux décisions prises par l'administrateur dans les cas qui ont des incidences sur les personnes. Les fonctionnaires des régions nous ont dit qu'ils donnaient suite spontanément aux préoccupations soulevées par des personnes à mesure qu'ils en prenaient connaissance. Compte tenu du fait que le tiers administrateur n'a pas à rendre compte ni au chef ou au conseil ni à la Première nation, mais seulement au Ministère, celui-ci devrait songer à combler cette lacune.

10.43 En deuxième lieu, nous avons remarqué que le Ministère n'a pas effectué d'évaluation ou d'analyse coûts-avantages du processus d'intervention des tiers administrateurs.

10.44 Enfin, les fonctionnaires du Ministère nous ont laissé savoir que la mise en œuvre de la nouvelle politique sur les séquestres-administrateurs est en cours (exercice 2003-2004). On nous a dit que cette mise en œuvre est contrôlée par le Ministère à l'aide d'examens de la conformité. Cependant, il n'existe pas encore de plan officiel de mise en œuvre.

Conclusion

10.45 La sélection des tiers administrateurs dans les régions visitées n'était pas un processus clair et transparent, tenant systématiquement compte du point de vue des Premières nations. Le Ministère ne contrôlait pas et n'évaluait pas adéquatement le travail des administrateurs. Il ne s'assurait pas non plus que les ententes voient à l'établissement d'une capacité de gestion au sein des Premières nations. La nouvelle politique sur les séquestres-administrateurs comble certaines des lacunes que nous avons constatées dans l'administration du processus d'intervention par des tiers administrateurs, mais elle ne les comble pas toutes. Le Ministère doit voir à ce que les règles énoncées dans sa nouvelle politique soient suivies de sorte que la sélection des administrateurs et leur gestion soient transparentes pour toutes les parties concernées, surtout les Premières nations. Enfin, le Ministère doit utiliser plus rapidement et de manière plus efficace les deux premiers niveaux d'intervention de façon à réduire le recours à des tiers administrateurs.

10.46 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait ajouter à sa nouvelle politique sur les séquestres-administrateurs, les éléments suivants :

- la possibilité pour les Premières nations d’avoir leur mot à dire;
- le renforcement des compétences en gestion du chef et du conseil;
- un processus de règlement des différends.

Réponse du Ministère.

Possibilité pour les Premières nations d’avoir leur mot à dire. La vérification a indiqué que la politique sur les séquestres-administrateurs ne permet pas aux Premières nations de participer au processus de sélection des tiers administrateurs.

Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît que la manière la plus efficace de remédier à la mise en œuvre inefficace des programmes et services consiste à faire participer les Premières nations au processus visant à corriger la situation. Cependant, il ne serait pas réaliste de faire participer les Premières nations à la sélection de l’administrateur dans la plupart des situations où la gestion par un tiers administrateur s’impose. Notre politique d’intervention stipule qu’un des facteurs déterminants à prendre en compte dans les interventions d’un tel niveau est l’absence de volonté de la part du conseil de faire face à la situation à l’origine du manquement aux conditions de l’entente de financement. Au nombre des facteurs à considérer à cet égard pourraient figurer des différends sur les élections qui mineraient la capacité du conseil de mettre en œuvre les programmes et services. Les tiers administrateurs doivent bien souvent prendre des décisions difficiles concernant la réduction de la dette, tout en veillant à ce que les services essentiels soient fournis aux membres de la collectivité. De ce fait, la politique sur les séquestres-administrateurs encourage la participation des Premières nations à la prise de décisions concernant les plans de redressement et les plans de réduction de la dette, sans toutefois rendre cette participation obligatoire étant donné que dans certaines situations, cela pourrait retarder l’adoption de mesures correctives.

Le renforcement des compétences en gestion du chef et du conseil. La capacité de gestion d’une Première nation présente deux volets, liés respectivement aux capacités techniques des employés de la Première nation et à la capacité de gouvernance du chef et du conseil. La vérification a montré que la nouvelle politique ouvre la voie au renforcement des capacités du personnel de la Première nation, mais ne règle pas la question du renforcement des capacités du chef et du conseil.

Le Ministère reconnaît que dans certaines situations où une Première nation est assujettie à la gestion par un tiers administrateur, les capacités du chef et du conseil présentent des lacunes. Cependant, pour qu’il soit possible de contribuer au renforcement des capacités, le chef et le conseil doivent reconnaître l’existence d’une faiblesse et se montrer disposés à remédier à la situation.

Le Ministère examinera la politique sur les séquestres-administrateurs en vue de régler la question du renforcement des compétences en gestion du chef et du conseil dans les cas où ces derniers se montrent disposés à remédier à la situation.

Processus de règlement des différends. La vérification a montré que la politique n'inclut pas de processus officiel de règlement des différends à l'égard des décisions du tiers administrateur qui ont des répercussions sur les individus.

Les ententes de financement du Ministère comportent des dispositions qui exigent que le conseil d'une Première nation utilise un mécanisme redditionnel à l'endroit des membres de la Première nation, ce qui inclut des processus officiels de règlement des différends permettant aux membres de porter en appel les décisions du conseil. Dans les conditions de l'entente de gestion par un tiers administrateur, il est précisé que celui-ci doit utiliser, au profit des membres de la Première nation, un mécanisme redditionnel à l'égard des programmes et services qu'il offre qui soit comparable ou supérieur à celui qu'utilisait le conseil. Affaires indiennes et du Nord Canada continuera de surveiller la mise en œuvre de la politique pour s'assurer de son respect.

10.47 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer une stratégie et un plan d'action pour la mise en œuvre de la nouvelle politique sur les séquestres-administrateurs.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada tiendra compte de toutes les constatations faites à l'issue de la vérification, ainsi que des résultats de ses examens de conformité, dans l'élaboration d'une stratégie officielle et d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la nouvelle politique sur les séquestres-administrateurs.

10.48 Recommandation. Après consultation des Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada devrait effectuer une évaluation des interventions des tiers administrateurs.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada évaluera le processus d'intervention des tiers administrateurs une fois terminée la mise en œuvre de la politique.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Jerome Berthelette

Brian O'Connell
Marc Gauthier

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Achat de deux aéronefs Challenger par le gouvernement

Dans le cadre d'un contrat de 101 millions de dollars visant l'achat de deux aéronefs Challenger destinés au transport de dignitaires, on n'a pas tenu compte du principe d'économie, et les pratiques prévues ont été contournées

En résumé

Le Règlement sur les marchés de l'État, l'Accord sur le commerce intérieur et la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor visent tous à faire en sorte que les ministères respectent de solides principes d'acquisition et manifestent de la prudence et de la probité en ce qui concerne les achats du gouvernement. Les politiques et procédures inhérentes à de bonnes pratiques d'acquisition ainsi que les règles internes du ministère de la Défense nationale en matière d'acquisition ont été contournées dans la hâte d'acquiescer deux aéronefs de modèle Challenger 604 avant la fin de l'exercice financier. Le Bureau du Conseil privé a informé les ministères que la décision d'acheter deux aéronefs en vertu d'un contrat à fournisseur unique avait été prise.

Les règlements du gouvernement précisent les exceptions en vertu desquelles il est permis de passer un contrat à fournisseur unique mais, à notre avis, ces exceptions n'ont pas été invoquées à juste titre. La décision d'acheter les deux aéronefs n'était pas appuyée par l'analyse et l'examen habituellement effectués pour un tel contrat. En raison de l'absence d'analyses appropriées à l'appui de cette acquisition, nous avons conclu que le gouvernement n'était pas en mesure de montrer qu'il avait tenu compte du principe d'économie lors de cet achat.

Objectifs de la vérification

10.49 Nos objectifs consistaient à déterminer si la transaction avait été conclue conformément aux règlements et politiques de passation de contrat du gouvernement et si l'on avait suivi les procédures en vigueur et appliqué les mécanismes en place visant à garantir l'optimisation des ressources.

Contexte

10.50 Le ministère de la Défense nationale dispose d'une flotte de six aéronefs Challenger — quatre d'entre eux sont utilisés pour les déplacements de dignitaires et les deux autres, comme appareils de transport polyvalents. En juin 2001, une rapide dépressurisation s'est produite en vol, à bord de l'un des aéronefs de transport de dignitaires. Ce problème a été réglé, mais il a suscité plusieurs discussions au sujet du remplacement de certains aéronefs de la flotte. En août 2001 et de nouveau en octobre 2001, des représentants de Bombardier Inc. ont rencontré des responsables du ministère de la Défense nationale et du Bureau du Conseil privé afin de présenter le modèle Challenger 604 comme aéronef devant permettre d'améliorer la flotte. Cependant, les représentants de la Défense nationale ont indiqué qu'ils étaient satisfaits de la performance de la flotte existante et qu'ils n'envisageaient pas de remplacer les aéronefs avant 2010.

10.51 En novembre 2001, le Bureau du Conseil privé a posé des questions à la Défense nationale au sujet de la performance de la flotte d'aéronefs utilisés pour le transport de dignitaires et a été informé que la fiabilité et la disponibilité des appareils atteignaient toutes deux près de 100 p. 100.

10.52 Au début de mars 2002, le Bureau du Conseil privé a convoqué de hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, du ministère des Finances, du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et du ministère de la Défense nationale pour examiner la possibilité d'acheter de Bombardier Inc. deux aéronefs de modèle Challenger 604 ainsi que des pièces de rechange, en vertu d'un contrat à fournisseur unique. Le 18 mars 2002, Bombardier Inc. présentait une proposition spontanée en vue de vendre deux aéronefs Challenger 604. L'offre était valide jusqu'au 30 mars 2002. Le Bureau du Conseil privé a alors informé le ministère de la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada qu'il avait été décidé d'acheter deux aéronefs Challenger 604. Cet achat a été déclaré urgent, et on en a accéléré la réalisation. Étant donné que le montant du contrat dépassait le pouvoir délégué aux ministères en ce qui a trait aux marchés non concurrentiels, tel qu'indiqué dans la directive du Conseil du Trésor sur les marchés du 26 juin 1987, il fallait faire approuver la dépense et le contrat par le Conseil du Trésor. Le 28 mars 2002, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a émis le contrat et a pris possession de deux aéronefs Challenger 604 non aménagés, c'est-à-dire dont l'aménagement intérieur restait à faire et dont l'extérieur n'avait pas encore été peint.

10.53 Le 5 avril 2002, la Défense nationale a payé 92 millions de dollars à Bombardier — soit 66 millions de dollars pour les deux aéronefs et 26 millions de dollars à titre de paiement anticipé pour les travaux intérieurs et l'installation d'équipement et de divers articles, travaux qui ont été effectués depuis. Les deux aéronefs terminés ont été livrés huit mois plus tard, en décembre 2002.

10.54 Dans la présente vérification, nous avons examiné le processus de remplacement de deux des aéronefs destinés au transport de dignitaires qui appartiennent à la flotte du Service de vols d'affaires du ministère de la Défense nationale.

Questions

Les données disponibles au moment de l'achat n'indiquaient pas de problèmes relatifs à la performance de la flotte de transport de dignitaires

10.55 Habituellement, les acquisitions importantes du gouvernement sont entreprises après que les ministères responsables ont analysé les besoins et les options offertes et présenté une définition des besoins. Dans le présent cas, le ministère de la Défense nationale n'avait pas prévu de remplacer avant 2010 la flotte d'appareils Challenger destinés au transport de dignitaires et elle était convaincue que celle-ci répondait aux exigences opérationnelles.

10.56 La performance de la flotte de transport de dignitaires est mesurée en fonction de la fiabilité et de la disponibilité des appareils. Le Service de vols d'affaires du ministère de la Défense nationale, qui assure le transport aérien au moyen des appareils de la flotte, doit avoir deux avions disponibles 100 p. 100 du temps et un troisième, 90 p. 100 du temps. Au moment de la signature du contrat, le Ministère a signalé que le taux de fiabilité s'élevait à 99,1 p. 100, ce qui veut dire que moins d'un pour cent des vols étaient retardés en raison de problèmes mécaniques. Transports Canada, qui est chargé de la maintenance, a signalé que la disponibilité des aéronefs était de 99,4 p. 100, ce qui signifie que moins d'un pour cent du temps, il n'y avait qu'un seul aéronef disponible. En dépit des rapports du ministère de la Défense nationale et de Transports Canada, le Bureau du Conseil privé a jugé que l'acquisition de nouveaux aéronefs réduirait les coûts de fonctionnement et améliorerait la capacité de la flotte en accroissant son autonomie de vol et en lui donnant accès à des pistes plus courtes.

10.57 Même si l'un des aéronefs de la flotte utilisée pour le transport de dignitaires avait subi une rapide dépressurisation alors que le premier ministre était à bord, ce problème avait été réglé, et le premier ministre et les ministres du Cabinet avaient continué de voyager à bord de ce même aéronef pendant encore dix mois. En outre, cet aéronef demeurera en service et sera converti en appareil de transport polyvalent à l'intention du personnel de la Défense nationale, tout comme l'autre aéronef remplacé. La flotte de transport de dignitaires continuera de transporter des passagers à bord des aéronefs de modèles Challenger 600 et 601 qui ne sont pas remplacés.



Le nouveau Challenger 604 remplace les modèles plus anciens...



...et peut accommoder jusqu'à neuf passagers.

Photo : Ministère de la Défense nationale

10.58 Nous avons constaté que, selon les registres du Service de vols d'affaires du ministère de la Défense nationale, entre mai 2000 et février 2002, il y avait eu huit incidents en vol causés par des problèmes mécaniques, dont seulement deux ont exigé l'atterrissage des aéronefs. Au cours de cette période, il y a eu environ 1 700 départs. Nous avons également constaté que, même si les nouveaux aéronefs Challenger 604 peuvent atterrir sur des pistes plus courtes, rien n'indique qu'ils sont utilisés à cette fin. Il est vrai que ces aéronefs ont une plus grande autonomie de vol, et ils ont à l'occasion été utilisés pour des vols sans escale à destination de villes de l'Europe occidentale, au-delà du rayon d'action des Challenger plus anciens de la flotte.

Dans le cadre de ce contrat, les procédures habituelles pour amorcer et autoriser les acquisitions d'immobilisations n'ont pas été respectées

10.59 L'achat de nouveaux aéronefs pour le transport de dignitaires ne figurait pas dans le plan d'immobilisations du ministère de la Défense nationale. Cet achat n'a pas non plus fait l'objet du processus d'examen minutieux et d'approbation qui est habituel dans le cas des grands projets de défense. Généralement, toute acquisition de défense de plusieurs millions de dollars est gérée par un bureau de projet et supervisée par un comité supérieur de révision. Le ministère de la Défense nationale n'irait habituellement pas de l'avant avec un tel achat à moins que le Conseil de gestion du programme n'ait examiné et approuvé les objectifs et les dépenses du projet. Or, dans le

cas de l'acquisition des aéronefs Challenger, trois étapes clés du processus du Système de gestion de la Défense ont été contournées, à savoir :

- la détermination d'une lacune sur le plan de la capacité;
- une analyse des options pour examiner les risques, les coûts et les répercussions opérationnelles et pour proposer une option particulière aux fins d'examen par un comité supérieur de révision et aux fins d'approbation par le Conseil de gestion du programme;
- une phase de définition pour détailler les coûts et les risques de l'option approuvée avant qu'elle ne soit présentée au Conseil du Trésor.

10.60 Ni le ministère de la Défense nationale ni Transports Canada n'ont eu le temps d'effectuer une analyse technique détaillée ou une estimation des coûts du projet. On ne nous a pas fourni d'analyse adéquate pour justifier la nécessité d'acquérir deux aéronefs. Nous avons demandé à des représentants du gouvernement comment on avait déterminé qu'il fallait deux nouveaux Challenger plutôt qu'un ou même trois, mais aucune documentation ne nous a été remise à ce sujet.

10.61 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a consulté le *Aircraft Bluebook* et examiné les spécifications techniques sur Internet pour s'informer du prix des aéronefs avant de négocier le contrat. Les responsables ont estimé qu'un aéronef comparable fourni par un entrepreneur concurrent coûterait environ 30 p. 100 de plus que le Challenger 604. Cependant, comme aucune autre proposition concurrente n'a été examinée, il est difficile d'évaluer si l'entrepreneur choisi a fourni la meilleure valeur, d'autant plus que les comparaisons ne tenaient aucun compte des coûts du cycle de vie.

10.62 Le 28 mars 2002, les présentations de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et du ministère de la Défense nationale ont été envoyées au Conseil du Trésor pour approbation. Plus tard ce jour-là, l'autorisation de passer un contrat à fournisseur unique a été donnée et un financement de 93 millions de dollars a été approuvé pour l'exercice financier 2001-2002, et de 8 millions de dollars pour l'exercice financier 2002-2003. Le contrat a été signé l'après-midi même.

Les exceptions invoquées à l'appui de l'adjudication d'un contrat à fournisseur unique ne semblent pas avoir été utilisées à juste titre

10.63 Le processus d'adjudication de contrat doit être ouvert, transparent et concurrentiel, conformément aux politiques, règlements et accords commerciaux applicables. La politique du gouvernement permet l'adjudication de contrats à fournisseur unique dans des circonstances exceptionnelles.

10.64 L'adjudication de ce contrat à un fournisseur unique était fondée sur deux exceptions — l'urgence et la compatibilité avec la flotte existante. Nous avons examiné le fondement des deux exceptions et nous avons constaté que ce contrat ne définissait pas clairement les exigences de compatibilité technique et ne répondait pas aux critères d'urgence énoncés dans l'Accord sur le commerce intérieur et le Règlement sur les marchés de l'État en ce qui concerne les contrats à fournisseur unique.

10.65 En vertu de l'alinéa 506.11 a) de l'Accord sur le commerce intérieur, on parle d'urgence lorsqu'il survient une situation imprévisible et que des biens ne peuvent être obtenus en temps opportun par un processus d'acquisition ouvert. Cette exception ne peut être invoquée pour éviter la concurrence entre les fournisseurs. Selon la documentation, l'urgence existante découlait de l'échéance du 30 mars 2002 établie par le fournisseur et de la décision d'effectuer l'achat au cours de l'exercice financier 2001-2002. Nous n'avons pas pu trouver d'analyse montrant l'avantage d'acheter les aéronefs de toute urgence ou le besoin immédiat de nouveaux aéronefs avant la fin de l'exercice.

10.66 L'alinéa 6 d) du Règlement sur les marchés de l'État et l'alinéa 506.12 a) de l'Accord sur le commerce intérieur permettent l'adjudication de contrats à fournisseur unique s'il n'existe qu'un seul fournisseur qui peut répondre aux exigences de l'acquisition de façon à garantir la compatibilité technique avec des produits existants. Dans la Politique sur les marchés, il est également indiqué que « l'exception ne saurait être invoquée tout simplement parce que l'entrepreneur pressenti est le seul que connaît la direction ». Dans ce cas-ci, les exigences de l'acquisition n'avaient pas été clairement définies. Nous n'avons pas pu trouver d'analyse connexe des besoins démontrant que les exigences ne pouvaient être comblées que par ces nouveaux aéronefs ou que d'autres options comme la remise à neuf des aéronefs n'étaient pas acceptables.

10.67 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a conclu que les nouveaux aéronefs devaient être compatibles avec ceux de la flotte actuelle et que seul le même type d'appareil serait compatible. Bien que l'on ait été au courant qu'il y avait d'autres fabricants susceptibles d'être intéressés à soumissionner, des représentants du Ministère ont conclu que, comme un seul fabricant au Canada pouvait répondre aux besoins, le contrat serait attribué à un fournisseur unique.

10.68 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a informé le Ministre que le fait d'invoquer la compatibilité comme motif pour adjudger le contrat à un fournisseur unique constituait une stratégie très risquée étant donné que les nouveaux aéronefs n'étaient pas identiques à ceux de la flotte actuelle. Des responsables ont fait remarquer que, même dans des circonstances plus impérieuses, le gouvernement n'avait pas réussi à défendre le recours à l'exception relative à la compatibilité. Il existe des éléments communs entre les appareils de la flotte actuelle (modèles 600 et 601) et le modèle Challenger 604; Bombardier a déterminé que 80 p. 100 des pièces mécaniques sont semblables. Cependant, les éléments d'avionique (soit l'équipement électrique et électronique d'un aéronef) sont différents et, même si le moteur du Challenger 604 est un modèle plus récent du moteur du Challenger 601, il est d'un type différent de celui du moteur du Challenger 600. Aux fins d'attestation de la compétence des pilotes, Transports Canada a désigné le Challenger 604 comme étant un type d'aéronef distinct. Les pilotes de la flotte de transport de dignitaires doivent donc suivre de la formation supplémentaire avant de pouvoir piloter ces appareils.

10.69 Travaux public et Services gouvernementaux Canada peut afficher un Préavis d'adjudication de contrat (PAC) pendant 15 jours avant la signature d'un contrat à fournisseur unique afin de permettre à d'autres fournisseurs de se manifester. Le PAC vise à assurer la transparence et l'équité du processus et à faire en sorte que le gouvernement soit informé de toutes ses options. Cependant, dans ce cas-ci, le gouvernement ne s'attendait pas à ce qu'un autre fournisseur soumette un énoncé de capacités valide puisque le besoin portait expressément sur l'acquisition de deux nouveaux aéronefs Challenger 604 et, par conséquent, aucun PAC n'a été affiché.

10.70 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a effectivement affiché un avis d'adjudication de contrat (AAC). Un AAC alloue dix jours aux fournisseurs pour porter plainte devant le Tribunal canadien du commerce extérieur s'ils souhaitent montrer qu'ils auraient dû être autorisés à soumissionner.

10.71 Le Tribunal canadien du commerce extérieur a comme rôle d'examiner les problèmes liés à l'adjudication de contrat. Il a rejeté certains cas d'adjudication de contrat à fournisseur unique justifiés par la nécessité d'assurer la compatibilité. Dans une décision rendue en 1996, le Tribunal a déterminé que, lorsqu'on évalue des propositions, il faut tenir compte de la nécessité de s'assurer que les nouveaux produits sont compatibles avec ceux qui existent déjà, mais que cela n'est pas un motif pour éliminer tous les fournisseurs à l'exception d'un seul. Dans une autre décision, rendue en 1999, le Tribunal a conclu que le fait de justifier un contrat à fournisseur unique en invoquant la compatibilité sans fournir d'analyse des besoins pour établir que la concurrence n'est pas possible prive les autres fournisseurs de la possibilité d'entrer en concurrence. Toutefois, le Tribunal ne peut rendre de décision que si des plaintes lui sont soumises; or, dans ce cas, aucun fournisseur n'a contesté le contrat.

Un paiement anticipé de 26 millions de dollars a été effectué en échange de remises et du versement d'intérêts

10.72 Le Règlement sur les marchés de l'État et la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor permettent les paiements anticipés s'ils sont justifiés. La politique indique que les paiements anticipés constituent généralement l'exception — les acomptes sont plus courants — et qu'ils ne doivent être envisagés que dans des circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire lorsqu'ils sont jugés essentiels à l'atteinte des objectifs du programme. Dans le présent cas, nous n'avons pu trouver d'analyse indiquant que les paiements anticipés étaient essentiels à l'atteinte des objectifs du programme.

10.73 La Politique sur les marchés exige aussi la garantie d'avantages économiques pour l'État avant d'envisager des paiements anticipés. Dans le présent cas, l'entrepreneur avait accepté de réduire le prix de chaque aéronef d'environ 1,5 million de dollars et de payer de l'intérêt sur une partie du paiement anticipé. L'intérêt devait être de 6 p. 100 par année sur les parties non utilisées du paiement anticipé, soit environ 20 millions de dollars, mais ce, seulement jusqu'à la fin de 2002. En effet, aucun intérêt n'était exigé sur le paiement anticipé après 2002. Conformément aux clauses du contrat,

ces avantages économiques ne sont pas payables tant que tous les coûts ne sont pas établis de façon définitive et qu'il n'y a pas eu clôture du contrat.

10.74 Bien que les aéronefs et l'équipement aient été livrés et que les travaux intérieurs aient été exécutés, au moment de notre vérification, on n'avait pas encore clos le contrat afin d'établir définitivement les coûts des pièces de rechange et des publications. Le ministère de la Défense nationale a calculé qu'un arriéré de quelque 3,7 millions de dollars en remises et intérêt était dû à l'État depuis décembre 2002. Cependant, après certains rajustements et compte tenu des modifications apportées au contrat, la dette réelle s'élevait à environ 3,2 millions de dollars. Durant notre vérification, l'entrepreneur a payé une somme provisoire d'environ 3,2 millions de dollars à la fin d'août 2003.

Conclusion

10.75 Comme le Bureau du Conseil privé a informé Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le ministère de la Défense nationale en mars 2002 que la décision d'acheter deux aéronefs Challenger 604 avant la fin de l'exercice financier avait été prise, les ministères ont contourné des politiques et procédures établies pour soumettre et faire approuver rapidement une dépense de 101 millions de dollars.

10.76 Étant donné qu'il n'a pas appliqué les procédures qui font partie intégrante de la pratique habituelle de passation de contrat et qu'il n'a pas invoqué les exceptions à juste titre, le gouvernement ne peut pas montrer qu'une diligence raisonnable a été exercée relativement à l'adjudication de ce contrat.

10.77 Les politiques du gouvernement sur la passation de contrat et l'acquisition d'immobilisations visent à faire en sorte que les décideurs disposent de l'information et de l'analyse dont ils ont besoin pour protéger l'intérêt public et tenir compte du principe d'économie. Dans ce cas-ci, des décisions ont été prises sans l'analyse et les examens complets auxquels on s'attend dans le cadre d'un grand projet d'acquisition.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Le gouvernement n'est pas d'accord avec les conclusions de cette vérification, tant pour ce qui est des raisons à l'appui de cette acquisition que des points de détail de la stratégie d'approvisionnement choisie.

En ce qui concerne le bien-fondé de la décision proprement dite, le gouvernement a tenu compte des améliorations prévues quant à l'autonomie de vol des aéronefs, à l'accès aux pistes, à la disponibilité du service, aux coûts de fonctionnement et à la facilité d'intégration des nouveaux aéronefs dans la flotte existante. On a ainsi considéré que la meilleure solution était de remplacer des aéronefs vieillissants par des nouveaux de même type. La décision à l'égard de l'acquisition a été guidée par un grand nombre de considérations qui reflétaient mieux la valeur du service sur les plans de la capacité et du coût.

À propos de la stratégie d'approvisionnement, le gouvernement a employé une méthode simplifiée qui répondait à ses intérêts stratégiques, à ses objectifs financiers et à ses besoins opérationnels. La décision a été prise d'acheter des

aéronefs jugés compatibles avec ceux de la flotte existante auprès du seul fabricant pouvant construire ce type d'aéronef. Cette stratégie assurait l'intégration des nouveaux aéronefs dans la flotte et offrait un avantage évident pour ce qui est des retombées industrielles au Canada. Selon un raisonnement solide et professionnel, si cette acquisition avait été faite auprès d'un fournisseur d'un type d'aéronef différent, les frais de l'acquisition elle-même et les coûts de soutien à long terme auraient pu être beaucoup plus élevés. Tout risque juridique d'une contestation faite en vertu de l'Accord sur le commerce intérieur par un fournisseur étranger présent sur le marché canadien était plus que compensé par les avantages découlant d'une méthode d'approvisionnement dirigée vers le seul fournisseur canadien. En fin de compte, personne n'a contesté le contrat.

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en tant qu'autorité contractante, a mené le processus d'approvisionnement de l'aéronef Challenger 604 pour la flotte du Service de vols d'affaires conformément aux règlements pertinents sur les marchés de l'État, à l'Accord sur le commerce intérieur et à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Les lois et politiques applicables prévoient des exceptions que l'on peut invoquer dans des circonstances particulières. Le Ministère estime que certaines exceptions prévues dans les lois et les politiques étaient applicables dans le cadre de cet approvisionnement. Par conséquent, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ne peut pas accepter les observations de la vérificatrice générale selon lesquelles ces exigences auraient été ignorées.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Directrice principale : Wendy Loschiuk

Sylvie Blais

Mary Lamberti

Brian O'Connell

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Ressources naturelles Canada

Il faut améliorer les contrôles sur les paiements de contribution et le matériel scientifique

En résumé

Lors de nos récents travaux à Ressources naturelles Canada, nous avons cerné deux secteurs qui doivent faire l'objet d'une attention immédiate — les contrôles sur les paiements de contribution et le matériel scientifique. Ces secteurs sont importants pour s'assurer que le Ministère utilise à bon escient ses ressources de manière à répondre aux besoins de ses programmes scientifiques.

Nous avons constaté que Ressources naturelles Canada doit améliorer son information financière et les contrôles de surveillance utilisés pour gérer les paiements de contribution et le matériel scientifique et se conformer aux politiques du Conseil du Trésor. En particulier, le Ministère devrait coordonner l'information et la gestion dans tous ses secteurs. Il pourrait ainsi protéger ses actifs, déterminer les sommes à investir, maximiser les avantages que ses dépenses ont procurés et fournir une bonne information additionnelle au Parlement.

Objectif de la vérification

10.78 Notre objectif était de déterminer si l'information financière et les contrôles de surveillance utilisés pour gérer certains paiements de contribution et certaines pièces de matériel scientifique sont adéquats et conformes aux autorisations pertinentes.

Contexte

10.79 Programmes de contributions. Ressources naturelles Canada verse des paiements de transfert à une variété de personnes, d'organismes à but lucratif et sans but lucratif, d'établissements d'enseignement supérieur, de provinces, de territoires et d'administrations municipales et régionales pour des programmes qui contribuent à ses objectifs. Au cours des cinq dernières années, les paiements de transfert du Ministère ont augmenté de plus de 700 p. 100 — passant de 48 millions de dollars investis dans 26 programmes en 1998-1999 à 392 millions de dollars investis dans 36 programmes en 2002-2003. Ce changement est survenu par suite à la fois des augmentations dans les programmes établis de longue date et de l'introduction de nouveaux programmes.

10.80 Nous avons choisi 16 programmes de contributions de chacun des secteurs opérationnels du Ministère (Minéraux et métaux, Énergie, Sciences de la Terre et Foresterie). Nous avons ainsi testé une variété de programmes du Ministère, y compris les programmes législatifs et non législatifs. Cet échantillon représente 210,4 millions de dollars en dépenses au cours de la période de 1998-1999 à 2002-2003, et 44 p. 100 des programmes de contributions du Ministère. Nous avons choisi des programmes qui existent depuis la mise en place des nouvelles exigences du Conseil du Trésor concernant les paiements de transfert en juin 2000 (voir la pièce 10.2).

10.81 Matériel scientifique. Selon le plan d'investissement à long terme de 2001 de Ressources naturelles Canada, ce ministère a environ 5 000 pièces de matériel scientifique qui ont coûté 188 millions de dollars et qui ont une valeur de remplacement de 270 millions de dollars.

10.82 Pour tester certains éléments du matériel scientifique, nous avons choisi deux secteurs ministériels — Minéraux et métaux et Sciences de la Terre. Ces secteurs sont responsables de 75 p. 100 du matériel scientifique de 270 millions de dollars que détient le Ministère.

Pièce 10.2 Programmes de contributions et dépenses afférentes de 1998-1999 à 2002-2003, Ressources naturelles Canada

Programme	Dépenses engagées de 1998-1999 à 2002-2003 (en milliers de dollars)
Agence internationale de l'énergie	2 806
Agence internationale de l'énergie / Foresterie	724
Association forestière canadienne	348
City of Calgary Electrical System	939
Contributions par catégories	18 269
Fonds Canada–Nouvelle-Écosse de développement extracôtier	8 727
Fonds Canada–Terre-Neuve de développement extracôtier	15 413
Fonds d'action pour le changement climatique	61 850
Forintek — Valeur ajoutée	4 000
Forintek Canada Corporation	20 397
Institut canadien de recherches en génie forestier	10 822
Institut de l'amiante	725
Programme de foresterie des Premières nations	11 989
Programme de forêts modèles	35 149
Programme de sondage des fonds marins	2 994
Recherche et développement énergétiques dans l'industrie	12 589
Stratégie emploi jeunesse	2 663
Total	210 404

Source : Ressources naturelles Canada

Questions

Programmes de contributions

10.83 Nous avons noté que les programmes de contributions de Ressources naturelles Canada posaient plusieurs problèmes.

10.84 Accord de contribution avec modalités contraires à celles approuvées pour le programme. Un projet de contributions de un million

de dollars, pour les salaires et les prestations d'assurance-emploi et de retraite des employés provinciaux ainsi que les ordinateurs et accessoires provinciaux, a été approuvé en vertu de l'accord du fonds de développement Canada-Terre-Neuve. Cependant, selon les modalités de l'accord approuvé par le Conseil du Trésor pour ce programme, ces coûts provinciaux sont exclus des coûts admissibles, à moins qu'ils ne soient expressément approuvés par les ministres responsables. Aucune approbation de ce genre n'a été obtenue.

10.85 Modalités de paiement inadéquates. Selon la politique du Conseil du Trésor, les paiements de contribution devraient être effectués en fonction de l'atteinte des objectifs ou d'un remboursement de dépenses admissibles. Dans 5 des 16 programmes que nous avons testés, les paiements devaient être effectués en fonction de l'atteinte des objectifs. Dans tous les cas, l'information que les gestionnaires du Ministère avaient obtenue des bénéficiaires de paiements de contribution n'était pas suffisante pour évaluer l'atteinte des objectifs en connaissance de cause. Ces programmes représentaient des dépenses de plus de 35 millions de dollars de 1998-1999 à 2002-2003. De plus, dans deux cas représentant des dépenses de plus de 20 millions de dollars de 1998-1999 à 2002-2003, où les paiements ont été effectués en fonction de dépenses admissibles, nous n'avons trouvé aucune preuve de l'admissibilité de ces dépenses.

10.86 Accords en double. En vertu de l'Entente sur le Fonds Canada-Terre-Neuve de développement extracôtier, Ressources naturelles Canada a convenu en janvier 1997 d'investir 2,5 millions de dollars pour financer le Centre canadien des communications maritimes. L'objectif était d'« améliorer la viabilité commerciale de l'industrie de la géomatique en saisissant et en exploitant les occasions nationales et internationales ».

10.87 Le 26 janvier 2001, dans le cadre du programme de contributions GéoConnexions, le Ministère a conclu une deuxième entente avec le Centre canadien des communications maritimes. Ressources naturelles Canada a versé 76 900 \$ pour la création et l'exécution d'un projet de démonstration d'un jour sur un site à Lisbonne, au Portugal, le 7 mars 2001 « afin de montrer qu'un réseau partagé peut être réalisé avec la technologie canadienne ».

10.88 Ces deux accords finançaient de la recherche sur le même sujet, à des moments différents, au sein de la même organisation. Pourtant, aucune des deux directions de Ressources naturelles Canada qui ont signé les accords n'était au courant des projets de financement de l'autre. Le Ministère doit veiller à ce que l'information sur les projets d'accords de contribution soit connue dans l'ensemble du Ministère.

10.89 Besoin de contributions non justifié. Les évaluations forment une partie importante de l'information utilisée pour décider des investissements futurs. En 2002, Ressources naturelles Canada a évalué les contributions de quatre millions de dollars qu'il avait versées à une entreprise de 1998 à 2002, dans le cadre du programme Valeur ajoutée. L'évaluation justifiait la décision du Ministère de poursuivre le programme. Toutefois, nous avons constaté que son étendue n'était pas suffisante pour fournir une information fiable pour la prise de décisions. Par exemple, le Ministère a noté — mais n'a pas pris en

compte — un autre montant de 26,8 millions de dollars reçu par l'entreprise de 1998 à 2003 dans le cadre d'autres programmes de contributions de Ressources naturelles Canada. Il n'a pas non plus pris en compte les 36,1 millions de dollars reçus d'autres ministères fédéraux et des provinces de 1998 à 2003. Dans ses évaluations, le Ministère doit prendre en considération les contributions de toutes provenances afin de disposer d'une information complète pour tirer ses conclusions.

10.90 En mai 2002, le Ministère a annoncé le versement à cette même entreprise de contributions supplémentaires de quelque 30 millions de dollars sur une période de deux ans. Sans une analyse appropriée, le Ministère ne peut pas déterminer si l'aide supplémentaire a été fournie seulement au niveau minimal permettant d'atteindre les objectifs convenus pour les programmes de paiements de transfert et les résultats attendus, comme l'exige la politique du Conseil du Trésor.

10.91 Ressources naturelles Canada ne connaît pas le montant total des contributions remboursables. Au cours de 2002-2003, Ressources naturelles Canada a déclaré 146 millions de dollars en contributions potentiellement recouvrables. Toutefois, pour la plus grande partie des contributions de 25 millions de dollars que nous avons examinées, le Ministère ne savait pas au juste quel montant était effectivement remboursable, n'avait pas de système de suivi adéquat des contributions remboursables et n'avait pas pris de mesure de recouvrement, ce qui contrevient à la politique du Conseil du Trésor (voir la pièce 10.3).

10.92 Nous avons constaté que, contrairement à la politique du Conseil du Trésor, le Ministère n'a pas établi de politiques et procédures ministérielles pour :

- fournir des directives au personnel responsable des contributions remboursables;
- assurer un suivi permettant de vérifier le moment de l'entrée en vigueur des conditions de remboursement;
- consigner les comptes débiteurs lorsque les conditions de remboursement entrent en vigueur;
- calculer et imputer l'intérêt sur les comptes en souffrance.

10.93 L'information redditionnelle pour le Parlement est inadéquate. Pour chaque programme dont les paiements de transfert dépassent cinq millions de dollars, le Conseil du Trésor exige que le *Rapport sur les plans et les priorités* renferme des textes descriptifs additionnels, dont les objectifs visés, les résultats et conséquences prévus et les réalisations marquantes (jalons importants). Nous avons constaté que les objectifs énoncés, les résultats et conséquences prévus et les réalisations marquantes figurant dans le Rapport pour les 16 programmes de contributions que nous avons vérifiés étaient trop vagues pour que le Ministère en soit tenu responsable (voir la pièce 10.4).

Pièce 10.3 Exemple de gestion d'une contribution remboursable à Ressources naturelles Canada

Les accords de contribution signés créent des obligations exécutoires valides de rembourser au Canada les sommes déterminées, aux taux précisés et dans les délais fixés. Le remboursement de la contribution est déclenché par les modalités de l'accord de contribution.

Contexte. Dans le cadre du programme Recherche et développement énergétiques dans l'industrie, Ressources naturelles Canada gère un portefeuille de contributions remboursables. Le Ministère a déclaré, pour des contributions couvrant trois exercices (2000-2001, 2001-2002, 2002-2003), des sommes potentiellement remboursables s'élevant à 20,3 millions de dollars. Cela représente 16 p. 100 du montant total des contributions potentiellement recouvrables de 146 millions de dollars, au 31 mars 2003.

Dans le cadre du programme Recherche et développement énergétiques dans l'industrie, trois agents gèrent le portefeuille de 29 accords de contribution conclus avec 26 bénéficiaires. Au moment de notre vérification, quatre dates de remboursement n'avaient pas encore été déclenchées, 9 bénéficiaires avaient commencé à rembourser leur contribution et 16 n'avaient même pas commencé à le faire, même si les dates de remboursement étaient échues.

Selon le libellé de l'accord, les bénéficiaires sont obligés de présenter tous les 6 ou 12 mois un rapport sur les revenus bruts tirés de sources commerciales ou les ventes brutes provenant des contributions reçues.

Les modalités de remboursement de l'accord sont énoncées comme étant un pourcentage des ventes ou des revenus bruts. Le remboursement est déclenché par les modalités de l'accord — habituellement lorsque les ventes ou revenus bruts atteignent un niveau prédéterminé. Le calendrier de remboursement indiqué dans l'accord est établi de façon à permettre le recouvrement de la contribution sur une période d'au plus dix ans. Au minimum, les bénéficiaires sont tenus de rembourser un pour cent des ventes ou revenus bruts tous les ans.

Les principales modalités de remboursement ne sont ni surveillées ni vérifiées.

Les agents devraient appliquer les exigences en matière d'information énoncées dans les accords, qui permettraient de déclencher le remboursement en temps voulu. Les agents ne font pas un suivi approprié. Certains bénéficiaires sont vérifiés pour s'assurer qu'ils respectent l'accord de contribution. Ces vérifications ne portent pas sur les principales modalités de remboursement.

La politique du Conseil du Trésor n'est pas respectée. Les débiteurs devraient être comptabilisés selon le calendrier fixé par l'accord, mais les agents responsables établissent les débiteurs seulement lorsque le bénéficiaire effectue le premier remboursement. Les agents responsables permettent le report des remboursements ou prolongent la période de remboursement sans imputer d'intérêt.

Appui insuffisant à l'échelon ministériel central. Étant donné qu'il n'existait pas de procédures ni de directives ministérielles pour régir la gestion des montants à recouvrer, nous avons été informés que les agents élaboraient leurs propres procédures avec l'aide d'un entrepreneur du secteur privé. Cette pratique pourrait entraîner de multiples systèmes et processus incompatibles. Par exemple, nous avons constaté que les employés du Ministère responsables d'autres programmes de contributions n'utilisent pas la règle de remboursement d'un minimum de un pour cent.

Pièce 10.4 Exemple d'information redditionnelle inadéquate dans le Rapport sur les plans et les priorités de Ressources naturelles Canada

Objectif énoncé	Résultats attendus	Conséquences	Jalons
Avantages économiques et sociaux : programme de transfert — financement durable	Fournir une assistance au secteur forestier du Canada (33,7 millions de dollars)	<ul style="list-style-type: none"> ❶ Augmentation des occasions d'affaires et de l'investissement dans des applications novatrices et à valeur ajoutée des ressources naturelles ❷ Accès élargi aux marchés internationaux ❸ Capacité accrue des collectivités autochtones, rurales et nordiques à générer une activité économique durable 	Aucun jalon fourni

Source : Adaptation du *Rapport sur les plans et les priorités* de 2003-2004, Ressources naturelles Canada

Nécessité d'améliorer les processus de gestion

10.94 Étant donné les problèmes que nous avons constatés dans les programmes de contributions, nous avons examiné certains processus de gestion afin de déterminer les causes possibles des problèmes.

10.95 Pas de politiques ni de procédures officielles. Pour qu'ils remplissent les conditions de responsabilité ministérielle, le Conseil du Trésor exige que les ministères élaborent des politiques et des procédures relatives aux accords de contribution. Des politiques et des procédures sont nécessaires pour faire en sorte que les résultats atteints dans le cadre des accords de contribution soient surveillés convenablement et que de l'information pertinente soit obtenue des bénéficiaires et des tierces parties qui exécutent les programmes. Ressources naturelles Canada n'a pas de politiques ni de procédures écrites de ce genre.

10.96 Nécessité d'améliorer la surveillance de la conformité aux autorisations. Dans 6 des 16 programmes que nous avons examinés, les gestionnaires de Ressources naturelles Canada se fiaient uniquement à l'ensemble des états financiers vérifiés des organismes bénéficiaires pour fournir l'assurance que les bénéficiaires se conformaient aux accords de contribution. Toutefois, l'étendue des vérifications effectuées n'était pas suffisante pour fournir l'assurance que les bénéficiaires se conformaient aux accords.

10.97 La surveillance ne se fait pas selon des priorités établies en fonction du risque. Nous avons constaté que les gestionnaires des programmes vérifiaient les bénéficiaires de paiements de transfert irrégulièrement.

Nous n'avons pas trouvé de documentation étayant le choix des bénéficiaires ou d'analyse des risques que présentent les programmes. Pour régler ce problème, le Ministère a publié en juin 2003 un guide à l'intention des gestionnaires sur la façon de vérifier les bénéficiaires. Toutefois, comme il arrive souvent que les bénéficiaires reçoivent des contributions de plus d'un programme, les gestionnaires ont également besoin d'information sur les versements de contributions à l'échelle du Ministère. Cette information les aiderait à évaluer précisément les risques et à déterminer où concentrer leurs efforts. Une telle information n'est pas facilement accessible à l'échelle du Ministère et cette question n'est pas traitée dans le guide à l'intention des gestionnaires.

10.98 Pas de surveillance centrale. Ressources naturelles Canada compte sur chacun des gestionnaires de programme pour surveiller le déroulement des projets et évaluer les résultats. Étant donné les lacunes constatées, Ressources naturelles Canada a besoin d'une solide fonction d'examen centrale pour s'assurer que la surveillance et l'évaluation sont adéquates. Nous avons constaté que les gestionnaires financiers centraux ne disposaient pas de l'information nécessaire pour assurer la surveillance à l'échelle du Ministère.

10.99 Les lacunes constatées lors de vérifications internes existent toujours. À la fin de 2000, le Ministère a effectué une vérification interne de 13 de ses programmes de contributions. Il a constaté un certain nombre de problèmes, notamment le manque de critères pour la sélection des bénéficiaires, une vérification inadéquate des paiements et le peu d'évaluation des résultats des programmes. En réponse à ces constatations, la direction avait convenu d'améliorer d'ici février 2001 son cadre redditionnel pour les paiements de transfert.

10.100 Le Ministère a fait état d'une deuxième vérification interne des subventions et contributions par catégories au début de 2002. Encore une fois, la vérification interne a permis de constater des lacunes, notamment un manque de justification des paiements et une surveillance insuffisante des résultats et de la conformité aux accords. Les gestionnaires du Ministère se sont engagés à mettre en œuvre un nouveau cadre de gestion des responsabilités pour les paiements de transfert. Ce cadre est entré en vigueur en octobre 2002.

10.101 Toutefois, comme le montrent les résultats de notre vérification, les problèmes constatés lors des vérifications internes antérieures demeurent.

Matériel scientifique

10.102 Nous avons noté que le matériel scientifique de Ressources naturelles Canada posait un certain nombre de problèmes.

10.103 Certains actifs n'étaient pas enregistrés, d'autres l'étaient deux fois. Dans un secteur que nous avons choisi pour nos tests, nous avons comparé les registres des dépenses (2001-2002 et 2002-2003) pour les immobilisations coûtant plus de 10 000 \$ avec les registres des immobilisations. Nous avons constaté des écarts importants : certains actifs n'étaient pas enregistrés et

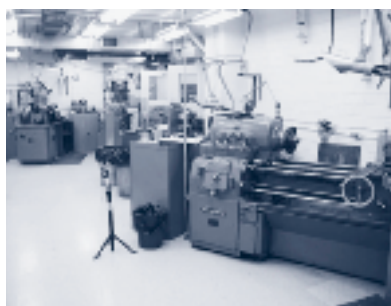
d'autres l'étaient deux fois. La pièce 10.5 présente un résumé de nos constatations.

Pièce 10.5 Comparaison des registres des dépenses avec les registres des immobilisations en ce qui concerne les immobilisations coûtant plus de 10 000 \$

	Registres des dépenses	Registres des immobilisations
2001-2002		
(en millions de dollars)	3,8 \$	4,7 \$
Immobilisations	99	154
2002-2003		
(en millions de dollars)	5,5 \$	3,0 \$
Immobilisations	94	68

Source : Calculs du Bureau du vérificateur général fondés sur les données de Ressources naturelles Canada

10.104 Dans un autre secteur, nous avons comparé le matériel sous la main avec les registres des immobilisations. Nous avons constaté que du matériel d'une valeur totale 12 millions de dollars n'était pas enregistré.



Ces deux laboratoires fournissent des services semblables au Ministère...

10.105 Laboratoires sous-utilisés effectuant un travail similaire.

En avril 1998, les sous-ministres adjoints de deux secteurs ont signé un accord visant à partager les services d'un laboratoire afin de regrouper les avoirs et d'optimiser la façon dont les actifs sont utilisés. Toutefois, il n'existe pas d'accords similaires pour les deux autres secteurs scientifiques du Ministère. Nous avons trouvé dans un de ces secteurs un grand laboratoire qui fournit des services similaires à ceux d'un autre laboratoire de l'un des secteurs visés par l'accord. Ces laboratoires sont situés l'un en face de l'autre, dans la même rue. Les gestionnaires ont convenu que le Ministère pourrait prolonger ces accords de services communs et ainsi économiser de l'argent en utilisant le personnel, le matériel et les locaux de façon plus économique. De plus, les gestionnaires pourraient se départir du matériel inutile.



et sont situés l'un en face de l'autre, dans la même rue (paragraphe 10.105).

10.106 Achat de matériel similaire. Nous avons constaté que des employés du Ministère ont acheté du matériel scientifique similaire coûtant de 200 000 \$ à 900 000 \$. Ces employés ne se sont pas demandé s'il y avait dans les environs un matériel similaire et un personnel qualifié auxquels il était possible de recourir.

10.107 Nous avons examiné certains processus de gestion afin de déterminer les causes possibles des problèmes de matériel scientifique.

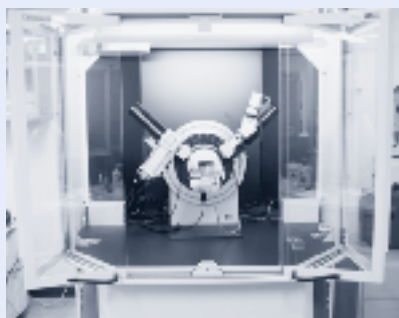
10.108 Il faut modifier la planification de l'affectation des fonds pour les immobilisations. Le cadre de planification annuelle des deux secteurs que nous avons examinés comprend l'établissement de 13 plans d'immobilisations divisionnaires distincts pour le matériel nouveau et de remplacement.

Les plans ont été établis en fonction des commentaires reçus de 58 groupes situés à 26 endroits différents. Chaque secteur examine ses propres plans d'acquisition. Les secteurs n'utilisent pas les mêmes critères pour planifier l'affectation des fonds. Ils se concentrent plutôt sur des acquisitions individuelles. Les employés ne tiennent pas compte de facteurs tels que l'imposition d'un plafond des immobilisations totales dans le Ministère. Les employés n'analysent pas les coûts et les avantages de l'achat ou de l'utilisation du matériel à l'échelle du Ministère.

10.109 Compte tenu des problèmes associés à l'approche sectorielle, en 2002, le Ministère a mis sur pied un comité intersectoriel qui établit les critères de financement des immobilisations et qui affecte les fonds spéciaux fournis par le Conseil du Trésor. C'est là une amélioration, mais le Ministère n'est pas allé assez loin. Trois des quatre critères reposaient sur des facteurs stratégiques. Le quatrième critère — service optimal — n'a pas été pris en considération dans le processus d'affectation.

10.110 Le Ministère doit intégrer cette nouvelle approche à ses processus de planification continue et prendre en considération le service optimal pour déterminer le matériel scientifique qu'il lui faut acheter, et en quelle quantité.

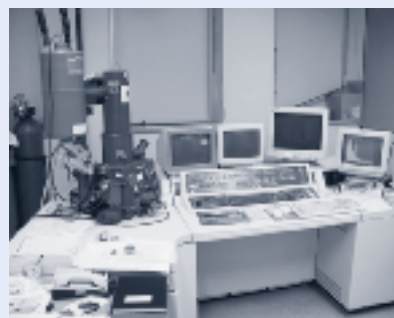
10.111 Absence de gestion de l'utilisation du matériel. Les 58 chefs de groupe des deux secteurs vérifiés connaissent le nombre d'heures et le pourcentage de temps pendant lesquels le matériel scientifique dont ils sont responsables est utilisé. Toutefois, il n'y a pas d'exigence officielle de mesurer



Deux laboratoires situés dans la même rue ont chacun un diffractomètre à rayons X sur poudre. L'un a été acheté en 1985, au coût de 500 000 \$. Deux employés y sont affectés et l'appareil est utilisé 70 p. 100 du temps. L'autre a été acheté en 2001, au coût de 216 000 \$. Aucun employé n'est affecté à l'appareil, qui est utilisé 20 p. 100 du temps.



Il y a cinq appareils d'analyse par microsonde électronique dans deux laboratoires situés l'un en face de l'autre dans la même rue. Ils coûtent environ 900 000 \$ chacun. Le plus récent, acheté en 1995, n'est utilisé que 20 p. 100 du temps. Deux appareils, achetés en 1984 et en 1985, ne sont utilisés que 10 p. 100 et 40 p. 100 du temps, respectivement. Deux appareils achetés en 1992 sont actuellement utilisés 80 p. 100 du temps, mais cette utilisation devrait diminuer.



Ressources naturelles Canada possède quatre microscopes électroniques à balayage, situés dans des laboratoires à proximité l'un de l'autre. Ces appareils ont été achetés entre 1983 et 1994, au coût d'environ 200 000 \$ à 280 000 \$ chacun. Les microscopes achetés en 1992 et en 1994 ne sont utilisés que 50 p. 100 et 60 p. 100 du temps, respectivement. L'appareil le plus ancien est utilisé 20 p. 100 du temps. À l'heure actuelle, le matériel acheté en 1989 est utilisé 90 p. 100 du temps; cette proportion devrait toutefois diminuer.

Source : Ressources naturelles Canada

cette utilisation ou de faire rapport à ce sujet, afin que la direction puisse utiliser l'information pour décider de la meilleure façon d'affecter les ressources.

10.112 Au cours de notre vérification, le Ministère a dressé une liste de plusieurs pièces de matériel scientifique similaire coûtant entre 100 000 \$ et 250 000 \$. Ces pièces ont été utilisées de 10 p. 100 à 25 p. 100 du temps. Jusqu'en juillet 2003, la haute direction n'avait pris aucune mesure pour optimiser l'emploi de ce matériel sous-utilisé.

10.113 Ressources naturelles Canada a besoin d'un processus permanent pour faire le suivi de l'utilisation du matériel, de façon à l'utiliser au mieux.

10.114 Absence de surveillance et de suivi des registres des immobilisations. Le Ministère compte sur les secteurs opérationnels pour dénombrer périodiquement les immobilisations et s'assurer que les registres des immobilisations sont exacts, complets et fiables. Les Services ministériels veillent à ce que les documents financiers du Ministère, dont les registres des immobilisations, soient exacts. Étant donné les écarts que nous avons constatés dans les registres des immobilisations, il est évident que la direction des secteurs et des Services ministériels n'a pas exercé une surveillance adéquate pour s'assurer de l'efficacité des travaux relatifs à ces registres.

10.115 Optimisation en double. En mars 2003, chacun des deux secteurs que nous avons examinés a commencé à analyser ses besoins au titre des fonctions de services scientifiques et à comparer les coûts d'autres moyens permettant de fournir ses services. Un comité intraministériel ayant un objectif similaire a été mis sur pied et s'est réuni pour la première fois en juin 2003. Dans les deux secteurs que nous avons vérifiés, nous n'avons pu trouver d'indice de coordination de ces tentatives distinctes d'analyser les besoins en matériel et services. Sans façon structurée de coordonner les efforts des divers comités et gestionnaires, le Ministère aura sans doute de la difficulté à intégrer les résultats de ces tentatives distinctes.

10.116 Les conclusions de la vérification interne n'étaient pas bien étayées. En 2001-2002, les vérificateurs internes de Ressources naturelles Canada ont conclu que les immobilisations du Ministère, y compris le matériel, étaient enregistrées de façon complète et exacte.

10.117 Nous avons examiné les documents de travail utilisés pour cette vérification et nous avons constaté que celle-ci ne comprenait pas de tests pour vérifier l'existence des actifs ou l'intégralité des registres des immobilisations. Nous nous serions attendus à ce qu'une vérification des registres des immobilisations comporte ces tests. Le Ministère doit s'assurer que ses rapports de vérification interne sont étayés par des procédés de vérification et des éléments probants adéquats.

Conclusion

10.118 Nous avons constaté un certain nombre de lacunes dans l'information financière et les contrôles de surveillance que nous avons vérifiés, information et contrôles utilisés pour gérer les programmes de contributions et le matériel scientifique. Le Ministère ne s'est pas conformé aux politiques du Conseil du Trésor sur la gestion des contributions et des actifs. Ressources

naturelles Canada doit combler ces lacunes afin de mieux protéger ses actifs, déterminer les sommes à investir, maximiser les avantages que procurent ses dépenses et fournir une bonne information redditionnelle au Parlement.

10.119 Recommandation. Ressources naturelles Canada devrait améliorer son information financière et les contrôles de surveillance utilisés pour gérer les programmes de contributions et le matériel scientifique, conformément aux politiques du Conseil du Trésor. En particulier, le Ministère devrait coordonner l'information et la gestion dans tous ses secteurs. De plus, il doit prendre les mesures qui s'imposent dans les cas où il contrevient aux politiques du Conseil du Trésor.

Réponse du Ministère. Ressources naturelles Canada est d'accord avec les recommandations de la vérificatrice générale et, en plus de donner suite à des observations précises, le Ministère a mis en œuvre (ou est train de le faire) des mesures qui permettront de mieux gérer ses actifs et ses programmes de contributions. Dans le cadre de ces initiatives, Ressources naturelles Canada apporte des améliorations à la clarté des objectifs de ses programmes de contributions et de ses rapports au Parlement afin que les Canadiens disposent de renseignements suffisants pour tenir le Ministère responsable des ressources qui lui sont confiées.

Programmes de contributions. Les programmes de contributions gérés par Ressources naturelles Canada ont pris une ampleur considérable au cours des cinq dernières années et ils continueront d'en prendre alors que le gouvernement s'emploie à atteindre ses objectifs de réduction des gaz à effet de serre au titre du protocole de Kyoto. Compte tenu de cette croissance, le Ministère reconnaît la nécessité d'améliorer son contrôle et sa gestion des programmes de contributions. En fait, d'importants progrès ont d'ores et déjà été réalisés. Une formation poussée a été offerte, et continuera de l'être, aux gestionnaires qui administrent les programmes de contributions. De plus, un guide pour la vérification des bénéficiaires a été distribué à tous les gestionnaires afin de les aider à contrôler et à évaluer les résultats de leurs programmes. En octobre 2002, le Ministère a instauré un cadre de gestion des paiements de transfert qui décrit clairement les rôles et les responsabilités des intervenants et appuie la gestion prudente des paiements de transfert. En plus de ce cadre, un Centre d'expertise a été créé dans le but d'améliorer la coordination horizontale de toutes les contributions, de fournir des conseils d'orientation stratégique et des lignes directrices et de surveiller centralement la gestion de tous les programmes. En outre, le Ministère a amorcé la mise en œuvre d'un système de suivi et de gestion des contributions et des subventions qui fournira aux gestionnaires de meilleurs renseignements propres aux programmes et de meilleures capacités de surveillance à l'échelle du Ministère. Le système de surveillance permettra également de suivre la mise en œuvre du suivi ministériel des vérifications internes. Ce système, de concert avec le Centre d'expertise, aidera à faire en sorte que les programmes de contributions soient gérés conformément aux modalités des programmes et aux politiques du Conseil du Trésor.

Matériel scientifique. Ressources naturelles Canada a entrepris un examen de sa politique ministérielle et de ses lignes directrices sur la gestion des actifs pour s'assurer que cette gestion est effectuée de manière efficace dans tout le Ministère et conformément aux directives du Conseil du Trésor. Parallèlement à cet examen, on procède à l'examen du système de gestion des actifs du Ministère pour s'assurer qu'il renferme et produit des renseignements exacts pour les décisions de gestion.

De plus, Ressources naturelles Canada a pris plusieurs mesures pour assurer une meilleure gestion du matériel scientifique, en harmonie avec la nature diversifiée du mandat scientifique du Ministère et les emplacements régionaux de bon nombre de ses laboratoires. En premier lieu, des améliorations ont été apportées à l'actuel cadre d'établissement de priorités en ce qui concerne les projets d'immobilisations, afin d'en faire un outil plus robuste pour la prise de décisions à l'échelle du Ministère sur les acquisitions d'immobilisations. Deuxièmement, dans le rapport de décembre 2002 intitulé « *The Future of Science and Technology at Natural Resources Canada* » (L'avenir de la science et de la technologie à Ressources naturelles Canada), on recommande la création, au sein du Ministère, d'un mécanisme d'examen des laboratoires et du matériel. Le Ministère a donné suite à cette recommandation. Le comité de coordination des laboratoires, qui rend compte au nouveau Scientifique principal à Ressources naturelles Canada, cernera les options de remplacement ou d'acquisition de matériel de grande valeur, y compris la mise en commun intersectorielle des ressources en capital et le partage des installations et du matériel, ainsi que le co-investissement dans de grands projets d'immobilisations avec des partenaires externes.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema

Directrice principale : Crystal Pace

Directeur : Angus Mickle

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Les activités de surveillance indépendante visant les organismes de sécurité et de renseignement

Il y a manque de cohérence quant au degré de surveillance et aux obligations de divulgation auxquels les organismes de sécurité et de renseignement sont soumis

En résumé

La surveillance externe exercée sur les organismes chargés de la sécurité et du renseignement, quant à la conformité de leurs activités à la loi et aux directives ministérielles, varie beaucoup d'un organisme à l'autre. Dans certains cas, aucune surveillance n'est exercée. De plus, le niveau de détail des rapports présentés au Parlement varie d'un organisme de surveillance à l'autre.

Les examens indépendants sont importants en raison des pouvoirs d'intrusion conférés aux organismes et aux ministères qui participent à la collecte de renseignements et à l'application de la loi. C'est pourquoi nous nous serions attendus à ce que les activités des organismes qui jouissent de pouvoirs d'intrusion fassent l'objet d'une surveillance proportionnelle au degré d'intrusion.

Objectif de la vérification

10.120 La présente observation de vérification fait partie de notre examen de l'Initiative d'amélioration de la sécurité nationale annoncée dans le budget de 2001. Notre objectif était de déterminer s'il y avait des lacunes quant à l'étendue et à la nature de la surveillance externe exercée sur les organismes de sécurité et de renseignement du Canada et à la divulgation des constatations.

Contexte

10.121 Le monde du renseignement et de la sécurité au Canada réunit plusieurs intervenants : le Service canadien du renseignement de sécurité, la Gendarmerie royale du Canada, le ministère de la Défense nationale, le Centre de la sécurité des télécommunications, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Citoyenneté et Immigration Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada.

10.122 Ces ministères et ces organismes jouent différents rôles dans la collecte de renseignements, activité qui comporte une intrusion à des degrés divers dans la vie privée. Dans certains cas, l'information est recueillie par le truchement de moyens secrets, comme la surveillance ou la mise sur écoute. Dans d'autres cas, elle provient de sources publiques telles que les médias, ou de déclarations obligatoires sur les transactions financières aux autorités gouvernementales. Un bon nombre des organismes qui font de la collecte de renseignements ont reçu des fonds supplémentaires à la suite des événements du 11 septembre 2001. Le mandat des organismes liés aux activités de sécurité et de renseignement est vaste. Nos travaux de vérification n'ont porté que sur une portion du mandat de chacun.

10.123 La *Loi antiterroriste*, adoptée en décembre 2001, est venue modifier certains mandats en vue d'assurer une meilleure protection du Canada contre les activités terroristes. Les débats qui ont entouré l'adoption de la *Loi antiterroriste*, de même que les examens entrepris par des comités parlementaires, ont mis en évidence le fait que, malgré une volonté affirmée d'améliorer la capacité du Canada de lutter contre le terrorisme, plusieurs parlementaires étaient fermement déterminés à veiller à ce que les libertés civiles des Canadiens soient protégées.

10.124 Notre examen a porté uniquement sur les organismes qui participent à la collecte de renseignements au Canada — directement ou à titre d'auxiliaire — compte tenu du fait que leurs activités sont les plus susceptibles de toucher les Canadiens. Nous avons évalué le degré de surveillance externe et indépendante qui est exercée sur chaque organisme ainsi que l'aptitude des organismes de surveillance à communiquer leurs constatations au Parlement. Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ne recueillent pas de renseignements sur les Canadiens au pays.

10.125 Le Service canadien du renseignement de sécurité. Le Service canadien du renseignement de sécurité est le principal service de renseignement de sécurité du Canada. Il recueille des informations sur des menaces présumées à la sécurité du Canada et les analyse, afin d'informer le gouvernement. La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* précise que le Service peut recueillir des informations « dans la mesure strictement nécessaire ». Les politiques du Service obéissent à la lettre à ce principe.

10.126 Le Service a recours à une gamme étendue de techniques d'enquête, y compris des activités de surveillance physique et des entrevues. En dernier ressort, il peut être autorisé « à intercepter des communications ou à acquérir des informations, documents ou objets » reliés à des activités qui pourraient constituer une menace. L'autorisation de recourir aux méthodes les plus intrusives est accordée par les tribunaux, par la voie de mandats.

10.127 La Gendarmerie royale du Canada. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est l'organisme fédéral chargé de l'application de la loi au Canada. Avant 1984, année de la création du Service canadien du renseignement de sécurité, la GRC était aussi chargée de répondre aux besoins du Canada en matière de renseignement de sécurité.

10.128 La *Loi antiterroriste* a modifié le rôle de la GRC en ce qui regarde la sécurité nationale. En érigeant en crime le soutien aux activités terroristes, la *Loi* a élargi le rôle de la GRC. Les représentants de la GRC soulignent que le rôle de la Gendarmerie dans la protection de la sécurité nationale est de faire respecter les lois pénales. La GRC prend désormais une part plus active aux enquêtes visant les activités criminelles liées à la sécurité nationale. Elle bénéficiera d'un budget supplémentaire de 576 millions de dollars, sur six ans, dans le cadre du plan de financement des activités de sécurité et de lutte contre le terrorisme. De cette somme, 300 millions iront aux Équipes intégrées de la sécurité nationale, aux Équipes intégrées de la police des

frontières et au Service des enquêtes — soutien aux opérations. En vertu de son rôle policier, la GRC est autorisée à utiliser divers moyens d'enquête, comme la mise sur écoute. À l'instar du Service canadien du renseignement de sécurité, la GRC doit obtenir au préalable un mandat des tribunaux l'autorisant à recourir à ces méthodes.

10.129 Le Centre de la sécurité des télécommunications. Le mandat du Centre de la sécurité des télécommunications est triple :

- acquérir l'information provenant de l'infrastructure mondiale d'information (renseignements électromagnétiques) dans le but de fournir des renseignements étrangers;
- aider à protéger les renseignements électroniques du gouvernement et l'infrastructure de technologie de l'information;
- fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de la sécurité et aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi.

10.130 Le Centre signale qu'au cours des dernières années, il y a eu une augmentation importante de l'aide apportée à ces organismes, en particulier à la GRC. Dans de telles circonstances, le Centre mène ses opérations suivant les pouvoirs légaux conférés aux organismes chargés de la sécurité ou de l'application de la loi, et est soumis aux mêmes restrictions que celles qui s'appliquent à ces organismes en vertu de la loi.

10.131 La *Loi antiterroriste* a élargi les pouvoirs du Centre de la sécurité des télécommunications. Avant l'adoption de la *Loi antiterroriste*, le Centre n'était pas autorisé à intercepter une communication privée en provenance ou à destination du Canada. En vertu de la *Loi*, le ministre de la Défense nationale peut autoriser le Centre à intercepter ce genre de communication obtenue au cours d'activités particulières ou connexes ciblant des entités étrangères établies à l'extérieur du Canada. Cette autorisation est liée à certaines conditions, notamment l'application de mesures satisfaisantes de protection de la vie privée des Canadiens.

10.132 Le ministère de la Défense nationale. Le mandat premier du ministère de la Défense nationale est de défendre le Canada. Les activités de collecte de renseignements à l'étranger ou en territoire canadien appuient ce mandat. Le Ministère et les Forces canadiennes s'intéressent à la collecte de renseignements militaires, c'est-à-dire les renseignements sur les capacités militaires dont disposent les entités et les États étrangers, et sur les intentions de ces derniers. Ils sont en mesure de recueillir des renseignements dans le cadre d'opérations menées sur le sol canadien, mais ils ne peuvent le faire que dans de rares circonstances et en vertu d'un pouvoir légal conféré afin d'appuyer les opérations des Forces canadiennes, de protéger la sécurité de l'effectif et de veiller à la sûreté des biens de la Défense, ou d'appuyer les ministères et les organismes fédéraux mandatés. Dans ce dernier cas, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes mènent leurs opérations suivant les pouvoirs légaux conférés au ministère ou à l'organisme mandaté et ils sont assujettis à toutes les restrictions qui sont imposées par la

loi à ce ministère ou organisme. Il existe trois unités qui peuvent participer à la collecte de renseignements lors d'une opération menée en territoire canadien : l'Unité nationale de contre-ingérence, le Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes et le Centre d'imagerie interarmées des Forces canadiennes.

10.133 La fonction principale de l'Unité nationale de contre-ingérence est de repérer les menaces à la sécurité visant le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes, et d'enquêter sur ces menaces. L'Unité assure en outre la liaison avec les autres organismes de sécurité, tels que le Service canadien du renseignement de sécurité. Ses méthodes d'enquête comprennent les mandats de perquisition, la surveillance physique et l'interception de communications. Un mandat provenant des tribunaux est nécessaire avant d'utiliser les méthodes d'enquêtes les plus intrusives. Les enquêtes peuvent concerner des effectifs autres que ceux de la Défense lorsque la sécurité du Ministère ou des Forces canadiennes est en jeu. Toutefois, en règle générale, l'Unité confie l'enquête à l'organisme responsable — habituellement la GRC ou le Service canadien du renseignement de sécurité — si l'enquête porte sur des personnes autres qu'un employé de la Défense.

10.134 Le Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes mène des activités de collecte de renseignements électromagnétiques, pour soutenir les Forces canadiennes. Le Groupe en mène aussi pour appuyer le Centre de la sécurité des télécommunications. Dans ce contexte, la collecte de renseignements est assujettie au mandat et aux mécanismes d'examen du Centre. Toutes les activités du Groupe des opérations d'information des Forces canadiennes sont assujetties aux lois canadiennes, notamment au *Code criminel* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

10.135 Le Centre d'imagerie interarmées des Forces canadiennes peut, dans certaines circonstances, coordonner la collecte d'images de régions du Canada pour appuyer les opérations menées par les Forces canadiennes sur le sol canadien ou à l'étranger. Par ailleurs, le Centre peut assurer un appui à d'autres parties intéressées du gouvernement du Canada, par exemple pour fournir de l'information sur les feux de forêt et les inondations. Le rôle du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes dans la collecte d'images sur les personnes ou les groupes de personnes se trouvant en territoire canadien est assujetti à des restrictions explicites.

10.136 L'Agence des douanes et du revenu du Canada. La section des Douanes de l'Agence dispose d'un service de renseignement actif qui regroupe plus de 200 agents et analystes du renseignement. Les agents peuvent recueillir des renseignements, exécuter des mandats de perquisition et consulter certains renseignements des déclarations de revenu des particuliers. Ces actions sont habituellement menées au cours d'une enquête sur des activités de contrebande. Les Douanes participent aux opérations menées conjointement avec divers services de police. Les Douanes comportent aussi la Section de la lutte contre le terrorisme et la prolifération, qui mène ses activités à partir de l'administration centrale. Ce groupe est en

contact avec le Service canadien du renseignement de sécurité, le Centre de la sécurité des télécommunications et la GRC. L'information recueillie dans les régions est transmise à cette section. Elle est ensuite acheminée au Service canadien du renseignement de sécurité ou à la GRC lorsque les agents des douanes ont suffisamment de raisons de croire que l'information concerne la sécurité nationale ou la défense du pays.

10.137 Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Après l'adoption de la *Loi antiterroriste*, le mandat du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada a été élargi pour lui permettre de détecter et de prévenir le financement d'activités terroristes. Au départ, il se limitait aux activités reliées au blanchiment d'argent. Le rôle actuel du Centre est de recevoir, de recueillir et d'analyser de manière indépendante les rapports d'opérations reçus de divers partenaires (y compris les institutions financières, les intermédiaires financiers et l'Agence des douanes et du revenu du Canada) et, le cas échéant, de divulguer l'information pertinente aux organismes chargés de la sécurité et aux organismes chargés de l'application de la loi.

10.138 Le Centre exerce ses activités en toute indépendance des organismes chargés de l'application de la loi, et il existe plusieurs mesures de protection à franchir avant que l'information soit divulguée aux organismes chargés de la sécurité ou de l'application de la loi. Pour plus d'information, voir le chapitre 3 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada d'avril 2003, intitulé « La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent ».

Questions

Les pouvoirs de surveillance varient d'un organisme à l'autre

10.139 La capacité de surveiller les activités des organismes de sécurité et de renseignement repose sur deux éléments : premièrement, l'autorité juridique d'exercer cette surveillance et d'avoir accès à l'information requise et deuxièmement, les ressources nécessaires pour le faire. Nous nous attendions à une certaine uniformité dans les examens externes visant les organismes de sécurité ou de renseignement, c'est-à-dire à ce que des activités comportant des pouvoirs d'intrusion analogues soient assujetties à des examens de surveillance postérieurs analogues. Nous avons constaté que le pouvoir de surveiller les organismes de sécurité ou de renseignement varie largement.

10.140 Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Les activités du Service sont surveillées par deux organismes externes : le Bureau de l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. L'inspecteur général a pour mandat d'évaluer dans quelle mesure le Service respecte ses politiques opérationnelles, d'examiner les activités opérationnelles du Service et de présenter chaque année au solliciteur général un certificat indiquant dans quelle mesure les rapports annuels que soumet le directeur du Service au solliciteur général lui paraissent acceptables. Le certificat doit aussi indiquer expressément si, de l'opinion de l'inspecteur général, le Service a agi d'une manière qui contrevient à la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ou aux directives ministérielles, ou s'il a exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou

injustifiée. L'inspecteur général a accès à toutes les informations disponibles, exception faite des avis soumis aux ministres et de certaines discussions entre les ministres. De plus, il a le droit de recevoir des explications et des rapports du directeur et des employés du Service canadien du renseignement de sécurité.

10.141 Outre l'inspecteur général, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité examine lui aussi les activités du Service. Le mandat du Comité est étendu et englobe la surveillance du rendement du Service. Il comprend ce qui suit :

- examiner le rapport annuel du directeur et le certificat de l'inspecteur général;
- organiser et mener des examens afin de vérifier si les activités du Service sont conformes à la loi et des examens pour déterminer si le Service a exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou injustifiée;
- faire enquête sur les plaintes déposées contre le Service.

10.142 À l'instar de l'inspecteur général qui a qualité pour se faire communiquer toutes les informations, le Comité a accès à toutes les informations du Service, exception faite des avis donnés aux ministres et de certaines discussions entre les ministres. Le Comité peut aussi se faire communiquer par le directeur et les employés du Service toutes informations, tous rapports et toutes explications qu'il juge nécessaires. Ce pouvoir d'accès aux documents permet au Comité d'examiner, par exemple, les mandats émis par les tribunaux afin d'établir si le Service a respecté le principe selon lequel il peut recueillir des informations « dans la mesure strictement nécessaire ».

10.143 À la suite des attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement du Canada a décidé d'augmenter le budget du Service canadien du renseignement de sécurité de 36 p. 100 d'ici 2006-2007. Le Service a l'intention d'ajouter plus de 280 postes à temps plein à son effectif. Le budget de l'inspecteur général et celui du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité sont restés relativement stables depuis 2001.

10.144 La Gendarmerie royale du Canada. La GRC est soumise à l'examen de la Commission des plaintes du public contre la GRC. La Commission a pour mandat d'examiner les plaintes du public ayant trait à la conduite des membres de la Gendarmerie. L'organisation de cette commission suit le modèle de surveillance civile des services de police et non celui d'un inspecteur général d'un service de sécurité et de renseignement. Contrairement au Service canadien du renseignement de sécurité, la GRC n'est pas assujettie à une surveillance visant à déterminer de manière systématique le degré de conformité de ses activités à la loi et aux directives ministérielles.

10.145 Suivant le modèle de surveillance civile, les enquêtes sont lancées sur réception d'une plainte et non en vertu d'un plan de surveillance indépendante. La GRC mène d'abord sa propre enquête sur les plaintes et fait rapport aux plaignants. Si le plaignant n'est pas satisfait du règlement de la plainte par la GRC, il peut en saisir la Commission. La présidente de la

Commission peut alors demander à la GRC de pousser son enquête, ou encore lancer elle-même sa propre enquête ou tenir une audience publique.

10.146 La Commission des plaintes du public contre la GRC n'a pas la même liberté d'accès aux renseignements de la GRC que l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ont par rapport à l'information du SCRS. La loi prévoit que le président ou la présidente a accès aux « documents pertinents » lorsque la Commission examine la façon dont la GRC a réglé une plainte déposée contre la Gendarmerie.

10.147 Si la présidente décide de mener sa propre enquête sur une question qu'elle juge d'intérêt public, son pouvoir d'accès aux informations n'est pas défini dans la loi. En réalité, la loi n'autorise pas un accès direct aux dossiers et aux activités de la GRC qui permettrait à la Commission de donner au Parlement une assurance générale quant au respect de la loi, en particulier pour ce qui est du recours judiciaire aux pouvoirs d'intrusion.

10.148 Ses pouvoirs sont donc bien en deçà de ceux de l'inspecteur général et du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, qui ont accès à toutes les informations du Service canadien du renseignement de sécurité et qui peuvent demander des explications au personnel. La Commission des plaintes du public contre la GRC et la GRC sont présentement partie à une instance dans laquelle la Cour fédérale du Canada doit déterminer si la Commission devrait avoir accès à certaines informations que possède la GRC et qui, de l'avis de la Commission, sont pertinentes.

10.149 Les représentants de la GRC nous ont indiqué que leur inquiétude première au sujet de l'accès aux dossiers de police est la divulgation de l'identité des informateurs, qui pourraient subir de graves préjudices ou être tués si leur identité était dévoilée. D'autres organismes de surveillance doivent prêter serment de confidentialité, ce qui les empêche de divulguer ce genre d'information.

10.150 Les représentants de la GRC nous ont aussi indiqué qu'étant donné qu'ils enquêtent en vue de poursuivre au criminel, ils se doivent de respecter la loi à la lettre dans la collecte de preuves admissibles, à défaut de quoi la poursuite pourrait être compromise. À leur avis, d'autres organismes de sécurité et de renseignement qui ne portent pas d'accusations criminelles ne sont pas assujettis à cette discipline. Nous notons, toutefois, que l'objectif premier de la stratégie de la GRC contre le terrorisme est de « réduire la menace d'activité terroriste en empêchant les terroristes et les extrémistes d'agir ici et ailleurs dans le monde » plutôt que d'engager des poursuites. Les documents de la GRC parlent de « mesures préventives », dont l'élargissement des activités de collecte de renseignements. La GRC nous a fait savoir que même si ses enquêtes visaient surtout à recueillir des renseignements sur les criminels et leurs activités, des poursuites judiciaires ne pouvaient pas toujours être intentées pour diverses raisons, notamment la difficulté d'utiliser des informations classifiées.

10.151 Le Centre de la sécurité des télécommunications. Le Centre de la sécurité des télécommunications est surveillé par le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications. Le commissaire est chargé d'examiner les activités du Centre afin de veiller à ce qu'elles soient conformes à la loi, et d'étudier les plaintes. Le commissaire doit en outre informer le ministre de la Défense nationale et le procureur général de toute activité qui, selon lui, ne serait pas menée en accord avec la loi.

10.152 Le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications détient tous les pouvoirs d'un commissaire accordés en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, notamment le pouvoir d'entrer dans tout bureau public, de consulter tous les documents qu'il juge nécessaires et d'assigner des témoins à comparaître.

10.153 À la suite des modifications proposées au projet de loi C-17, le commissaire aurait la responsabilité d'examiner la légalité des activités du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes visant à protéger les systèmes et les réseaux informatiques, et de veiller au respect des autorisations ministérielles reliées à ces activités. Le commissaire aurait aussi le pouvoir de traiter les plaintes reliées à ces activités.

10.154 Les Forces canadiennes, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada. Ces organismes ne sont soumis à la surveillance d'aucun organisme indépendant attitré qui serait chargé de vérifier la conformité de leurs activités aux lois et aux directives ministérielles. Le commissaire à la protection de la vie privée n'effectue qu'un examen limité afin de vérifier si les obligations en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (qui vise tous les ministères et organismes fédéraux) sont respectées. Le Bureau du vérificateur général du Canada et les services de vérification interne de chaque organisme peuvent effectuer des vérifications de conformité. S'il s'agissait des Douanes, les tribunaux examineraient l'information utilisée dans une cause criminelle.

La portée des constatations présentées au Parlement varie

10.155 Tout comme le mandat des organismes de surveillance varie, ainsi en est-il de la divulgation et de la communication des constatations. En règle générale, seules les considérations de sécurité et de confidentialité limitent la portée des constatations que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité communique au solliciteur général et au Parlement par l'intermédiaire du solliciteur général. Les rapports du Comité renferment des observations sur la pertinence et le caractère judicieux des renseignements fournis par le Service canadien du renseignement de sécurité ainsi que sur le rendement du Service.

10.156 Les constatations de l'inspecteur général du SCRS sont signalées seulement au solliciteur général et au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité; toutefois, le Comité peut communiquer toute constatation importante de l'inspecteur général dans son rapport annuel au

Parlement, pour peu qu'elle ne soit pas classifiée et qu'elle ne renferme pas de renseignements personnels.

10.157 La présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC présente des rapports exhaustifs au Parlement, mais la portée de ses travaux reliés aux activités de la GRC en matière de sécurité et de renseignement est très restreinte.

10.158 Le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications s'attache principalement à signaler les activités qui, suivant ses constatations, sont illégales ou non conformes aux autorisations ministérielles. La formulation des dispositions législatives de son mandat n'est certes pas aussi détaillée que celle du mandat du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, mais rien n'empêche le commissaire de présenter un rapport plus vaste. Son rapport annuel renferme peu de constatations sur des questions ayant trait à la gestion ou des problèmes possibles. Le commissaire est d'avis que ses activités et ses constatations ne concernent pas, par définition, les questions de gestion ou les problèmes possibles au sein du Centre de la sécurité des télécommunications.

10.159 Étant donné que, dans le cas des Forces canadiennes, de l'Agence des douanes et du revenu du Canada ou du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, il n'existe pas d'organismes externes chargés de surveiller leurs activités respectives de renseignement de sécurité, le Parlement ne reçoit pas d'information indépendante au sujet de la conformité de ces activités.

10.160 Au cours de notre vérification, nous avons examiné les documents suivants :

- la majorité des rapports énumérés dans le Rapport annuel de 2002-2003 du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications;
- les rapports du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité appuyant ses principales constatations, et les recommandations formulées par le Comité dans son rapport annuel de 2001-2002;
- un échantillon des rapports de l'inspecteur général du SCRS présentés au ministre.

Nous avons conclu qu'il n'y avait pas manque de cohérence entre ces rapports et les rapports rendus publics. Nous n'avons pas vérifié l'exhaustivité des rapports non publiés.

Conclusion

10.161 À la suite de notre vérification, nous sommes en mesure de conclure qu'il existe une variété d'activités de surveillance indépendante et de rapports présentés au Parlement sur les organismes de renseignement et de sécurité. Bien que les mandats diffèrent d'un organisme à l'autre, nous sommes d'avis qu'il devrait y avoir plus de cohérence dans l'étendue des activités de surveillance indépendante dans tout contexte où sont employées des méthodes intrusives d'enquête. La Commission des plaintes du public contre la GRC, contrairement au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, ne fait pas d'examen qui visent à évaluer de

manière systématique la conformité des activités de l'organisme avec la loi, et son mandat ne prévoit pas un accès à toutes les informations, sans restriction. Dans le cas du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, le mandat qu'il détient lui confère un pouvoir plus étendu d'examiner les activités du Centre, mais le commissaire fournit une information restreinte au Parlement. D'autres organismes menant des activités restreintes de renseignement en territoire canadien ne font pas l'objet d'une surveillance postérieure. Nous croyons qu'un examen exhaustif de cette situation serait bénéfique.

10.162 Recommandation. Le gouvernement devrait évaluer l'étendue de la surveillance et les rapports au Parlement visant les organismes de sécurité et de renseignement afin de veiller à ce que les organismes qui détiennent des pouvoirs d'intrusion soient assujettis à des mécanismes de surveillance externe et à des obligations de divulgation proportionnels au degré d'intrusion.

Réponse du Bureau du Conseil privé. Les divers ministères et organismes de la collectivité de la sécurité et du renseignement exercent des mandats très diversifiés, régis par différentes lois. Ils sont, par conséquent, assujettis à toute une variété de mécanismes d'examen et d'exigences de reddition de comptes.

Au fur et à mesure que sont revus les mandats des ministères et organismes concernés, en vue de répondre aux besoins changeants en matière de sécurité, il faut évidemment veiller à ce qu'il y ait toujours des mécanismes appropriés d'examen et de reddition de comptes. Ce faisant, il faut tenir compte, comme il se doit, des différences très importantes, et dans certains cas, fondamentales, dans les mandats et les activités des diverses instances visées.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. En tant qu'organisme chargé de l'application de la loi, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) recueille des renseignements. Toutes les enquêtes criminelles, y compris celles qui portent sur des questions de sécurité nationale, sont soumises à un contrôle rigoureux, notamment la surveillance judiciaire aux étapes de l'enquête et des poursuites.

Les enquêtes criminelles sont à l'abri de toute influence politique directe. La communication d'information au ministre et au Parlement doit être faite avec circonspection dans les affaires où des accusations n'ont pas encore été portées ou qui sont encore devant les tribunaux.

La GRC reconnaît la compétence partagée de la GRC et de la Commission des plaintes du public contre la GRC dans la procédure applicable aux plaintes du public. Nous croyons que la procédure actuelle, en s'appuyant sur les pleins pouvoirs de la Commission, sert l'intérêt public.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Directeur principal : Peter Kasurak

Directrice : Jocelyne Therrien

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

L'excédent du Compte d'assurance-emploi

Non-respect de l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*

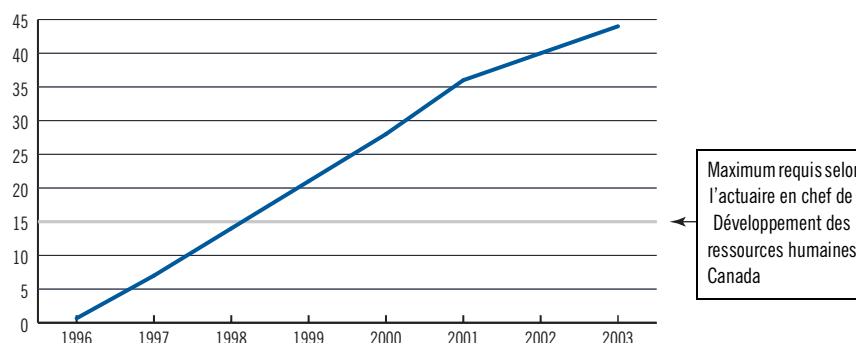
En résumé Depuis notre Rapport de 1999, nous attirons l'attention du Parlement sur nos préoccupations, tant au sujet de la taille que de la croissance de l'excédent accumulé dans le Compte d'assurance-emploi. Les taux de cotisation d'assurance-emploi ont diminué chaque année depuis 1994, mais l'excédent continue d'augmenter. À notre avis, le Parlement n'avait pas l'intention que s'accumule dans le Compte d'assurance-emploi un excédent supérieur à ce qu'il pourrait être raisonnable de dépenser aux fins de l'assurance-emploi, étant donné la structure actuelle des prestations et compte tenu d'un éventuel ralentissement économique. À notre avis, le gouvernement n'a pas respecté l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Dans le budget de 2003, le gouvernement a annoncé qu'il mènerait des consultations sur un nouveau mécanisme d'établissement des taux devant être utilisé pour 2005.

Objectif de la vérification **10.163** L'objectif de notre vérification était de déterminer si le gouvernement avait tenu compte de nos préoccupations, puis de rendre compte des progrès réalisés.

Contexte **10.164** L'excédent du Compte d'assurance-emploi a augmenté de 3 milliards de dollars au cours du dernier exercice pour atteindre 44 milliards de dollars, et il continue d'augmenter. La pièce 10.6 montre la croissance de l'excédent accumulé au cours des sept dernières années. Depuis quatre ans, nous faisons état de cette question dans nos rapports sur les états financiers du Compte d'assurance-emploi et dans les *Comptes publics du Canada*.

Pièce 10.6 Évolution de l'excédent du Compte d'assurance-emploi, de 1996 à 2003

Excédent accumulé (en milliards de dollars)



Source : États financiers vérifiés du Compte d'assurance-emploi

Questions

10.165 La *Loi sur l'assurance-emploi* exige que l'on tienne un registre des dépenses et des revenus d'assurance-emploi. Il y a eu de nombreuses discussions sur ce qu'on entend par solde du Compte d'assurance-emploi. Nous avons utilisé des termes comme « compte théorique » et « compte de suivi » pour décrire le solde, puisque les fonds reçus sont déposés dans le compte du Trésor du gouvernement et non dans un compte distinct. Le solde sert de base pour la gestion du Compte et représente un facteur important à prendre en considération pour établir les taux de cotisation de manière à ce qu'au fil du temps, le Compte soit en équilibre.

10.166 L'article 66 de la *Loi* exige que, dans la mesure du possible, le taux de cotisation soit fixé de manière à permettre, au cours d'un cycle économique, un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le Compte d'assurance-emploi, tout en maintenant une certaine stabilité des taux. À notre avis, cela veut dire que les cotisations d'assurance-emploi doivent être égales aux dépenses au cours d'une certaine période de temps, et qu'elles doivent permettre l'établissement d'une réserve suffisante pour assurer la stabilité des taux advenant un ralentissement de l'économie. En d'autres mots, nous pensons que l'intention du Parlement était d'en faire un programme dont les rentrées et les sorties de fonds au cours d'un cycle économique sont en équilibre. La *Loi* a aussi obligé la Commission de l'assurance-emploi du Canada à prendre certaines décisions clés — c'est-à-dire définir les expressions « cycle économique » et « taux relativement stables ». En mai 2001, la *Loi* a été modifiée afin de suspendre l'application de l'article 66 pour 2002 et 2003 et de donner au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir les taux de cotisation pour ces deux années.

10.167 Néanmoins, la *Loi sur l'assurance-emploi* prévoit aussi que toutes les sommes perçues aux fins de l'assurance-emploi doivent être créditées au Compte. Les seules dépenses autorisées qui peuvent être imputées au Compte sont les prestations d'assurance-emploi et les frais d'administration. À notre avis, le Parlement n'avait pas l'intention que s'accumule dans le Compte un excédent supérieur à ce qu'il pourrait être raisonnable de dépenser aux fins de l'assurance-emploi. L'excédent actuel atteint près de trois fois la réserve maximale jugée suffisante en 2001 par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada. Par conséquent, à notre avis, le gouvernement n'a pas observé l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

10.168 Dans le budget de 2003, le gouvernement a annoncé qu'il mènerait des consultations sur un nouveau mécanisme d'établissement des taux devant être utilisé pour 2005. Entre-temps, il a établi le taux de cotisation des employés pour 2004 à 1,98 \$ par 100 \$ de gains assurables en présumant que les revenus tirés des cotisations seraient égaux aux coûts prévus du programme pour l'exercice. Nous notons que dans *Le plan budgétaire*, le gouvernement déclare que les principes suivants sur l'établissement des taux serviraient de point de départ à des consultations continues :

- les taux de cotisation devraient être établis de manière transparente, et à partir de conseils d'experts indépendants;

- les revenus prévus au titre des cotisations devraient correspondre aux coûts prévus du programme;
- les taux de cotisation devraient permettre d'atténuer l'impact du cycle économique et être relativement stables au fil du temps.

Ces principes sont, à notre avis, conformes à notre interprétation de l'intention du Parlement, à savoir que le programme d'assurance-emploi soit en équilibre au cours d'un cycle économique.

10.169 Dans le budget de 2003, le gouvernement a invité les parties intéressées à présenter des mémoires dans le cadre des consultations sur un nouveau mécanisme d'établissement des taux. Les parties pouvaient soumettre leurs observations jusqu'à la fin de juin 2003. De hauts fonctionnaires du ministère des Finances et de Développement des ressources humaines Canada ont tenu une série de rencontres auxquelles avaient été également conviés des représentants des entreprises et des syndicats, ainsi que des spécialistes du domaine. Des représentants du gouvernement étudient présentement les commentaires et les présentations reçus, et ils feront connaître les résultats de la consultation. Le gouvernement entend présenter un projet de loi visant à concrétiser les résultats de la consultation de manière à pouvoir disposer en 2005 d'un système permanent d'établissement des taux de cotisation.

Conclusion

10.170 Malgré la réduction des taux de cotisation et la consultation publique qu'il mène actuellement sur un mécanisme d'établissement des taux, nous avons constaté que le gouvernement n'avait pas encore donné suite à nos préoccupations sur l'excédent du Compte d'assurance-emploi. À notre avis, l'intention du Parlement était que le programme d'assurance-emploi soit en équilibre au cours d'un cycle économique, tout en permettant le maintien de taux relativement stables. Cependant, l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi a augmenté encore de 3 milliards de dollars, s'établissant à 44 milliards de dollars pour l'exercice 2002-2003. Étant donné la taille croissante de l'excédent accumulé, qui est trois fois plus élevée que le maximum nécessaire selon l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada, nous recommandons instamment au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour résoudre cette situation qui perdure.

10.171 Recommandation. Le ministère des Finances et Développement des ressources humaines Canada devraient voir à ce que soient définis les termes « cycle économique » et « taux de cotisation relativement stables » et ils devraient également préciser ce qui constitue une « réserve suffisante ». Enfin, ces ministères devraient prendre toutes les mesures requises pour régler cette question que nous lui signalons depuis plusieurs années.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement estime que l'établissement des taux de cotisation est conforme aux exigences de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Pour 2001 et les années antérieures, en conformité avec les dispositions du projet de loi C-111, c'est la Commission de l'assurance-emploi du Canada — un organisme indépendant du gouvernement — et non le gouvernement qui

a établi les taux de cotisation. Pour les années 2002 et 2003, le gouvernement a voté une loi (projet de loi C-2) qui a suspendu le processus d'établissement des taux de cotisation prévu dans le projet de loi C-111 et qui a autorisé le gouvernement à fixer les taux de cotisation d'assurance-emploi pour ces deux années. Les critères présentés dans le projet de loi C-111 ne pouvaient servir à l'établissement des taux pour ces deux années.

Il a régné beaucoup de confusion en ce qui a trait au processus d'établissement des taux de cotisation. La question fut signalée pour la première fois dans le Rapport de 1999 du Comité permanent des finances. Dans le budget de 2003, le gouvernement a annoncé qu'il mènerait des consultations officielles sur un nouveau régime d'établissement des taux de cotisation pour l'année 2005 et les années suivantes. Les parties intéressées avaient jusqu'au 30 juin 2003 pour remettre leurs propositions. Il y aura introduction du texte de loi requis pour la mise en œuvre des résultats de la consultation, introduction qui sera faite en temps opportun de manière à ce que le nouveau régime puisse servir à fixer les taux pour l'année 2005.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Directeur principal : Jerome Berthelette

Marise Bédard

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).