



**RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
À L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE**

**Février 1992**

Government Library  
Government of N.W.T.  
Laing #  
Yellowknife, N.W.T.  
X1A 2L9









AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Ottawa, Ontario  
K1A 0G6

26 février 1992

L'Honorable Michael Ballantyne, M.L.A.  
Président de l'Assemblée législative  
des Territoires du Nord-Ouest  
Assemblée législative  
Yellowknife (T.N.-O)

Monsieur,

Veillez trouver, ci-joint, un rapport qui sera déposé devant l'Assemblée législative en conformité avec les dispositions de l'article 30 de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest S.R.C. 1985, ch. N-22.

Ce rapport traite des "autres questions" qui ont découlé de mon examen des comptes et des états financiers du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, pour l'exercice close le 31 mars 1991. Ces questions devraient, à mon avis, être portées à la connaissance de l'Assemblée législative. Ce document renferme en outre mes recommandations et les mesures préconisées par la direction.

Veillez agréer, Monsieur, mes cordiales salutations.

Le vérificateur général du Canada,

L. Denis Desautels, FCA







# Rapport du vérificateur général

## Pour l'exercice clos le 31 mars 1991

### Introduction

Nous avons vérifié les comptes et les états financiers du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, pour l'exercice clos le 31 mars 1991. Nous avons mené l'examen de manière à pouvoir exprimer une opinion sur les états financiers consolidés du gouvernement pour 1991.

Nous avons notamment examiné certains systèmes d'exploitation, législatifs et de contrôle financier ainsi que certaines pratiques de gestion financière, et nous avons effectué les tests détaillés que nous avons jugés nécessaires.

Au cours du dernier exercice, notre vérification a également porté sur les organismes suivants du gouvernement et elle a donné lieu aux rapports correspondants.

Vérification	Fin de l'exercice	Destinataire
Commission des accidents du travail	31 décembre 1990	Ministre
Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 1991	Ministre
Société d'énergie hydro-électrique des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 1991	Ministre
Commission des alcools des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 1991	Ministre Assemblée législative
Assemblée législative - Fonds d'indemnités de retraite	31 mars 1991	Président, Conseil de gestion et des services
Arctic College	31 mars 1991	Ministre
Fonds renouvelable des produits pétroliers	31 mars 1991	Ministre
Société de développement des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 1991	Ministre

Notre personnel de vérification a eu accès à toutes les pièces justificatives, registres, documents et dossiers et a obtenu toutes les explications et les renseignements qu'il a demandés lors de la vérification des comptes susmentionnés. Nous remercions le personnel des ministères et organismes concernés pour sa collaboration.

Le présent document fait partie du rapport du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour 1991, conformément à l'article 30 de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest, laquelle exige que le vérificateur général présente un rapport sur les "autres questions" qui relèvent de son champ de vérification et qui, à son avis, doivent être portées à la connaissance de l'Assemblée législative. C'est pourquoi nous rendons compte des points qui suivent, et faisons état de nos recommandations et des mesures préconisées par la direction.

Au chapitre 1 du présent rapport, figurent des observations sur ma réserve à l'égard de mon opinion sur les états financiers du gouvernement.

Le reste du chapitre 1 et du rapport renferme des observations sur d'autres points qui, d'après nous, intéresseront les membres de l'Assemblée législative mais dont l'importance, tant individuelle que collective, ne justifie pas la formulation d'une réserve dans le rapport du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement pour 1991.



## Table des matières

Chapitre 1 - Questions relatives aux états financiers .....	1
1.1 Réserve dans notre opinion de vérification .....	1
Signification d'une réserve .....	1
La question relative au MAINC .....	1
1.2 Observation sur la situation de trésorerie et les emprunts du gouvernement .....	1
Situation de trésorerie en détérioration .....	1
Chapitre 2 - Questions relatives à la conformité .....	3
2.1 Ministères de l'Assemblée législative, du Personnel, de la Santé et des Services sociaux ...	3
Chapitre 3 - Aide juridique dans les T.N.-O. ....	4
3.1 Vue d'ensemble du Programme d'aide juridique .....	4
3.1.1 Types d'aide juridique fournis .....	4
3.1.2 L'Office du contentieux .....	4
3.1.3 Mise en oeuvre du Programme d'aide juridique .....	4
3.1.4 Croissance du programme .....	4
3.1.5 Autres questions relatives à l'aide juridique .....	6
3.2 Frais d'aide juridique .....	7
3.2.1 Introduction .....	7
3.2.2 Surveillance et contrôle des dépenses au titre de l'aide juridique .....	7
3.2.3 Contrôles exercés sur les dépenses d'aide juridique .....	8
3.2.4 Contrôles exercés sur les paiements aux avocats .....	8
3.2.5 Faits nouveaux .....	8
3.3 Revenus de l'aide juridique .....	9
3.4 Les rapports annuels .....	10
Chapitre 4 - Voyages effectués pour le gouvernement .....	12
4.1 Sommaire à l'intention de la direction .....	12
4.1.1 Introduction .....	12
4.1.2 Contexte de fonctionnement .....	12
4.1.3 Conclusions .....	13
4.2 Les voyages en service commandé .....	14
4.2.1 Introduction .....	14
4.2.2 Procédure de service commandé .....	15
Autorisation de voyage .....	15
Les avances de voyage .....	17
Contrôle des bons .....	18
Examen et approbation des demandes de remboursement de frais de déplacement .....	18
4.2.3 Autres observations sur le service commandé .....	19
Bonis des compagnies aériennes .....	19
Plans de bonis des agents de voyages .....	19

	Diffusion de la politique du gouvernement sur les plans de bonis .....	19
	Les itinéraires .....	19
	Tarif aérien réduit .....	20
	Hébergement et voyages aériens à des tarifs supérieurs .....	21
	Réservations de places d'avion .....	22
	Problèmes que posent les formules de voyage et les renseignements incomplets .....	22
	Voyages pour entrevues .....	23
	Location de véhicules .....	24
	Erreurs de codage .....	24
4.3	Voyages qui font partie des avantages sociaux des employés .....	24
4.4	Les frais de déménagement .....	26
	<b>Chapitre 5 - Gestion des biens au gouvernement .....</b>	<b>28</b>
5.1	Sommaire à l'intention de la direction .....	28
	Introduction .....	28
	Interprétation .....	28
	Principales constatations .....	28
5.2	Les systèmes de répertoriage des biens contrôlables des ministères .....	30
5.3	Le répertoire des immobilisations .....	31
5.4	Contrôles exercés par les organismes centraux .....	34
5.5	Achats d'équipement informatique en fin d'exercice .....	35
5.6	Comptabilisation des biens du gouvernement .....	36
5.7	Contrôles insuffisants .....	37
	5.7.1 L'équipement informatique .....	37
	5.7.2 Les biens culturels .....	38
	5.7.3 Collections de photographies et de bandes vidéo .....	38
	5.7.4 Utilisation de l'équipement .....	39
5.8	L'entrepôt des Services gouvernementaux .....	39
	5.8.1 Cas d'inefficience .....	39
	5.8.2 Entreposage des biens de la Direction du patrimoine .....	40
	5.8.3 Articles désuets .....	41
	5.8.4 Double emploi dans la procédure .....	43
5.9	Immobilisations transférées à des municipalités .....	43
	<b>Chapitre 6 - Questions signalées dans des exercices précédents .....</b>	<b>45</b>
6.1	Le ministère des Finances .....	45
6.2	Le ministère de la Santé .....	45
6.3	Le ministère des Services sociaux .....	45

# Chapitre 1

## Questions relatives aux états financiers

### 1.1 Réserve dans notre opinion de vérification - Compte débiteur du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC)

#### Signification d'une réserve

Cette année, notre rapport de vérification comporte une réserve d'opinion à l'égard des états financiers. Une réserve peut s'appliquer à l'une des trois situations suivantes :

- i) le vérificateur n'est pas d'accord avec l'information que renferment les états financiers;
- ii) pour une raison quelconque, il n'a pu effectuer toutes les vérifications nécessaires;
- iii) ou il n'a pu tirer de conclusion sur la totalité ou une partie des états financiers.

#### La question relative au MAINC

Avant le transfert des soins de santé de 1988, le Canada assurait la plupart des soins médicaux nécessaires aux habitants des T.N-O. Cette responsabilité incombe maintenant au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (le gouvernement). Le Canada continue à assumer les coûts relatifs aux soins médicaux des Indiens inscrits et des Inuit. Un accord conclu entre le MAINC et le gouvernement stipule que ce dernier fournira des soins médicaux aux Indiens inscrits et aux Inuit du Canada, tandis que le Canada paiera pour ces services.

Les états financiers du gouvernement comprennent environ 45 millions de dollars de comptes débiteurs pour les soins hospitaliers prodigués aux Indiens inscrits et aux Inuit. Le MAINC conteste 32 millions de dollars de ce montant car il n'est pas d'accord avec la façon dont le gouvernement calcule les coûts

réclamés. Ainsi, le gouvernement a facturé au MAINC les soins médicaux fournis, mais le MAINC a refusé de payer une partie des factures.

Comme le gouvernement le mentionne dans ses états financiers, il insiste fermement pour que soit remboursée la totalité des 45 millions de dollars.

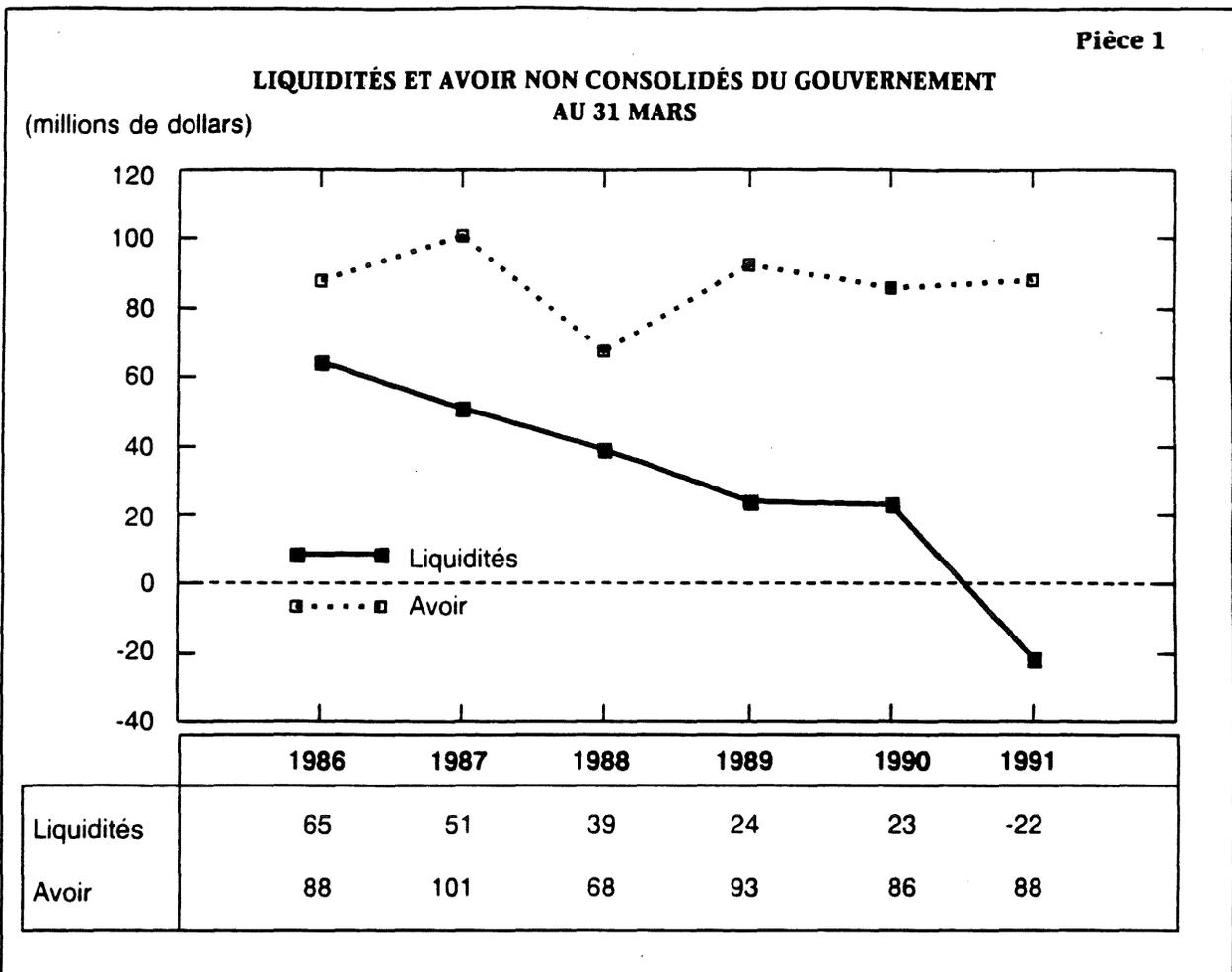
Ce litige est complexe. Il touche de nombreux accords, des calculs détaillés de la facturation et certaines questions constitutionnelles. À l'heure actuelle, nous ne pouvons tirer de conclusion sur le compte débiteur qui figure dans les états financiers du gouvernement. Étant donné qu'il est neutre, le vérificateur général du Canada ne peut prendre parti, mais il doit examiner soigneusement toutes les preuves pour émettre une opinion. Nous ne sommes pas en désaccord avec le calcul du montant réclamé par le gouvernement, mais il n'y a pas assez de preuves de vérification pour nous permettre de conclure que tous ces fonds seront recouverts. Le gouvernement n'a prévu aucune perte éventuelle, d'autant plus qu'il ignore le résultat futur de sa réclamation. Voilà le motif de la réserve indiquée dans notre rapport de vérification.

### 1.2 Observation sur la situation de trésorerie et les emprunts du gouvernement

Au 31 mars 1991, comme l'indique la pièce 1, le gouvernement avait un avoir de 88 millions de dollars et un découvert du solde bancaire de 22 millions de dollars. Si le gouvernement veut effectuer d'autres dépenses, il lui faudra emprunter.

#### Situation de trésorerie en détérioration

Depuis quelques années, l'avoir du gouvernement est demeuré raisonnablement stable, mais les liquidités ont constamment



diminué. La pièce 1 illustre la tendance des liquidités et de l'avoir depuis quelques années.<sup>1</sup>

L'avoir est demeuré assez constant. Durant cinq des six derniers exercices, il s'est situé entre 85 et 101 millions de dollars. Toutefois, le montant des liquidités diminue chaque année. Au 31 mars 1991, les propres liquidités du gouvernement, sauf les entités consolidées, constituent en réalité un découvert ou un emprunt de 22 millions de dollars.

Les futurs emprunts devront être examinés en fonction de la situation des revenus du gouvernement :

- quatre-vingt-six p. 100 de ses recettes proviennent du Canada et échappent donc à son contrôle;
- seulement 14 p. 100 des recettes proviennent de sources territoriales comme les taxes et relèvent directement de son contrôle.

Les emprunts actuels supposent un remboursement futur du capital et de l'intérêt. Si les revenus en provenance du Canada sont insuffisants pour ce remboursement, il pourra s'avérer nécessaire d'augmenter les revenus territoriaux.

<sup>1</sup> La pièce 1 illustre les liquidités et l'avoir "non consolidés", ou les liquidités du gouvernement proprement dit.

# Chapitre 2

## Questions relatives à la conformité

### 2.1 Ministères de l'Assemblée législative, du Personnel, de la Santé et des Services sociaux

Selon la Financial Administration Act (FAA), les ministères doivent exercer un contrôle sur leurs dépenses relatives aux activités. Quatre ministères ne se sont pas conformés entièrement à cette exigence pendant l'exercice 1990-1991.

Le paragraphe 32(1) de la FAA stipule ce qui suit : "...no person shall incur any expenditure that causes the amount of the activity set out in the Estimates upon which the appropriation is based to be exceeded". Il incombe aux gestionnaires des ministères d'empêcher les dépassements de crédits.

Les ministères présentaient des dépassements de crédits dans sept activités de fonctionnement et d'entretien, pour une valeur totale de 6,2 millions de dollars en 1990-1991. Les détails figurent au **TABLEAU 1**.

En outre, deux ministères ont excédé leurs budgets globaux de fonctionnement et d'entretien (F et E) :

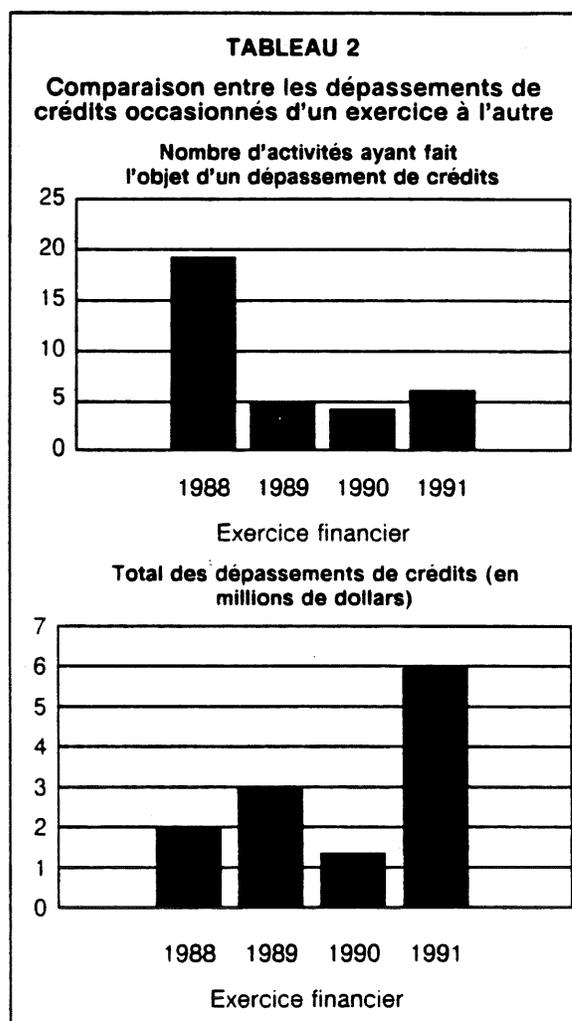
	\$	%
<b>Assemblée législative</b>		
Assemblée législative	436 900	\$ 5,1
<b>Personnel</b>		
Opérations régionales	199 204	\$ 1,4
Avantages des employés	3 767 597	\$ 55,5
Dotation	398 761	\$ 12,5
<b>Santé</b>		
Transport médical	102 879	\$ 0,6
Programmes supplémentaires de santé	1 254 762	\$ 10,4
<b>Services sociaux</b>		
Services correctifs	20 433	\$ 0,1
<b>Total des dépassements de crédits</b>	<b>6 180 536</b>	<b>\$ 0,6</b>

Ministère	Dépassement de crédits (budget total de F et E)
Assemblée législative	436 900 \$
Personnel	4 234 999 \$

Le **TABLEAU 2** compare les dépassements de crédits pour les quatre derniers exercices.

Nous avons formulé des observations semblables au cours des trois années précédentes.

Le gouvernement propose que des modifications soient apportées à la FAA pour aider à solutionner ce problème.



# Chapitre 3

## Aide juridique dans les T.N.-O.

### 3.1 Vue d'ensemble du Programme d'aide juridique

#### 3.1.1 Types d'aide juridique fournis

Grâce au Programme d'aide juridique, des particuliers peuvent bénéficier de services juridiques payés qui leur permettent d'être représentés par des avocats lorsqu'ils n'ont pas les moyens de les payer eux-mêmes.

#### 3.1.2 L'Office du contentieux

La Legal Services Act expose la base de l'aide juridique aux T.N.-O. Elle institue un **Office du contentieux** pour superviser l'exécution de ces services. En vertu de la Loi, les membres de l'Office comprennent un directeur exécutif et des représentants de groupes comme les gouvernements des T.N.-O et du Canada, de la Law Society des T.N.-O ainsi que du public.

#### 3.1.3 Mise en oeuvre du Programme d'aide juridique

L'Office imprime une orientation générale à l'aide juridique dans les T.N.-O.

Quotidiennement, le directeur exécutif et un petit nombre d'employés gèrent cette dernière. De surcroît, les T.N.-O comptent trois services d'aide juridique entièrement opérationnels, et un autre est en cours d'établissement. Ils acceptent les demandes d'aide juridique au nom du directeur exécutif qui les approuve ou les rejette.

La plupart des services d'aide juridique sont assurés par des avocats indépendants qui reçoivent une rémunération horaire à des tarifs établis par le règlement connexe à la Loi.

Sur le plan administratif, les activités quotidiennes de l'Office sont liées au **ministère de la Justice**, lequel assume toutes les dépenses de l'Office et les impute au Programme d'«aide juridique». Les employés de l'Office sont des fonctionnaires, en vertu de

la Loi sur la fonction publique. Les recettes de l'aide juridique, perçues en vertu d'un accord de partage des coûts avec le Canada ou auprès des clients de l'aide juridique, constituent des revenus de la **Justice**.

#### 3.1.4 Croissance du programme

Nous avons étudié le Programme d'aide juridique à cause des récentes et rapides hausses de ses coûts.

##### i) Croissance du coût, par habitant, comparée à celle du reste du Canada

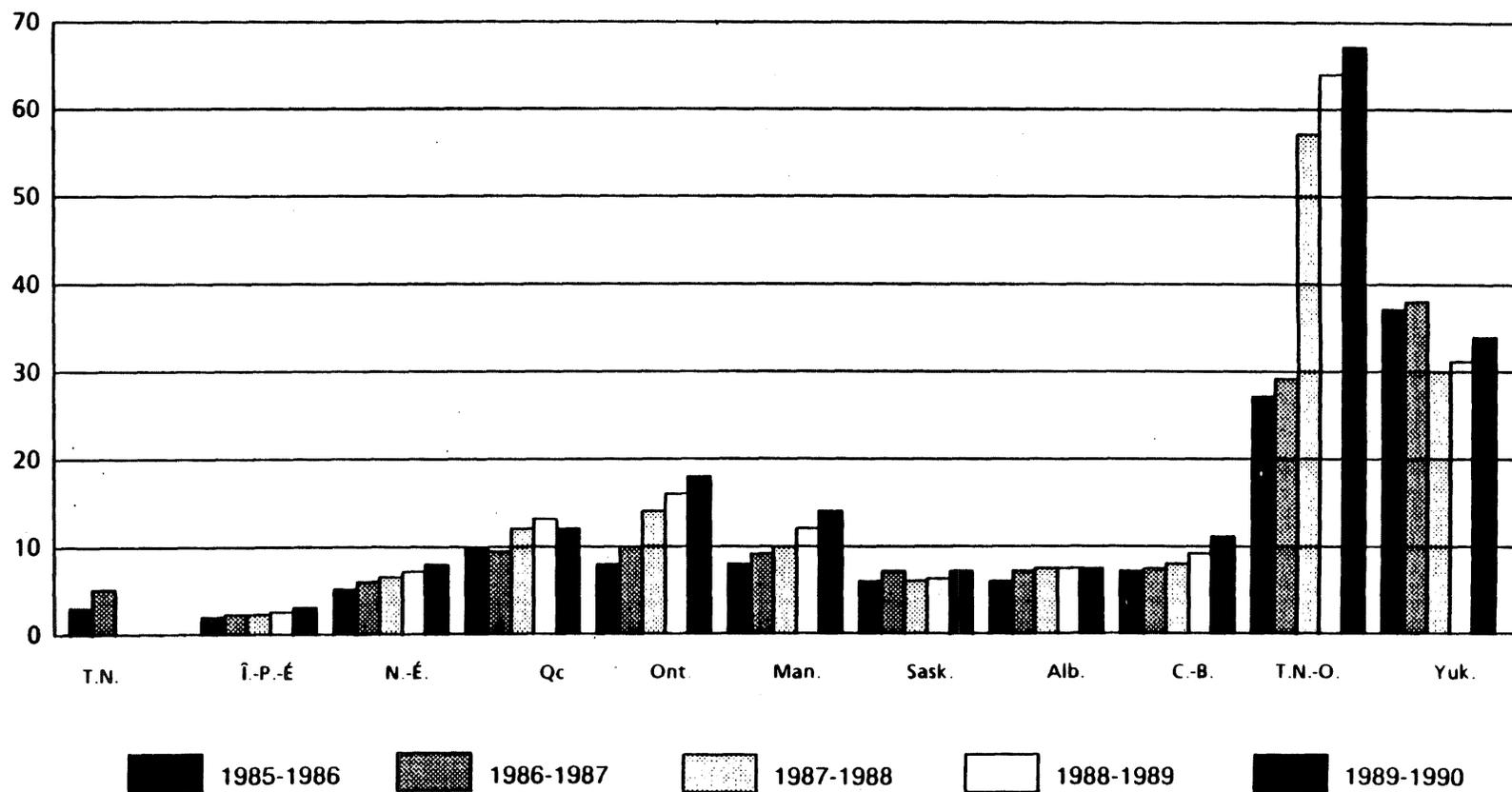
La **pièce 2** montre la croissance du coût de l'aide juridique, par habitant, pour chaque province et territoire, de 1985-1986 à 1989-1990. Le coût, par habitant, imputé au gouvernement est le plus élevé au Canada. Sa croissance aux T.N.-O (160 p. 100 pour la période de quatre ans) dépasse largement celle des coûts semblables (65 p. 100) dans les autres provinces et dans l'autre territoire.

##### ii) Croissance des coûts totaux imputés au gouvernement

En 1990-1991, le gouvernement a dépensé 4,6 millions de dollars pour le Programme d'aide juridique. La **pièce 3** montre le pourcentage de croissance de ces dépenses sur cinq ans, et le pourcentage de croissance du coût du Programme de tribunaux des T.N.-O, en comparaison avec l'augmentation des dépenses totales de fonctionnement du gouvernement.

En cinq ans, les coûts du système judiciaire ont augmenté de 84 p. 100, tandis que les frais totaux de fonctionnement accusaient une hausse de 65 p. 100 seulement. Les dépenses au titre de l'aide juridique ont augmenté de 112 p. 100.

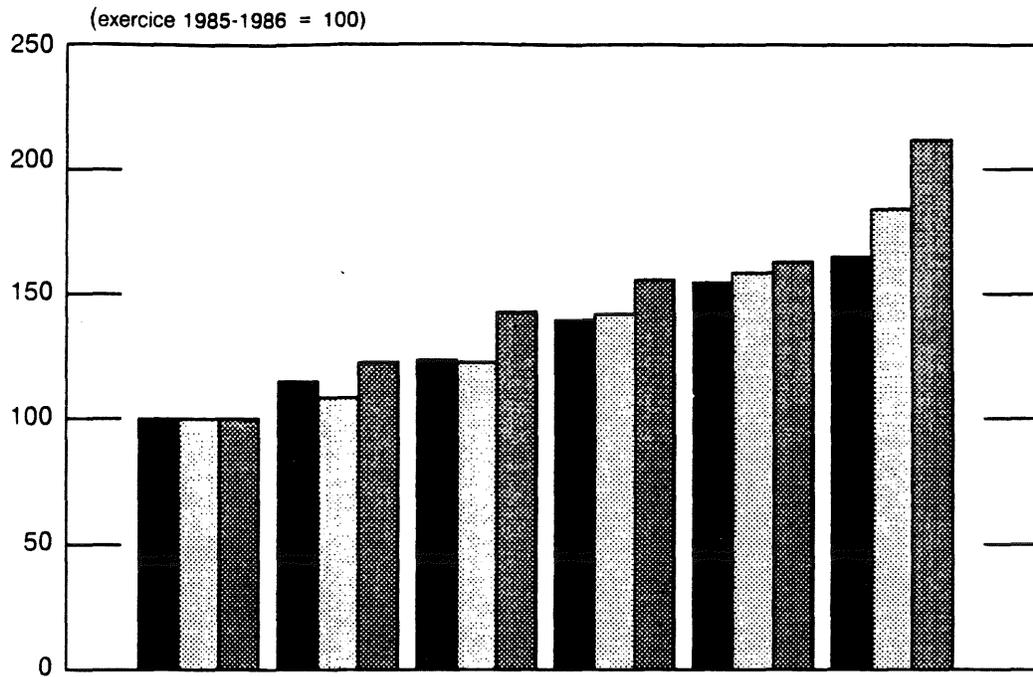
**DÉPENSES EN AIDE JURIDIQUE,  
PAR HABITANT, AU CANADA**



Source : Statistique Canada, Statistiques de 1989-1990

Pièce 3

**CROISSANCE DES DÉPENSES AU TITRE DE  
L'AIDE JURIDIQUE PAR RAPPORT AUX  
DÉPENSES LIÉES AUX TRIBUNAUX ET  
AUX DÉPENSES TOTALES DE FONCTIONNEMENT**



	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
Dépenses totales de fonctionnement	100	115	123	139	154	165
Dépenses liées aux tribunaux	100	108	122	141	159	184
Dépenses au titre de l'aide juridique	100	122	143	155	163	212

(redressés pour tenir compte des transferts de programme)

Dépenses totales de fonctionnement
  Dépenses liées aux tribunaux
  Dépenses au titre de l'aide juridique

Les dépenses totales de fonctionnement ont augmenté de 65 %  
 Les dépenses liées aux tribunaux ont augmenté de 84 %  
 Les dépenses au titre de l'aide juridique ont augmenté de 112 %

**3.1.5 Autres questions relatives à l'aide juridique**

Dans notre rapport de 1989-1990, nous avons noté que le ministère n'avait pas imputé toutes les dépenses d'aide juridique à l'exercice

financier pertinent. Nous n'avons rien relevé de semblable cette année.

Récemment, le Conseil de gestion des finances a évalué l'aide juridique. À la fin de notre

vérification, cet examen n'était pas terminé et nous n'avons donc pas pu l'utiliser.

## 3.2 Frais d'aide juridique

### 3.2.1 Introduction

Nous avons examiné les statistiques de fonctionnement indiquées dans les rapports annuels de l'Office du contentieux, pour la période de 1985-1986 à 1989-1990, afin de mieux cerner les raisons des augmentations de coûts. Une façon d'analyser les coûts consistait à étudier les changements survenus dans les deux principaux éléments de coûts, c'est-à-dire le volume des services (en l'occurrence, le nombre de cas d'aide juridique) et le coût de chaque service fourni (par exemple le coût moyen de chaque cas).

D'après les rapports annuels de 1985-1986 à 1989-1990, le nombre de bénéficiaires de l'aide juridique a augmenté de 8 p. 100 (en comparaison avec 21 p. 100 pour le Canada). Cependant, le coût imputé aux T.N.-O pour chaque cas a augmenté d'environ 140 p. 100. Dans une faible mesure, cette hausse est attribuable à une augmentation de 7 p. 100 des honoraires en 1987, et à l'accroissement de la rémunération des avocats qui ne sont plus des étudiants, mais maintenant des avocats professionnels.

Nous ne nous attendions pas à une telle augmentation des coûts, d'autant plus que les tarifs des honoraires versés aux avocats de l'aide juridique sont les mêmes depuis 1987. Nous avons discuté des changements avec les cadres du ministère. Ceux-ci déplorent l'imprécision des statistiques fournies par l'Office du contentieux. Le personnel de l'Office et le ministère tentent de corriger la situation. La **Justice** estime que le nombre de cas a augmenté davantage que les 8 p. 100 indiqués dans les rapports annuels. Nous avons aussi examiné les statistiques sur le nombre de cas d'aide juridique dans les T.N.-O, communiquées par Statistique Canada pour la même période. Les chiffres ne concordent pas avec ceux de l'Office, mais ils indiquent la même hausse de 8 p. 100 pour la période. Finalement, les statistiques sur les cas, communiquées dans le cadre de la réclamation

visant le partage des coûts avec le Canada, ne sont disponibles que pour 1988-1989 et 1989-1990, ce dernier exercice affichant une baisse de 8 p. 100.

Tant que les statistiques sur l'aide juridique demeureront aussi imprécises, il sera difficile de comprendre les récentes augmentations des coûts et, par conséquent, de contrôler les augmentations futures.

---

### ***Recommandation à l'égard des statistiques sur l'aide juridique.***

*La direction devrait faire en sorte que les statistiques en question soient à la fois significatives et précises.*

---

**Commentaire de la direction :** Depuis deux ans, la direction a fait en sorte que les statistiques soient tenues à l'administration centrale. Ainsi, toutes les données régionales sont acheminées à Yellowknife, accompagnées des demandes correspondantes d'aide juridique. Nous estimons que cette nouvelle marche à suivre nous permettra d'avoir en main des statistiques significatives et précises et d'éliminer les problèmes de longue date en matière de tenue des données.

### 3.2.2 Surveillance et contrôle des dépenses au titre de l'aide juridique

Les dépenses au titre de l'aide juridique sont difficiles à contrôler, parce que les avocats indépendants offrent à leurs clients un service qui échappe au contrôle direct du gouvernement.

Appelé à payer les factures, le gouvernement s'en remet à l'intégrité des professionnels.

Cependant, il peut adopter plusieurs moyens pour contrôler ce type de dépenses, par exemple, tenir des statistiques sur les factures de chaque professionnel, et les comparer à celles de ses collègues. Des factures élevées pourraient indiquer un problème. Plusieurs provinces recourent à cette méthode pour superviser les factures des médecins. Un autre mécanisme consiste à établir une «unité de facturation» appropriée, c'est-à-dire une unité

de travail de base utilisée par les professionnels aux fins de facturation. Une grosse unité de facturation pourrait être un tarif forfaitaire applicable à l'ensemble d'un cas. Une petite unité de facturation pourrait s'appliquer au temps consacré à chaque démarche, par exemple, un appel téléphonique.

Le gouvernement peut aussi établir une procédure d'examen des factures et des services rendus, et ce avant l'approbation des paiements, et aussi comparer s'il est plus économique d'utiliser son personnel ou des avocats contractuels pour assurer l'aide juridique.

### 3.2.3 Contrôles exercés sur les dépenses d'aide juridique

Nous avons examiné les contrôles exercés sur les dépenses d'aide juridique dans les T.N.-O. Elles s'élèvent à 4 644 000 \$ pour 1990-1991 et se divisent en trois principales catégories, selon la répartition estimative suivante :

Traitements du personnel et autres frais administratifs	588 000	\$
Contributions aux cliniques d'aide juridique pour les salaires et d'autres frais administratifs	1 756 000	\$
Paiements aux professionnels pour les cas d'aide juridique	<u>2 300 000</u>	<u>\$</u>
	<u>4 644 000</u>	<u>\$</u>

Nous n'avons aucune observation à formuler sur les deux premières catégories.

### 3.2.4 Contrôles exercés sur les paiements aux avocats

Le gouvernement fait le plus souvent appel à des avocats de l'extérieur pour fournir les services d'aide juridique dans les T.N.-O. Dans tout le Canada, certaines provinces recourent à des avocats de l'extérieur, certaines préfèrent ceux de leurs propres ministères, et d'autres conjuguent les deux options. L'Office ne tient

pas de statistiques sur la facturation effectuée par les avocats ou par des cabinets juridiques, bien que l'on puisse extraire des données brutes du Système d'information financière. Rien n'atteste que ces données seraient utilisées.

L'Office emploie une très petite unité de facturation. Les avocats facturent chaque tâche déterminée. Par exemple, «appel téléphonique : 0,1 heure». Aucune procédure officielle, aucune politique, ni aucun manuel ne régit l'examen de la facturation.

Nous avons choisi 20 cas d'aide juridique pour examiner les paiements versés à des professionnels, en 1990-1991. Six de ces cas comprenaient des demandes non signées par le client de l'aide juridique, et rien n'atteste que la déclaration de situation financière présentée par le demandeur ait été vérifiée. Cette constatation est importante car la demande comporte une déclaration de situation financière du particulier, laquelle est un élément indispensable pour déterminer l'admissibilité à l'aide juridique.

Les dossiers sont incomplets. Par exemple, le 26 septembre 1990, le directeur exécutif a demandé à un avocat de fournir une opinion ou un dossier précis. Pendant notre examen effectué en août 1991, l'opinion en question n'apparaissait pas au dossier. Un employé de l'Office a déclaré qu'on ne l'avait pas encore reçue. Parfois, on a examiné les factures d'un avocat, avant le paiement. Cependant, la méthode ou l'approfondissement de l'examen ne s'appuie sur aucun document écrit, et il nous a été impossible d'en vérifier l'efficacité.

### 3.2.5 Faits nouveaux

Depuis peu, on a tendance à utiliser une plus grosse unité de facturation en ce qui concerne les affaires civiles, avec un tarif maximal établi au préalable et fixé séparément pour chaque cas, selon la complexité de celui-ci. Sauf erreur, le ministère envisage d'appliquer un système semblable aux affaires criminelles.

Ces nouvelles orientations étaient trop récentes pour que nous puissions les vérifier, mais elles semblent de bon augure.

**Recommandations à l'égard des contrôles exercés sur les dépenses d'aide juridique**

1. *Il faudrait analyser les statistiques d'aide juridique pour déterminer les secteurs précis où un contrôle des coûts serait rentable.*
2. *Après avoir déterminé ces secteurs, la direction devrait élaborer une procédure pour exercer un contrôle et une surveillance sur les coûts de l'aide juridique.*
3. *La direction devrait élaborer et documenter des procédures pour toutes les étapes de traitement des cas, depuis la demande jusqu'à l'approbation des paiements aux avocats.*

Commentaire de la direction : On a eu recours récemment aux statistiques de l'aide juridique et à d'autres renseignements d'ordre financier afin de cerner les secteurs qui se prêteraient à un contrôle des coûts d'ici la fin de l'exercice en cours. L'information susmentionnée a servi de base à l'élaboration de procédures provisoires dont l'objet est de contrôler les coûts de l'aide juridique. À cette fin, l'Office du contentieux a fait parvenir à tous les membres des comités de l'aide juridique une lettre faisant état des grandes lignes des mesures de contrôle. De plus, le rapport du Groupe de travail de l'Office du contentieux et le rapport Beatty, intitulé Strengths at Two Levels, ont tous deux été diffusés. Grâce à ces initiatives mixtes, des mesures de contrôle permanentes seront élaborées et mises en oeuvre au cours de l'exercice 1992-1993.

Un manuel de procédures propre au Programme d'aide juridique a été rédigé récemment. Les consignes officielles qu'il renferme, ajoutées aux pratiques en vigueur concernant l'établissement des contributions et la vérification des comptes, énonceront en toutes lettres la marche à suivre pour le traitement des cas, dès l'étape de la demande jusqu'au moment d'approuver le règlement des honoraires d'avocat.

**3.3 Revenus de l'aide juridique**

Le Canada paie une partie des frais d'aide juridique dans le cadre d'un accord de contribution. En 1990-1991, cette quote-part s'est élevée à 1 817 475 \$, c'est-à-dire 39 p. 100 des dépenses totales.

La Legal Services Act exige que le directeur exécutif examine les revenus et dépenses, l'actif et le passif du demandeur, puis fixe pour lui une "contribution" appropriée à titre de recouvrement partiel du coût des services. La contribution constitue un revenu pour le gouvernement et elle est créditée à la Justice et non à l'Office du contentieux.

Ce revenu varie d'un exercice à l'autre, mais il se limite uniformément à un faible pourcentage des coûts totaux du programme :

Exercice financier	Dépenses d'aide	Contribution des clients	Pourcentage des dépenses constituée par cette contribution
1985-1986	2 192 000	\$ 21 000	0,9
1986-1987	2 666 000	\$ 31 000	1,2
1987-1988	3 144 000	\$ 16 000	0,5
1988-1989	3 404 000	\$ 19 000	0,6
1989-1990	3 566 000	\$ 34 000	1,0
1990-1991	4 644 000	\$ 25 000	0,5

Le directeur exécutif exerce un pouvoir discrétionnaire sur l'établissement des contributions. Nous ignorons au juste si la contribution constitue un «ticket modérateur»; un moyen de fournir une aide juridique aux gens qui ont certaines ressources, mais pas assez pour couvrir la totalité des honoraires d'un avocat; ou une méthode visant à percevoir un certain revenu pour réduire les coûts nets du programme. Les critères utilisés pour évaluer les contributions ne sont pas consignés, de sorte que nous n'avons pas pu examiner convenablement ce domaine. À une occasion, un demandeur d'aide juridique a fourni des détails sur son revenu et ses dépenses, afin que l'on puisse établir une contribution. Il a déclaré des dépenses, y compris un paiement mensuel de 600 \$ sur un

camion de 25 000 \$ qu'il utilisait pour son usage personnel et non comme outil de travail. Une fois déduits les paiements du camion, la déclaration montrait qu'il restait peu d'argent chaque mois. Jusqu'alors, les frais juridiques s'élevaient à environ 1 300 \$. Après avoir examiné la situation financière exposée par le demandeur, le directeur exécutif a approuvé la demande d'aide juridique, et imposé une contribution initiale unique de 200 \$. Nous n'avons trouvé aucun document indiquant la façon dont ce montant a été calculé.

Les contributions symboliques créent une situation de type «tout ou rien». L'approbation d'un demandeur signifie essentiellement que les services juridiques dont il bénéficiera seront gratuits. Un demandeur dont la candidature a été rejetée assume tous ses frais juridiques, ou renonce aux services juridiques s'il est incapable de payer tous les honoraires d'un avocat.

Le rapport de 1988-1989 de l'Office du contentieux renferme la déclaration suivante :

"It is anticipated that recoveries from clients will increase in 1989-90 in that a full time clerk has been hired for the purpose of invoicing clients for contributions on a regular basis among other duties."

Le ministère signale que l'Office compte maintenant un commis à plein temps, dont le traitement est de 31 000 \$, et qui ne consacre que 5 p. 100 de son temps à des tâches liées aux revenus.

La tâche du commis consiste à facturer et à percevoir les contributions fixées pour les clients de l'aide juridique. Le processus de facturation et de perception comprend certains coûts de la **Justice** et des **Finances** qui sont inconnus. Les contributions actuellement perçues pourraient ne pas compenser les frais administratifs engagés pour déterminer leur montant.

Nous avons également suivi le cheminement de 20 récipissés, à partir de la date des services jusqu'à la date de la préparation des factures

pertinentes. La facturation affichait un retard moyen de 173 jours, qui pourrait coûter au gouvernement des frais d'intérêt perdus si les montants recouverts étaient plus importants.

---

#### **Recommandations à l'égard des revenus de contributions**

1. *La direction devrait décider quel est le but visé par le principe des contributions, déterminer les coûts de leur évaluation par opposition aux avantages reçus, et déterminer s'il y a lieu de maintenir cette méthode.*
2. *Si la méthode est maintenue :*
  - les déclarations d'un demandeur sur sa situation financière devraient être vérifiées afin d'assurer une évaluation correcte;
  - il faudrait élaborer, consigner et appliquer des critères pour évaluer le montant d'une contribution;
  - enfin, l'évaluation devrait faire l'objet d'une facturation le plus promptement possible.

---

**Commentaire de la direction :** Le maintien du principe des contributions a pour objet de faire passer au public l'idée que l'aide juridique n'est pas gratuite. Ce principe a eu pour effet de restreindre le nombre de demandeurs inadmissibles qui ont fait appel à l'aide juridique, soit d'être un moyen de dissuasion, et il sera maintenu à cette fin. Néanmoins, on accordera plus d'attention à la vérification des déclarations et on consignera des critères qui régissent le calcul des contributions, y compris les délais de facturation. Au cours des neuf premiers mois de l'exercice, le Programme d'aide juridique a recouvré des revenus de 33 650 \$.

### **3.4 Les rapports annuels**

La Legal Services Act exige la préparation d'un rapport annuel et son dépôt à l'Assemblée législative. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les rapports annuels de 1987-1988 à 1989-1990. Celui de 1990-1991

n'était pas disponible lorsque nous avons achevé notre vérification en août 1991.

Jusqu'à présent, la direction n'a pas déposé les rapports à l'Assemblée, conformément à la Loi. Le ministère signale qu'il a oublié ceux de 1987-1988 à 1989-1990, mais qu'il n'omettra pas celui de 1990-1991.

---

***Recommandation à l'égard des rapports annuels***

***Les rapports annuels devraient être déposés à l'Assemblée législative, conformément à la Legal Services Act.***

---

**Commentaire de la direction : C'est par inadvertance que les rapports annuels n'ont pas été déposés, de 1987-1988 à 1989-1990. Le rapport de 1990-1991 a été tiré à 150 exemplaires et déposé devant l'Assemblée législative pendant la session d'hiver.**

# Chapitre 4

## Voyages effectués pour le gouvernement

### 4.1 Sommaire à l'intention de la direction

#### 4.1.1 Introduction

Le gouvernement dépense chaque année environ 70 millions de dollars pour les voyages, exclusion faite de ceux des conseils et des agences. Ceci comprend le service commandé, les déménagements du personnel, les voyages à des fins médicales et les congés annuels. Il s'agit d'une estimation car le système comptable ne permet pas un regroupement précis des coûts. Les frais de déplacements représentent un pourcentage élevé des dépenses discrétionnaires annuelles du gouvernement.

Le présent rapport ne renferme aucune observation sur les voyages à des fins médicales, qui seront étudiés au cours de notre vérification de la Santé.

#### 4.1.2 Contexte de fonctionnement

La gestion des voyages d'employés au gouvernement nous semble préoccupante. Les observations formulées dans le présent rapport laissent entendre que les contrôles exercés en ce domaine sont insuffisants. Bien que bon nombre des observations reflètent une telle lacune, certaines semblent également indiquer que le personnel est mal informé sur les dépenses valides dont il peut réclamer le remboursement.

Il est difficile de faire un examen critique au chapitre des voyages, car les systèmes employés sont inappropriés. Rassembler toutes l'information relative à un voyage exige le plus souvent beaucoup de temps, et il est peu probable que les gestionnaires obtiennent facilement la liste de tous les coûts pertinents, même s'ils en font la demande.

Le gouvernement utilise deux processus différents pour rembourser les frais de voyage. Il émet des bons de transport et d'hébergement aux compagnies aériennes et aux hôtels, et rembourse aux particuliers les frais engagés pendant leur voyage. Les deux processus ne concordent guère et il se peut donc que des coûts soient payés deux fois, comme en témoignent certaines de nos observations.

À titre de mise en garde, précisons que d'autres gouvernements ont découvert des cas où des employés avaient reçu des billets plein tarif et les avaient transformés en tarifs excursion ou réduits, empochant la différence ou l'investissant dans d'autres voyages personnels. Nous n'avons trouvé aucun exemple de telles situations dans notre examen du service commandé, mais elles sont courantes lorsqu'il s'agit d'allocation de voyage pour congé annuel, ce qui constitue une compensation de frais supplémentaires de voyages pour congé annuel, reliés à la vie dans le Nord.

Pour nous aider à évaluer les voyages du gouvernement, nous avons utilisé deux critères simples :

1. Ces voyages devraient être économiques, c'est-à-dire être effectués au moindre coût raisonnable dans les circonstances.
2. Ils devraient être organisés de manière à réduire le plus possible la perte de temps de travail du personnel pendant les déplacements. Ce simple souci d'efficacité est d'une importance critique car le temps des employés du gouvernement est coûteux, et celui consacré aux voyages ne peut être consacré à des activités plus productives.

Le gouvernement ne confie pas ses voyages à des agences sur lesquelles il pourrait exercer un plus grand contrôle, mais il laisse plutôt à chaque voyageur le soin de prendre des dispositions personnelles auprès de l'agence de son choix. Par conséquent, il doit miser largement sur l'intégrité de ses employés.

Étant donné que les voyages coûtent de plus en plus cher, les gestionnaires doivent examiner étroitement le bien-fondé de certains d'entre eux. Des communications électroniques améliorées remplacent les voyages personnels dans certains domaines. Les gestionnaires devraient parfois envisager des solutions de rechange. Par exemple, nous ignorons le nombre total de voyages effectués en un an, mais nous avons dénombré plus de 6 000 avances de voyage individuelles, et ce uniquement pour le service commandé. Il y a beaucoup plus que 6 000 voyages enregistrés au cours d'un exercice typique, lorsqu'on y inclut les allocations de voyage pour congé annuel et les voyages à des fins médicales.

Pour notre vérification, nous avons choisi au hasard 93 cas de voyages. Nous les avons examinés en détail et il a été difficile de trouver les documents et de lier entre elles les diverses composantes. Nous avons découvert un nombre surprenant de problèmes. Étant donné qu'il s'agissait d'un échantillon choisi au hasard, les constatations peuvent être considérées comme représentatives de tous les cas de voyages. Quand nous avons signalé la situation aux gestionnaires des ministères en question, ils ont tous estimé qu'il s'agissait de cas isolés; toutefois, vu le grand nombre des observations, nous sommes d'avis que ces problèmes sont trop répandus. Signalons que certains gestionnaires cherchaient une justification aux événements après coup, alors qu'à notre avis, ils auraient dû se préoccuper davantage de corriger les lacunes. Dans les cas où des particuliers semblent avoir bénéficié d'avantages personnels, la direction doit examiner la situation en détail pour déterminer s'il convient de recouvrer certains coûts ou de prendre des mesures disciplinaires.

### 4.1.3 Conclusions

En général, les voyages sont mal gérés et mal contrôlés, en partie parce que les politiques

pertinentes sont inappropriées et insuffisamment détaillées pour permettre un bon contrôle. Le système de gestion et d'approbation est lourd et l'on ne se conforme pas à la FAA.

Les documents d'autorisation de déplacements sont mal préparés et ne fournissent pas un plan adéquat de voyage. Les demandes de réclamation des frais de déplacement présentées par la suite ne réunissent pas tous les renseignements nécessaires pour que les gestionnaires puissent contester les coûts. La raison d'être des voyages, les trajets empruntés et le temps consacré aux déplacements sont mal consignés.

Les gestionnaires s'acquittent mal de leur travail lorsqu'il s'agit d'examiner les demandes de remboursement des frais de déplacement et de supprimer les avantages personnels irrecevables. Les avances sont mal contrôlées et ne sont pas réglées dans les délais statutaires. Le gouvernement permet à ses employés d'utiliser à des fins personnelles les bonis accordés aux grands voyageurs et obtenus en service commandé.

Il faut mieux appliquer la politique du gouvernement sur les tarifs réduits. Les directives doivent indiquer qui est admissible aux billets et à l'hébergement à un tarif supérieur. Le gouvernement peut économiser en recourant à des appels d'offres pour ses voyages.

Le codage des comptes est faible et laisse à désirer. Il faudrait réviser le programme d'allocation de voyages pour congé annuel afin de le rentabiliser davantage. L'aide aux déménagements des employés devrait être approuvée par des cadres supérieurs, et il faudrait améliorer la procédure relative aux frais de déménagement.

On retrouve en détail ces conclusions générales dans les pages suivantes.

## 4.2 Les voyages en service commandé

### 4.2.1 Introduction

Le gouvernement dépense environ 34 millions de dollars chaque année pour les voyages en service commandé. Nous nous attendions à découvrir une politique claire et détaillée, appuyée par des directives et lignes directrices précises. Bien que le gouvernement compte bon nombre de politiques, directives et lignes directrices, elles doivent être améliorées et intégrées pour devenir plus claires et plus explicites. Par exemple, aucune règle ne stipule au juste qui peut demeurer dans les hôtels de luxe ou bénéficier de voyages aériens à un tarif supérieur. Les résultats de nos tests de vérification révèlent une proportion exceptionnellement élevée d'erreurs et de coûts excédentaires en ce qui concerne les hôtels de luxe et les voyages aériens à un tarif supérieur.

Les autorisations de voyage ne proviennent pas toutes d'une même source. Les **Finances** doivent s'assurer que toutes les politiques du gouvernement sont conformes à la FAA, mais le **Personnel** est responsable de bon nombre des directives particulières. En outre, certains éléments de politique, qui devraient être appliqués à la discrétion du gouvernement, ont été institutionnalisés dans des conventions collectives, ce qui rend leur contestation plus difficile. Le **Bureau du contrôleur général** diffuse le Financial Administration Manual (FAM), qui expose les politiques financières du gouvernement.

Le **Personnel** est responsable du Personnel Manual qui renferme des règles particulières au service commandé. Certains ministères individuels (nous en avons trouvé huit au cours de notre vérification) ont ajouté leurs propres politiques à celles du gouvernement. Bien que ce procédé puisse apporter les précisions nécessaires, il peut accroître le risque d'un traitement inégal dans tout le gouvernement.

Les voyages sont semblables à tous les autres biens ou services qu'obtient le gouvernement, et ils doivent être assujettis à de bonnes méthodes de gestion et de contrôle financiers. Par conséquent, la FAA est le point de départ

des politiques pertinentes. Elle expose les contrôles minimaux nécessaires, lesquels sont alors adaptés par l'entremise des autres pouvoirs d'autorisation. Signalons, par exemple, les articles de la FAA qui imposent deux signatures.

Le FAM expose les grandes lignes d'une politique applicable au service commandé :

*"The Government of the Northwest Territories shall pay personal and other travel expenses necessarily incurred by employees in the performance of the duties. Employees are neither asked to subsidize the cost of the Government nor invited to indulge themselves at public expense."*

Cette directive, de concert avec la FAA, établit des principes importants. En premier lieu, les voyages doivent être nécessaires et économiques : le gouvernement assumera tous les frais raisonnables des déplacements en service commandé, et les employés ne seront pas tenus de les payer eux-mêmes. Nous reviendrons à ces principes plus tard dans le présent rapport, en exposant nos constatations.

Une référence importante est le **Répertoire des hôtels pour les employés du gouvernement**. Le gouvernement fédéral a négocié des tarifs à escompte avec de nombreux hôtels, dans diverses villes. Ces tarifs sont à la disposition des employés du gouvernement en service commandé. En ce qui concerne l'Amérique du Nord, le livre renferme des pages blanches dans lesquelles on trouve une liste des hôtels où les employés sont autorisés à séjourner, ainsi que des pages vertes qui indiquent des tarifs plus élevés réservés aux employés qui occupent des postes au-dessus d'un certain rang.

Actuellement, les voyageurs et leurs gestionnaires doivent consulter deux conventions collectives, deux manuels de politiques, ainsi que les politiques ministérielles sur les voyages (si elles existent) et le Guide du gouvernement fédéral, pour comprendre la politique du gouvernement en matière de

service commandé. Cette situation prêle inutilement à confusion, et d'ailleurs ces politiques du gouvernement sont trop vagues pour être appliquées de façon uniforme et pour veiller à l'économie des déplacements.

---

***Recommandation à l'égard des politiques de voyage en service commandé***

*Il devrait y avoir une seule politique centrale et détaillée, qui régisse les déplacements en service commandé effectués pour le gouvernement; elle devrait être appliquée uniformément, stipuler que les voyages doivent être nécessaires et économiques, et indiquer qui peut utiliser la classe d'affaires ou l'hébergement à un tarif supérieur.*

---

**Commentaire de la direction :** Le gouvernement reconnaît la nécessité de réviser de façon générale la politique des voyages. À cette fin, il a constitué, en juin 1991, un comité interministériel chargé d'élaborer une nouvelle politique en la matière, et les cas de chevauchement de responsabilités seront également abordés. Le comité se penchera sur toutes les questions soulevées dans le présent rapport.

#### **4.2.2 Procédure de service commandé**

La paperasse relative au service commandé est complexe et pourrait être simplifiée.

Contrairement au gouvernement fédéral - lequel confie sous contrat son service de voyages à un agent qui achète les billets d'avion pour les voyageurs, après l'approbation d'un voyage -, le gouvernement laisse à chaque employé le soin de prendre ses propres dispositions; il émet notamment des bons de transport pour les compagnies aériennes, et parfois des bons d'hébergement pour les chambres d'hôtel. Ces documents sont identiques à des bons d'achat, et exigent deux signatures, en vertu de la FAA. Cependant, le bon de transport de 1991 ne prévoit aucun espace pour l'autorisation d'engagement, et par conséquent, il n'est pas conforme aux exigences de la Loi. Les bons d'hébergement sont discrétionnaires. Si un voyageur ne les utilise pas, il est remboursé

des frais d'hôtel engagés. Ils peuvent entraîner des économies, car les voyages effectués pour le gouvernement sont exonérés de la TPS lorsqu'ils sont payés directement, mais ce n'est pas le cas lorsqu'ils sont payés par le voyageur et remboursés à celui-ci par la suite. Selon la politique du gouvernement, on utilise les bons d'hébergement lorsqu'ils sont considérés rentables ou lorsque l'usage veut qu'ils soient plus pratiques.

Sur les 93 cas examinés, 73 voyageurs se sont prévalus de l'usage soit de bons de transport, soit de bons d'hébergement. De ce dernier nombre, 23 n'avaient pas reçu l'autorisation requise par la FAA.

#### **Autorisation de voyage**

Étant donné qu'un voyage est semblable à tout autre contrat du gouvernement, il doit être approuvé à l'avance par des cadres habilités. Pour s'assurer que le voyage est économique, ceux-ci doivent être convaincus que le voyage est nécessaire, que l'itinéraire et les autres dispositions sont indiqués en détail, et que l'on a choisi l'option la plus économique, selon le poste qu'occupe le voyageur. Tout comme aucun gestionnaire responsable ne signerait un bon d'achat pour des biens sans obtenir tous les détails, ces cadres doivent insister sur la présentation de tous les renseignements détaillés. L'approbation exige aussi une seconde signature d'un agent des finances, pour certifier que les fonds sont disponibles.

Nous avons découvert bon nombre de cas où l'approbation donnée se fondait sur des renseignements inappropriés. En examinant les détails pertinents, on peut se demander si les voyages auraient été approuvés si toute l'information avait été fournie au départ. Dans un document d'approbation, la seule mention "service commandé" à titre de justification est trop vague pour permettre à un gestionnaire de déterminer sérieusement si le voyage en question satisfait à toutes les exigences. Similairement, si l'approbation indique simplement le point de départ et la destination ultime, comme c'est souvent le cas, cela est insuffisant pour déterminer si le voyageur a fait

réaliser au gouvernement les économies appropriées, ou si au contraire, il retire certains avantages personnels du voyage. Nous nous attendions qu'au minimum, la formule d'autorisation renferme le coût total du voyage, le tarif aérien et l'exigence que le voyageur obtienne le tarif le plus rentable, le prix de la chambre d'hôtel et sa conformité avec le répertoire fédéral des hôtels, la location éventuelle d'un véhicule, et le montant de toute avance en espèces. Sans ces renseignements de base, les gestionnaires ne peuvent exercer correctement la responsabilité qui leur est confiée.

Parmi les 93 éléments de notre échantillon, nous avons pu en relier 60 à des formulaires d'autorisation de voyage, dont seuls 26 comprenaient les deux approbations requises par la FAA.

Parfois, un voyageur peut faire économiser de l'argent au gouvernement en restant la fin de semaine, lorsque la réduction accordée sur le billet d'avion est supérieure aux frais supplémentaires d'hôtel et de repas. En pareil cas, il faudrait indiquer les économies «nettes» escomptées en tenant compte de tout le temps supplémentaire rémunéré de l'employé.

Un employé des **Ressources renouvelables** de Yellowknife s'est rendu à Ottawa, et il a logé cinq nuits dans un hôtel indiqué dans les «pages blanches» du Répertoire fédéral des hôtels pour les employés du gouvernement, au tarif de 71 \$ par nuit. Il a payé directement à l'hôtel 100 \$ plus une TPS de 7 \$ par nuit. Cet hébergement coûte au gouvernement 180 \$ de plus que si l'employé s'était prévalu du tarif du gouvernement et avait évité la TPS en demandant au gouvernement de payer directement la chambre.

Dans un autre ministère, un employé a assisté à un cours de trois jours à North Bay et a consacré quatre jours supplémentaires au service commandé, sur un voyage d'une durée totale de 17 jours. Sa réclamation des frais de déplacement englobait plusieurs coûts personnels, et il a été rémunéré comme si tout son voyage avait été effectué en service commandé, bien que plusieurs jours aient été

consacrés à des vacances personnelles. En outre, il a réclamé le remboursement de certains frais déjà compris dans les droits d'inscription acquittés au préalable. La demande de remboursement ne renferme aucune remarque qui explique les dispositions prises à l'égard du cours, notamment les frais inclus dans les droits d'inscription. Elle a été signée par un gestionnaire sans que l'on ne conteste le temps ni les frais excessifs. Nous avons porté cette situation à l'attention du sous-ministre qui est intervenu immédiatement, et a notamment imposé des sanctions disciplinaires à l'employé. Il a également utilisé ce cas comme exemple pour inviter ses cadres supérieurs à insister davantage sur une bonne gestion et un bon contrôle.

Cette situation aurait pu être évitée si le gestionnaire qui a approuvé la demande avait disposé de tous les renseignements associés au voyage, et avait soigneusement comparé la demande aux services visés par les droits d'inscription.

Certains ministères, y compris la **Santé**, la **Justice**, la **Sécurité et les Services publics**, et les **Services sociaux**, ont reconnu la nécessité de recueillir des renseignements supplémentaires, notamment sur les voyages effectués en dehors des T.N.-O, et ils ont élaboré leurs propres annexes au formulaire d'autorisation. Ce supplément d'information varie d'un ministère à l'autre.

---

#### **Recommandation à l'égard des autorisations de voyage**

*Les gestionnaires devraient s'assurer que les documents d'autorisation de voyage fournissent toute l'information essentielle, et les examiner d'un oeil critique pour s'assurer que les voyages en question sont nécessaires et économiques.*

---

**Commentaire de la direction :** Aux termes de la politique révisée, les autorisations de voyage devront renfermer tous les renseignements essentiels et être soumises à un examen critique visant leur contenu, de même que la nécessité et l'économie du voyage.

### Les avances de voyage

Pour une bonne gestion de la trésorerie, les gestionnaires devraient s'assurer que les avances de voyage ne dépassent pas les besoins des voyageurs et ne demeurent pas en cours plus longtemps que nécessaire. La politique 820-5 du FAM exige que toutes les avances soient réglées dans les 10 jours qui suivent le retour d'un voyage. Si l'avance est impayée depuis plus de 30 jours, elle autorise son recouvrement par retenues sur la paye.

Aucune politique n'empêche les voyageurs de recevoir des avances anticipées, ni ne stipule que le montant de celles-ci doit être raisonnable pour le voyage proposé.

Au cours de l'exercice financier de 1991, nous avons dénombré 6 231 avances de voyage émises et réglées au cours de l'année. Une analyse mensuelle montre que bon nombre d'entre elles ne sont pas réglées promptement. En mars 1991, 854 avances ont été réglées, bien que seulement 716 aient été émises en février et en mars. Les voyageurs remboursent leurs avances de voyage à la fin de l'exercice, pour éviter de figurer dans les dettes des Comptes publics, mais les relevés montraient qu'environ 145 avances étaient en cours depuis plus de 100 jours au cours de l'année.

Lorsque les circonstances le justifient, le **contrôleur général** peut autoriser des avances permanentes, bien que ce soit rarement le cas. Au 31 mars 1991, seules six avances permanentes totalisant 7 000 \$ étaient en cours.

Toutefois, étant donné que les employés conservent les avances de voyage, ils obtiennent en fait l'équivalent d'une avance permanente. Par exemple :

Un employé des **Ressources renouvelables** a reçu un chèque d'avance de 2 000 \$, le 6 avril 1990, pour "service commandé - formation et normes" l'autorisant à se rendre de «Fort Smith à divers établissements», du 2 avril au 15 septembre 1990. Il a réglé l'avance le 16 novembre 1990, y compris le remboursement d'une somme de 1 618 \$

non dépensée. Sa demande de remboursement de frais de déplacement indiquait seulement deux voyages séparés en septembre et en octobre, tous deux à Yellowknife, et le montant total réclamé s'élevait à 382 \$. La direction nous a informés que cet employé est en état de voyage permanent pendant les mois d'été, car ses fonctions sont liées aux incendies. Pendant l'été de 1990, il a présenté quatre autres demandes totalisant 1 625 \$ et pour lesquelles il a été payé directement et ce, sans utiliser une partie de l'avance de 2 000 \$. Il s'agissait d'une avance permanente non autorisée, et l'autorisation de voyage était impropre.

Le ministère nous a déclaré avoir demandé des avances permanentes pour plusieurs employés en voyage l'été, au moment où il a assumé le Programme de gestion des feux de forêts en 1988, mais les **Finances** avaient refusé. Le ministère n'a pu trouver de copie de sa demande.

Le principal instrument utilisé par la direction pour contrôler les avances est un rapport sur les avances de voyage qui indique le montant et l'âge des avances en cours. Nous avons noté que ce rapport renferme des éléments imprécis qui remontent jusqu'en 1985. Il ne permet pas un contrôle suffisant. Pour le rendre utile, il faudrait examiner et régler tous les anciens articles en suspens.

---

#### **Recommandations à l'égard des avances de voyage**

1. *Les avances de voyage ne devraient pas être excessives, ni être émises trop longtemps à l'avance.*
  2. *Les politiques pertinentes devraient être appliquées durant tout l'exercice.*
  3. *Le rapport sur les avances de voyage devrait être épuré des anciens articles en suspens.*
- 

**Commentaire de la direction : Le FAM offre des consignes générales concernant les avances de voyage. La nécessité d'avances permanentes sera étudiée dans le cadre de l'examen de la politique. Nous examinons actuellement le rapport sur les**

**avances de voyage afin de régler les anciens articles en suspens.**

**Contrôle des bons**

Le gouvernement émet des bons à de nombreux et divers agents de voyages, hôtels et compagnies aériennes. Ces bons sont aussi valides que des espèces. Le gouvernement doit se fonder sur ses contrôles internes pour éviter une mauvaise utilisation. Les **Finances** contrôlent le stock de livrets de bons vierges et numérotés au préalable, grâce à un registre, et envoient ceux-ci aux ministères, selon les besoins. Les livrets remplis sont renvoyés aux **Finances**. Nous avons demandé un certain livret aux fins de vérification. Les relevés des **Finances** montrent qu'il a été attribué aux **Services gouvernementaux**, mais aucun des deux ministères n'a pu le produire.

Les compagnies aériennes, les agents de voyages et les hôtels facturent au gouvernement le montant des bons utilisés. Normalement, un ministère se fonde sur les factures pour acquitter les frais. On n'effectue aucune contre-vérification des demandes, à partir des copies de bons annexées aux factures, pour s'assurer que le voyage a vraiment eu lieu. Il y a donc un risque de paiements en double, ou de paiements pour des voyages fictifs.

En pratique, on n'exige pas que les demandes de remboursement de frais de déplacement soient accompagnées du talon d'un billet d'avion ou d'une facture d'hôtel, lorsque ces frais sont payés par bons. Il ne faut cependant pas négliger cette précaution afin d'attester d'une certaine façon qu'il n'y a pas eu de fraude en la matière, de fournir une preuve supplémentaire du voyage, ainsi qu'un relevé de son coût total.

---

**Recommandation à l'égard du contrôle des bons**

*Les factures des compagnies aériennes, des agents de voyages et des hôtels devraient être comparées aux demandes de remboursement des frais de déplacement, pour s'assurer que les voyages ont eu lieu, et il faudrait annexer à la demande toutes les factures ou tous les talons de billets, même si les frais ont été acquittés au préalable par le gouvernement.*

---

**Commentaire de la direction : Nous élaborerons des procédés afin de veiller au respect de la recommandation.**

**Examen et approbation des demandes de remboursement de frais de déplacement**

L'examen et l'approbation des demandes de remboursement de frais de déplacement sont des étapes importantes de la gestion des voyages. Les responsables de ces fonctions doivent être formés en conséquence, mais on n'a prévu aucune formation à leur intention.

Conformément à la FAA, la demande doit être d'abord examinée par le superviseur du voyageur, habituellement un gestionnaire, puis transmise à un commis à l'administration pour que le paiement soit autorisé. Souvent, aucun des responsables n'effectue un examen convenable, chacun comptant sur l'autre pour le faire. Il serait utile de posséder des listes qui indiquent les étapes requises pour approuver les demandes. Au moins un ministère, la **Santé**, possède ce type d'information.

Nous avons relevé des cas de demandes non signées, de codage incorrect, d'itinéraires qui ne correspondaient pas à l'autorisation de voyage, et de locations de véhicules non approuvées à l'avance, contrairement à la politique du gouvernement en matière de voyage.

Nous avons aussi noté des demandes où les allocations de repas avaient augmenté, mais où l'employé qui avait rempli une demande n'était pas au courant des nouveaux tarifs. Parfois, les ministères corrigeaient la demande

en fonction des nouveaux tarifs, mais pas toujours.

---

**Recommandations à l'égard de l'approbation des demandes de remboursement des frais de déplacement**

1. *Les Finances devraient préciser la procédure d'approbation de ces demandes.*
  2. *La procédure d'approbation et les listes de vérification devraient être consignées.*
  3. *Les responsables de l'examen des demandes devraient recevoir la formation nécessaire.*
  4. *Les ministères devraient informer le plus tôt possible les employés des changements apportés à la politique de voyages, comme les nouvelles allocations de repas.*
- 

**Commentaire de la direction :** Nous nous doterons des procédés, de la documentation et de la formation nécessaires. Nous nous pencherons sur la communication des changements apportés à la politique dans le cadre de l'examen de cette dernière.

#### 4.2.3 Autres observations sur le service commandé

##### Bonis des compagnies aériennes

Les compagnies aériennes offrent aux «grands voyageurs» des programmes qui permettent de gagner des vols gratuits en accumulant des bonis fondés sur le nombre de kilomètres parcourus. Le gouvernement autorise les employés qui voyagent en service commandé à accumuler et à utiliser ces bonis à des fins personnelles. Pour autant que nous sachions, seul le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard fait de même.

Si ces bonis étaient utilisés aux fins des voyages du gouvernement en service commandé, ils permettraient de réduire le coût des billets d'avion. Pour que cela soit possible, il faudrait surmonter deux obstacles. D'abord, les compagnies aériennes attribuent les bonis aux particuliers, non pas aux employeurs. Il n'existe actuellement aucune façon de changer

cette situation. Pour qu'il soit possible de modifier la politique de façon à ce que les bonis ne puissent être utilisés qu'aux fins de voyage en service commandé, il faudrait soit instaurer un service onéreux de surveillance, soit s'en remettre à la bonne volonté des employés pour qu'ils déclarent les bonis accumulés. De plus, le gouvernement devrait décider de l'utilisation des bonis accumulés jusqu'à présent, mais non encore utilisés. Deuxièmement, étant donné que les employés ont pris l'habitude d'utiliser les bonis à leurs propres fins, tout changement pourrait engendrer des problèmes de moral.

##### Plans de bonis des agents de voyages

Certains agents de voyages qui font affaire avec le gouvernement offrent leurs propres bonis aux employés qui prennent eux-mêmes les dispositions relatives aux voyages. Le gouvernement n'autorise pas la participation à ces plans, mais n'a aucun moyen de superviser l'attitude des employés à cet égard.

Cependant, il n'est peut-être pas rentable pour le gouvernement d'exercer une surveillance sous ce rapport.

##### Diffusion de la politique du gouvernement sur les plans de bonis

La politique du gouvernement autorisant la participation aux plans de bonis des compagnies aériennes et interdisant de participer à ceux des agents de voyages ne figure dans aucun manuel de politique gouvernementale. On l'a plutôt fait connaître par des lettres en circulation.

##### Les itinéraires

Les voyageurs qui se rendent de l'ouest à l'est de l'Arctique et vice versa passent parfois par le sud du Canada, sans y être autorisés. Sur neuf voyages de Yellowknife vers l'est de l'Arctique, étudiés dans notre échantillon, trois (un tiers) révèlent un transit par le sud.

Bien que certains trajets par le sud puissent être inévitables à cause des horaires des compagnies aériennes, les approbations des voyages devraient tenir compte des réductions de coûts (y compris les tarifs, les hôtels et le temps de travail des employés), de la Northern Preference Policy, et de la possibilité que le

trajet par le sud présente un avantage personnel pour le voyageur.

Nous remarquons que les vols organisés par les principales compagnies aériennes entre Yellowknife et Iqaluit sont disponibles les lundis et les vendredis. Des vols de Yellowknife à Resolute Bay ont également lieu les mercredis et les samedis. Par exemple :

- Un employé des **Travaux publics** s'est rendu de Yellowknife à Resolute Bay, via Montréal. Il a quitté Yellowknife le jeudi et est demeuré à Montréal jusqu'à samedi, jour où il a poursuivi son voyage jusqu'à sa destination finale. L'autorisation de voyage indique seulement le déplacement de Yellowknife à Resolute Bay par vol ordinaire, et l'utilisation d'un vol nolisé vers Grise Fiord. Il n'y a aucune mention de Montréal.

Il n'existe aucune approbation consignée du passage par Montréal. Le vol vers cette ville a été payé grâce à un bon de transport distinct, introuvable au ministère. Les deux documents ne renvoient pas l'un à l'autre. L'horaire de la compagnie aérienne Canadien International indique un vol de Yellowknife à Resolute, les samedis. De même, un vol de Yellowknife à Iqaluit, le vendredi, avec correspondance à Resolute, aurait pu être plus économique, compte tenu à la fois des menus frais et du temps de travail de l'employé. Les documents ne montrent pas que le vol Yellowknife-Iqaluit était complet. Rien ne prouve que la personne ayant approuvé la demande se soit interrogée sur le caractère économique ou la nécessité du trajet par Montréal.

- Un employé des **Transports** a effectué deux voyages séparés dans l'est de l'Arctique, via Montréal, à l'aller ou au retour, avec escales, chambre privée et auto louée, et ce sans autorisation préalable. L'un des vols était à destination de Sanikiluaq et Montréal fait partie d'un itinéraire logique.

Quand nous avons discuté de ces cas avec le ministère, nous avons reçu des rationalisations, après coup, sur le caractère raisonnable des frais. Cependant, à notre avis, les

circonstances des voyages ne justifient pas clairement les dispositions prises et les coûts engagés. Par exemple, le voyage à Sanikiluaq a été effectué par trois employés qui ont passé une journée sur place, en octobre 1990, à un coût total supérieur à 12 000 \$, apparemment pour des consultations relatives à un dock. À leur retour, deux employés ont pris l'avion vers Edmonton, y ont passé la nuit et sont revenus à Yellowknife le samedi. Cependant, le troisième a passé une fin de semaine à Montréal, où il a loué une auto aux frais du gouvernement. Le ministère a déclaré que l'employé avait besoin d'une auto pour entreposer des outils encombrants et pour visiter des fabricants de docks flottants, bien que nous n'ayons pu en trouver aucun qui soit ouvert les fins de semaine.

En une autre occasion, le même employé a profité d'une conférence à Saskatoon pour faire un voyage de vacances à Montréal. Même s'il a combiné ses tarifs aériens au titre d'allocation de voyage pour congé annuel et ses déplacements pour service commandé, le gouvernement a dû acquitter les frais de deux changements de billet qui totalisaient 262 \$, et la location d'une automobile à Toronto à destination de Montréal. La direction nous a dit que le véhicule avait été loué pour se rendre à un hôtel, bien que ce dernier ait disposé d'un service gratuit de navette avec l'aéroport.

Nous nous inquiétons du fait que les personnes qui approuvent les voyages et les demandes subséquentes de remboursement n'aient pas envisagé la possibilité pour les employés de modifier les plans de voyage approuvés ou de se préoccuper de l'aspect économie.

#### **Tarif aérien réduit**

La politique sur les voyages en service commandé (FAM 820-1) stipule ce qui suit : «Excursion air fares shall be used when available and if travel plans permit.» Les tarifs excursion englobent une multitude d'options moins coûteuses qu'un billet économique plein tarif.

Dans notre échantillon de 93 opérations de service commandé, il y a eu 64 cas où nous avons pu déterminer le tarif à partir du billet d'avion ou d'une facture. Seuls deux de ces cas étaient des tarifs excursions.

En général, les tarifs aériens réduits ne sont disponibles que lorsque les dispositions de voyage sont prises à l'avance, et le voyage englobe un samedi soir. Cependant, étant donné l'existence de la politique, nous sommes surpris devant la faible utilisation de ces réductions. L'obtention de tarifs aériens réduits (lorsqu'ils sont rentables) est une façon de diminuer le coût du service commandé. Pour cela, il faut, chaque fois que cela est possible, planifier le voyage suffisamment à l'avance pour obtenir des billets réduits, et pour que les gestionnaires qui approuvent les voyages et tous les voyageurs s'en servent chaque fois qu'ils sont rentables.

Il convient de souligner que l'application aveugle d'une politique de tarifs aériens réduits peut en soi entraîner des coûts plus élevés. Par exemple, si un voyage d'affaires doit durer du lundi au jeudi, l'obtention d'un tarif réduit exige normalement un séjour le samedi soir, et suscite des coûts supplémentaires pour le gouvernement, par exemple les chambres d'hôtel et les repas, peut-être des heures supplémentaires durant les voyages de la fin de semaine, et certainement une absence de production de l'employé pour le vendredi.

En service commandé, c'est le gouvernement et non les particuliers qui profite de toutes les réductions, de sorte qu'on est moins enclin à utiliser celles-ci. En fait, un particulier préfère plutôt utiliser des billets plein tarif pour le service commandé, car les bonis obtenus sont supérieurs à ceux d'un tarif réduit. Nous n'avons pas trouvé d'exemples de cette pratique dans notre échantillon.

#### **Recommandation à l'égard des tarifs aériens réduits**

*La formule d'autorisation de voyage devrait stipuler une exigence à l'effet que le voyageur obtienne le tarif aérien le plus rentable (classe affaires, classe économique ou réduction), et les responsables de l'approbation devraient s'assurer que le tarif retenu est approprié et économique, étant donné l'ensemble des circonstances.*

**Commentaire de la direction : Nous analysons le caractère approprié des documents relatifs au voyage dans le cadre de l'examen de la politique.**

#### **Hébergement et voyages aériens à des tarifs supérieurs**

Sur les 93 échantillons, le voyageur, dans 20 cas, s'était aventuré au sud de la frontière des T.N.-O, bien que la destination ultime puisse se trouver ailleurs dans les T.N.-O, et dans 73 cas, les voyages ont eu lieu seulement dans le Nord.

Parmi les 20 voyages «via le sud», on a utilisé quatre fois la classe d'affaires ou des tarifs aériens équivalents. Les voyageurs étaient respectivement deux administrateurs, un expert-conseil et un employé syndiqué. Aucune des autorisations de voyage ne stipulait qu'il fallait utiliser la classe d'affaires. La demande subséquente de remboursement n'apportait aucune justification à cet égard. Pour ces quatre cas, le supplément payé afin d'utiliser la classe d'affaires plutôt que la classe économique était de 607 \$. Aucun des 20 voyages via le sud n'a fait l'objet d'un tarif aérien réduit.

Dans huit des voyages effectués via le sud, on a logé dans des hôtels qui ne figuraient pas au répertoire gouvernemental, même s'il existait, dans les villes visitées, des hôtels mentionnés dans le répertoire. Rien, dans les demandes de remboursement de frais de déplacement, ne justifiait l'utilisation d'autres hôtels que ceux du répertoire. Le coût supplémentaire pour l'ensemble des huit cas s'élevait à 592 \$.

Trois voyageurs ont logé dans des hôtels du répertoire, mais les chambres ont coûté plus cher que les prix établis. Aucune explication n'a été donnée pour justifier cette situation. Pour les trois cas, le coût supplémentaire était de 316 \$.

Dans les 73 voyages «dans le Nord», quatre voyageurs ont logé dans des hôtels indiqués dans le répertoire, mais ont payé des tarifs supérieurs à ceux du répertoire, sans explication, ce qui a entraîné un coût supplémentaire de 268 \$. Bon nombre des frais d'hôtel n'ont pu être vérifiés à cause de l'information incomplète qui apparaissait sur les demandes.

Les tarifs du répertoire fédéral des hôtels représentent de grandes économies par rapport aux tarifs officiels. Le gouvernement a tout intérêt à s'en servir.

---

**Recommandation à l'égard de l'hébergement et des voyages aériens à tarif supérieur**

1. *La politique sur les voyages devrait stipuler clairement quelles sont les catégories d'employés admissibles aux tarifs aériens et aux hôtels à tarif supérieur, et dans quelles circonstances.*
  2. *Les employés devraient avoir à justifier l'utilisation d'autre hébergement et d'autres tarifs que ceux qui sont prescrits.*
- 

**Commentaire de la direction :** Nous sommes d'accord. Nous étudions la question de l'admissibilité des catégories d'employés et du niveau de service dans le cadre de l'examen de la politique.

**Réservations de places d'avion**

Nous estimons que le gouvernement consacre environ 30 millions de dollars chaque année aux tarifs aériens pour tous les voyages.

Millions de dollars	
Principales compagnies aériennes	18,8
Principaux agents de voyages	6,2
Carte de voyage	3,1
Autres compagnies aériennes et agents	1,9
	<u>30,0</u>

Bien qu'il s'agisse d'un important poste de dépense, le gouvernement ne retient pas les services d'une agence de voyages, et laisse plutôt ses employés prendre leurs propres dispositions. Les agents de voyages offrent couramment des escomptes de volume ou d'autres incitations aux gros clients. Actuellement, le gouvernement ne peut profiter de ces avantages, car les employés s'occupent eux-mêmes des formalités.

---

**Recommandation à l'égard de la réservation de places d'avion et de chambres d'hôtel**

*Le gouvernement devrait envisager d'attribuer sous contrat son service de voyages à une ou plusieurs agences.*

---

**Commentaire de la direction :** Le ministère a étudié la question des voyages aériens et a consulté d'autres gouvernements à cet égard. Les recommandations qu'il a formulées ont été soumises à l'étude du ministre des Services gouvernementaux.

**Problèmes que posent les formules de voyage et les renseignements incomplets**

Pour une bonne gestion des voyages, il faut faire concorder les divers documents liés à un déplacement déterminé. Lorsqu'un employé a payé directement un billet d'avion, le gestionnaire chargé d'approuver une demande de remboursement doit s'assurer que le gouvernement n'a pas déjà acquitté ces mêmes frais. Il faut des pistes de contrôle de gestion pour consigner et approuver les voyages, et éviter les paiements en double. Les pistes actuelles sont insuffisantes, car les formulaires de voyage n'exigent pas de renvois entre les

documents et ne sont pas convenablement remplis, et parce que les compagnies aériennes et les hôtels sont payés directement.

Il arrive qu'une demande de remboursement de frais de déplacement indique les frais de repas, de taxis et d'autres petites dépenses d'un voyage, mais pas les billets d'avion ni les hôtels. Souvent, on ne nomme pas l'hôtel ni la compagnie aérienne, sans parler des dates ni des numéros de pièces justificatives (bons d'hébergement ou de transport). Il y a donc risque qu'on effectue des paiements en double.

Par exemple, un employé des **Transports** et un autre des **Finances** se sont rendus à Montréal et ont logé au même hôtel. Dans les deux cas, le ministère a payé deux fois la facture de l'hôtel, en se fondant d'une part sur la facture remise au voyageur, et d'autre part sur un relevé envoyé directement par l'hôtel au ministère. Chaque fois, l'hôtel a décelé l'erreur et renvoyé un des chèques aux **Finances**.

Parmi les 93 voyages que nous avons examinés, 54 ne présentent aucun renvoi entre la demande de remboursement et le bon de transport ou d'hébergement, et parmi eux, nous n'avons pu trouver que sept fois les autres documents qui s'y rattachent.

Dans 45 des 54 cas, il nous a été impossible d'établir si nous connaissions tous les aspects du voyage.

On peut donc se demander s'il est possible que le gouvernement ait payé des billets d'avion et des chambres d'hôtel directement en vertu de pièces justificatives séparées. Dans 45 cas sur 93, nous n'avons pu obtenir suffisamment de renseignements du système pour trancher la question. Sans une piste de contrôle de gestion, il y a risque qu'on effectue des paiements en double.

### Voyages pour entrevues

Dans notre échantillon de 93 déplacements, quatre des 20 voyages via le sud et quatre des 73 voyages dans le Nord étaient liés à des entrevues d'emploi.

Les demandes étaient incomplètes; par exemple, elle ne précisait pas si le voyageur était chargé de faire passer ou de passer une entrevue. Il n'y avait aucune description des postes visés par cette démarche, et l'on n'indiquait nullement s'il s'agissait d'une entrevue initiale ou finale.

Lorsque le voyageur allait faire passer une entrevue, nous trouvions rarement les noms et les lieux des candidats interrogés. De même, si le voyageur allait passer une entrevue, on ne savait pas au juste s'il était déjà un employé du gouvernement.

Nous notons que les entrevues par vidéo sont de plus en plus répandues dans le sud du Canada, au moins pour la rencontre initiale. Nous en avons discuté avec les cadres du **Personnel**, qui nous ont répondu que le gouvernement n'utilise pas actuellement cette technologie.

---

#### *Recommandation à l'égard des voyages liés à des entrevues*

1. *Les autorisations de voyage et les demandes de remboursement de frais de déplacement devraient contenir assez d'information pour que le responsable de l'approbation puisse juger que le voyage était nécessaire et que l'on a utilisé la meilleure option.*
  2. *Le gouvernement devrait effectuer une étude pour déterminer si l'usage d'entrevues par vidéo contribuerait à réduire les frais de voyages, y compris le temps de travail du personnel.*
- 

**Commentaire de la direction :** Les dossiers de concours font mention des candidats interviewés par le personnel qui a dû se déplacer aux fins des entrevues. Ces renseignements accompagneront

**dorénavant les demandes de remboursement des frais de déplacement. Pour le moment, le ministère n'envisage pas de recourir à l'usage d'entrevues par vidéo.**

#### **Location de véhicules**

Les politiques en matière de voyage devraient traiter en détail de la location d'automobiles qui peut faire l'objet d'abus, ou être détournée à des fins personnelles. Les tarifs de location de véhicules sont très variables. Le gouvernement du Canada publie un Répertoire de location de véhicules qui indique des tarifs spéciaux pour les fonctionnaires en service commandé. Les entreprises de location offrent, à titre d'option, une assurance-collision sans franchise, mais les fonctionnaires en service commandé bénéficient généralement déjà d'une assurance du gouvernement. La politique 820-1 du FAM stipule : "Car rentals, if required, shall be approved in advance as part of the itinerary when a trip is authorized."

Nous ne connaissons aucune autre politique sur la location de véhicules. À notre avis, les politiques devraient stipuler que les employés ne doivent pas acheter d'assurance de location. Actuellement, l'assurance optionnelle peut coûter jusqu'à 16 \$ par jour.

---

#### **Recommandations à l'égard de la location d'automobiles et de camions**

1. *Les locations de véhicules devraient être approuvées au préalable et dûment justifiées.*
2. *Le gouvernement devrait s'assurer que sa propre assurance fournit une garantie générale équivalente à l'assurance-collision, et donner instruction aux employés de ne pas payer directement.*

---

**Commentaire de la direction :** Nous sommes d'accord que certaines catégories de dépenses devraient faire l'objet d'un examen préalable. La politique 820-1 du FAM, concernant les voyages, traite de cette question, qui sera abordée également lors de l'examen de la politique.

**L'assurance du gouvernement fournit une garantie générale équivalente à l'assurance-**

**collision et les employés ont reçu instruction de ne pas payer directement.**

#### **Erreurs de codage**

Dans notre échantillon de 93 voyages en service commandé, 14 étaient mal codés. Le codage détaillé est mal établi. Aussi, lorsqu'on veut découvrir combien le gouvernement dépense pour un voyage, on obtient des renseignements imprécis. Nos propres estimations sont différentes des détails recueillis directement auprès du système comptable.

Il existe plus de 25 codes de détails pour les frais de voyage, et ceux-ci font parfois double emploi. Deux portent le même titre : "voyage d'étudiant, de détenu ou autre". Avec des codes qui semblent établis au petit bonheur, il est difficile de fournir la vue d'ensemble nécessaire aux décisions.

Bien que l'on puisse s'interroger sur la nécessité d'isoler les frais de taxi par rapport à d'autres dépenses de service commandé, il existe un code de détail réservé à ce poste, de sorte que les ministères utilisateurs sont censés calculer le total de tous les frais de taxi réclamés sur une formulaire, et les imputer à ce code.

---

#### **Recommandations à l'égard des erreurs de codage**

*L'exactitude des codes devrait être favorisée, tant par le gestionnaire qui approuve la demande de voyage qu'au moyen de contrôles effectués au hasard par les Finances.*

---

**Commentaire de la direction :** Nous sommes d'accord avec la recommandation et nous étudierons l'utilisation des codes d'article lors de l'examen de la politique de voyage.

### **4.3 Voyages qui font partie des avantages sociaux des employés**

Le gouvernement dépense environ 19 millions de dollars par année pour des voyages dont bénéficient personnellement des employés, et

surtout en ce qui concerne l'allocation de voyage pour congé annuel.

Cette dernière est accordée aux employés pour compenser les coûts plus élevés qu'ils doivent assumer pour leurs voyages de congé lorsqu'ils vivent dans le Nord. Les employés peuvent choisir entre les trajets par voie terrestre ou par avion, lequel est à la fois le moyen de transport le plus coûteux et le plus utilisé, et c'est uniquement sur lui que portent nos remarques. Les allocations individuelles varient selon la catégorie et le nombre des années de service de l'employé. Par exemple, les membres du Syndicat des travailleurs du Nord bénéficient d'une allocation fondée sur les conventions collectives. Les employés et leurs personnes à charge y sont admissibles, mais doivent voyager pour en bénéficier. On calcule cette allocation en établissant le **moins élevé** entre le coût réel du voyage de congé (vers n'importe quelle destination) et les pleins tarifs à partir du lieu où ils habitent actuellement jusqu'à Edmonton, Winnipeg, Montréal, selon le lieu où habite l'employé dans les T.N.-O. Le **Personnel** tient des fichiers d'allocation pour chaque employé en vue d'empêcher les paiements en double, et de vérifier les déclarations de l'employé en ce qui concerne les personnes à charge.

Dans le cas des cadres et des employés de l'Association des enseignants des T.N.-O, l'allocation se fonde sur les pleins tarifs aériens pour les employés et les personnes à charge, depuis leur domicile jusqu'au point de départ. L'employé doit demander l'allocation, mais il n'est pas nécessaire qu'il voyage pour en bénéficier.

Après cinq ans de service, les employés deviennent admissibles à deux allocations par année, s'ils habitent dans des localités isolées.

Normalement, si les employés payaient pour leurs propres vacances, ils tenteraient d'économiser de l'argent en réservant à l'avance et en obtenant des tarifs aériens réduits. Cependant, le montant de l'allocation est fondé sur un billet économique plein tarif qui correspond au prix du trajet entre le domicile de l'employé et son point de départ.

Dans le cas des cadres et des enseignants, l'allocation est une indemnité en espèces égale au billet économique plein tarif. Pour les employés syndiqués, le gouvernement émet, à l'intention d'un agent de voyages, un bon de transport au titre de l'allocation, d'une valeur maximale égale à celle du billet économique plein tarif. L'employé peut utiliser ce bon pour voyager le plus loin possible. Certaines des destinations qui apparaissent sur les bons que nous avons examinés englobaient la Californie et le Mexique. Bien qu'elles fussent avantageuses pour l'employé, elles nous incitent à nous demander si le gouvernement dépense trop pour les voyages de congé annuel. Si les employés peuvent convertir leurs bons de plein tarif et voyager plus loin grâce à des billets à prix réduit, le gouvernement pourrait peut-être faire de même et réaliser lui-même les économies en question.

Il est difficile d'évaluer le nombre des tarifs réduits relatifs aux allocations de voyage pour congé annuel, car les billets utilisés sont habituellement introuvables. Cependant, nous estimons qu'au moins neuf des 18 allocations examinées se fondaient sur des tarifs réduits. Par contre, ceux-ci n'ont été utilisés que pour deux des 64 voyages de service commandé pour lesquels nous avons pu déterminer la base du tarif. Bien que les voyages en service commandé soient parfois difficiles à prévoir assez à l'avance pour obtenir des réductions, certains voyages (par exemple, pour la formation) sont indubitablement prévus à l'avance et pourraient tirer parti des réductions.

---

**Recommandations à l'égard des allocations de voyage pour congé annuel**

1. *Le gouvernement devrait évaluer les coûts et les avantages relatifs que présenterait le fait de fonder l'allocation sur un tarif réduit plutôt que sur le plein tarif.*
  2. *Le Personnel devrait envisager de transformer en indemnités toutes les allocations de voyage pour congé annuel, pour économiser au chapitre des frais administratifs.*
- 

**Commentaire de la direction :** Tout changement souhaité à la méthode actuelle devra être négocié avec les syndicats et

ajouté à la prochaine convention collective. Le ministère se prépare à négocier avec l'Association des enseignants et le Syndicat des travailleurs du Nord. Il analysera la situation des allocations de voyage pour congé annuel et définira des options en vue de la négociation collective.

#### 4.4 Les frais de déménagement

Les frais de déménagement font aussi partie des avantages des employés en matière de voyages, et ils englobent le déménagement des biens personnels. Nous évaluons ces coûts à environ 2,2 millions de dollars pour 1990-1991.

Les déménagements d'employés sont administrés par le **Personnel**. Les paiements sont versés directement aux employés pour leurs déménagements et ceux de leur famille, et directement aux compagnies de déménagement en ce qui concerne leurs objets personnels. Il existe une description claire des avantages liés au déménagement dans la convention collective, mais aucun manuel de politiques n'en fait mention.

Les prestations sont payables pour le déménagement relatif à l'arrivée d'employés nouveaux ou mutés, pour lesquels le gouvernement assume les frais de transport entre le lieu de l'engagement et celui du nouveau poste. Les employés qui ont démissionné bénéficient également d'une indemnité de déménagement, fondée sur le nombre d'années durant lesquelles ils ont travaillé pour le gouvernement, pourvu que ce soit plus d'un an, et les frais assumés par l'employeur oscillent entre 25 et 100 p. 100 des coûts totaux. Les effets personnels expédiés sont assujettis à des limites de poids au-delà desquelles les employés doivent assumer les frais supplémentaires. Le gouvernement n'exige pas que les employés promettent de rembourser les frais de déménagement d'arrivée, s'ils démissionnent avant une certaine date.

Nous avons relevé des cas où le poids dépassait la limite, mais où le partage des coûts entre le gouvernement et l'employé n'était pas consigné. Pour un déménagement d'arrivée, la limite de poids autorisée était de

15 000 livres, mais le poids réel était de 18 600 livres. On a facturé à l'employé un montant de 4 295 \$, mais celui-ci aurait dû être de 5 839 \$. Le coût excédentaire (1 544 \$) a été assumé par le gouvernement.

Dans un cas de déménagement de départ, le gouvernement a payé 9 108 \$ et on a facturé uniquement 108 \$ à l'employé, bien que rien dans le dossier ne montre comment cette somme a été calculée, ni ce qu'aurait dû être le montant exact.

Étant donné le coût élevé d'un déménagement, il serait avantageux pour le gouvernement d'attribuer sous contrat ses activités en la matière. Les contrats conclus avec les compagnies de déménagement devraient être conformes à la FAA et aux normes de bon contrôle interne. Les tarifs des transporteurs ne sont pas négociés à l'avance et le bon d'achat ne mentionne aucun tarif, ni aucune limite sur le chargement total. En fait, le bon d'achat de déménagement est un chèque en blanc.

Nous avons noté que les formulaires d'autorisation de déménagement ne sont approuvés que par une personne, ce qui est contraire à la FAA. En outre, la personne qui approuve les contrats pertinents occupe souvent un poste de niveau peu élevé et n'est peut-être pas autorisée à passer des contrats.

---

#### *Recommandations relatives aux déménagements d'employés*

1. *Le gouvernement devrait attribuer sous contrat son service de déménagement.*
  2. *L'approbation de déménagements particuliers devrait être conforme à la FAA et donner lieu à des économies.*
  3. *Les frais relatifs au poids supplémentaire devraient être recouverts auprès des employés.*
- 

**Commentaire de la direction :** Le ministère a reçu instruction d'employer tour à tour les diverses entreprises de la région. Afin de réduire les frais de déménagement, le ministère a rédigé un document d'options qui porte sur les tarifs de déménagement, et il envisage de dresser des lignes

**directrices qui régiront le calcul des dépenses que le gouvernement accepte de supporter et énonceront une marche à suivre détaillée à l'intention des entreprises de déménagement.**

**Un fois l'échelle de tarif approuvée et appliquée, les futures autorisations de déménagement seront conformes à la FAA.**

**Les coûts de déménagement excédentaires seront récupérés des employés intéressés. Le ministère élaborera des méthodes de calcul et de recouvrement des montants excédentaires.**

# Chapitre 5

## Gestion des biens au gouvernement

### 5.1 Sommaire à l'intention de la direction

#### Introduction

Depuis 1981, le gouvernement a investi plus de 1,1 milliard de dollars en immobilisations, y compris pour la Société d'habitation, mais exclusion faite des autres sociétés de la Couronne comme la Société d'énergie hydro-électrique, l'Arctic College et la Commission des accidents du travail.

Les biens se répartissent dans de nombreuses catégories différentes. Les plus connus sont les bâtiments, l'équipement et les véhicules automobiles. Cependant, le gouvernement possède aussi d'importants biens culturels dont la valeur financière est difficile à établir, mais qui sont intrinsèquement importants pour le patrimoine et la culture du Nord. Il peut s'agir de dons comme des sculptures, des illustrations, des gravures, etc., ainsi que des collections de livres, de photographies et de bandes vidéo achetées avec des fonds opérationnels, mais qui ont une valeur à long terme.

Nous avons examiné la façon dont ces biens sont gérés dans six ministères : **Affaires communautaires et municipales, Travaux publics, Services gouvernementaux, Culture et Communications, Ressources renouvelables et Finances**. Ces ministères ont été choisis d'après :

- la quantité substantielle de biens qu'ils contrôlent,
- l'existence de biens attrayants et extraordinaires ou le rôle des ministères à titre d'organismes de coordination ou de réglementation.

Voici le premier de plusieurs examens que nous prévoyons effectuer au sujet des biens.

#### Pourquoi une bonne gestion des biens matériels est-elle importante pour le gouvernement ?

Ces biens représentent une importante partie de l'infrastructure du gouvernement dans les Territoires. En outre, d'autres biens, qui valent plusieurs millions de dollars, ont été transférés au gouvernement par le Canada, dans le cadre de divers programmes. Bien que le prix courant de remplacement de tous ces biens soit inconnu, il s'élève probablement à plus d'un milliard de dollars. En outre, le gouvernement a conclu bon nombre d'accords de location à long terme relatifs aux bâtiments occupés pour des raisons de programmes, et il peut être responsable des soins et de l'entretien de ces immeubles.

Le portefeuille de biens augmente largement d'une année à l'autre et sa gestion, en vue de protéger l'investissement du gouvernement, pose un grand défi aux ministères. La gestion des biens dans un gouvernement exige des processus spéciaux et des dossiers détaillés.

#### Interprétation

Au sein du système d'autorisation du gouvernement, les biens matériels se répartissent en trois principales catégories - les stocks, les biens contrôlables et les immobilisations - dont voici les définitions en page suivante.

#### Principales constatations

La gestion des biens matériels au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest n'est pas uniforme d'un ministère à l'autre. En général, le gouvernement ne connaît pas avec certitude l'étendue de ses possessions, ni la façon dont celles-ci sont gérées. Il a établi des

---

### **Définitions des catégories de biens**

#### **Les stocks**

- *articles conservés en vrac ou dans des entrepôts*
- *englobent le carburant en vrac, les oeuvres d'art et d'artisanat finies, les biens conservés pour la revente, les spiritueux, le gravier et des biens de consommation*

#### **Les biens contrôlables**

- *articles qui ont une durée normale d'un an ou plus*
- *non consommables, utilisés pour les opérations et qui ne peuvent être revendus*
- *qui coûtent chacun au moins 200 \$ (ou moins de 200 \$ mais qui sont attrayants et susceptibles d'être volés) - toutes les immobilisations sont des biens contrôlables*

#### **Les immobilisations**

- *propriété de nature relativement permanente utilisée pour les opérations et non destinée à la revente*
  - *qui ont un coût estimatif d'au moins 5 000 \$*
- 

règles, mais il n'insiste pas pour qu'elles soient appliquées.

Les gouvernements investissent généralement moins de ressources pour le contrôle des biens matériels que pour les avoirs financiers. Étant donné que les systèmes comptables financiers du gouvernement radient les coûts des biens à mesure que ceux-ci sont acquis, ils perdent une certaine visibilité financière, ce qui contribue à diluer les contrôles. La gestion des biens matériels «non comptabilisés», en comparaison avec les avoirs financiers comptabilisés, exige que les gouvernements investissent dans des systèmes supplémentaires de contrôle et de tenue de livres, pour gérer et contrôler ces biens. Cependant, lorsque les fonds sont limités, de tels investissements sont souvent considérés comme secondaires ou carrément inutiles.

La gestion et le contrôle des biens matériels sont très différents par rapport à ceux des avoirs financiers. Les biens matériels se

présentent sous de nombreuses formes et tailles et sont confiés à de nombreux dépositaires différents. Il est souvent plus difficile d'obtenir que l'administration accorde l'attention nécessaire à la gestion et au contrôle des biens matériels, car les méthodes comptables sont différentes et les gestionnaires sont rarement récompensés ou pénalisés pour leur travail dans ce domaine.

Toutefois, une gestion et un contrôle insuffisants des biens matériels peuvent avoir d'importantes répercussions financières. Ces biens constituent un investissement pour l'avenir. Les immeubles peuvent durer de nombreuses années, les véhicules resteront utilisables durant plusieurs années, les objets d'art et culturels ont une longévité illimitée si on les entretient convenablement. Les générations futures de Nordistes bénéficieront des investissements modernes en ce qui concerne les biens matériels, pourvu que l'on prenne les moyens appropriés pour protéger ceux-ci et optimiser leur durée utile. Le coût de remplacement des biens matériels augmente chaque année et le gouvernement a des ressources financières limitées à réinvestir dans ce secteur. C'est dans ce climat d'austérité que nous avons décidé de nous pencher sur la façon dont le gouvernement gère et contrôle ses biens matériels. Pendant ce premier examen, nous avons surtout insisté sur les systèmes et processus utilisés, et sur la présence ou l'absence d'un système approprié d'information pour les cadres.

Bon nombre de petits articles comme les ordinateurs, les meubles et des objets semblables sont mal contrôlés. Ils se classent dans une catégorie d'articles attrayants, qui ont normalement une valeur de revente et sont susceptibles d'être volés. Très souvent, étant donné le caractère incomplet ou l'absence des dossiers, le vol ou la disparition d'un objet passerait inaperçu(e).

Les résultats de nos recherches ne sont pas encourageants. Bien que certains gestionnaires soient consciencieux et préoccupés de la situation, ce n'est manifestement pas le cas de tout le monde. Certains se disent victimes de critiques injustes car ils exercent déjà un contrôle approprié sur les biens, mais souvent le problème réside

dans l'insuffisance des contrôles. Dans une large mesure, les exemples et situations indiqués dans le présent rapport sont suffisamment explicites. La direction devrait prendre des dispositions immédiates pour répertorier ses possessions, établir un système approprié d'identification et de protection des biens, et appliquer les pratiques de gestion et de contrôle, déjà largement définies par le gouvernement.

## 5.2 Les systèmes de répertoriation des biens contrôlables des ministères

Plusieurs ministères ne tiennent pas de systèmes appropriés de contrôle pour les divers types de biens matériels, contrairement à l'article 61 de la Financial Administration Act et à diverses politiques et procédures financières. Par conséquent, les ministères ignorent fréquemment quels sont les biens qu'ils possèdent et lesquels sont vulnérables.

L'article 61 de la FAA exige que les ministères tiennent des relevés suffisants des biens publics. La politique 705 du Financial Administration Manual stipule que les biens contrôlables doivent être comptabilisés grâce à des registres vérifiables. En outre, en vertu de la politique 130 du Système d'information financière, les ministères doivent établir des systèmes pour protéger les biens publics, notamment les articles décrits dans la présente. Ces autorisations exposent des règles claires à l'intention des ministères. Aucune des autorisations n'est discrétionnaire.

Chaque année, le gouvernement dépense plus de 100 millions de dollars pour les biens (160 millions de dollars en 1991). En vertu du système de comptabilité financière du gouvernement, les biens font l'objet d'imputations annuelles et leur comptabilisation dans le bilan est différente des méthodes en usage dans le secteur privé. Par conséquent, étant donné que les comptes financiers ne fournissent aucun moyen d'identifier les immobilisations, les gouvernements ont besoin de systèmes supplémentaires de répertoriation pour étiqueter, identifier et contrôler ces biens précieux. Le gouvernement a établi des règles,

mais celles-ci ne sont pas appliquées. Elles exigent :

- des dénombrements annuels que doivent effectuer des personnes indépendantes et dont les résultats doivent être envoyés au Bureau du **contrôleur général**;
- la tenue de dossiers complets et précis;
- le rapprochement des dénombrements avec les registres;
- la numérotation des biens mobiles (comme les micro-ordinateurs) et leur identification à l'aide de marques du gouvernement;
- l'étiquetage de l'équipement de bureau;
- la protection de tous les dossiers sur les biens, contre la perte.

Ironiquement, les règles ne stipulent nullement que les divers biens eux-mêmes doivent être protégés contre certains dangers (incendies, inondations, etc.), exception faite d'une vague exigence qui stipule que les ministères prévoient des fonctions pour la surveillance des articles attrayants. Nous n'avons pu trouver aucune définition de ces fonctions. Les règles ne définissent pas les normes de soin et d'entretien, les exigences en matière d'assurance ni les procédés à employer pour la protection matérielle des biens publics. Nous n'avons pu trouver aucun document qui indique ce que le **contrôleur général** doit faire avec les dénombrements annuels.

Le gouvernement ne possède aucune valeur définitive applicable aux biens contrôlables dont il est propriétaire, mais seulement une estimation utilisée aux fins d'assurance. Il n'a pas besoin de connaître la valeur totale de ses biens pour sa comptabilité actuelle. Cependant, cette information pourrait être utile aux députés en leur permettant d'établir les coûts futurs de remplacement.

Les ministères que nous avons examinés n'englobent pas dans leur répertoire central les biens administrés par les régions. Les

**Ressources renouvelables** dénombrent leurs biens régionaux, mais normalement, l'administration centrale ne demande ni ne reçoit aucune copie des résultats. L'administration centrale et ses bureaux régionaux utilisent respectivement des systèmes différents et il n'y a aucune intégration à l'échelle ministérielle. Cette année, les **Ressources renouvelables** ont demandé à chacun de leurs bureaux régionaux de présenter des inventaires de leurs biens, en réponse à une demande du **contrôleur général**.

Ni les **Finances** ni **Culture et Communications** n'ont établi de systèmes de répertoriation des biens contrôlables, conformément à la politique 130 du SIF et à la politique 705 du FAM. Les autres ministères que nous avons examinés (**Affaires communautaires et municipales, Travaux publics, Services gouvernementaux, et Ressources renouvelables**) en ont établi, mais ils sont encore incomplets.

Dans les différents ministères, plusieurs employés peuvent être les dépositaires de biens matériels. Aux **Affaires communautaires et municipales**, le commis aux biens a effectué un dénombrement annuel indépendant, mais les **Travaux publics, les Services gouvernementaux et les Ressources renouvelables** ne l'ont pas fait. Dans ces ministères, le commis envoie une liste des biens au dépositaire avec une demande en vue d'apporter les modifications nécessaires (additions ou suppressions), le cas échéant.

Aucun des ministères que nous avons examinés ne possédait de systèmes appropriés pour informer le commis aux biens de l'addition ou de la suppression d'articles. On compte plutôt sur chaque dépositaire pour s'acquitter de cette tâche et pour demander l'étiquetage des nouveaux articles; ou encore, on s'en remet aux connaissances du commis aux biens. Si des personnes oublient de communiquer des changements au commis, certains articles ne seront pas indiqués dans les registres de stocks. Aucun des ministères ne possède un système pour vérifier la circulation des biens confiés à des employés mis en disponibilité, ou

pour les recouvrer au besoin auprès de ces employés.

Sans des systèmes appropriés, le gouvernement n'a aucun moyen de savoir si ses biens sont protégés. En outre, il est difficile de prévoir le remplacement futur des biens si l'actif actuel est mal documenté et répertorié.

En mars 1991, en vertu de la politique 130 du SIF, le Bureau du **contrôleur général** a écrit à 24 ministères et bureaux régionaux afin de demander, pour la première fois, des inventaires des biens contrôlables. En août 1991, plus de la moitié des ministères n'avait pas encore répondu.

---

**Recommandations relatives aux systèmes de répertoriation des biens**

*Le contrôleur général devrait s'assurer que les ministères établissent et tiennent à jour des systèmes d'inventaires des biens contrôlables, conformément à la Loi et aux politiques, et que son Bureau reçoit chaque année un inventaire des biens contrôlables, dûment établi. Si les ministères éprouvent de la difficulté en ce qui concerne leurs registres des biens ou de leur vérification, le contrôleur général devrait leur fournir des précisions et de l'assistance.*

---

**Commentaire de la direction :** La section de la gestion du risque évaluera cette question en 1992, de concert avec la section de la comptabilité du gouvernement.

### 5.3 Le répertoire des immobilisations

Les **Travaux publics** tiennent un répertoire des immobilisations qui correspond aux édifices et installations que possède ou loue le gouvernement. Ce répertoire est établi pour chaque collectivité et il est un important élément de l'information requise par l'assureur du gouvernement. Cependant, comme le soulignent les **Travaux publics**, d'autres ministères sont aussi responsables d'un grand nombre d'immobilisations importantes; c'est notamment le cas des **Transports**, de la

**Société d'habitation et des Affaires communautaires et municipales.** Nous n'avons pas essayé d'analyser la possibilité de réaliser des économies d'échelle si le gouvernement utilisait plutôt un seul système mis à la disposition de tous les ministères.

La politique 130 du Système d'information financière expose les exigences minimales relatives aux listes détaillées des biens, c'est-à-dire : un système de numérotation des bâtiments, l'emplacement, la description légale, le type de construction, l'occupant, les responsabilités et le coût de remplacement. La politique 130 vise également les biens loués par le gouvernement et exige que ceux-ci soient contrôlés et protégés.

**Les biens qui figurent dans le répertoire**

Immeubles à bureaux  
Maisons  
Garages  
Appartements  
Écoles  
Parcs à réservoirs  
Réservoirs d'essence  
Cabines de chasse  
Remorques de camping  
Antennes paraboliques à satellite  
Hangars d'entreposage

Le répertoire présente des lacunes car certains biens et catégories de biens n'y figurent pas. Nous nous attendions à y trouver toutes les immobilisations qui relèvent de la juridiction du gouvernement, même lorsque d'autres ministères que les **Travaux publics** sont les dépositaires opérationnels. Parmi les autres ministères qui possèdent un grand nombre d'immobilisations importantes, signalons les **Affaires communautaires et municipales** et les **Transports**.

Voici des exemples de lacunes :

Le gouvernement possède de l'équipement de réception et de transmission locale par satellite dans quelque 25 localités. Un seul figure au répertoire.

Une liste des immobilisations relatives aux aéroports, reçues du **Canada**, a été fournie dans le cadre du transfert. Le gouvernement compte des aéroports situés dans 48 localités, mais l'inventaire ne donne pas de détails sur la plupart d'entre eux. Les **Travaux publics** font observer que cette tâche relève des **Transports**. Cependant, les aéroports de Fort Wrigley et de Fort Liard figurent au répertoire des **Travaux publics**.

La politique 130 du SIF exige des descriptions légales afin d'identifier convenablement les immobilisations du gouvernement dans chaque localité. À Yellowknife, nous avons relevé plus de 150 inscriptions au répertoire sans descriptions légales appropriées, et parfois, même les adresses de rues étaient absentes. Voici des exemples tirés de la liste de Yellowknife : «maisons en rangée de trois et de quatre chambres à coucher», «studios», «entrepôt». Les maisons en rangée ne sont accompagnées d'aucune adresse de rue ni d'aucune description légale, pas plus que l'entrepôt.

Un autre exemple est une pension de famille achevée en 1985 à Montréal. La liste des immobilisations ne présente aucune autre information, aucune description légale, aucun emplacement ni aucune adresse. Les simples mentions «entrepôt» et «pension de famille» ne sont pas une preuve de propriété et ne sont pas conformes à la procédure exposée dans la politique 130 du Système d'information financière.

On constate une pénurie d'information conséquente sur les biens inscrits. Nous avons tenté de vérifier les titres fonciers de certaines immobilisations, mais l'absence de descriptions légales précises nous a empêchés de consulter les registres.

Par exemple, les **Travaux publics** utilisent un système de gestion de l'entretien des immobilisations, mais il faut identifier ces dernières avant de les inclure dans le système. Les bâtiments et autres immobilisations doivent être assortis d'un numéro d'immobilisation pour figurer dans le système et pour bénéficier des services publics. Conformément aux règles, les ministères propriétaires doivent obtenir ce

numéro auprès des **Travaux publics** et le communiquer, en donnant les détails suivants :

- le coût de remplacement;
- l'adresse officielle;
- la description légale;
- l'âge;
- les dimensions du terrain;
- la nature de l'immeuble;
- les services publics;
- les occupants;
- au besoin, une copie du bail.

Nous avons appris que certains ministères contournent ce processus; apparemment, ils demandent un numéro d'immobilisation pour acheter du mazout en promettant de fournir plus tard les autres informations, lesquelles sont souvent renvoyées aux calendes grecques.

Certains bureaux régionaux ne fournissent pas de copie des baux au ministère. Les **Travaux publics** n'ont pas l'autorité nécessaire pour s'assurer que d'autres ministères ou bureaux régionaux se conforment aux politiques et à la procédure établie pour la gestion des immobilisations.

Un exemple est le sous-système régional de gestion des baux, qui renferme de l'information fournie aux régions par l'administration centrale des **Travaux publics**, au sujet des baux qui arrivent à expiration et de la révision des loyers. Ce système n'est utilisé que dans quatre des six régions, les deux autres ayant des systèmes informatiques non compatibles avec celui utilisé par l'administration centrale et les autres régions. Il est donc difficile pour les bureaux régionaux et l'administration centrale de maintenir des communications efficaces, ce qui donne lieu à des lacunes et au double emploi.

Les **Travaux publics** élaborent un système plus détaillé de gestion des immobilisations. Ils ont d'ailleurs préparé un projet de directive sur l'inventaire des immobilisations, lequel porte seulement sur ses biens propres.

Sauf erreur, les **Affaires communautaires et municipales** élaborent aussi actuellement un nouveau système de répertoriation des infrastructures, conçu pour être accessible en direct et fournir de l'information intégrée aux

utilisateurs. Il énumérera toutes les immobilisations, par localité, et désignera chaque propriétaire et chaque utilisateur. Les cadres du ministère estiment que ce dernier et les localités ont besoin de renseignements détaillés sur les immobilisations, aux fins de planification et de budgétisation, et cette initiative est une tentative pour améliorer l'information actuellement disponible. Des données précises sur les immobilisations permettront de supprimer les lacunes en information, et d'effectuer la planification au moyen de renseignements complets.

Les **Affaires communautaires et municipales** et les **Travaux publics** élaborent ou améliorent leurs systèmes respectifs d'immobilisations, démarche qui peut présenter un double emploi en matière de travail et de coûts. Il serait peut-être plus efficace et moins déroutant pour les utilisateurs de faire élaborer conjointement par les deux ministères un seul système qui répondrait aux besoins de toutes les activités du gouvernement.

---

#### **Recommandations à l'égard du répertoire des immobilisations**

1. *Les Travaux publics devraient élaborer, pour le répertoire des immobilisations du gouvernement, des critères clairs et conformes à la FAA, au FAM, au SIF, les communiquer à toutes les parties intéressées et surveiller dans quelle mesure ils sont appliqués.*
  2. *Les Travaux publics devraient achever le plus tôt possible leur nouvelle directive sur les immobilisations.*
  3. *Les Affaires communautaires et municipales et les Travaux publics devraient examiner s'il est possible d'élaborer un seul système détaillé de gestion des immobilisations, qu'ils pourraient utiliser conjointement en vue de répondre à leurs besoins en matière d'information détaillée sur les immobilisations.*
  4. *Il faudrait mettre à jour le répertoire actuel de toutes les immobilisations qui appartiennent au gouvernement ou qui sont louées par celui-ci, en vue d'inclure tous les détails pertinents requis par la politique du gouvernement.*
-

**Commentaire de la direction : Le ministère est disposé à collaborer avec le ministère des Finances et avec d'autres ministères et organismes qui assument des fonctions d'intendance en vue de définir les responsabilités de chacun et d'élaborer des critères uniformes de répertoriation. Par la suite, la directive du ministère sur les immobilisations sera révisée et complétée en conséquence.**

**La question de savoir si les Affaires communautaires et municipales et les Travaux publics sont en mesure d'élaborer un seul système détaillé de gestion des immobilisations sera examinée de concert avec les Affaires communautaires et municipales. Ce dernier ministère est d'accord pour examiner les avantages que présente la mise en place d'un seul système détaillé de gestion des immobilisations, conjointement avec les Travaux publics.**

**La mise à jour du répertoire actuel est une activité permanente motivée par l'acquisition et l'élimination d'immobilisations. Le ministère entre dans le système l'information manquante telles les descriptions légales des immobilisations.**

#### **5.4 Contrôles exercés par les organismes centraux**

Les organismes centraux exercent un contrôle insuffisant sur les immobilisations du gouvernement.

Le sous-alinéa 12(2)c(ii) de la FAA exige que le **contrôleur général** s'assure que tous les biens publics sont dûment contrôlés. La politique 705 du Financial Administration Manual désigne le **contrôleur général** comme étant l'organisme comptable chargé des biens contrôlables. En vertu de la politique 130 du Système d'information financière, le **contrôleur général** a élaboré une procédure pour traiter des biens contrôlables. Cependant, d'autres ministères jouent également des rôles importants dans la gestion des immobilisations, notamment l'administration et la tenue de dossiers.

Étant donné les lois et politiques en vigueur, nous nous attendions à découvrir une procédure générale et une application des règles. Jusqu'en mars 1991, le **contrôleur général** n'avait pas exigé des ministères et des bureaux régionaux qu'ils présentent des inventaires annuels des biens contrôlables, contrairement à une stipulation qui figure, depuis six ans, dans la politique 130 du SIF. Aux termes de cette dernière, les ministères sont également tenus de fournir chaque année des copies d'inventaires conformes aux registres comptables. Nous n'avons trouvé aucune preuve attestant que l'on aurait appliqué cette procédure ou que le **contrôleur général** aurait exigé son application.

La procédure du SIF expose les exigences minimales relatives aux registres sur les biens contrôlables. Nous nous attendions que le **contrôleur général** ait établi des systèmes et processus qui permettent de s'assurer que ces normes sont surveillées et respectées.

Cependant, le **ministère des Finances**, qui comprend notamment le Bureau du **contrôleur général**, a lui-même contrevenu aux normes définies par les lois, politiques et procédure.

Le gouvernement ne connaît pas la valeur des immobilisations transférées par le Canada, mais le coût de remplacement actuel de toutes celles qui lui appartiennent pourrait se chiffrer à des milliards de dollars.

Étant donné la valeur élevée de ces biens, nous nous attendions à trouver des données d'inventaire utilisées pour la planification et la budgétisation, tant dans les ministères que dans les organismes centraux. Cependant, ces derniers n'encouragent pas les ministères à respecter les normes définies. Même lorsque les ministères ne vérifient pas convenablement leurs biens, ou lorsque les dénombrements annuels ne sont pas effectués par des personnes indépendantes, les organismes centraux manifestent peu d'intérêt.

Les ministères ont investi diverses ressources dans les systèmes de gestion des immobilisations, mais ceux-ci ne sont pas généralement conciliés aux registres financiers, contrairement à la politique 130 du SIF, et les organismes centraux n'ont pas pris les mesures

nécessaires pour insister sur le respect des règles. À moins que l'on utilise ces systèmes comme il se doit, leur valeur est sérieusement réduite et les biens et les fonds du gouvernement sont en danger.

Sans des systèmes appropriés de gestion des immobilisations, il est difficile pour les ministères de planifier efficacement les remplacements ou les nouveaux achats. En outre, les organismes centraux ne peuvent guère faire confiance aux chiffres budgétisés, sans savoir s'il existe un système central d'examen, pertinent et efficace, conformément aux lois et aux politiques. Par conséquent, des ressources limitées peuvent être gaspillées.

---

**Recommandations relatives aux contrôles exercés par les organismes centraux**

*Le contrôleur général devrait :*

1. *vérifier l'existence de systèmes appropriés de planification et de répertoriati on des biens dans les ministères, et s'assurer que ceux-ci concordent exactement avec les registres financiers;*
2. *s'assurer que les ministères présentent à temps, et suffisamment en détail, les documents annuels de vérification des biens;*
3. *superviser toutes les politiques et procédures relatives aux biens pour s'assurer qu'elles sont appropriées et appliquées.*

---

**Commentaire de la direction : Le ministère des Finances évaluera les systèmes actuels de répertoriati on des biens, y compris leur précision, en consultation avec les Travaux publics et les Affaires communautaires et municipales.**

## **5.5 Achats d'équipement informatique en fin d'exercice**

À la fin de l'exercice, on constate une recrudescence des achats d'équipement informatique. Cette situation n'est pas nécessairement mauvaise, si le besoin est clairement établi et si les achats font l'objet

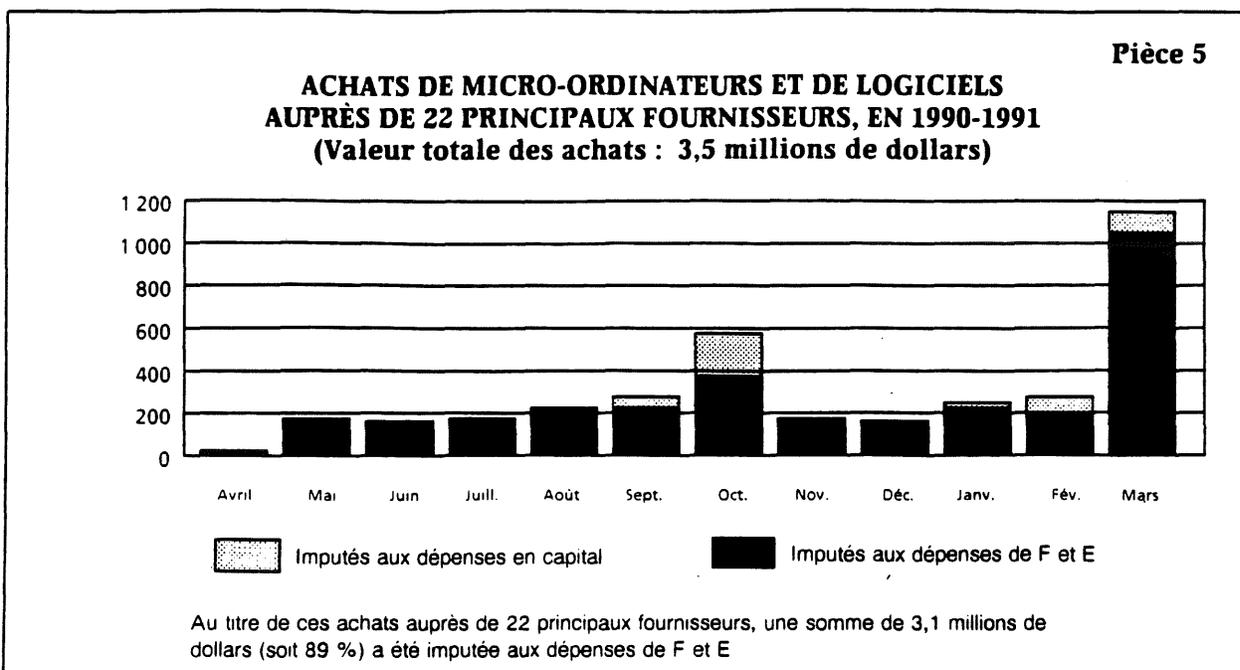
d'un système de priorités. On ignore au juste si les ministères dépensent leur excédent de fin d'exercice en se fondant sur un plan réaliste.

La direction des Systèmes et Services informatiques (SSI) des **Services gouvernementaux** examine toutes les demandes d'achat d'ordinateurs pour en contrôler la conformité aux normes gouvernementales pertinentes. Les SSI fournissent ces normes à tous les ministères, conformément à la politique 1002 du FAM consacrée à l'acquisition d'équipement et de services informatiques. Les cadres de la Direction nous ont notamment déclaré que celle-ci supervise les achats effectués au cours du quatrième trimestre, pour s'assurer que les ministères ne dépensent pas leur excédent de fin d'exercice en équipement informatique.

L'examen effectué par les SSI sur les achats informatiques de fin d'exercice semble clairement inefficace. L'importante hausse des dépenses laisse fortement à penser que cette surveillance n'a aucun effet. Actuellement, les SSI n'ont aucune autorité pour s'assurer que les achats de matériel informatique effectués par les ministères sont dûment planifiés et contrôlés.

Le total des achats effectués au cours de l'exercice s'est élevé à 3,5 millions de dollars. Environ 50 p. 100 des achats d'équipement et de logiciel informatiques effectués en 1990-1991 se sont produits au cours du quatrième trimestre, et 31 p. 100 en mars seulement. Nous n'avons trouvé aucun plan concret qui démontre la nécessité de cet équipement. Cela révèle que les acquisitions sont spontanées et fondées sur les ressources disponibles, et non sur un besoin démontré, ce qui accroît les problèmes du gouvernement en matière de restrictions financières et de contraintes budgétaires.

Les ordinateurs et l'équipement périphérique sont une catégorie particulièrement importante de biens à contrôler. Ils sont coûteux, précieux et attrayants pour les particuliers. Il ne semble exister aucun plan général qui régisse les achats d'ordinateurs au gouvernement. En particulier, la normalisation pourrait être souhaitable non seulement pour les achats, mais aussi pour la formation du personnel,



l'utilisation du matériel et, ce qui est le plus important, les services de soutien.

**Recommandations à l'égard des achats en fin d'exercice**

*Les acquisitions futures de biens informatiques devraient être fondées sur des additions et des remplacements planifiés et approuvés, et non sur la disponibilité de fonds excédentaires. Le rôle des SSI en matière de supervision devrait être accru et la Direction devrait bénéficier d'un droit de veto dans les circonstances où l'on ne se conforme pas aux critères de dépenses du gouvernement.*

**Commentaire de la direction :**  
**Actuellement, les achats de matériel informatique doivent être soumis au contrôle des SSI. Il existe la possibilité de consolider le rôle de supervision qu'assume ce secteur.**

**Aucun examen en règle n'a lieu actuellement en fin d'exercice, bien que des rapports internes soient produits chaque mois.**

**5.6 Comptabilisation des biens du gouvernement**

Les ministères classent mal les achats de biens aux fins de la comptabilité financière du gouvernement.

Les dépenses en capital sont budgétisées séparément par les ministères, examinées par les organismes centraux et approuvées par l'Assemblée législative. Les achats proprement dits devraient être identifiés à titre de dépenses en capital et figurer dans un poste distinct des états financiers du gouvernement et faire le lien avec le Budget des dépenses.

Aux fins de budgétisation et de classification pour la comptabilité financière, la politique gouvernementale définit actuellement les immobilisations comme étant des articles valant chacun plus de 5 000 \$. Cependant, les règles de classification ne sont pas respectées, surtout parce qu'elles sont complexes et mal énoncées. Les ministères achètent de gros appareils comme des systèmes informatiques et du mobilier modulaire constitué de composants. Ils classifient chaque composant à titre de dépenses de fonctionnement et d'entretien, dans les catégories d'articles qui valent moins de 5 000 \$, bien que le système entier puisse coûter beaucoup plus cher.

Un exemple est le mobilier modulaire acheté d'un fournisseur au coût de 861 000 \$ en 1990-1991. Environ 47 p. 100 de ce coût a été imputé aux dépenses de fonctionnement, et non aux immobilisations. De même façon, les achats d'équipement informatique effectués au cours de l'année s'élevaient à 3,5 millions de dollars, mais 89 p. 100 d'entre eux (3,1 millions de dollars) n'ont pas été classifiés à titre d'immobilisations.

On tente de contourner la politique du gouvernement en divisant les achats d'immobilisations en acquisitions de composants individuels qui coûtent moins de 5 000 \$. On échappe ainsi à l'intention de la règle en matière de classification, de sorte que les ministères classent mal les immobilisations. Ce procédé peut avantager les ministères qui possèdent un budget d'immobilisations insuffisant, ou qui essaient de dépenser un excédent de fonds opérationnels en fin d'exercice, mais il peut induire en erreur les membres de l'Assemblée législative.

---

***Recommandation à l'égard de la comptabilisation des biens du gouvernement***

*La règle de classification des 5 000 \$ devrait être précisée afin d'éviter une mauvaise classification et de fournir une base appropriée pour la comptabilisation financière des biens. Le contrôleur général devrait exercer une surveillance des écritures comptables en prélevant des échantillons, pour s'assurer que l'on se conforme à l'intention de la politique.*

---

**Commentaire de la direction :** Nous sommes d'accord. Le Secrétariat du Conseil de gestion financière et le Bureau du contrôleur général se penchent déjà sur cette question.

## **5.7 Contrôles insuffisants**

### **5.7.1 L'équipement informatique**

L'inventaire d'équipement informatique est mal contrôlé.

En 1989, une directive du Conseil de gestion financière exigeait que les ministères effectuent l'inventaire du matériel et du logiciel informatiques. Ce document devait être soumis chaque semestre aux **Services gouvernementaux**. Le Groupe des systèmes et services de consultation (SSC) des **Services gouvernementaux** n'a pas encore terminé cet inventaire. Les SSC ont envoyé plusieurs demandes d'information aux ministères, mais au moment de notre vérification, tous n'avaient pas encore répondu.

Les **Finances** ont soumis aux SSC l'inventaire de leur équipement informatique. Cependant, nos tests montraient qu'aucun élément de l'équipement des **Finances** n'était assorti d'un numéro d'identification du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, comme l'exige la politique 130 du SIF.

Les ordinateurs sont des articles attrayants et bon nombre d'entre eux sont maintenant assez petits pour être transportables. Les achats d'ordinateurs ont proliféré depuis quelques années. En cas de vol, les ordinateurs sont difficiles à récupérer sans une identification manifeste. Lorsque ces articles sont mal identifiés et inventoriés, les ministères peuvent ignorer jusqu'à leur disparition.

---

***Recommandation à l'égard des contrôles relatifs à l'équipement informatique***

*L'inventaire des ordinateurs et de l'équipement périphérique devrait être achevé sans retard, et tout l'équipement informatique devrait être étiqueté, conformément aux exigences.*

---

**Commentaire de la direction :** Tout l'équipement informatique de l'administration centrale a déjà été dénombré afin d'être inclus dans le répertoire des biens contrôlables des Services gouvernementaux. Il s'agit maintenant de répertorier à cette même fin l'équipement situé dans les régions. Toutefois, il reste à déterminer pour le moment qui est responsable de cette tâche; chaque ministère doit-il aller de l'avant ou le projet doit-il être coordonné par le contrôleur régional? Avant d'aller plus

avant, nous en discuterons avec le ministère des Finances.

### 5.7.2 Les biens culturels

Des objets façonnés comme des sculptures, des peintures et des broderies, représentant la vie dans le Nord, sont exposés à plusieurs endroits. Bon nombre d'entre eux sont mal entretenus ou uniquement identifiés à titre de biens du gouvernement, et ils sont vulnérables aux pertes et aux dommages.

Les **Ressources renouvelables** possèdent un stock important d'objets façonnés, de peintures et de gravures, ainsi que des animaux empaillés, tant à l'administration centrale que dans les bureaux de district. Ces articles ne sont pas étiquetés contrairement à la politique, et ne figurent pas non plus dans les listes des biens.

Dans l'édifice de l'**Assemblée législative**, une tapisserie brodée assez coûteuse est suspendue avec des punaises au mur de la salle de réunion. Mal assujettie, elle s'est étirée et déformée sous l'effet de la gravité.

Bon nombre d'objets individuels sont précieux et attrayants, et faciles à revendre. Faute de précautions, ils sont vulnérables au vol et à la détérioration.

---

#### ***Recommandation à l'égard des contrôles insuffisants relatifs aux biens culturels***

*Tous les objets façonnés devraient être identifiés, étiquetés et répertoriés. Les articles exposés devraient être présentés de manière à empêcher leur vol ou leur détérioration.*

---

**Commentaire de la direction :** La remarque est fondée, et la tapisserie a été retournée à Développement économique et Tourisme. Tous les objets façonnés qui ont été prêtés à l'Assemblée législative ou qui nous ont été donnés sont répertoriés et font l'objet d'un contrôle. Des démarches ont été entreprises pour obtenir des conseils concernant la meilleure façon de conserver les objets façonnés que nous possédons.

### 5.7.3 Collections de photographies et de bandes vidéo

Certains biens précieux qui pourraient être difficiles sinon impossibles à remplacer en cas de perte présentent un risque, faute de précautions suffisantes.

**Culture et Communications** administre des services audio-visuels (télévision et radio) et photographiques, lesquels exercent un contrôle physique insuffisant sur les collections.

Par exemple, le service photographique possède une grande collection de clichés utilisés pour les publications et les programmes du gouvernement. Il existe aussi des duplicata de ces photographies, mais ils se trouvent dans une armoire à proximité de la collection originale. Ni les originaux ni les duplicata ne sont conservés dans des armoires à l'épreuve du feu, de sorte qu'un incendie pourrait détruire la collection entière.

Le service audio-visuel possède une bibliothèque de ses produits et les conserve dans une armoire d'entreposage, peu appropriée à cet usage. On n'y exerce aucun contrôle de la poussière ni de l'humidité et, au moment de notre vérification, la salle n'était pas à l'épreuve des incendies ni équipée d'un système d'extincteurs automatiques. Tout comme les photographies, toute la collection des bandes vidéo, tant les originaux que les copies, est conservée dans la même pièce. Les uns et les autres sont vulnérables en cas d'incendie.

Ces biens représentent un important investissement du gouvernement. Les photographies et les films sont un important compte rendu de la vie, de la culture et de la géographie des T.N.-O. Bon nombre d'entre eux ne peuvent être remplacés s'ils sont gravement endommagés ou perdus. Les fonds d'assurance ne compenseront pas l'importance historique et culturelle des collections de photographies et de films perdus.

---

**Recommandation à l'égard des contrôles exercés sur les collections de photographies et de bandes vidéo**

*Le ministère devrait fournir des installations appropriées et à l'épreuve des incendies pour l'entreposage des collections de photographies, de films et de bandes vidéo, et il devrait conserver les duplicata de ces collections en sécurité dans un endroit séparé, de préférence à l'extérieur des locaux.*

---

**Commentaire de la direction :** Ces collections sont maintenant entreposées dans des locaux dotés de gicleurs. De plus, on est en voie de prendre des dispositions afin que des duplicata soient conservés à l'extérieur des locaux.

#### 5.7.4 Utilisation de l'équipement

Les systèmes établis pour contrôler l'utilisation de l'équipement vidéo aux **Ressources renouvelables** et aux **Affaires communautaires et municipales** sont insuffisants.

Le bureau de district de Yellowknife des **Ressources renouvelables** applique un système de prêt pour l'équipement vidéo. Il existe des formulaires pour inscrire les dates et les noms des utilisateurs de l'équipement emprunté, mais on ne les utilise pas.

L'équipement vidéo est enlevé sans que les registres soient mis à jour. Il est conservé dans une salle ouverte, non surveillée et accessible à tous.

Aux **Affaires communautaires et municipales**, nous avons testé le système de contrôle des biens et avons découvert une caméra vidéo qui n'était ni étiquetée, ni répertoriée. Le ministère a un système de prêt pour l'équipement vidéo; on y utilise des symboles pour indiquer que l'équipement est rendu. Des articles théoriquement remis n'ont fait l'objet d'aucune inscription. En outre, le système prévoit une description appropriée des articles empruntés et rendus, y compris les numéros de série et de modèle. Ces mentions n'apparaissent pas sur les formulaires. Les

descriptions de l'équipement inscrites sur les formulaires de contrôle étaient vagues («téléviseur», «magnétoscope», «caméra vidéo», etc.), ce qui est insuffisant pour retracer les articles manquants.

Un système de prêt établi pour les ordinateurs portatifs présente des lacunes semblables car on n'a prévu aucune procédure ni aucune signature qui permette de vérifier le retour des articles.

La plupart des articles mentionnés ci-dessus sont précieux et attrayants. L'absence de sécurité et de contrôles appropriés les rend plus susceptibles à la perte.

---

**Recommandation à l'égard des contrôles relatifs à l'usage de l'équipement**

*Les Ressources renouvelables et les Affaires communautaires et municipales devraient entreposer les articles précieux dans une aire à accès restreint, et appliquer tous les systèmes de contrôle pour le prêt et le retour de ces articles.*

---

**Commentaire de la direction :** Les **Ressources renouvelables** veilleront à ce que soient respectés les procédés de prêt et d'utilisation de l'équipement.

Les **Affaires communautaires et municipales** ne nient pas que certains numéros de série et de modèle n'apparaissent pas dans les documents, mais tous les articles étaient soumis à un contrôle et aucun n'avait été perdu. Les recommandations faites concernant le système de contrôle des biens et de prêts ont été appliquées séance tenante.

## 5.8 L'entrepôt des Services gouvernementaux

### 5.8.1 Cas d'inefficience

L'entrepôt est mal utilisé. Le gouvernement perd des occasions de tirer parti de mesures économiques et efficaces.

Les **Services gouvernementaux** exploitent un entrepôt à Yellowknife. Celui-ci est divisé en

deux secteurs distincts, un pour la Commission des alcools et l'autre pour le reste du gouvernement. Les observations suivantes ne s'appliquent pas à la partie consacrée à la Commission des alcools, que nous n'avons pas examinée dans le cadre de la présente vérification.

Le ministère fournit de l'espace d'entreposage à plusieurs autres ministères. Les **Services gouvernementaux** eux-mêmes utilisent moins de la moitié des locaux pour leurs propres fins, le reste étant partagé entre **Culture et Communications, Santé, Ressources renouvelables, Développement économique et Tourisme, le Fonds renouvelable des produits pétroliers et le Conseil exécutif**. Les **Produits pétroliers** entreposent des pompes, des appareils de mesure, des boyaux et d'autres pièces de rechange.

**Culture et Communications** est le plus gros utilisateur, immédiatement suivi par les **Ressources renouvelables**. Les autres ministères occupent un espace plus restreint. **Culture et Communications** entrepose un grand nombre de publications, de dépliants, de brochures, de cartes, de livres, de rapports généraux et d'autres imprimés publiés. Sa Direction du patrimoine compte un certain nombre d'objets façonnés. Les **Ressources renouvelables** conservent surtout des publications. Ces deux ministères confient à certains de leurs propres employés la responsabilité des biens entreposés.

Le **Conseil exécutif** entrepose le mobilier inutilisé, ainsi que des documents sur ses anciens membres. Le mobilier se trouve en ces lieux depuis plusieurs années, bien qu'il n'ait pas été déclaré excédentaire. Par conséquent, on ne peut le céder, ni le mettre à la disposition d'autres ministères susceptibles d'en avoir besoin.

Les **Services gouvernementaux** comptent quatre employés formés aux opérations d'entreposage. Ils gèrent leurs propres fonctions et ne sont pas responsables des articles, ni des aires d'entreposage des autres ministères. Chaque ministère (et souvent une division d'un ministère) est responsable de son propre secteur, y compris les armoires de stockage et le retrait des articles à utiliser.

Cette situation impose un lourd fardeau au personnel non spécialisé dans ces tâches. Les employés de **Culture et Communications** et des **Ressources renouvelables** doivent déplacer de lourds cartons de matériel pour les placer sur des étagères qui ont parfois de trois à quatre mètres de hauteur, ou pour les enlever de celles-ci. Aucun d'eux ne possède la formation nécessaire au travail d'entreposage, ni au soulèvement de matériaux lourds, contrairement à ceux des **Services gouvernementaux**. Les ministères ont discuté de leurs préoccupations avec les **Services gouvernementaux**, mais le problème n'est pas résolu.

La participation d'employés de plusieurs ministères accroît l'inefficacité de l'entrepôt. Les **Services gouvernementaux** comptent des employés sur place, tandis que les autres ministères doivent déléguer des employés à partir d'autres emplacements.

Le personnel non spécialisé chargé de soulever des objets lourds et d'effectuer d'autres travaux d'entreposage peut être vulnérable aux blessures et est donc plus susceptible de présenter des réclamations d'indemnisation.

---

#### **Recommandation à l'égard de l'entrepôt**

*Le Conseil de gestion financière devrait autoriser les ministères qui utilisent l'entrepôt à négocier un accord pour que les Services gouvernementaux assument toutes les activités grâce à leur personnel compétent. Les Services gouvernementaux devraient organiser des discussions avec les ministères clients pour élaborer et tenir à jour des systèmes appropriés de tenue de dossiers, conformes aux besoins des utilisateurs.*

---

**Commentaire de la direction :** Le ministère ne possède pas à l'heure actuelle les ressources nécessaires à la gestion d'articles spécialisés pour le compte d'autres ministères.

#### **5.8.2 Entreposage des biens de la Direction du patrimoine**

**Culture et Communications** - La Direction du patrimoine conserve des objets façonnés et

d'autres biens dans l'entrepôt, et ces articles sont mal consignés ou entretenus.

La Direction des musées y possède un grand nombre d'objets façonnés, souvent couverts de poussière et de saleté. Il n'existe aucun contrôle des conditions ambiantes, et certains articles semblent se détériorer.

Nous avons examiné l'inventaire et nous avons observé des mentions apparemment imprécises et inappropriées. Par exemple, on y trouve 100 articles décrits comme suit : «bateau - lieu : entrepôt». L'entrepôt compte environ huit bateaux, tous différents. Nous avons plus tard découvert que les 100 articles étaient des pièces de bateaux, mais personne ne sait ce qu'elles sont ni où elles se trouvent. Il est impossible de vérifier l'inventaire car le Musée ne peut expressément identifier les articles répertoriés, ni leur emplacement dans l'entrepôt.

En janvier 1991, le **Territorial Audit Bureau** a examiné les opérations de la Direction des musées. Le rapport a soulevé des préoccupations relatives à l'absence de contrôles sur les stocks et les biens.

L'état des objets façonnés des Musées est inquiétant. L'absence de contrôle des conditions ambiantes peut entraîner la détérioration des objets façonnés, donc une perte de leur valeur financière et culturelle.

Ici encore, l'insuffisance des relevés d'inventaire souligne le gaspillage des ressources car on maintient des systèmes et des processus non pertinents.

---

**Recommandations à l'égard de l'entreposage des biens de la Direction du patrimoine**

1. **Le ministère devrait tenir des registres sur ce qu'il possède, dans l'entrepôt, sur ce qu'il y ajoute et sur ce qu'il y enlève.**
  2. **Les objets façonnés et d'autres articles précieux, conservés dans l'entrepôt, devraient être convenablement entreposés, en tenant compte de leur valeur et de leur état.**
- 

**Commentaire de la direction : Culture et Communications est à mettre en oeuvre un**

**plan d'action intégral établi en réponse aux questions soulevées par l'Audit Bureau.**

**Les Services gouvernementaux reconnaissent que l'entrepôt central n'est pas conçu en vue de la conservation d'objets façonnés et qu'il n'y est pas non plus adapté. Les objets façonnés sont conservés dans l'entrepôt central à cause du manque d'espace au Northern Heritage Centre.**

### **5.8.3 Articles désuets**

L'entrepôt renferme des articles qui semblent désuets et n'ont plus guère de valeur. Nous avons examiné les registres de **Culture et Communications** et des **Ressources renouvelables** au sujet de leurs articles dans l'entrepôt. On met actuellement à jour l'inventaire des **Ressources renouvelables**; celui de **Culture et Communications** donne la liste exacte des objets entreposés par ce ministère.

Dans l'entrepôt, ce dernier ministère occupe beaucoup d'étagères avec des copies de documents désuets et redondants. Il a commencé à éliminer ces articles et, bien qu'il reste encore beaucoup à faire, cela constitue un pas dans la bonne direction. Cependant, le ministère n'a aucun système pour lier les ventes et la distribution des publications aux stocks disponibles. Les registres des stocks ne se rapportent à aucun système et les ventes sont distinctes. Il existe peu de renseignements importants sur lesquels fonder la production.

Les exemples ci-après montrent comment le manque d'attention à l'égard des stocks et des quantités à commander peut se traduire par des pertes financières. Les stocks non liés aux ventes prévues ou réelles peuvent fournir une information trompeuse sur les quantités commandées et les marchés-cibles pour les produits.

Avant de commander les Statuts révisés de 1988, le personnel estimait que ceux de 1974 étaient épuisés depuis près de deux ans. On avait commandé 5 000 nouveaux exemplaires en se fondant sur la commande de 1974 (5 000 exemplaires également) et sur le fait que les

Par exemple, le ministère a environ 10 000 exemplaires d'une publication intitulée Inuit/Dene Life Series. Elles correspondent à la deuxième commande, la première ayant été destinée à l'«EXPO 86». La plus récente commande remonte à février 1986 et a coûté 31 800 \$ pour 5 000 exemplaires. Cette publication est à vendre, mais seuls quelques exemplaires ont été vendus au cours des cinq dernières années. Les cartons qui contiennent ces invendus accumulent de la poussière et prennent de la place sur les étagères. On aurait pu éviter cet encombrant excédent si l'on avait disposé de meilleurs renseignements liant la demande, les stocks et les ventes.

Un autre exemple de coûts excessifs se rapporte aux Statuts révisés de 1988. Initialement, le ministère avait commandé 5 000 exemplaires et établi un contrat correspondant à cette quantité. L'Imprimeur territorial a examiné la commande et recommandé de produire 3 000 exemplaires. Le prix pour 5 000 exemplaires était de 309 000 \$, c'est-à-dire 61,40 \$ l'exemplaire, et la commande réduite n'a permis d'économiser que 39 000 \$, car le ministère a dû payer les coûts du papier pour 5 000 exemplaires, en vertu du contrat initial. Le coût, par exemplaire, est passé à 90 \$. Le ministère nous a informés que, depuis lors, le papier excédentaire a été utilisé ailleurs.

stocks du gouvernement étaient épuisés depuis près de deux ans. Or, après avoir commandé les Statuts de 1988, on a découvert dans l'entrepôt 750 exemplaires de ceux de 1974.

L'absence de gestion efficace des stocks d'entrepôt contribue à fournir une information imprécise sur les commandes de publication. Lorsque des pratiques appropriées d'entreposage et de gestion des stocks sont instaurées, on peut prendre des décisions opportunes et judicieuses sur les publications.

Lorsqu'on détermine les bonnes quantités à commander, on devrait se fonder sur une information précise et opportune. Une mauvaise décision peut être coûteuse, tant sur le plan financier qu'en occasions ratées. Le bureau de l'Imprimeur territorial a pris des mesures pour améliorer l'information recueillie sur les ventes, et il dispose maintenant d'un système d'inventaire à jour. Il serait avantageux d'automatiser ces deux systèmes et de les relier l'un à l'autre pour que la distribution des publications soit convenablement supervisée. Un système intégré comprendrait également des contre-vérifications relatives aux stocks d'articles vendables.

---

#### **Recommandations à l'égard des articles désuets**

1. *Les ministères devraient vérifier régulièrement tous leurs stocks, y compris les biens consommables et vendables, pour éliminer les articles désuets.*
  2. *Culture et Communications devrait étudier la possibilité d'élaborer un système automatisé de ventes et de répertoriation pour les publications distribuées par l'entremise de l'Imprimeur territorial.*
  3. *En ce qui concerne l'excédent d'exemplaires de la série Inuit/Dene Life, le gouvernement devrait étudier des moyens de réduire le stock, peut-être en utilisant ces ouvrages comme des cadeaux officiels, s'il est peu probable que leur vente augmente.*
- 

**Commentaire de la direction :** Un système informatisé de contrôle des ventes, fondé sur le SIF, a été mis en service, et un système informatisé de contrôle des stocks est en voie d'être évalué sous l'angle de son efficacité économique. Des mesures ont été prises pour que Développement économique et Tourisme emporte de nombreux exemplaires de la publication intitulée Inuit/Dene Life Series en Espagne à l'occasion de l'Expo 92.

#### 5.8.4 Double emploi dans la procédure

Les pratiques utilisées pour la réception des marchandises à l'entrepôt sont inefficaces.

Les biens achetés auprès de fournisseurs de l'extérieur des T.N.-O et qui doivent être livrés à Yellowknife sont d'abord expédiés à l'entrepôt, où le personnel examine les bons d'emballage avant de transmettre les biens à une entreprise de livraison sous contrat, pour qu'ils soient expédiés au ministère en question. Le personnel de l'entrepôt n'ouvre pas les cartons et ne vérifie pas leur contenu en les comparant aux documents d'expédition, à moins que les cartons ne soient endommagés.

Il semble n'y avoir guère d'avantage au fait que les biens soient envoyés d'abord à l'entrepôt, car il faut ensuite les acheminer aux ministères utilisateurs. En maintenant ce processus, le gouvernement augmente ses coûts globaux. Bien qu'il n'y ait aucune information disponible sur les coûts supplémentaires que présente l'acheminement de l'entrepôt aux ministères, tous les coûts semblent inutiles, surtout parce que le personnel de l'entrepôt n'effectue aucune véritable vérification des biens reçus.

---

#### **Recommandations à l'égard du double emploi dans les procédures**

*Les marchandises destinées aux ministères, et non à l'entrepôt, devraient être expédiées directement du fournisseur à leurs destinataires. Les colis destinés à l'entreposage devraient être ouverts et vérifiés par le personnel de l'entrepôt, puis classés dans la section réservée aux ministères appropriés.*

---

**Commentaire de la direction :** Le ministère a déployé des moyens en vue de diminuer l'expédition de marchandises à l'entrepôt. En vertu des nouveaux procédés, ne sont expédiés à l'entrepôt que des biens destinés à l'entreposage, achetés d'avance ou achetés en vrac en vue d'être distribués aux ministères.

#### 5.9 Immobilisations transférées à des municipalités - Affaires communautaires et municipales

On ne s'occupe pas avec efficacité des immobilisations (y compris les bâtiments), achetées ou construites par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et plus tard transférées à des municipalités. La situation légale de ces immobilisations est souvent imprécise, et la procédure appliquée est souvent insuffisante pour assurer la protection convenable des biens après le transfert.

Nous avons examiné cinq accords de transfert entre les **Affaires communautaires et municipales** et diverses municipalités. Quatre d'entre eux étaient du type «garde et contrôle» et le cinquième du type «cession».

Lorsque des propriétés ou d'autres biens étaient transféré(e)s, nous nous attendions à découvrir des accords détaillés qui exposent les responsabilités des deux parties à l'égard de la protection et de l'entretien des biens. Les accords comprendraient des descriptions légales appropriées, indiqueraient la nécessité d'une assurance et le type de celle-ci, les normes d'entretien requises et des instructions d'inspection périodiques, pour s'assurer que l'on s'est conformé à ces normes. Cela n'a pas été exécuté de façon efficace dans les accords que nous avons examinés.

Les **Affaires communautaires et municipales** ont établi de nouveaux projets d'accords de transfert, de garde et de contrôle, lesquels précisent l'identité des propriétaires des biens, établissent la responsabilité relative à l'assurance et exposent les normes d'entretien. Les descriptions légales utilisées pour les biens transférés nous semblent encore impropres.

Parallèlement aux nouveaux accords, les **Affaires communautaires et municipales** préparent un nouveau manuel intitulé "Guidelines for the Implementation of Capital Authority Agreements". Nous ne l'avons pas examiné, mais il semble qu'il soit conçu pour exposer le processus d'accord relatif aux autorisations en matière d'immobilisations, pour faire comprendre les accords de transfert et

pour établir des responsabilités claires en ce qui concerne les biens transférés.

Les municipalités manquent souvent de ressources pour acheter, construire et entretenir les immobilisations. Le gouvernement planifie et construit un immeuble, ou achète d'autres biens comme des camions d'incendie, puis transfère le produit fini à la municipalité en question.

Si le gouvernement construit un immeuble pour une municipalité, il y a deux moyens fondamentaux de s'occuper des transferts :

1. Le gouvernement est propriétaire du bien et permet à la municipalité de l'utiliser.
2. Le bien est donné à la municipalité pour son propre usage. Celle-ci en est alors légalement propriétaire.

Dans l'un et l'autre cas, il faut un document approprié de transfert afin que toutes les parties connaissent le type de transfert effectué, ainsi que leurs responsabilités et risques mutuels. Le plus gros risque est la perte par incendie ou autre cause d'endommagement. Il faut notamment protéger des tiers contre des blessures ou des pertes lorsqu'ils utilisent l'immeuble, ou contre des dommages à d'autres propriétés et des blessures infligées en cas d'incendie ou dans d'autres circonstances. Si l'immeuble est perdu ou endommagé par l'incendie, la localité en perd l'utilisation et quelqu'un devra payer pour les réparations ou le remplacement. Étant donné les ressources limitées dont disposent la plupart des municipalités, à moins que l'immobilisation ne soit assurée, le coût du remplacement incomberait vraisemblablement au gouvernement.

Par exemple, le complexe récréatif et sportif de Fort Good Hope a été transféré à la garde et au contrôle du Conseil de la communauté, le 28 octobre 1989. La propriété ne figure pas sur la liste des immobilisations du gouvernement. Nous avons parlé au contrôleur

du bureau du conseil de bande Dene de Fort Good Hope, le 15 août 1991, et il nous a annoncé que la communauté n'a pas non plus souscrit d'assurance pour ces installations.

Le complexe de Fort Good Hope est couvert par une assurance du gouvernement, bien qu'il n'apparaît pas sur la liste des immobilisations fournies aux assureurs. Il s'agit d'une assurance générale prévue par la politique du gouvernement, et par une section applicable aux immobilisations non inscrites. Cependant, ni la communauté, ni le ministère n'ont inscrit cette immobilisation aux fins d'assurance, ce qui montre que le système présente des problèmes auxquels il faut remédier.

---

***Recommandations à l'égard des immobilisations transférées à des municipalités***

***Les Affaires communautaires et municipales devraient :***

1. ***fixer des normes et établir des responsabilités claires pour l'entretien et l'assurance des immobilisations;***
  2. ***fournir une description légale appropriée des immobilisations et s'assurer que tous les transferts sont dûment enregistrés;***
  3. ***examiner les transferts actuels pour veiller à ce que l'assurance et l'entretien soient à jour;***
  4. ***établir une procédure d'inspection des immobilisations transférées, pour veiller à ce que l'assurance soit pertinente et valide, et à ce que les immobilisations soient entretenues selon des normes appropriées.***
- 

**Commentaire de la direction :** Les lignes directrices publiées qui régissent la mise en oeuvre des accords relatifs aux autorisations en matière d'immobilisations répondent à toutes les préoccupations soulevées dans le présent rapport au sujet de cette question.

# Chapitre 6

## Questions signalées dans des exercices précédents

### 6.1 Le ministère des Finances

La Financial Administration Act (FAA) exige que le gouvernement contrôle les dépenses au niveau des activités, ce qui n'est pas effectué par tous les ministères.

Cette situation s'est maintenue au cours de l'exercice courant. Nous en discutons davantage au chapitre 2.

### 6.2 Le ministère de la Santé

#### Délégation de pouvoirs aux Conseils de santé et d'éducation

En 1990, nous avons examiné la délégation de pouvoirs du gouvernement aux Conseils de santé et d'éducation.

L'une des questions que nous avons soulevées dans notre rapport de 1990 était que certains Conseils disposaient de grands excédents de liquidités qu'ils utilisaient pour gagner un revenu d'intérêt.

#### Suivi de l'exercice courant

Étant donné la complexité des situations et le temps pris pour répondre à nos recommandations, nous n'avons pas effectué d'examen particulier sur ce sujet.

Cependant, au cours de notre vérification, nous avons noté que :

À la demande du Conseil de gestion financière, le ministère de la Santé a réduit de 1,9 millions de dollars ses contributions proposées pour l'exercice courant et destinées à certains Conseils; ce montant correspond aux excédents de liquidités des Conseils, lesquels ont essentiellement été forcés de réduire leurs excédents.

### 6.3 Le ministère des Services sociaux

Les contrôles financiers exercés sur les paiements à des bénéficiaires de programmes d'assistance sociale sont insuffisants.

#### Observation de l'exercice précédent

En 1987-1988, nous avons remarqué que le gouvernement verse plus de 18 millions de dollars chaque année en paiements d'assistance sociale. Les contrôles exercés sur ces paiements étaient insuffisants. Les problèmes que nous avons découverts comprenaient notamment des cas où les paiements avaient été approuvés par une seule personne et non par deux contrairement à la Loi, et des cas d'émission de multiples chèques pour contourner la limite de 1 000 \$ par chèque.

En 1989-1990 et encore au cours de l'exercice précédent, la direction du ministère a déclaré qu'elle s'efforçait de remédier à ces problèmes. Elle ne prévoyait pas de solution finale pour l'instant car certaines des corrections prévues exigeaient des changements aux formulaires et aux programmes informatiques, ainsi que la participation d'autres ministères. Les **Services sociaux** collaborent avec les **Finances** et avec les **Services gouvernementaux** pour apporter les changements nécessaires aux formulaires, aux chèques et à la procédure.

#### Suivi de l'exercice courant

Au cours du dernier exercice, le ministère a continué à éprouver des problèmes en ce qui concerne les contrôles financiers exercés sur les paiements aux bénéficiaires des programmes d'assistance sociale. La direction déclare avoir élaboré un plan de travail détaillé pour corriger la situation.

Nous examinerons les contrôles dès que le plan de travail aura été mis en oeuvre.

**Commentaire de la direction : Un comité spécial a achevé, en septembre 1991, un**

**examen de tous les contrôles financiers importants. Les solutions proposées dans le rapport du comité sont en voie d'être mises en oeuvre.**