

2004



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

**MARS**

**Message de la vérificatrice générale du Canada**  
**Points saillants**



Bureau du vérificateur général du Canada

*Le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.*

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

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

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

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

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

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004  
N° de catalogue FA1-2004/1-0F  
ISBN 0-662-76022-0





Vérificatrice générale du Canada  
Auditor General of Canada

---

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon premier rapport de 2004 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le présent rapport contient un addenda qui reproduit textuellement les pétitions en matière d'environnement et les réponses des ministres à celles-ci, reçues en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et couvrant la période du 19 juillet 2003 au 21 janvier 2004.

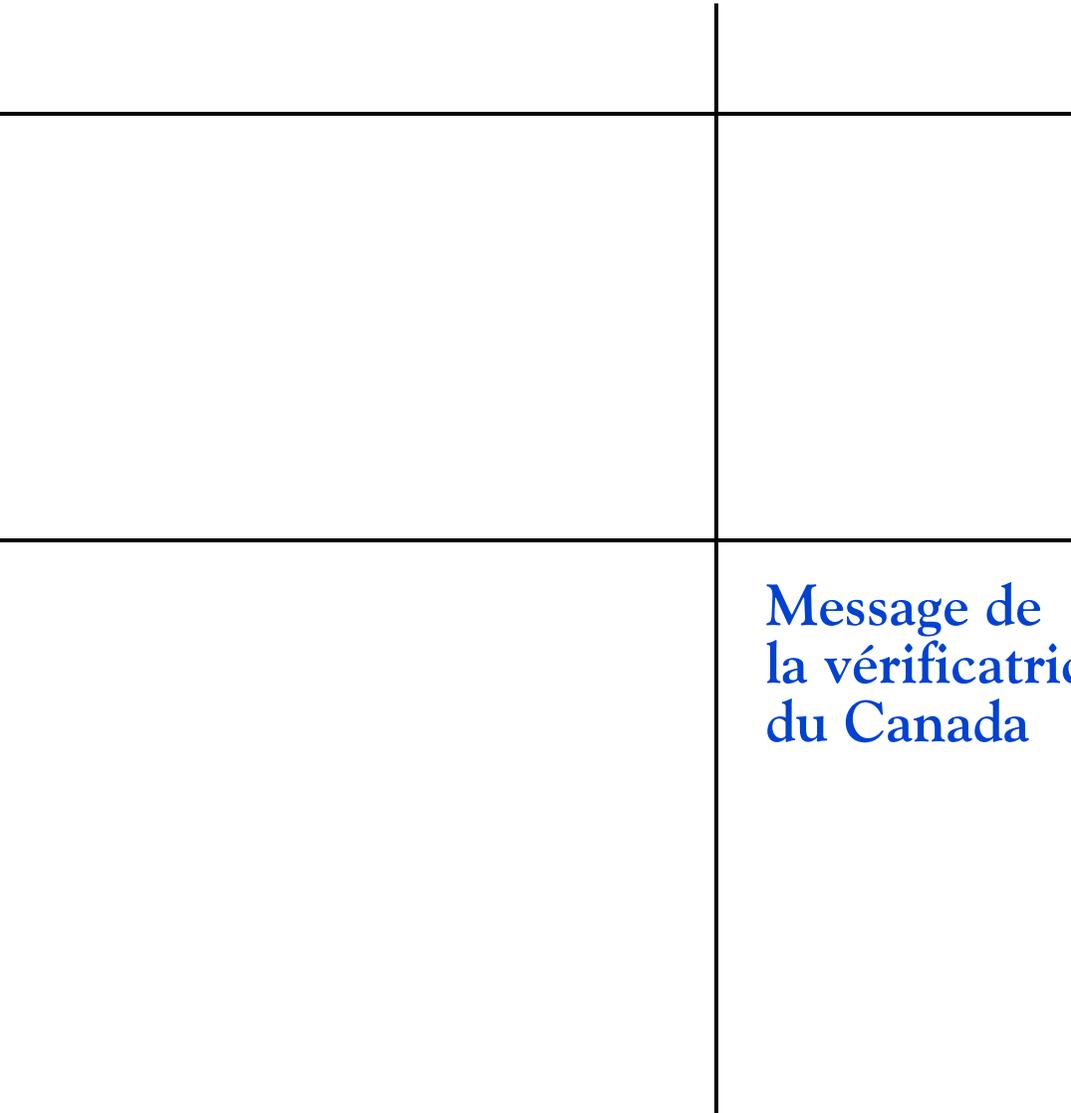
La vérificatrice générale du Canada,

A handwritten signature in black ink that reads 'Sheila Fraser'.

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 30 mars 2004





Message de  
la vérificatrice générale  
du Canada





Sheila Fraser, FCA  
Vérificatrice générale du Canada

## Message de la vérificatrice générale du Canada

### La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme

La sécurité nationale est l'un des domaines où les Canadiens comptent le plus sur le gouvernement fédéral pour assurer leur bien-être. Sur le plan individuel, nous ne pouvons prendre sur nous la surveillance de la sécurité nationale ou influencer sur celle-ci. Nous devons donc compter sur le gouvernement pour gérer les risques qui menacent notre sécurité et celle de nos familles.

Le présent rapport est le premier grand examen de la sécurité nationale que réalise mon bureau depuis les attaques terroristes sans précédent qui ont frappé les États-Unis, le 11 septembre 2001. Comme conséquence immédiate, les Canadiens se rappelleront sans doute la paralysie du transport aérien civil et l'arrivée de centaines de passagers de vols internationaux dans des villes aussi éloignées que Gander, à Terre-Neuve, et Whitehorse, au Yukon. À la suite de ces événements, beaucoup de Canadiens se sont soudain sentis vulnérables et ont éprouvé un sentiment d'insécurité.

Peu de temps après les attaques, le gouvernement a réagi en lançant des projets connexes destinés à améliorer la sécurité des Canadiens. Ainsi, il a constitué le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme et, dans le Budget de 2001, il a affecté 7,7 milliards d'argent frais pour améliorer la sécurité, la protection civile et l'infrastructure frontalière. Ce nouveau financement a été octroyé en 2001-2002 et devait se poursuivre pendant cinq autres années.

Notre vérification a porté sur la gestion globale de l'initiative visant à améliorer la sécurité nationale et sur la coordination des activités de renseignement entre les ministères et les organismes, en particulier, sur leur capacité de fournir une information adéquate au personnel chargé de l'application de la loi. Nous avons également examiné plusieurs questions précises : l'interopérabilité des systèmes d'information sur la sécurité et le renseignement, et les échanges d'information; les systèmes d'identification dactyloscopique; l'utilisation de listes de surveillance à des fins de contrôle frontalier; les cotes de sécurité accordées aux travailleurs des aéroports ayant besoin d'une autorisation pour avoir accès aux zones aéroportuaires réglementées.

En décembre 2003, les organismes de sécurité intérieure ont été regroupés en un nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Notre vérification a porté sur la gestion de la sécurité nationale avant cette réorganisation. Nous avons constaté que la plupart des propositions soumises par les ministères à des fins de financement, dans le cadre de l'initiative, étaient directement liées aux objectifs annoncés dans le Budget. Toutefois, nous n'avons trouvé aucune preuve que le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor aient fondé leur examen et leur approbation des projets des ministères sur une évaluation des menaces et des risques à l'échelle nationale. Cette évaluation leur aurait

permis de s'assurer qu'un projet ne se voit pas indûment accorder une priorité trop grande ou trop faible. Dans certains cas, les projets qui ont été financés semblaient liés à des programmes existants de sécurité publique et de défense et ils ne constituaient pas une mesure d'intervention directe devant la menace terroriste. Parallèlement, certains projets nettement liés à la lutte contre le terrorisme n'ont pas été entièrement financés.

Lors de notre vérification, nous avons également cerné des lacunes dans la façon dont le renseignement est géré à l'échelle du gouvernement. Le manque de coordination a laissé des vides dans le champ d'application des activités de renseignement et a peut-être créé du double emploi. Dans l'ensemble, le gouvernement n'a pas bien évalué les leçons à tirer, en matière de renseignement, d'incidents critiques tels que les attentats du 11 septembre; il n'a pas non plus élaboré de programmes d'amélioration ni assuré le suivi voulu.

L'un des principaux défis en matière de sécurité que le gouvernement doit relever aux ports d'entrée est de permettre la libre circulation des biens et des personnes en règle, tout en interceptant les terroristes. Les Canadiens veulent savoir si les systèmes interreliés qui contribuent à assurer la sécurité à la frontière sont efficaces; les voyageurs veulent aussi savoir si les inconvénients qu'ils subissent en raison des mesures de sécurité contribuent vraiment à accroître leur sécurité.

Des listes de surveillance à jour peuvent aider à intercepter des terroristes et d'autres criminels à nos frontières. Cependant, nous avons constaté que les listes de surveillance utilisées par les ministères et les organismes pour filtrer les demandeurs de visa ou de statut de réfugié et les voyageurs qui veulent entrer en territoire canadien comportent des lacunes et des erreurs graves. La responsabilité des listes de surveillance incombe à plusieurs ministères et organismes. Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'il n'y a pas de contrôle de la qualité de cet outil essentiel : personne, dans les quelques organismes concernés, ne vérifie l'exactitude ni l'actualité des données. De plus, les 25 000 passeports canadiens perdus ou volés chaque année ne figurent pas sur les listes de surveillance destinées au contrôle frontalier, bien qu'ils puissent être utilisés par des terroristes ou d'autres criminels. Les noms manquants réduisent l'utilité des listes de surveillance en tant qu'outils de sécurité. En outre, l'information qui n'est plus à jour peut nuire inutilement à des voyageurs en règle.

Nous avons aussi conclu que les demandeurs de cote de sécurité qui ont besoin de pénétrer dans des zones aéroportuaires réglementées ne font pas l'objet d'une vérification dans les bases de données des services de renseignement. Par conséquent, de nombreuses personnes dont la fiabilité est mise en doute ont accès aux zones réglementées. Nous avons demandé à la GRC d'examiner les dossiers d'un échantillon de personnes ayant obtenu une cote de sécurité de Transports Canada; elle a constaté que 5,5 p. 100 des personnes qui avaient accès à des zones réglementées dans cinq aéroports canadiens pouvaient avoir des liens avec des associations criminelles, ce qui justifiait des enquêtes plus poussées et possiblement le retrait de leur cote de

sécurité. Si l'on appliquait ces résultats au nombre total de détenteurs de cote de sécurité dans les cinq aéroports, le nombre de cas justifiant une enquête plus poussée s'établirait à quelque 4 500 personnes. L'argent dépensé pour assurer la sécurité des passagers et des marchandises sera peu utile si les travailleurs des aéroports qui ont accès aux avions ne sont pas dignes de confiance.

Le 12 décembre 2003, alors que nous avions presque terminé notre examen, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés aux ministères et organismes chargés de la sécurité nationale. Parmi ces changements, mentionnons la création du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, l'établissement de l'Agence des services frontaliers du Canada et la création du nouveau poste de conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre.

Dans l'ensemble, les Canadiens devraient-ils s'indigner de la gestion par le gouvernement de la sécurité nationale à la lumière des lacunes précises que nous avons constatées? Ou devraient-ils être rassurés du fait que le gouvernement fédéral a réagi rapidement et qu'il est dans la bonne voie grâce aux efforts qu'il déploie pour résoudre des problèmes qui ne sont devenus manifestes qu'après le 11 septembre 2001?

Il est clair que les lacunes que nous avons relevées sont graves et qu'elles doivent être comblées de toute urgence. Parallèlement, bien des choses ont changé depuis le 11 septembre 2001 — notre perception du risque, notre sentiment de vulnérabilité, notre définition de ce qu'est la sécurité nationale et le nombre d'inconvénients que nous sommes prêts à subir pour l'assurer — et le Canada, à l'instar d'autres gouvernements de par le monde, doit maintenant s'adapter à de nouvelles réalités. Il convient de noter que le rendement du Canada au regard de la gestion de la sécurité nationale depuis deux ans et demi se compare à celui de ses pairs sur la scène internationale. D'autres pays, notamment les États-Unis, ont examiné des secteurs semblables et communiqué des résultats semblables à ceux de notre vérification.

La sécurité nationale est l'un des secteurs de responsabilité du gouvernement fédéral, étudiés dans ce rapport, qui contribue directement au bien-être des Canadiens. Le présent rapport porte aussi sur la réglementation des matériels médicaux, la réglementation des végétaux issus de la biotechnologie et la gestion de la recherche de pointe.

### **Santé Canada — La réglementation des matériels médicaux**

De nos jours, les soins de santé s'appuient de plus en plus sur l'utilisation de matériels médicaux — trousse de tests sanguins, appareils d'imagerie diagnostique et valvules cardiaques, par exemple — servant à diagnostiquer, à traiter, à atténuer et à prévenir les maladies et les états pathologiques.

Les matériels médicaux, outre les avantages qu'ils procurent, comportent un certain niveau de risque potentiel : leur qualité et leur sûreté ne peuvent jamais être absolument garanties. Le public n'exerce que peu de contrôle sur

ces risques et doit s'en remettre aux professionnels de la santé ainsi qu'aux fabricants de matériels médicaux pour la prestation de services et la fourniture de produits sûrs et efficaces.

En vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*, Santé Canada est chargé de protéger le public des risques indus qui menacent la santé et la sécurité. Ainsi, il doit comparer les avantages liés à l'utilisation de matériels médicaux aux risques qui y sont associés, afin de déterminer si certains matériels doivent être mis à la disposition des Canadiens.

Notre vérification a révélé que Santé Canada a bien progressé en ce qui concerne la gestion des risques avant la mise en marché des matériels médicaux, mais que le Ministère doit mieux gérer les risques une fois que les produits sont sur le marché. Santé Canada doit adopter un programme d'inspection plus proactif afin de vérifier si l'industrie respecte les lois et règlements. De plus, il doit mieux gérer les risques liés à la vente de matériels médicaux non homologués.

Il faut également améliorer le système de surveillance afin de fournir, en temps opportun, une information exacte et complète sur les événements indésirables qui surviennent une fois les matériels utilisés. En outre, lorsque les préoccupations relatives à la sûreté des matériels sont recensées, il faut mieux communiquer avec les personnes qui ont besoin de cette information.

Enfin, nous sommes inquiets car Santé Canada n'a pas encore instauré de programme complet pour protéger les Canadiens des risques associés aux matériels médicaux, même s'il s'était engagé à le faire il y a plus d'une décennie. Le non-respect de cet engagement pourrait se traduire par une augmentation des risques, tant en matière de santé que de responsabilité ministérielle.

#### **Agence canadienne d'inspection des aliments — La réglementation des végétaux à caractères nouveaux**

Ces dernières années, le secteur canadien de la biotechnologie a connu une croissance rapide quant au nombre de sociétés et au nombre de produits et de procédés mis en marché. Le gouvernement fédéral a déterminé que la biotechnologie était essentielle à la croissance économique du pays ainsi qu'à sa compétitivité sur la scène internationale, et il a investi énormément dans sa recherche, sa promotion et sa réglementation.

Essentiellement, la biotechnologie se définit comme l'utilisation de procédés biologiques, particulièrement la manipulation génétique, à des fins industrielles et autres. Il peut s'agir de procédés traditionnels ou modernes. La biotechnologie moderne permet aux scientifiques de transférer directement des caractères génétiques spécifiques d'un organisme à un autre, y compris entre des espèces qui ne se croiseraient pas naturellement. Des inquiétudes ont été exprimées sur les risques potentiels de la biotechnologie moderne sur les plans social, éthique et économique. Des inquiétudes ont également été exprimées quant aux incidences

environnementales potentielles et quant aux effets possibles sur la santé des nouveaux produits mis au point au moyen de la biotechnologie.

Il est essentiel que le Canada se dote d'un cadre de réglementation solide s'il veut tirer profit des avantages potentiels de la biotechnologie moderne, tout en gérant de façon appropriée les risques possibles qui y sont associés. Au cours de notre vérification, nous avons examiné la façon dont l'Agence d'inspection des aliments réglemente la dissémination dans l'environnement des végétaux mis au point au moyen de la biotechnologie moderne, lesquels sont inclus dans une vaste catégorie de végétaux appelée végétaux à caractères nouveaux. Autoriser la dissémination d'un végétal à caractères nouveaux qui nuit à l'environnement ou à la santé humaine pourrait miner la confiance du public dans le système de réglementation.

Notre vérification a révélé des faiblesses dans la façon dont l'Agence recense et gère les risques que pose la dissémination dans l'environnement de végétaux à caractères nouveaux. Ainsi, il y a risque que des végétaux à caractères nouveaux non déclarés et non décelés soient importés au Canada et qu'ils puissent donc échapper à notre système de réglementation. Selon nos constatations, il y a risque également que des végétaux ornementaux à caractères nouveaux non approuvés puissent se trouver au Canada. De plus, l'Agence n'avait pas toutes les preuves documentaires pour montrer comment elle évaluait les effets nocifs à long terme sur l'environnement, tel que l'exige la loi, avant d'autoriser la dissémination en milieu ouvert de végétaux à caractères nouveaux.

Nous sonnons l'alarme. En effet, l'Agence doit resserrer son processus de réglementation des végétaux à caractères nouveaux. Cela est d'autant plus important que l'Agence s'attend à ce que la prochaine génération de végétaux à caractères nouveaux pose des risques environnementaux nouveaux et encore plus complexes.

### **Conseil national de recherches Canada — La gestion de la recherche de pointe**

Le Conseil national de recherches Canada (CNRC) jouit d'une renommée internationale dans un large éventail de disciplines scientifiques. Il a de longs antécédents en matière de découvertes scientifiques qui contribuent au bien-être des Canadiens et des habitants d'autres pays.

Bien que la plupart des travaux de recherche au Conseil soient bien gérés, notre vérification a révélé que la recherche de pointe financée principalement par des crédits parlementaires n'est pas assujettie à un cadre rigoureux d'établissement des priorités dans tous les instituts qu'il chapeaute. Le CNRC doit examiner ses mécanismes organisationnels pour l'établissement des priorités afin d'éviter un déséquilibre entre ses activités de recherche et le financement dont il dispose. Même si son budget de base n'a pas augmenté, le Conseil lance actuellement plusieurs initiatives à long terme qui donneront lieu à une expansion importante de son infrastructure et à une hausse considérable du nombre de ses employés. Au même moment, il doit relever d'importants défis en ce qui a trait au financement de la plupart de ses activités en cours.

Le renforcement du régime de gouvernance et de reddition de comptes améliorerait la capacité du CNRC d'établir ses priorités et de gérer ses ressources en conséquence. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que le conseil d'administration ne s'acquitte pas de son obligation de contrôler et de diriger le travail de l'organisation par l'intermédiaire du président, comme l'exige la *Loi sur le Conseil national de recherches*. Les responsabilités du conseil d'administration ne sont pas clairement définies pas plus qu'elles ne sont comprises par les membres.

Afin d'être une organisation de recherche-développement de pointe, le CNRC doit pouvoir continuer de recruter et de maintenir en poste des chercheurs hautement qualifiés. Néanmoins, on prévoit une pénurie de chercheurs. Le CNRC n'a pas encore évalué les risques ni les possibilités liés à la gestion de ses ressources humaines, ce qui lui permettrait de relever à l'avenir les principaux défis concernant les instituts de recherche. En outre, le CNRC doit avoir un plan d'action cohérent et complet pour la mise en œuvre de son orientation stratégique.

Après avoir recueilli et communiqué des données sur son rendement, durant sept ans, le CNRC continue à améliorer la mesure et la communication de son rendement grâce à un nouveau cadre organisationnel. Il doit maintenant renforcer et mettre en œuvre ce cadre et corriger les points faibles de son rapport sur le rendement.

### **La gestion gouvernementale : utilisation de l'information financière**

Les programmes et les services qui améliorent le bien-être des Canadiens doivent être gérés avec prudence afin que les Canadiens en aient pour leur argent. Une information financière complète et des contrôles internes solides sont les éléments essentiels de la gestion efficace et d'une bonne intendance des fonds publics.

Après avoir relevé de nombreux défis et déployé des efforts considérables, le gouvernement a préparé ses états financiers sommaires de 2003 selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale. Cette réalisation fait du Canada un chef de file mondial parmi les gouvernements nationaux dans le domaine de la communication de l'information financière.

Cette nouvelle méthode de préparation de l'information financière fournit un tableau plus complet de l'ensemble des activités financières du gouvernement et permet aux législateurs de tenir le gouvernement davantage responsable de l'intendance de ses actifs, des coûts entiers de ses programmes et de sa capacité d'honorer ses obligations à court et à moyen terme. De plus, l'information financière basée sur la comptabilité d'exercice peut contribuer à améliorer la prise de décisions dans les ministères et les organismes en permettant aux gestionnaires de voir les coûts entiers de la prestation des programmes et des services.

L'adoption de la comptabilité d'exercice pour l'établissement des états financiers sommaires n'a jamais été considérée comme une fin en soi. Elle fait partie d'une initiative plus vaste qui vise à améliorer la gestion et le contrôle

financiers au gouvernement fédéral. Nous recommandons vivement au gouvernement de passer aux étapes suivantes et d'intégrer l'information financière présentée selon la méthode de la comptabilité d'exercice à ses processus de prise de décisions quotidiennes, ainsi qu'à ses pratiques de gestion et à ses rapports. Les ministères doivent également renforcer leurs systèmes de contrôle interne. Des systèmes de contrôle complets et intégrés jouent un rôle majeur pour assurer la production d'une information financière de grande qualité.

À notre avis, il est temps que le gouvernement adopte intégralement la méthode de la comptabilité d'exercice pour l'octroi des crédits et la budgétisation au niveau ministériel. Tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas dans l'ensemble du gouvernement et des ministères de méthode commune pour la budgétisation, la communication de l'information financière et l'octroi des crédits, l'information de gestion financière ne sera pas utilisée de façon efficace au gouvernement.

#### **Agence du revenu du Canada — Les vérifications des petites et moyennes entreprises**

Comme la tendance au travail indépendant est à la hausse, le secteur des petites et moyennes entreprises représente un segment de l'économie en pleine croissance — un secteur où l'on risque davantage de participer à l'économie clandestine. L'Agence du revenu du Canada vérifie des entreprises de ce secteur afin d'améliorer l'observation des lois fiscales, ce qui contribue à protéger l'assiette fiscale, dans l'intérêt de tous les Canadiens.

Afin de bien s'acquitter de ce rôle important, l'Agence doit apporter plusieurs améliorations. Elle doit faire une analyse globale de tous les risques qui menacent l'assiette fiscale pour déterminer si ses décisions en matière d'affectation des ressources sont les plus pertinentes pour chacune de ses activités liées à l'observation de la loi, y compris ses vérifications des petites et moyennes entreprises. En se dotant d'une stratégie de vérification qui cible davantage les risques, l'Agence pourrait affecter ses ressources aux secteurs à risques plus élevés et intervenir au besoin, tout en réduisant le fardeau des contribuables respectueux de la loi. À l'heure actuelle, l'affectation du personnel, dans les bureaux des services fiscaux, aux vérifications des petites et moyennes entreprises se fait en fonction des revenus bruts déclarés par le contribuable plutôt que du niveau de risque et de la complexité de sa déclaration d'impôt. Les propres études de l'Agence révèlent que beaucoup des petites et moyennes entreprises qu'elle a vérifiées présentaient peu de risques, voire aucun.

L'Agence ne dispose pas de l'information dont elle a besoin pour mesurer l'observation de la loi au fil du temps et, par ricochet, l'efficacité de ses activités. Elle n'a pas encore vérifié les résultats de ses initiatives visant à renforcer l'observation, par les petites et moyennes entreprises, des dispositions législatives régissant la taxe sur les produits et services et la taxe de vente harmonisée.

Même si elle n'a pas encore examiné les pénalités prévues par les lois fiscales, afin de déterminer si elles sont efficaces pour améliorer l'observation et

gagner la confiance du public, l'Agence a réduit la pénalité qu'elle applique au versement en retard de l'impôt retenu par les employeurs sur le salaire des employés. Nous avons également relevé que l'Agence n'a pas la compétence législative pour le faire.

### **La gestion gouvernementale : étude du rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat**

Le gouvernement a lancé un ambitieux programme visant à renforcer la gestion dans l'ensemble du secteur public fédéral — programme qui préconise de gérer de manière à maintenir la confiance du public, à améliorer l'économie, l'efficacité et l'efficacités et à assurer la reddition de comptes. Le Conseil du Trésor du Canada et son Secrétariat jouent un rôle important dans l'élaboration de ce programme et dans la supervision de sa mise en œuvre dans tous les ministères.

Nous avons mené l'étude dont les résultats sont présentés dans le présent rapport, afin de fournir au Parlement de l'information sur les principaux défis que le gouvernement doit relever pour traduire ce programme en améliorations concrètes de la gestion. Il s'agit là de la première étape d'un plan de vérification à long terme pour notre bureau. Dans le cadre de celui-ci, nous rendrons compte, au cours des prochaines années, de la mesure dans laquelle le programme de gestion du gouvernement fédéral est mis en œuvre avec succès.