

# 2005



## AVRIL

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

**Chapitre 2**  
La sécurité nationale au Canada —  
L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme :  
sûreté du transport aérien, sécurité maritime  
et protection civile



Bureau du vérificateur général du Canada

*Le Rapport d'avril 2005 de la vérificatrice générale du Canada comporte six 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) 943-5485  
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 2005  
N° de catalogue FA1-2005/1-2F  
ISBN 0-662-79339-0



Chapitre

# 2

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

Sûreté du transport aérien,  
sécurité maritime et protection civile

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

# Table des matières

<b>Points saillants</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
Objet de la vérification	8
<b>Observations et recommandations</b>	<b>9</b>
<b>Sûreté du transport aérien</b>	<b>9</b>
Les rôles et responsabilités en matière d'inspection et d'application de la loi sont bien définis	9
La gestion des risques n'a pas été officialisée	10
Le programme d'inspection de la sécurité a été élargi	13
L'application des mesures correctives pose problème	13
La mise en place des systèmes de détection d'explosifs progresse bien	17
<b>Sécurité maritime</b>	<b>18</b>
La mise en service du Système d'identification automatique des navires se poursuit	19
Le financement et la réglementation du Radar haute fréquence à ondes de surface posent des problèmes	21
<b>Protection civile assurée par le gouvernement fédéral</b>	<b>22</b>
La chaîne de commandement reste complexe	24
L'efficacité d'une intervention passe par l'intégration des plans	27
Accroître la capacité d'intervention en cas d'attaques terroristes	29
Le Programme d'accès spécial n'est pas utilisé correctement	33
Il faut davantage de vaccins antivarioliques pour que les stocks soient complets	34
Une initiative de recherche et de technologie doit évaluer les déficiences de la capacité d'intervention	35
Les programmes fédéraux en faveur des premiers intervenants avancent lentement	36
Il faut une stratégie fédérale pour mettre les plans d'intervention à l'essai	43
Les dépenses pour la protection des infrastructures essentielles n'ont pas été bien gérées	44
<b>Conclusion</b>	<b>47</b>
<b>À propos de la vérification</b>	<b>49</b>





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

## Sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile

---

### Points saillants

**2.1** En décembre 2003, soit deux ans après le lancement de son initiative en matière d'antiterrorisme, le gouvernement fédéral a réorganisé sa planification des interventions d'urgence en créant le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Le nouveau ministère a amorcé une vaste réforme des programmes, mais il reste beaucoup à faire. L'organisme précédent n'avait pas toujours alloué les fonds aux municipalités et aux provinces en fonction d'analyses des menaces et des risques. Il y a donc eu une affectation peu judicieuse des fonds. Nous avons constaté que dans un certain nombre de cas, les programmes ne semblent pas avoir atteint les résultats escomptés :

- De 2002 à 2004, des fonds fédéraux ont servi à acheter, pour les premiers intervenants, des équipements pour lesquels l'interopérabilité n'était pas exigée. On a ainsi laissé passer une occasion importante de renforcer la capacité nationale d'intervention d'urgence.
- Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, qui était chargé de la mise en œuvre de l'initiative de protection des infrastructures essentielles du budget 2001, n'a pas été en mesure de nous indiquer comment les fonds avaient été dépensés. Environ le tiers des fonds alloués jusqu'à présent à ce programme pourraient ne pas avoir été utilisés.

**2.2** Les structures de gouvernance nécessitent une attention constante. Le gouvernement a créé le Centre d'opérations du gouvernement, qui a pour mandat de gérer les interventions en cas d'urgence, mais les cadres législatif et d'infrastructure sont toujours incomplets. La gestion des budgets de projets touchant divers ministères a donné de bons résultats dans certains cas, notamment pour ce qui est de la sécurité maritime et de l'Initiative de recherche et de technologie CBRN, mais s'est révélée un échec pour ce qui est de la protection des infrastructures essentielles et de la formation des premiers intervenants en cas d'incident CBRN. (Le sigle CBRN s'entend de menace chimique, biologique, radiologique ou nucléaire.)

**2.3** Selon les ministères responsables de l'initiative de formation CBRN, environ 6 000 premiers intervenants devaient recevoir une formation pour être capables d'intervenir en cas d'incident CBRN grave et de le neutraliser. Nous avons constaté que 200 personnes ont reçu une telle formation jusqu'à présent.

**2.4** Certains volets importants du programme fédéral de sûreté du transport aérien progressent bien. Ainsi, l'achat et l'installation de systèmes de détection

des explosifs servant à contrôler les passagers et leurs bagages — une initiative de plus d'un milliard de dollars gérée par l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) — se déroulent en grande partie comme prévu. Les analyses portant sur les exigences et les solutions possibles ont été adéquates, en général.

**2.5** Pour d'autres volets, toutefois, les résultats sont moins bons. Transports Canada nous a fait savoir que l'ACSTA ne lui cause pas de graves problèmes, mais le Ministère n'a pas établi, pour cet organisme, de normes en matière de rendement de l'ensemble du système ni terminé d'analyse de son rendement. Le Ministère n'a pas encore déterminé les sanctions qu'il imposera à l'ACSTA si les mesures de sensibilisation et de persuasion ne permettent pas d'obtenir des résultats en temps opportun.

**2.6** Les programmes de sécurité maritime sont fondés sur une analyse adéquate des menaces et des risques. La mise en œuvre du système d'identification automatique des navires connaît des retards, mais elle devrait être terminée à la date qui avait été initialement prévue. Le projet Radar haute fréquence à ondes de surface, qui vise à exercer une surveillance continue et en temps réel des zones côtières canadiennes, représente une amélioration, mais ce radar n'offre pas une couverture complète. Le gouvernement acquiert moins d'installations radar que ce qui est jugé nécessaire pour avoir une couverture complète, et le radar aura une portée plus restreinte que prévu. Par conséquent, il y aura des lacunes dans la couverture radar et il faudra prévoir des dépenses supplémentaires importantes pour les combler.

**2.7** La mise en œuvre, par le gouvernement fédéral, du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, qui est nécessaire pour que les ports et les navires canadiens maintiennent leurs échanges commerciaux avec le reste du monde, progresse bien dans l'ensemble. Cependant, certains certificats ont été émis à titre provisoire et les inspecteurs de sécurité pourraient se sentir obligés d'achever les inspections nécessaires à l'obtention des nouveaux certificats avant la date limite de renouvellement.

### Contexte et autres observations

**2.8** Il s'agit de la seconde vérification sur l'initiative en matière d'antiterrorisme du gouvernement fédéral annoncée dans le budget de 2001 après les attentats du 11 septembre aux États-Unis. Le gouvernement avait, dans un premier temps, prévu un montant de 7,7 milliards de dollars pour cette initiative, puis il a accordé un financement supplémentaire de 690 millions de dollars.

**2.9** Notre premier rapport, publié en mars 2004, portait sur la gestion des budgets, l'affectation des fonds, le suivi des dépenses, les services de renseignement et certains volets de la sécurité aérienne et frontalière. Le présent chapitre porte sur la sûreté du transport aérien, certains volets de la sécurité maritime et la protection civile.

**Réaction des ministères et organismes.** En règle générale, les ministères et organismes sont d'accord avec nos recommandations. Cependant, dans certains cas, les engagements en vue de leur donner suite restent vagues. À notre avis, la réaction de Sécurité publique et Protection civile Canada est encourageante, puisque le Ministère a déjà pris des mesures dans certains domaines.



## Introduction

**2.10** Il s'agit du second chapitre de vérification portant sur l'initiative d'amélioration de la sécurité nationale annoncée dans le budget de 2001. Le premier chapitre sur cette question a été publié dans le Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale du Canada (chapitre 3, « La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme »). On peut consulter, à titre d'information, des extraits de ce chapitre à la pièce 2.1.

**2.11 Les constatations de la vérification antérieure.** Le chapitre de 2004 abordait des questions comme la gestion des budgets, l'affectation des fonds, le suivi des dépenses, les services de renseignement et certains volets de la sécurité aérienne et frontalière. Nous avons constaté ce qui suit :

- Le gouvernement ne disposait pas d'un cadre de gestion lui permettant d'orienter les décisions d'investissement et de développement et de diriger les interventions complémentaires des divers organismes ou de choisir entre des priorités concurrentes.
- Le gouvernement n'avait pas réussi à améliorer ses systèmes d'information sur la sécurité pour veiller à ce qu'ils soient aptes à échanger les uns avec les autres.
- Il y avait un manque de coordination entre les activités de renseignement et une incapacité à bien évaluer les enseignements à tirer, en matière de renseignement, d'incidents graves comme les attentats du 11 septembre.
- Il y avait des lacunes et des incohérences dans les listes de surveillance qui servaient à filtrer les demandeurs de visa ou de statut de réfugié et les voyageurs qui voulaient entrer en territoire canadien.
- Les renseignements de nature criminelle n'étaient pas utilisés en vue de filtrer les demandeurs d'autorisation de sécurité pour l'accès aux zones réglementées des aéroports.

Le gouvernement a pris des mesures pour donner suite à ces constatations. Nous n'en avons pas encore effectué le suivi.

**2.12** Le 27 avril 2004, le gouvernement du Canada a rendu publique sa première politique de sécurité nationale. Celle-ci définit une stratégie intégrée, pour l'ensemble du gouvernement, visant les questions en matière de sécurité en vue de lutter contre une grande diversité de risques et de menaces. Le gouvernement a alloué un montant supplémentaire de 690 millions de dollars à même la réserve pour éventualités du budget de 2001 et du budget de 2003, et un nouveau financement a été prévu dans le budget de 2004. La politique est axée sur trois secteurs d'intérêt fondamentaux en matière de sécurité nationale :

- protéger le Canada et les Canadiens, au pays et à l'étranger;
- s'assurer que le Canada n'est pas une source de menaces visant ses alliés;
- contribuer à la sécurité internationale.

## Pièce 2.1 Les mesures prises par le gouvernement fédéral à la suite des attentats du 11 septembre

### Extraits du Rapport de mars 2004 de la vérificatrice générale, chapitre 3 « La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme »

3.8 Le 11 septembre 2001, les États-Unis ont été victimes d'attentats terroristes sans précédent qui ont détruit le World Trade Center, causé des dégâts au Pentagone, fait perdre quatre avions civils et tué des milliers de citoyens. Comme conséquence immédiate au Canada, il a fallu faire face à la paralysie du transport aérien civil, veiller sur les passagers des avions cloués au sol et renforcer la sécurité à la frontière; chez les gens, il y a aussi eu un soudain sentiment d'insécurité personnelle et économique.

3.9 La période de crise a duré plusieurs mois pendant lesquels le gouvernement fédéral a dû maintenir les activités de sécurité intérieure et frontalière à un niveau élevé. Les organismes de défense, de renseignement, de police et de contrôle frontalier ont fonctionné à plein régime. Les ministres et les administrateurs généraux ont dû s'occuper très rapidement de politiques et de budgets, tout en élaborant des mesures législatives d'urgence et en pilotant leur adoption au Parlement.

3.10 À plus long terme, le gouvernement fédéral a dû élaborer des politiques et des programmes pour contrer la menace du terrorisme non seulement au Canada, mais aussi aux États-Unis et dans le reste du monde.

3.11 **Gestion de la sécurité nationale.** Le 12 décembre 2003, le premier ministre a annoncé que des changements importants seraient apportés à la structure des comités parlementaires, des ministères et des organismes gouvernementaux. En ce qui touche la sécurité nationale, les principaux changements sont les suivants :

- Le nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile regroupant les activités de l'ancien ministère du Solliciteur général a été créé. Ce ministère comprend maintenant le Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la protection civile qui relevait auparavant du ministère de la Défense nationale.
- L'Agence des services frontaliers du Canada, qui relève du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a été établie. L'Agence est composée de la Direction des douanes de l'ancienne Agence des douanes et du revenu du Canada et des sections du renseignement et de l'application de la loi de Citoyenneté et Immigration Canada; elle s'est également vu confier la fonction d'inspection à la frontière de la salubrité des aliments et de la santé

des végétaux et des animaux qui était auparavant du ressort de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

- Le nouveau poste de conseiller à la sécurité nationale auprès du premier ministre, au sein du Bureau du Conseil privé, a été créé. Le conseiller coordonnera les évaluations intégrées de la menace, contribuera à renforcer la coopération interorganismes et aidera à élaborer un cadre de politique intégrée pour la sécurité et les urgences nationales.
- Le ministre des Transports est maintenant responsable de la sécurité dans tous les secteurs du transport.
- Le nouveau Comité du Cabinet chargé de la santé publique, de la sécurité et des urgences a été mis sur pied. Il aura pour mandat de gérer les questions et les activités liées à la sécurité nationale et au renseignement, et de coordonner l'ensemble des interventions du gouvernement lors de toute situation d'urgence dans les secteurs de la santé publique, des catastrophes nationales et de la sécurité. Il remplacera le Comité ministériel spécial sur la sécurité publique et l'antiterrorisme.

\* \* \* \* \*

3.14 Jusqu'en décembre 2003, à part le premier ministre, aucun ministre n'avait l'entière responsabilité de la sécurité nationale au Canada. Les organismes qui s'occupent de sécurité étaient comptables envers leurs ministres respectifs, lesquels répondaient à leur tour des activités de ces organismes. En définitive, tout comme maintenant, c'est le premier ministre qui était responsable de la sécurité du pays et qui en assurait donc la gestion générale.

\* \* \* \* \*

3.19 **Nouveau financement.** En octobre 2001, le gouvernement a approuvé un certain nombre de nouvelles affectations importantes, y compris les suivantes :

- 30 millions de dollars par an pour des augmentations immédiates du personnel permanent de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Transports Canada;
- 250 millions de dollars à 15 ministères et organismes gouvernementaux pour des mesures immédiates de sécurité — il s'agissait en grande partie de dépenses en immobilisations et en matériel;

## Pièce 2.1 Les mesures prises par le gouvernement fédéral à la suite des attentats du 11 septembre (suite)

- 71,5 millions de dollars pour des coûts imprévus — en heures supplémentaires, par exemple — à l'Agence des douanes et du revenu du Canada et à la GRC;
- 160 millions de dollars en indemnisation des sociétés aériennes et des transporteurs spécialisés au Canada, à l'égard des pertes causées par l'interdiction de l'espace aérien à la suite des attentats du 11 septembre.

3.20 Sauf pour ce fonds d'indemnisation des transporteurs aériens, les sommes en question faisaient partie des crédits de 7,7 milliards de dollars annoncés dans le budget de décembre 2001, à titre de nouvelles dépenses en 2001-2002 et répartis au cours des cinq années suivantes, pour la sécurité, la protection civile et l'amélioration de l'infrastructure frontalière. Le budget visait à garantir la sécurité nationale, à éloigner les terroristes et à garder ouvertes les frontières du pays. On annonçait des crédits de 6,5 milliards de dollars pour la sécurité (création d'un organisme de la sécurité du transport aérien; augmentation des budgets consacrés au renseignement et aux forces de l'ordre; fonds affectés à l'appareil militaire), et de plus de 1,2 milliard de dollars pour des initiatives destinées à rendre les frontières plus sûres, tout en les gardant ouvertes et en assurant l'efficacité des services frontaliers.

3.21 Dans le budget de 2001, on a prévu des investissements importants aux fins suivantes :

- équiper et déployer plus de personnel de renseignement et d'enquête de première ligne, améliorer la coordination entre les organismes et renforcer la sécurité maritime (1,6 milliard de dollars);

- améliorer le filtrage des immigrants, des demandeurs du statut de réfugié et des visiteurs (ce qui comprend les mesures de détention et de renvoi), accélérer le traitement des dossiers de revendication du statut de réfugié et introduire des cartes de résident permanent à l'épreuve des fraudes (1 milliard de dollars);
- améliorer la protection de l'infrastructure essentielle, la protection civile et les interventions d'urgence, et accroître la capacité de lutte contre le terrorisme de l'appareil militaire (1,6 milliard de dollars);
- créer un organisme de sécurité du transport aérien, placer des policiers armés en civil à bord des avions canadiens, se procurer du matériel de détection d'explosifs et renforcer l'action policière dans le secteur du transport aérien (2,2 milliards de dollars);
- améliorer la sécurité des frontières et l'infrastructure de soutien des principaux points frontaliers pour assurer le mouvement légitime des biens et des personnes (1,2 milliard de dollars).

**2.13** La politique présente les mesures que prévoit prendre le gouvernement dans un certain nombre de secteurs clés :

- le renseignement;
- la planification et la gestion des opérations d'urgence;
- la santé publique;
- la sécurité des transports;
- la sécurité à la frontière;
- la sécurité internationale.

### Objet de la vérification

**2.14** Compte tenu du grand nombre de programmes et d'initiatives dont le financement a été prévu dans le budget de décembre 2001, nous avons décidé d'examiner, dans le cadre d'une seconde vérification, la sûreté du transport aérien, certains volets de la sécurité maritime ainsi que la protection civile. Ce chapitre en présente les résultats.

**2.15** Le chapitre est axé sur trois secteurs précis qui ont bénéficié d'un financement dans le budget de 2001 :

- **L'intégrité du système de sûreté en matière de transport aérien.** Transports Canada définit les politiques et les règlements à l'égard de la sûreté du transport aérien. Nous avons analysé dans quelle mesure le Ministère s'était acquitté de son mandat. Nous avons également examiné si la mise en service des systèmes de détection des explosifs dans les aéroports canadiens a été bien planifiée et se déroule sans heurt. Le budget de 2001 avait affecté un montant de plus d'un milliard de dollars sur cinq ans à cette initiative.
- **La sécurité maritime.** Dans le budget de 2001, la sécurité maritime était une priorité, mais le gouvernement n'a pas été en mesure de présenter rapidement un plan à cet égard. En 2001, il a mis sur pied le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime, qui a élaboré un programme regroupant plusieurs organismes. Nous avons vérifié deux projets d'immobilisations s'inscrivant dans cette initiative — le Radar haute fréquence à ondes de surface et le système d'identification automatique des navires. Nous avons aussi vérifié la mise en œuvre par le gouvernement fédéral du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, qui vise à renforcer la sécurité à bord des navires et dans les ports canadiens.
- **La protection civile.** Le budget de 2001 a prévu un montant de 513 millions de dollars sur cinq ans en vue d'améliorer la capacité d'intervention fédérale et nationale en cas de menace d'origine chimique, biologique, radiologique ou nucléaire. Nous avons vérifié le cadre de gestion et de reddition de comptes des programmes de protection civile, le caractère adéquat de la capacité d'intervention créée, ainsi que les progrès réalisés en matière de programmes de formation et d'exercice.

**2.16** On peut obtenir un complément d'information sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification en consultant la section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

## Observations et recommandations

### Sûreté du transport aérien

#### Les rôles et responsabilités en matière d'inspection et d'application de la loi sont bien définis

**2.17** Le système de sûreté du transport aérien vise à assurer la protection du grand public, des passagers, des équipages, des aéroports et autres installations aéronautiques ainsi que des aéronefs contre toute atteinte à la sécurité. Transports Canada a instauré une série de mesures pour favoriser la sécurité, notamment des programmes de prévention, de détection, de sensibilisation, d'éducation et de dissuasion. Les programmes de sécurité englobent les règlements qui régissent les exploitants d'aéroports, les transporteurs aériens, les organismes effectuant les contrôles de sécurité auprès des passagers et l'inspection des bagages avant de les laisser entrer dans le système, l'accès aux zones réglementées, le port d'armes, les personnes sous escorte, ainsi que les interventions en cas de menace à la sécurité. Transports Canada est chargé de faire appliquer ses règlements. Les inspecteurs de sécurité du Ministère peuvent imposer des amendes, révoquer le pouvoir d'un agent de contrôle de la sécurité et retenir un avion au sol ou le rappeler en vol en cas de menace imminente à la sécurité.

**2.18** Un autre organisme fédéral — l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) — joue un rôle essentiel en matière de sécurité. Cet organisme est chargé d'effectuer le contrôle de sécurité auprès des passagers et l'inspection de leurs bagages à main avant l'embarquement, ainsi que les contrôles de sécurité auprès des employés des aéroports qui ont accès aux zones réglementées. L'ACSTA peut effectuer elle-même ces contrôles de sécurité ou les confier en sous-traitance. Elle est chargée d'établir les critères de qualification, de formation et de rendement auxquels doivent répondre les agents de contrôle de la sécurité et d'accorder un certificat de conformité à ceux qui y satisfont.

**2.19** Plusieurs autres organismes jouent un rôle en matière de sécurité. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) et les forces policières locales font respecter la loi; les autorités aéroportuaires locales assurent la sécurité physique des installations; les transporteurs aériens mettent en œuvre des règlements pour protéger les passagers, les bagages, le fret et les aéronefs; les sociétés de fret aérien sont chargées d'assurer la sécurité de leurs activités.

**2.20** Transports Canada définit les politiques visant la sûreté du transport aérien et réglemente le secteur. À ce titre, il joue donc un rôle directeur.

**2.21** Le budget de 2001 prévoyait 2,2 milliards de dollars sur cinq ans pour le renforcement de la sécurité aérienne. Voici les principales mesures prises par le gouvernement depuis le 11 septembre 2001 :

- la création de l'ACSTA par voie législative, pour effectuer des contrôles de sécurité auprès des passagers, tâche qui relevait auparavant des transporteurs aériens, et pour effectuer l'inspection des non-passagers;
- la mise en service de systèmes de détection des explosifs;

- l'octroi de subventions aux aéroports en vue d'améliorer la sécurité aéroportuaire et le dispositif policier;
- le déploiement, à bord de certains vols, d'agents de la GRC armés;
- le renforcement de la sécurité dans les postes de pilotage;
- l'évaluation de technologies de pointe dans le domaine de la sécurité aéroportuaire;
- le renforcement des moyens de réglementation et de surveillance.

La création et l'exploitation de l'ACSTA ont mobilisé 1,9 milliard de dollars du montant de 2,2 milliards alloué à la sécurité aérienne. Les 300 millions de dollars restants devaient permettre de financer toutes les autres mesures de renforcement de la sécurité aérienne.

### La gestion des risques n'a pas été officialisée

**2.22** Selon le Cadre de gestion intégrée du risque du Secrétariat du Conseil du Trésor, la gestion du risque est « une approche systématique servant à déterminer la meilleure voie à suivre en cas d'incertitude en identifiant, en évaluant, en comprenant, en communiquant les questions liées aux risques et en prenant des mesures à leur égard ».

**2.23** Le Cadre décrit un processus qui permet de recenser les questions, d'évaluer les principaux risques, de mesurer la probabilité de ces risques et leur incidence et de les classer en conséquence, de définir les résultats prévus, ainsi que de choisir et de mettre en œuvre des stratégies pour gérer ou atténuer les risques (voir la pièce 2.2).

**2.24** Notre vérification du système de sûreté du transport aérien avait pour objectif de déterminer si Transports Canada exerce une surveillance adéquate du système. Nous nous attendions à ce que le système soit fondé sur une analyse des risques adéquate et à ce que le Ministère ait pris les mesures nécessaires pour assurer le respect de ses règlements en matière de sécurité.

**2.25** Nous avons constaté que la méthode adoptée par Transports Canada pour évaluer les risques qui pèsent sur la sûreté du transport aérien (dans la mesure où le Ministère a procédé à de telles évaluations) est conforme au Cadre du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cependant, le Ministère n'a pas entièrement mis en œuvre un cadre officiel de gestion du risque. Au moment de notre vérification, un des bureaux régionaux du Ministère mettait à l'essai une méthode fondée sur les risques pour administrer les inspections. Transports Canada dispose d'une évaluation générale de la menace, mise à jour tous les ans par sa direction du renseignement; celui-ci envoie également des avis et des alertes précis aux aéroports, le cas échéant. Cependant, nous n'avons pas trouvé d'évaluation globale des principaux risques, ni d'évaluation de la probabilité que des menaces précises se concrétisent ou d'évaluation de leurs effets possibles.

## Pièce 2.2 Un processus commun de gestion du risque



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

2.26 Transports Canada a pris certaines mesures, qui répondent en partie aux exigences liées à une bonne méthode de gestion du risque :

- Un groupe de travail interministériel sur la sûreté de l'aviation a été mis sur pied en septembre 2003 en vue d'évaluer les menaces et de définir les mesures à prendre. Son mandat, cependant, se résume à évaluer les demandes présentées par les transporteurs aériens pour exploiter de nouvelles liaisons transocéaniques. Le groupe de travail n'a pas été chargé d'effectuer une évaluation générale des menaces qui pèsent sur la sûreté du transport aérien.
- En collaboration avec la *Transportation Security Administration* [agence de la sécurité des transports] des États-Unis, Transports Canada a évalué les effets possibles d'une menace donnée, ainsi que la vulnérabilité face à cette menace, en général et dans certains aéroports précis. Cette évaluation était conforme aux critères établis par le Secrétariat du Conseil du Trésor, mais ne concernait qu'une seule menace.
- Transports Canada s'est fondé sur une série de téléconférences entre des gestionnaires principaux chargés de la sécurité pour déployer des inspecteurs de sécurité supplémentaires, grâce au financement prévu par le budget de 2001, et accroître le nombre minimal d'inspections. Selon des représentants du Ministère, ces gestionnaires principaux ont tenu

compte de facteurs comme la taille des aéroports, le nombre de vols, le risque associé aux villes desservies et la fréquence des vols vers les États-Unis. Bien que ces décisions aient reposé sur l'expérience des employés du Ministère et leur compréhension du renseignement de sécurité, elles n'ont pas été consignées en dossier à titre d'analyses officielles des risques.

Nous avons aussi remarqué que la GRC fait appel à une évaluation formelle des risques avant de déployer ses agents de la sûreté aérienne à bord de certains vols, sauf pour ceux où la présence d'un agent est obligatoire.

**2.27** Les moyens d'inspection semblent déployés en fonction des risques que présentent les passagers et les bagages. Les risques posés par le transport aérien de fret et l'aviation générale (à savoir, les petits aéronefs privés et affrétés) génèrent moins d'intérêt, en dépit des vives inquiétudes qu'ils ont suscitées. Les représentants de Transports Canada ont souligné qu'ils avaient doublé le nombre d'inspections du fret et instauré de nouveaux programmes visant à sensibiliser les transporteurs à la sécurité du fret aérien. Nous n'avons toutefois pas acquis la certitude que les tâches et les ressources affectées aux inspections ont été réparties de façon adéquate. On ne sait pas exactement non plus de quelle façon le financement des inspections de sécurité a été réparti entre les grands et les petits aéroports, alors que tous sont des points d'entrée dans l'ensemble du système. Étant donné que le programme d'inspection n'a pas été fondé sur une analyse des risques dûment documentée, nous n'avons pas été en mesure de confirmer si le nombre d'inspecteurs déployés ou la fréquence des inspections sont appropriés.

**2.28** Les représentants de Transports Canada nous ont fait savoir qu'ils n'avaient pas procédé à une analyse plus large des risques avant de répartir les fonds alloués aux inspections par le budget de 2001, parce que le gouvernement fédéral avait insisté sur le fait que les passagers présentaient le principal risque, et que le budget n'avait prévu des fonds que pour le trafic passager. Ces représentants ont ajouté qu'ils avaient l'intention d'amorcer un examen complet de la sécurité au sein de tous les modes de transport en 2005, en vue de définir une stratégie en matière de sécurité.

**2.29 Recommandation.** Transports Canada devrait effectuer une analyse officielle des menaces et des risques touchant l'ensemble du système de transport aérien et se servir des résultats obtenus pour déployer les ressources nécessaires et cibler les efforts visant à faire appliquer la loi.

**Réponse de Transports Canada.** Transports Canada reconnaît l'importance de la gestion du risque, qui constitue le fondement essentiel de son programme de sûreté de l'aviation depuis sa création dans les années 1970. Plus récemment, le Ministère a mis en place une stratégie globale de la sûreté des transports qui examinera les risques dans tous les modes de transport et les activités dans chacun de ces modes. La stratégie comprendra un outil d'analyse des menaces et des risques, qui pourrait être utilisé lors de la prise de décisions fondées sur la gestion des risques en ce qui concerne les activités réglementaires, législatives et de mise en application (printemps de 2006). Entre-temps, Transports Canada continuera d'avoir recours à ses inspecteurs

et à sa capacité d'analyse actuelle pour faire face aux nouveaux besoins en matière de sécurité.

### **Le programme d'inspection de la sécurité a été élargi**

**2.30** Nous avons étudié le mode de fonctionnement du dispositif d'inspection de la sécurité. Nous avons eu des entretiens avec des gestionnaires principaux de Transports Canada chargés de la sécurité, qui travaillent dans cinq grands aéroports et à l'administration centrale, au sujet de la dotation des postes d'inspection de la sécurité, de la formation des inspecteurs et des moyens offerts à l'échelle locale pour mettre en œuvre le cycle d'inspections prévu dans la politique du ministère des Transports. Nous avons examiné les organigrammes et les plans de dotation des aéroports visités, ainsi que le programme d'assurance de la qualité en vigueur à l'administration centrale pour les inspections de sécurité.

**2.31** Selon notre examen, les autorités locales n'éprouvent pas de grandes difficultés à effectuer le nombre d'inspections requises par l'administration centrale. Les postes étaient presque tous comblés et les gestionnaires ont indiqué qu'ils n'éprouvaient pas de difficulté à recruter des inspecteurs ou à les maintenir en poste. Ils ont ajouté que le programme de formation était bon, ce qui constitue une amélioration notable par rapport à l'ancien programme.

**2.32** Nous avons remarqué que l'examen annuel complet de la sûreté, qui avait été demandé par l'administration centrale en avril 2004, n'avait toujours pas été effectué. Les représentants de Transports Canada ont déclaré que plusieurs examens complets avaient été effectués en 2001, dont un au lendemain des attentats du 11 septembre. En 2004-2005, ils ont axé leurs efforts sur l'élargissement du dispositif d'inspection. Tous les éléments de la nouvelle politique à cet égard seront en vigueur en 2005-2006.

**2.33** Transports Canada a établi une équipe de l'examen de la qualité en février 2003, qui se compose de trois personnes. Nous avons cependant constaté que cette équipe n'avait pas encore effectué d'examen de la qualité, bien que les représentants du Ministère nous aient fait savoir qu'ils comptaient en faire deux en 2004-2005, soit un à Toronto et l'autre, à Montréal. Si les inspections de sécurité ne sont pas soumises à des contrôles de la qualité, il y a risque que les normes ne soient pas appliquées de façon uniforme, avec pour conséquence le risque que les inspections soient de piètre qualité. Notre examen des dossiers relatifs aux inspections dans les aéroports que nous avons visités nous a permis de constater que dans le cas de plusieurs inspections, l'information n'avait pas été convenablement consignée en dossier et rien n'indiquait que ces inspections avaient été menées à terme.

### **L'application des mesures correctives pose problème**

**2.34** Le dispositif d'inspection de sécurité de Transports Canada est l'outil principal qui permet aux gestionnaires chargés de la sécurité de savoir si le système de sécurité respecte les normes de réglementation. Nous avons donc évalué les moyens dont dispose le Ministère pour analyser les cas de

non-respect des règles de sécurité et faire appliquer des mesures correctives lorsque la nature systémique des problèmes se confirme.

**2.35 Analyse des cas de non-respect des règles de sécurité.** Nous avons évalué la qualité des données qui se trouvent dans la principale base de données des inspections (dite SEMIS) afin de déterminer si nous pouvions nous y fier dans le cadre de notre vérification. Nous avons étudié 110 dossiers, qui ont été sélectionnés de façon discrétionnaire, dans les 5 aéroports visités. Nous avons aussi demandé au gestionnaire chargé de la sécurité à Transports Canada travaillant dans chacun des aéroports de nous donner son opinion sur l'exactitude des statistiques sommaires produites par la base de données SEMIS.

**2.36** Nous avons constaté que les données n'étaient tout à fait exactes que dans 60 p. 100 des dossiers examinés. L'erreur la plus courante avait trait à la clôture des enquêtes. Les gestionnaires du Ministère chargés de la sécurité dans les aéroports visités ne considéraient pas la base de données SEMIS comme exacte; c'est pourquoi ils gardaient leur propre base de données et leurs dossiers pour l'aéroport dont ils avaient la responsabilité.

**2.37** Les gestionnaires de Transports Canada à l'administration centrale ont reconnu que la base de données SEMIS contenait des erreurs. Ils ont déclaré qu'ils avaient l'intention de les corriger, mais qu'ils n'avaient pas reçu les fonds pour le faire.

**2.38** Compte tenu des problèmes associés à cette base de données, Transports Canada l'a remplacée en avril 2004 par un nouveau système, le Système de gestion de l'information de la sûreté et des préparatifs d'urgence (SEPIRS). Le nouveau système vise à combler les lacunes de l'ancien, mais les données antérieures à 2004 doivent être validées afin de déterminer leur degré d'inexactitude.

**2.39** Nous avons aussi demandé aux gestionnaires chargés de la sécurité à Transports Canada comment ils évaluaient les risques et identifiaient les tendances en matière de non-conformité. La plupart des bureaux utilisent leur propre base de données et effectuent leurs propres analyses. Plusieurs gestionnaires se sont plaints de ne pas avoir accès aux données provenant d'autres régions, car cela les empêche de déceler des tendances en matière de non-conformité chez des transporteurs donnés opérant à l'échelle nationale. C'est surtout grâce aux appels-conférences hebdomadaires entre les gestionnaires principaux chargés de la sécurité travaillant dans l'ensemble du pays et aux rapports mensuels préparés par l'équipe de l'examen de la qualité qu'ils parviennent à identifier les tendances en matière de risque et de non-conformité aux règles de sécurité.

**2.40** Faute d'une base de données centralisée et exempte d'erreurs, Transports Canada n'est pas en mesure d'évaluer les tendances qui se dessinent. Les représentants du Ministère nous ont fait savoir que, grâce au nouveau système SEPIRS, tous les bureaux régionaux pourront consulter les rapports mensuels.

**2.41 Problèmes liés à l'application des règlements.** Un système de sécurité doit non seulement être en mesure de déceler les risques et les cas de non-conformité, il doit aussi exiger l'application de mesures correctives en temps opportun. Nous avons donc examiné des questions qui influent sur le rendement général du système d'application des règlements.

**2.42** La sécurité des passagers aériens repose sur un certain nombre de mesures, notamment le renseignement, l'application de la loi par les forces de l'ordre, les questions posées par les agents à la billetterie, un premier contrôle de tous les passagers, un deuxième contrôle de certains passagers, le déploiement d'agents de la sûreté aérienne sur certains vols et le renforcement des défenses du poste de pilotage dans les avions.

**2.43** Transports Canada n'a pas analysé l'efficacité générale de ses mesures de sécurité. Le Ministère ne dispose que d'un seul indicateur de rendement en matière de sécurité, à savoir le « taux d'échec des essais d'infiltration » lors du contrôle des passagers. Il s'agit du nombre de fois, en pourcentage, que les agents chargés du contrôle ne réussissent pas à repérer des « objets constituant une menace », par exemple des imitations de couteaux, d'armes à feu ou d'engins explosifs que des inspecteurs essaient de faire passer lors du contrôle des passagers. Toutefois, le Ministère a décidé que cet indicateur et les renseignements connexes constituaient une information classifiée. Par conséquent, nous ne pouvons faire rapport à ce sujet.

**2.44** Lorsque les inspecteurs de Transports Canada constatent une lacune dans les procédures de l'ACSTA, notamment au chapitre des essais d'infiltration, ils envoient une lettre de rappel à l'ordre à l'organisme. Transports Canada a envoyé de telles lettres à l'ACSTA en cas de non-conformité aux normes de sécurité. En voici quelques exemples :

- des incidents au cours desquels des personnes non autorisées ont réussi à entrer dans des aires sécuritaires;
- des cas où les dispositifs de sécurité n'ont pas permis de détecter des objets métalliques interdits;
- des cas où les employés n'ont pas tenu correctement les registres, ont mal communiqué ou mal travaillé, ou ne détenaient pas de certificat valide ou les qualifications requises;
- des cas où les agents chargés du contrôle de la sécurité n'ont pas effectué de façon adéquate les contrôles au hasard. Transports Canada a par la suite publié une exception au règlement, reconnaissant qu'il peut être difficile de respecter l'exigence de contrôle au hasard tout en cherchant à améliorer le processus d'inspection.

**2.45** Pour ce qui est des inspections faites par Transports Canada visant l'ACSTA et ne concernant pas les essais d'infiltration, seulement 3 à 4 p. 100 des cas ont montré des lacunes ayant donné lieu à des lettres de rappel à l'ordre. Les représentants de l'ACSTA nous ont fait savoir qu'ils jugeaient que certaines des lacunes recensées étaient mineures. Transports Canada ne classe toutefois pas ses rappels à l'ordre selon la gravité de l'infraction.

**2.46** Ni Transports Canada ni l'ACSTA n'ont surveillé comme il se doit les mesures prises à la suite de chaque rappel à l'ordre. Aucun des deux

organismes ne possédait un inventaire complet et exact des lettres de rappel envoyées; et le nombre de lettres versées au dossier au ministère des Transports, à l'ACSTA et dans la base de données du Ministère ne concordait pas. Aucun des deux organismes n'a été en mesure de trouver une réponse à toutes les lettres de rappel à l'ordre. Nous n'avons trouvé aucune réponse pour environ 12 p. 100 des rappels à l'ordre visant les essais d'infiltration et pour 16 p. 100 des rappels à l'ordre visant d'autres lacunes. Les représentants de l'ACSTA ont souligné qu'à la suite des résultats des inspections, ils avaient remanié en profondeur les procédures à suivre. Au cours de la vérification, l'ACSTA a en outre commencé à assurer un meilleur suivi des rappels à l'ordre et des réponses à ces derniers.

**2.47** Certains volets du dispositif d'application des règlements adopté par Transports Canada semblent peu adaptés à un organisme gouvernemental comme l'ACSTA, qui est le fournisseur unique de services de sécurité. Un transporteur aérien ou un aéroport contrevenant de façon répétée aux consignes de sécurité finirait par recevoir une amende. Cependant, les représentants du Ministère étaient d'avis que l'imposition de sanctions monétaires ne pourrait convenir à l'ACSTA étant donné que cela priverait l'organisme de ressources financières devant servir à la réalisation de son mandat. De plus, étant donné que les amendes pour non-respect des règles de sécurité ne sont pas rendues publiques, elles auraient, selon ces représentants, peu d'effets sur l'ACSTA.

**2.48** Les représentants de Transports Canada nous ont fait savoir qu'ils n'éprouvaient pas de problèmes graves avec l'ACSTA. Nous avons néanmoins constaté ce qui suit :

- Transports Canada n'a jamais instauré de normes en matière de rendement à l'intention de l'ACSTA, pour l'ensemble de son système, selon lesquelles la conformité pourrait être jugée satisfaisante même sous la barre de 100 p. 100.
- Les représentants du Ministère chargés de la sécurité se sont dits insatisfaits du rendement de l'ACSTA dans des cas bien précis et ils ont menacé de mettre l'organisme à l'amende.
- Le Ministère n'a jamais évalué le rendement global de l'ACSTA en vue de déterminer si d'autres mesures visant à faire appliquer les règlements sont nécessaires.
- Le personnel du Ministère ignorait l'existence de tendances dans les effets des mesures prises pour faire appliquer les règlements.

**2.49** À notre avis, le dispositif d'application des règlements de sécurité de Transports Canada n'est pas efficace dans le cas de l'ACSTA. Aucun objectif en matière de rendement n'a été fixé. Les études et les analyses internes du Ministère sont inadéquates et il ne semble pas y avoir de sanctions efficaces qui puissent être imposées lorsque les mesures de sensibilisation et de persuasion se soldent par un échec.

**2.50** **Recommandation.** Transports Canada devrait instaurer des indicateurs de rendement pour l'ensemble de son système, qui préciseraient

ce que le Ministère considère être un rendement satisfaisant de la part de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA).

**Réponse de Transports Canada.** Transports Canada a élaboré un vaste programme d'application de la loi, y compris des initiatives de surveillance et d'inspection afin de s'assurer de la conformité aux règlements. En ce qui concerne l'ACSTA, Transports Canada a adopté, et continuera d'adopter, une approche progressive pour la mise en application des exigences réglementaires. Bien que, selon Transports Canada, l'imposition de sanctions pécuniaires ne soit pas nécessairement la meilleure solution, le Ministère peut, s'il le juge nécessaire, prendre des mesures d'application appropriées en ayant recours aux mécanismes législatifs et administratifs à sa disposition, y compris tenir les administrateurs et les agents responsables. De plus, Transports Canada établit des mesures de rendement qualitatives et quantitatives à l'échelle du système pour les agents et l'équipement de contrôle. Ces mesures seront examinées périodiquement et seront finalisées d'ici le début de 2006.

#### **La mise en place des systèmes de détection d'explosifs progresse bien**

**2.51** Le budget de 2001 prévoyait une somme de plus d'un milliard de dollars pour l'achat, l'installation et la mise en service de systèmes perfectionnés de détection des explosifs dans les aéroports de l'ensemble du pays. Ces systèmes devraient être en place d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

**2.52** Le contrôle des passagers et de leurs bagages à main avant l'embarquement comprend des fouilles personnelles et des inspections à l'aide d'appareils qui peuvent détecter des traces infimes de résidus d'explosif.

**2.53** Le contrôle des bagages enregistrés, comme son nom l'indique, est l'inspection des bagages qui ont été enregistrés par les passagers en vue d'être mis dans les soutes de l'avion. Les agents chargés du contrôle détectent les objets présentant une menace grâce à des appareils perfectionnés de radiographie ou de tomodensitométrie, ainsi qu'à d'autres appareils permettant de détecter des traces d'explosifs. Ils peuvent aussi effectuer une fouille manuelle des bagages.

**2.54** La responsabilité de l'ACSTA à l'égard des inspections consiste notamment à acheter, à installer et à entretenir des équipements de détection des explosifs dans les aéroports, ainsi qu'à faire appliquer des règlements et des normes établies par Transports Canada pour ce qui est des systèmes de détection des explosifs. Le Ministère surveille quant à lui les activités et les équipements visant le contrôle des passagers et des bagages enregistrés pour veiller à ce que les systèmes respectent ses normes.

**2.55** Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné si Transports Canada et l'ACSTA s'était correctement acquittés de leur mandat respectif pour ce qui est de l'acquisition et de la mise en place des systèmes de détection des explosifs. Nous avons sélectionné pour notre examen cinq aéroports de classe I (Vancouver, Montréal, Calgary, Ottawa et la nouvelle aérogare 1 à Toronto), deux aéroports de classe II (Saskatoon et St. John's) et deux aéroports de la classe « autres » (Sydney et Lethbridge).

**2.56** L'ACSTA devait fournir à 89 aéroports canadiens de l'équipement en vue du contrôle des bagages enregistrés. L'organisme avait élaboré des projets pour ces 89 aéroports et avait achevé la mise en œuvre d'environ la moitié de ces projets au moment de notre vérification. L'ACSTA a évalué les propositions présentées par les aéroports en regard de ses lignes directrices, proposé des solutions de rechange et conclu des accords avec les aéroports concernant l'installation des systèmes de détection des explosifs. Les aéroports étaient chargés de la construction liée aux projets et de l'installation des systèmes, et l'ASCTA leur remboursait les dépenses approuvées. Nous avons remarqué que les objectifs des projets étaient clairement définis, que les rapports de mise en œuvre des projets avaient été présentés au conseil d'administration de l'ACSTA et qu'il y avait un système d'information permettant de suivre l'état d'avancement des projets et les dépenses engagées.

**2.57** Le budget d'immobilisations de l'ACSTA reposait sur l'achèvement des projets élaborés, mais ne comprenait pas l'installation de systèmes de détection des explosifs dans l'aérogare pour vols intérieurs d'un grand aéroport, qui devait d'abord être rénovée. Transports Canada nous a fait savoir que pour réduire les vulnérabilités, il assurerait, dans l'intervalle, un niveau de sécurité équivalent à celui offert dans le reste du système de transport aérien. Cette façon de faire semble raisonnable puisque cela permet d'éviter les frais associés à l'installation de nouveaux systèmes qui devraient être démontés pour les rénovations, puis réinstallés. Cependant, l'ampleur des obligations financières qui pèsent sur l'ACSTA à la suite de cette décision n'est pas clairement définie.

**2.58** Nous nous attendions à ce que Transports Canada ait clairement démontré la nécessité du projet de systèmes de détection des explosifs et analysé les différentes solutions possibles. Nous avons constaté que le Ministère avait établi la nécessité d'avoir de nouveaux appareils de détection des explosifs et envisagé diverses stratégies à cet égard. Il avait effectué certaines recherches, analysé les différentes solutions possibles, puis choisi l'équipement bien avant le 11 septembre 2001. Le Ministère a effectué une autre analyse des solutions possibles après le 11 septembre.

**2.59** Nous avons remarqué que Transports Canada ne dispose pas d'informations ni d'analyses portant sur les coûts du cycle de vie des systèmes, et que l'ACSTA vient à peine de commencer à analyser le coût des équipements de détection des explosifs au cours de leur durée de vie utile. Bien que la sélection des équipements ait donc été faite en fonction d'informations incomplètes, nous sommes d'avis que les décisions prises sont raisonnables compte tenu de l'urgence de la situation.

## Sécurité maritime

**2.60** Lors du dépôt du budget de 2001, le gouvernement ne connaissait pas exactement les problèmes liés à la sécurité maritime qui devaient être réglés, ni leur ordre de priorité. Pour parer au plus pressé, l'initiative présentée dans le budget de 2001 comportait quelques solutions simples et rapides comme le renforcement de la surveillance aérienne de la zone maritime du Canada.

Un montant initial de 60 millions de dollars était affecté à la sécurité maritime en sachant qu'une stratégie plus globale serait nécessaire.

**2.61** Environ 25 millions de dollars de ce montant ont été consacrés à des projets spécifiques, puis le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime, constitué de cadres supérieurs, a effectué des évaluations de la menace, défini des solutions et formulé des recommandations à l'intention des ministres. En réponse à ces travaux, le gouvernement a alloué une somme supplémentaire de 172,5 millions de dollars afin d'améliorer la sécurité maritime entre 2003 et 2008.

**2.62** Ces fonds supplémentaires visent à améliorer :

- la surveillance des eaux côtières du Canada (surveillance ou vigilance dans le secteur);
- la sécurité des installations portuaires et des voies navigables;
- les délais d'intervention en cas d'événement menaçant la sécurité;
- les taux d'inspection des navires, des ports et des conteneurs de marchandises.

**2.63** De plus, l'Organisation maritime internationale (OMI) a élaboré des normes internationales visant la sécurité à bord des navires et dans les installations portuaires. À titre de signataire des conventions, aux termes du traité de l'OMI, le Canada a été chargé de la mise en œuvre du système d'identification automatique (identification des navires) et du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires. Notre vérification a porté sur la mise en œuvre de ces deux projets ainsi que sur celle d'un troisième projet, à savoir l'installation du Radar haute fréquence à ondes de surface.

#### **La mise en service du Système d'identification automatique des navires se poursuit**

**2.64** L'Organisation maritime internationale exige que tous les navires d'une taille déterminée soient munis d'un système d'identification automatique (SIA). Doté d'un transpondeur semblable à celui dont sont équipés les aéronefs, le SIA émet un signal continu qui permet d'identifier un navire, son cap et sa vitesse de croisière. Le signal peut être capté par des navires, des stations littorales ou des aéronefs munis de récepteurs pour ce système. Lorsque l'installation des récepteurs SIA dans les stations littorales de la Garde côtière canadienne sera terminée, la capacité des autorités canadiennes d'identifier et de surveiller les navires équipés d'un SIA qui se trouvent dans les eaux côtières canadiennes s'en trouvera rehaussée.

**2.65** La Garde côtière canadienne installe des appareils le long des côtes en vue de surveiller les navires équipés d'un SIA qui se trouvent dans une zone de 40 milles marins, et ce, à un coût estimatif de 27,5 millions de dollars sur cinq ans. La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent a déjà installé un tel système sur le fleuve Saint-Laurent.

**2.66** Nous avons deux observations à formuler à cet égard. Tout d'abord, l'analyse des menaces et des risques effectuée par le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime a mis en évidence quatre secteurs

prioritaires, mais les fonds alloués ont permis de financer seulement les trois premiers secteurs. Nous n'avons trouvé aucun plan visant à combler cette lacune. Ensuite, la mise en place d'un système informatisé de gestion de projets et l'approbation du financement ont connu des retards. La Garde côtière canadienne compte néanmoins terminer le projet à la date initialement prévue.

**2.67** Le Canada a signé la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, le nouveau Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, ainsi que les accords portant modification de ces deux documents, qui ont été adoptés en décembre 2002 lors de la Conférence diplomatique de l'Organisation maritime internationale. Le Canada devait mettre en œuvre, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004, les exigences prévues par le Code international concernant la sûreté des navires et des installations portuaires sur son territoire.

**2.68** Transports Canada a procédé à la mise en œuvre du Code en l'intégrant au *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, établi en vertu de la *Loi sur la sûreté du transport maritime*.

**2.69** Le Code et le *Règlement* s'appliquent aux navires commerciaux de jauge brute égale ou supérieure à 500 tonneaux ainsi qu'aux installations maritimes et portuaires qui les desservent. Le *Règlement* exige la conduite d'évaluations de la sûreté, l'élaboration de plans de sûreté et la désignation d'agents de sécurité.

**2.70** Étant donné que le Canada veut harmoniser ses règlements sur le transport maritime avec ceux des États-Unis, il a adopté des règles qui vont au-delà des exigences prévues par l'Organisation maritime internationale de façon à inclure :

- les navires de charge dont la jauge brute est égale ou supérieure à 100 tonneaux;
- les navires qui remorquent des barges transportant certaines marchandises dangereuses;
- les navires qui transportent plus de 12 passagers;
- les installations maritimes et portuaires qui desservent les navires mentionnés ci-dessus.

**2.71** Nous nous attendions à ce que Transports Canada s'assure que la conception du cadre national de mise en œuvre au Canada du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires respecte les exigences internationales. Nous nous attendions aussi à ce que le Ministère s'assure que les armateurs canadiens et les exploitants d'installations portuaires mettent en œuvre le cadre national de façon à se conformer aux exigences internationales et au *Règlement* découlant de la *Loi sur la sûreté du transport maritime*.

**2.72** Nous avons constaté que les bureaux régionaux de Transports Canada et les inspecteurs maritimes entretenaient de bons rapports avec les armateurs et les exploitants d'installations portuaires au cours du processus d'émission

du certificat de sûreté. Lorsque les plans de sûreté nécessitaient davantage de préparation ou la nomination officielle d'un agent de sécurité pour un navire ou un port, un certificat était émis à titre provisoire. Les futures demandes de renouvellement des certificats de sûreté pourraient placer une pression considérable sur les inspecteurs de la sécurité maritime de Transports Canada, qui pourraient se sentir obligés d'achever les inspections nécessaires avant la date limite de renouvellement.

**2.73** Le Code international prévoit des normes permettant de classer les niveaux d'alerte et les procédures à suivre et de les relever en cas de menace jusqu'à ce que des informations permettent de justifier le retour à un niveau d'alerte moins élevé. Nous avons constaté que les critères utilisés par Transports Canada pour relever les cotes d'alerte maritime n'étaient pas clairement définis.

**2.74** Dans l'ensemble, Transports Canada a réussi à mettre en œuvre les procédures nécessaires pour émettre des certificats de sûreté pour tous les navires et toutes les installations portuaires qui étaient tenus d'en obtenir un. Le Ministère a également respecté la date limite visant la mise en œuvre de l'accord en vertu du Code international, qui était le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

#### **Le financement et la réglementation du Radar haute fréquence à ondes de surface posent des problèmes**

**2.75** À la suite de son analyse des menaces et des risques, le Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime a appuyé la mise au point du Radar haute fréquence à ondes de surface, un radar transhorizon de longue portée. Celui-ci permet la surveillance continue, en temps réel, de la zone de 200 milles marins.

**2.76** La Défense nationale mène des recherches depuis 15 ans en vue de mettre au point un radar de surface qui soit efficace sur une distance de 200 milles marins. Les essais concernant l'état de préparation ont été terminés en août 2004. Le Ministère nous a informés du fait que les essais d'acceptation du système ont été récemment terminés. Les résultats, bien que prometteurs, n'ont toujours pas été analysés en profondeur.

**2.77** Nous avons examiné cette initiative en la considérant comme un projet d'immobilisations. Nous avons donc évalué ce qui suit :

- la définition des besoins;
- l'analyse des solutions possibles;
- la définition et la gestion du projet.

**2.78** Nous avons deux inquiétudes concernant le déroulement du projet :

- Selon une étude menée par la Défense nationale, une couverture radar complète de la zone coûterait 220 millions de dollars en tout, plutôt que la somme de 43,1 millions de dollars allouée par le Ministère. Celui-ci avait recommandé d'installer des radars dans quatre à six sites seulement. Or, selon les recherches, le Radar haute fréquence à ondes de surface fonctionne comme prévu dans des circonstances normales, mais ne fonctionne pas à pleine capacité dans certaines conditions, par

exemple la nuit et en cas de perturbations météorologiques ou de grosse mer. L'augmentation des coûts et la réduction de la capacité des radars créent de grandes lacunes dans la couverture des côtes canadiennes. Cependant, la Défense nationale est d'avis que ce type de radar fournit des informations supplémentaires que n'offrent pas les systèmes de surveillance actuellement en service. Nous n'avons pu obtenir aucun élément de preuve concernant les points suivants : la manière dont les lacunes dans la couverture radar seraient comblées; ce qu'il en coûterait pour les combler autrement; les répercussions sur la sécurité du pays si elles n'étaient pas comblées.

- La Défense nationale n'a pas encore obtenu de permis permanent d'Industrie Canada pour exploiter le système. Un tel permis ne sera délivré que quand Industrie Canada aura la certitude que le système ne cause pas d'interférences avec les activités des autres usagers autorisés de cette fréquence radio.

### Protection civile assurée par le gouvernement fédéral

**2.79** La première ligne de défense lors d'une attaque terroriste est constituée des premiers intervenants — les policiers, les pompiers, les secouristes et les responsables de la gestion des urgences qui forment les équipes d'intervention spécialisées dans les matières dangereuses, les équipes de recherche et de sauvetage en milieu urbain, les équipes de neutralisation des engins explosifs et les unités tactiques. La plupart de ces personnes sont à l'emploi des administrations provinciales, territoriales ou municipales.

**2.80** Selon la politique de sécurité nationale rendue publique en avril 2004, les premiers intervenants jouent un rôle central dans le système canadien de gestion des mesures d'urgence et le gouvernement « n'assume souvent en la matière qu'un rôle d'appui aux provinces et territoires, aux collectivités et au secteur privé ». La politique reconnaît la nécessité de moderniser le système national de gestion des mesures d'urgence.

**2.81** Le 11 septembre 2001, les interventions d'urgence menées par le Canada étaient inspirées de l'époque de la guerre froide. Le système reposait sur une répartition très décentralisée et diffuse des responsabilités entre les premiers intervenants, les provinces, les territoires et les ministères fédéraux responsables. Dans le budget de 2001, un montant important a été ajouté pour l'amélioration des services de protection civile, mais le gouvernement a reconnu en 2003 qu'il fallait améliorer l'organisation de la protection civile pour obtenir les progrès souhaités. Il a donc déchargé la Défense nationale de ses responsabilités à l'égard du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile. Le Bureau a été fusionné avec le ministère du Solliciteur général et le Centre national de prévention du crime afin de former un nouveau ministère, soit Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC). Ce nouveau ministère a pour objectif d'améliorer l'intégration des efforts consentis par le gouvernement pour protéger la sécurité publique, en imbriquant mieux les divers programmes fédéraux.

**2.82** Au cours de sa première année d'existence, SPPCC a lancé un grand programme législatif destiné à concrétiser l'objectif fixé par le gouvernement, à savoir mettre en place « un système national et uniforme de gestion des

urgences ». Le Ministère a aussi mis sur pied le Centre d'opérations du gouvernement. Il a commencé à élaborer un système national d'intervention en cas d'urgence et amélioré le programme de préparation des secours et d'exercices. Nous faisons ici rapport sur les progrès qui ont été accomplis et les mesures qui sont encore nécessaires à cet égard. Parmi les déficiences et les problèmes de mise en œuvre du programme que nous avons constatés au cours de notre vérification, bon nombre existaient déjà avant la restructuration à l'origine du nouveau ministère.

**2.83** Dans le budget de 2001, une somme de 513 millions de dollars sur cinq ans était allouée à des mesures fédérales et nationales destinées à se protéger des menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, ou CBRN (voir la pièce 2.3). Ces fonds devaient servir à améliorer les réseaux de laboratoires afin qu'ils soient en mesure de déceler et de cerner plus rapidement les menaces biochimiques. Le gouvernement avait aussi décidé d'acquérir de nouveaux équipements de protection pour les équipes d'intervention d'urgence et d'améliorer la formation de leurs membres.

**2.84** Au cours de la vérification dont nous faisons rapport dans le présent chapitre, nous avons évalué si les programmes fédéraux visant à améliorer la capacité d'intervention en cas d'incidents CBRN avaient été administrés de manière satisfaisante. Nous avons aussi examiné le système de protection des infrastructures essentielles. Dans le budget de 2001, une somme de 396 millions de dollars devait servir à améliorer la gestion de la protection des infrastructures essentielles. Nous avons vérifié si des analyses de menaces et de risques avaient servi à établir un ordre de priorité pour ce qui est du financement des infrastructures et si des progrès avaient été réalisés dans ce domaine.

### Pièce 2.3 Incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires

Au lendemain du 11 septembre 2001, le gouvernement fédéral a admis que le Canada n'était pas à l'abri d'une attaque terroriste. Les attaques terroristes qui pourraient être perpétrées à l'aide d'agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) soulèvent une crainte croissante.

Divers agents peuvent servir à perpétrer une attaque CBRN :

- armes biologiques (comme la variole et le bacille du charbon);
- armes chimiques (comme le gaz sarin qui peut être disséminé au moyen d'explosifs ou d'aérosols);
- armes radiologiques ou nucléaires (comme les substances radioactives disséminées au moyen d'explosifs classiques).

Comme pour tous les autres types d'urgence, les responsabilités à l'égard des interventions en cas d'incident CBRN relèvent à la fois des pouvoirs publics fédéraux, provinciaux et municipaux. Les premiers intervenants en cas d'urgence civile sont les services de police, les pompiers et le personnel médical d'urgence. Si ce personnel de secours ne suffit pas, les responsables locaux s'adressent aux autorités de la province ou du territoire, qui peuvent à leur tour demander l'aide du gouvernement fédéral.

Source : Gouvernement du Canada, février 2003

**2.85** Nous n'avons pas mesuré les progrès faits par les administrations provinciales, territoriales et municipales. Nos constatations ne concernent que le gouvernement fédéral.

**2.86** Lors de notre examen de la capacité d'intervention d'urgence en cas d'incidents CBRN, nous avons vérifié trois éléments :

- la chaîne de commandement — c'est-à-dire les personnes qui doivent diriger les interventions lors d'un incident;
- la capacité fédérale et nationale de réagir lorsque survient un incident (par capacité nationale, on entend l'ensemble des ressources déployées par les organisations fédérales, provinciales, territoriales et municipales);
- la mise à l'essai partielle et complète des plans d'intervention

### **La chaîne de commandement reste complexe**

**2.87** Nous nous attendons à ce qu'il y ait une chaîne de commandement bien établie pour encadrer les interventions de l'administration publique fédérale lors d'un incident CBRN. Cela veut dire que le rôle et les responsabilités des organisations fédérales seraient clairement définis et uniformément rattachés aux plans d'intervention des provinces et des territoires.

**2.88** Les interventions d'urgence menées par le Canada reposent sur une répartition des responsabilités entre les premiers intervenants à l'emploi des administrations municipales, provinciales et territoriales et les ministères fédéraux responsables.

**2.89** La politique de sécurité nationale pose très clairement le problème :

La coordination nationale dans les situations d'urgence souffre à l'heure actuelle de l'absence d'un régime efficace de gouvernance fédérale-provinciale-territoriale ainsi que du manque de normes et de priorités établies d'un commun accord s'appliquant au système national de gestion des mesures d'urgence.

Le gouvernement prend des mesures pour corriger la situation, mais nous avons constaté que celles-ci n'arrivent qu'en partie à établir une chaîne de commandement et de contrôle définie.

**2.90** Avant décembre 2003, la nature de l'urgence déterminait le ministère fédéral qui serait chargé de piloter l'intervention. Ainsi, Santé Canada aurait dirigé les interventions d'urgence en cas de menaces biologiques, radiologiques ou nucléaires et Transports Canada se serait occupé du nettoyage lors d'un déversement de produits biologiques, chimiques ou radiologiques pendant leur transport. Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC) aurait organisé les secours en cas de catastrophe naturelle, tandis que l'Agence canadienne d'inspection des aliments se serait occupé des incidents menaçant la chaîne alimentaire. Si l'un ou l'autre de ces incidents s'était produit à la suite d'un acte de terrorisme, la responsabilité aurait été immédiatement transférée au ministère du Solliciteur général.

**2.91** Comme nous l'avons déjà mentionné, c'est en décembre 2003 que le BPIEPC, qui relevait jusque-là de la Défense nationale, a été fusionné avec le ministère du Solliciteur général afin de former un nouveau ministère, soit Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC).

**2.92** Lorsqu'il a créé SPPCC, le gouvernement a présenté le projet de loi C-6, qui confierait un rôle de premier plan à son ministre si une situation d'urgence touchait l'ensemble du pays. Le Ministre serait chargé d'assurer une coordination stratégique tout en respectant la prérogative du premier ministre pour les questions touchant la sécurité nationale, d'une part, et les pouvoirs conférés par la loi aux autres ministres, d'autre part. Cependant, des représentants du Ministère estiment que ce projet de loi ne donne pas au Ministre les pouvoirs particuliers dont il a besoin pour jouer ce rôle. On s'attend à ce que ces pouvoirs soient précisés dans les modifications à la *Loi sur la protection civile* qui seront proposées par le Ministère. Ce dernier prévoit amorcer des consultations à l'égard de ces modifications au printemps de 2005.

**2.93 Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait terminer dans les meilleurs délais la rédaction des modifications que le Ministère propose à la *Loi sur la protection civile* afin de définir clairement les pouvoirs et les responsabilités de son ministre.

**Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada.** Le gouvernement s'est engagé, dans le cadre de la politique de sécurité nationale, à moderniser la *Loi sur la protection civile*. Sécurité publique et Protection civile Canada a préparé un document de discussion préliminaire énonçant les pouvoirs que le Ministère propose de conférer au Ministre. Ce document tient compte des nouvelles exigences en matière de gestion des urgences. Le Ministère mènera des consultations auprès des parties intéressés à compter du printemps de 2005.

**2.94 Un nouveau système national d'intervention en cas d'urgence.** SPPCC est à mettre au point un nouveau système national d'intervention en cas d'urgence en vue de supprimer les chevauchements dans la gestion des crises et des conséquences au cours des interventions d'urgence (voir la pièce 2.4). Le Ministère veut uniformiser tous les plans d'intervention fédéraux et leur correspondance avec les plans provinciaux, mais il ne s'est pas engagé à le faire d'ici une date précise. Nous avons été informés que le Plan national de lutte contre le terrorisme et le Plan national de soutien seraient révisés et intégrés au nouveau système. Toutefois, ce dernier, dans sa forme actuelle, ne pourrait remplacer aucun plan en vigueur au sein de l'administration publique fédérale.

## Pièce 2.4 Système national d'intervention en cas d'urgence

Le Système national d'intervention en cas d'urgence est un cadre d'intervention « tous risques » qui a été conçu pour coordonner les interventions du gouvernement fédéral en cas d'urgence nationale, y compris les interventions de soutien aux provinces, aux territoires et aux ministères fédéraux concernés. Il assurera une orientation et une coordination stratégiques à l'échelle nationale.

Une intervention menée au sein du Système pourrait aussi comprendre la publication d'un avis, d'une mise en garde ou d'une alerte au public.

Le Système ne modifiera pas le mandat en cours des ministères. Il assurera plutôt la coordination de ces mandats dans le cadre d'une intervention fédérale harmonisée.

Le Système repose sur des groupes fonctionnels formés d'employés de Sécurité publique et Protection civile Canada et d'autres ministères fédéraux. Le cadre d'intervention peut être activé en partie ou en totalité au moyen des trois niveaux opérationnels progressifs qui correspondent à des incidents en train de prendre forme, imminents ou actuels. En situation d'urgence, les ressources déployées et les moyens mis en œuvre par le gouvernement fédéral augmentent à mesure que l'on passe à un niveau supérieur.

Source : Sécurité publique et Protection civile Canada

**2.95** SPPCC a mené de vastes consultations sur le système national d'intervention en cas d'urgence, au sein du gouvernement fédéral et auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux. Nous avons été informés que le gouvernement avait donné son accord de principe à la démarche. Des représentants du Ministère nous ont dit qu'ils étaient à mettre au point la structure du système et qu'ils espéraient obtenir l'approbation en règle du Cabinet au printemps de 2005. À notre avis, le système ne pourra pas fonctionner sans une approbation officielle ni, ce qui est tout aussi important, sans l'appui de tous les organismes fédéraux qui participent aux interventions d'urgence nationales — lesquels, de par la nature des urgences, peuvent être plus ou moins nombreux. Tant que le système ne sera pas entièrement mis en œuvre, les différents ministères vont continuer à assurer la gestion de certains aspects des interventions menées par le gouvernement fédéral.

**2.96 Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait travailler de concert avec d'autres organismes fédéraux en vue de préciser la chaîne de commandement et de contrôle lors des interventions menées par le gouvernement fédéral.

**Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada.** Le leadership s'exercera dans le cadre de la structure de commandement et de contrôle du Système national d'intervention en cas d'urgence. En outre, des changements à la *Loi sur la protection civile* permettront d'accentuer le pouvoir du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en ce qui a trait à la coordination des interventions de tous les participants fédéraux en cas d'urgence de portée nationale.

**2.97 Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait obtenir, dans les plus brefs délais, l'accord officiel de ses partenaires fédéraux en ce qui a trait au Système national d'intervention en cas d'urgence.

**Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada.** Le Ministère est d'accord avec la recommandation. Il cherche à conclure une entente officielle avec les partenaires fédéraux en vue de l'adoption du Système national d'intervention en cas d'urgence. Il aura l'occasion de valider le Système dans le cadre de l'exercice Triple Play en avril 2005. De plus, les partenaires provinciaux et territoriaux approuvent l'approche adoptée par le gouvernement fédéral.

**2.98 La coordination entre les centres d'opérations.** Dans les divers ministères fédéraux, nous avons recensé 27 centres d'opérations, dont les moyens opérationnels et techniques varient de l'un à l'autre. Nous avons constaté un manque d'intégration entre ces centres. En septembre 2001, le BPIEPC n'avait pas de ligne de communication sécurisée avec ces centres d'opérations ni avec ceux des alliés du Canada.

**2.99** Relevant de SPPCC et ayant pour mission de gérer l'intervention de l'administration publique fédérale en cas d'urgence, le Centre d'opérations du gouvernement a été mis sur pied en vertu de la politique de sécurité nationale, rendue publique en avril 2004. Depuis septembre 2004, le Centre dispose de lignes de communication sécurisées avec d'autres centres d'opérations fédéraux et avec ceux des États-Unis et du Royaume-Uni. La coordination entre les centres d'opérations des divers ministères et le Centre d'opérations du gouvernement constitue un maillon essentiel du Système national d'intervention en cas d'urgence.

**2.100** Le Centre d'opérations du gouvernement a commencé à exercer ses activités de surveillance de base en septembre 2004, mais aucun exercice de simulation n'a encore mis à l'essai sa capacité d'intervention en cas d'urgence. Par ailleurs, il n'est pas autorisé à assurer le commandement et le contrôle lors d'une intervention fédérale lorsqu'un autre ministère fédéral en détient la responsabilité. En prévision de prochaines modifications législatives, des fonctionnaires de SPPCC sont à définir des critères qui régiront l'utilisation du Centre par les autres ministères fédéraux. Ils préparent également des lignes directrices prévoyant le transfert de la direction d'une intervention fédérale au Ministère lorsque la protection de l'intérêt national est en jeu. Nous avons noté que le Centre est un maillon essentiel de la chaîne d'intervention prévue par le Système national d'intervention en cas d'urgence, qui demande au Centre d'anticiper toute situation d'urgence ou de crise. Chaque niveau d'intervention fournit des ressources supplémentaires pour faire en sorte que le Centre ait les compétences et les moyens de coordonner la préparation des secours et les interventions en temps voulu. Dans la pratique, cela signifie que les effectifs et les ressources des divers groupes fonctionnels augmentent à mesure que le niveau d'intervention devient plus élevé.

### **L'efficacité d'une intervention passe par l'intégration des plans**

**2.101** La correspondance entre les plans d'urgence nationaux et ministériels constitue un autre élément important du Système national d'intervention en cas d'urgence.

**2.102** La gestion d'une intervention fédérale lors d'un incident CBRN pourrait s'inspirer d'un certain nombre de plans d'urgence. Nous avons examiné les suivants :

- Le Plan national de lutte contre le terrorisme
- Le Plan national de soutien
- Le Plan fédéral en cas d'urgence nucléaire
- Le Système d'intervention en cas d'urgence dans le secteur agroalimentaire

**2.103** Nous avons constaté que les plans ministériels restent vagues sur la manière dont ils seraient intégrés pour permettre une intervention coordonnée de l'administration publique fédérale. L'article 7 de la *Loi sur la protection civile* exige que les ministères élaborent un plan d'intervention lié à leur secteur de responsabilité. À mesure que les situations d'urgence évolueront et exigeront l'intervention d'un nombre accru de ministères et d'organismes, nous sommes d'avis qu'il pourrait y avoir un conflit, pour les ministères mobilisés, entre la nécessité de collaborer avec d'autres ministères et le respect du secteur de responsabilité correspondant à leur mandat. Les représentants de SPPCC n'ont pas été en mesure de nous soumettre une liste des plans d'intervention d'urgence ministériels qui pourraient être appliqués en cas d'une attaque terroriste CBRN. Nous n'avons par ailleurs pas pu obtenir de leur part une analyse expliquant la manière dont les plans pourraient être coordonnés pour mener une intervention fédérale uniforme s'il se présentait une situation d'urgence complexe nécessitant la mobilisation de plusieurs ministères.

**2.104** Pour mener une intervention à l'échelon national, il faut intégrer les programmes d'intervention fédéraux non seulement à l'échelle des ministères, mais aussi avec ceux des autres administrations publiques. Nous nous attendions à ce que les plans d'intervention fédéraux soient intégrés à l'échelle des diverses administrations publiques de manière uniforme. Nous avons cependant constaté que le Plan national de lutte contre le terrorisme et le Plan national de soutien manquaient d'uniformité pour ce qui est de leur degré de précision et de leur correspondance avec les plans d'intervention des provinces.

**2.105** **Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait collaborer avec ses partenaires fédéraux et avec les provinces et les territoires en vue d'améliorer la coordination des plans d'intervention.

**Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada.** Sécurité publique et Protection civile Canada est d'accord avec la recommandation. Le Ministère a débuté les travaux en vue de mieux coordonner les plans d'intervention avec les provinces et les territoires. Il s'agit d'une des mesures de suivi issues de la réunion ministérielle fédérale-provinciale-territoriale sur la gestion des urgences tenue le 24 janvier 2005.

## Accroître la capacité d'intervention en cas d'attaques terroristes

**2.106** En vue d'améliorer la capacité nationale d'intervention lors d'incidents CBRN, le gouvernement fédéral a choisi deux champs d'action : le renforcement des moyens d'intervention des organismes fédéraux et l'augmentation des moyens des premiers intervenants provinciaux et municipaux.

**2.107** Dans le budget de 2001, un montant total de 513 millions de dollars a été alloué à un certain nombre de ministères fédéraux en vue d'améliorer les équipements destinés à lutter contre les menaces CBRN et de renforcer les moyens d'intervention dans ce domaine. L'Initiative de recherche et de technologie CBRN a été mise sur pied afin de répartir une partie des fonds et de sélectionner des projets de recherche-développement. La GRC, les Forces canadiennes, Santé Canada et Transports Canada ont été nommément chargés de mettre en place une capacité d'intervention en cas d'incidents CBRN.

**2.108** Selon les principes de gestion des risques, il est impossible d'éliminer le risque, mais une meilleure protection contre les menaces avérées ou possibles peut contribuer à le réduire. Par conséquent, une méthode de gestion des risques est un processus systématique qui prévoit l'analyse des menaces, des vulnérabilités et de l'importance relative des actifs en vue de mieux étayer les grandes décisions qui sont prises.

**2.109** Nous nous attendions à ce que les programmes conçus pour renforcer les moyens d'intervention soient fondés sur des analyses des risques et des scénarios décrivant ce qui pourrait se produire, ce que les ministères devraient faire et ce qu'il faudrait déployer comme ressources pour intervenir. Les analyses des menaces et des risques sont des outils clés pour déterminer la manière d'établir les programmes et les lieux visés.

**2.110 La GRC accroît sa capacité d'intervention.** Un montant de 23 millions de dollars sur cinq ans a été alloué à la GRC pour équiper et former des premiers intervenants au sein de ses services, et mettre sur pied des équipes d'intervention spécialisées. Nous avons constaté qu'elle avait financé des mesures selon les priorités établies grâce à une analyse des menaces et des risques.

**2.111** La GRC a élaboré une doctrine et des concepts d'intervention en cas d'incident CBRN qu'elle utilise pour ses achats d'équipements et la formation. Elle a fourni de l'équipement et une formation de base à 3 600 agents et elle prévoit que la mesure aura touché ses 15 000 agents réguliers d'ici avril 2006. De plus, la formation en intervention CBRN fait désormais partie de son plan de formation et, depuis octobre 2004, tous les nouveaux diplômés doivent avoir suivi les cours dans ce domaine.

**2.112** La GRC a aussi équipé et formé quatre équipes, comptant chacune deux agents, qui sont spécialisées pour intervenir en cas d'incident CBRN et qui apportent leur concours aux premiers intervenants locaux. Son plan de mise sur pied de ces équipes reposait sur des analyses des menaces et des risques. La première analyse visant à évaluer ce dont la GRC avait besoin

pour établir une capacité d'intervention nationale a permis de déterminer qu'il fallait créer huit équipes composées de six à huit agents. Cependant, nous avons été informés que le financement accordé n'avait permis de créer qu'une capacité d'intervention réduite.

**2.113** Les équipes sont dotées de combinaisons anti-bombe CBRN; de combinaisons de protection; de dispositifs de détection, d'atténuation et de neutralisation; et des moyens nécessaires pour procéder à des examens techniques ou scientifiques sur les lieux de l'incident CBRN. Cependant, le faible nombre d'équipes et de membres qui les composent ainsi que l'immensité du territoire à couvrir pourraient retarder de manière importante les interventions dans certaines régions. La GRC n'a pas encore déterminé la façon de combler les besoins recensés.

**2.114 Recommandation.** La GRC devrait renforcer sa capacité d'intervention en cas d'incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires.

**Réponse de la Gendarmerie royale du Canada.** Au départ, la GRC estimait qu'il serait nécessaire de déployer des équipes d'intervention CBRN très spécialisées dans les différentes régions du Canada afin d'aider les autres équipes d'intervention. Parallèlement, la GRC avait cerné divers autres besoins en matière d'intervention CBRN.

Depuis, nous avons réalisé des progrès considérables en formant et en équipant tous nos membres comme premiers intervenants en cas d'urgences CBRN afin qu'ils soient en mesure d'évaluer la situation et de prendre les premières mesures de confinement.

Nos équipes régionales spécialisées sont situées dans les régions du Pacifique, du Nord-Ouest, du Centre et de l'Atlantique. Ces équipes travaillent en collaboration avec les intervenants de première ligne et l'Équipe d'intervention nationale CBRN de la GRC et du ministère de la Défense nationale afin d'assurer une intervention équilibrée dans toutes les parties du Canada.

La GRC évaluera la taille optimale des équipes d'intervention régionales, en tenant compte des niveaux actuels de formation — de concert avec des organismes partenaires — des questions d'intégration, des nouvelles technologies et de la disponibilité des ressources.

**2.115 La Défense nationale joue un rôle limité.** En 2002, une équipe nationale d'intervention CBRN a été mise sur pied en combinant les ressources de trois ministères fédéraux. La GRC assure la direction générale de la neutralisation des explosifs et munitions CBRN et de la collecte des preuves médico-légales. L'Agence de santé publique du Canada (créée en septembre 2004 pour prendre en charge une partie des responsabilités de Santé Canada) fournit des équipes de secouristes et un laboratoire mobile qui sont spécialisés dans les risques biologiques. La Défense nationale déploie la Compagnie de défense nucléaire, biologique et chimique interarmées dont la mission première est d'appuyer la GRC, les premiers intervenants et les autorités civiles en mobilisant sa capacité militaire permanente pour contrer les activités terroristes CBRN. La pièce 2.5 fournit des renseignements détaillés sur le rôle des Forces canadiennes.

## Pièce 2.5 Rôle des Forces canadiennes

Même si tous les membres des Forces canadiennes sont prêts à aider lors d'une situation d'urgence, leur rôle principal n'est pas d'agir à titre de premier intervenant. Les Forces canadiennes peuvent donner, sur demande, un appui général aux provinces et aux territoires confrontés à un incident chimique, biologique, radiologique ou nucléaire, mais ce rôle ne leur a pas été confié officiellement. En décembre 2003, le gouvernement a annoncé qu'il y aurait une « augmentation des troupes de réserve des Forces canadiennes pour assurer la protection civile, y compris l'amélioration de la capacité d'intervention lors de catastrophes naturelles et d'urgences locales ». Actuellement, les troupes de réserve ne sont ni équipées ni formées pour remplir cette mission. La Défense nationale examine la faisabilité du déploiement de ces troupes.

Source : Ministère de la Défense nationale

**2.116** Dans le budget de 2001, un montant de 30 millions de dollars a été alloué à la Défense nationale en vue d'établir une nouvelle unité, la Compagnie de défense nucléaire, biologique et chimique interarmées. Cette compagnie militaire peut soutenir les efforts déployés par les ministères, les provinces et les territoires lors d'une attaque terroriste CBRN. Une étude effectuée par le Ministère a révélé « de graves problèmes de commandement et de contrôle » au sein de la nouvelle unité.

**2.117 Des équipes d'intervention médicale d'urgence n'ont pas été formées.** En décembre 2001, Santé Canada a reçu une enveloppe de 501 000 \$ pour mettre sur pied des équipes d'intervention sanitaire d'urgence, c'est-à-dire des équipes d'intervention rapide constituées de médecins, d'infirmières et de techniciens médicaux. En cas d'urgence, ces équipes médicales entraînées par le gouvernement fédéral doivent seconder les travailleurs de la santé locaux. Un bureau national a été mis sur pied et doté d'un mandat élargi pour superviser les activités de financement, de recrutement, de déploiement et d'équipement des équipes. En janvier 2003, Santé Canada s'est vu allouer un budget annuel de 626 000 \$ pour fournir à des travailleurs de la santé une formation en prévention et en traitement de la variole. Ces crédits auraient dû permettre à Santé Canada de former des équipes provinciales d'intervention d'urgence contre la variole pour vacciner les citoyens en cas d'épidémie. Au moment de notre vérification, ni les équipes d'intervention sanitaire d'urgence ni les équipes d'intervention contre la variole n'avaient été mises sur pied. Des représentants de Santé Canada qui travaillent désormais pour l'Agence de santé publique du Canada nous ont fait savoir qu'il fallait d'abord régler des questions légales.

**2.118** Santé Canada et l'Agence de santé publique du Canada sont chargés d'appuyer les efforts déployés par les provinces et les territoires pour administrer les questions sanitaires liées à une situation d'urgence. Dans le budget de 2001, un montant de 88,6 millions de dollars sur cinq ans avait été alloué pour renforcer leur capacité d'intervenir en cas d'attaques terroristes ou d'autres menaces à la sécurité publique. Nous nous attendions à ce que cette somme soit répartie selon un ordre de priorité établi grâce à des évaluations des risques et des scénarios de pertes, mais nous avons constaté que des évaluations de ce genre n'avaient pas souvent été utilisées.

**2.119** L'Agence de santé publique du Canada administre la Réserve nationale de secours, laquelle était auparavant administrée par Santé Canada. Cette réserve se compose d'équipements médicaux et de produits pharmaceutiques entreposés partout au pays. Les fournitures sont prêtes à être expédiées aux provinces et aux territoires sur demande. Le budget de 2001 prévoyait un montant de 7,9 millions de dollars pour renflouer cette réserve. Nous nous attendions à ce que le contenu soit déterminé en fonction d'une évaluation des risques et que des plans soient instaurés pour assurer une distribution efficace et en temps opportun des matériels.

**2.120** Il est difficile de savoir le rôle que joue la Réserve dans le système de gestion des urgences. Ni ses objectifs ni son contenu ne s'inscrivent dans un plan fédéral d'intervention d'urgence. Le contenu de la Réserve n'est pas déterminé en fonction d'une évaluation des risques. La Réserve ne contient aucun équipement de lutte CBRN, comme des combinaisons de protection, des détecteurs ou des douches et appareils de décontamination. Par ailleurs, elle renferme une certaine quantité de produits pharmaceutiques et de contre-mesures médicales contre les risques CBRN.

**2.121** Au cours de notre vérification, l'Agence de santé publique du Canada a terminé la première étape d'une analyse stratégique destinée à examiner le rôle de la Réserve nationale de secours.

**2.122 Le transport.** Selon une étude portant sur le transport d'urgence, les dispositions prises concernant le transport du matériel de la Réserve nationale de secours sont « moyennement fiables ». Une partie des stocks de la Réserve a été déplacée au lendemain du 11 septembre 2001 afin qu'elle puisse être distribuée en moins de 24 heures dans l'ensemble du pays, au besoin. Par le passé, le transport et la distribution de matériel lors d'une urgence avaient posé problème et avaient été organisés de façon improvisée. C'est ainsi que le 11 septembre, lorsqu'un grand nombre d'avions civils ont été cloués au sol, les autorités provinciales ont demandé du matériel de la Réserve. Le transport par avion militaire était alors la seule solution valable. Le plan prévoyait de remplir des camions de lits et de couvertures en vue de les transporter jusqu'à l'aéroport d'Ottawa. Tard dans la nuit du 11 septembre, on s'est rendu compte que les camions devaient plutôt se rendre à la base militaire de Trenton, car les Forces canadiennes n'avaient pas conservé d'équipement de chargement à l'aéroport d'Ottawa. Un compte rendu ministériel après action a conclu que ces problèmes logistiques avaient occasionné des retards importants dans l'envoi d'une partie du matériel. À notre avis, lorsqu'il y a urgence, le temps est un facteur clé et le moment n'est pas idéal pour trouver d'autres moyens de distribuer le matériel.

**2.123** Nous savons que, lorsqu'il y a une urgence, la difficulté de transporter efficacement le matériel de la Réserve nationale de secours dépend de la distance, du mode de transport et du personnel spécialisé requis. Lorsqu'ils ont eu à intervenir en situations d'urgence réelles, les administrateurs de la Réserve comptaient sur les militaires pour transporter le matériel par avion. Cependant, les engagements militaires peuvent réduire la disponibilité des aéronefs de sorte que l'armée ne peut garantir le transport immédiat du

matériel de la Réserve. L'Agence de santé publique du Canada n'a pas prévu de solutions de rechange pour assurer le transport aérien du matériel.

**2.124** Au cours de l'examen d'un exercice, nous avons remarqué qu'il y avait des risques à faire transporter des contre-mesures médicales par aéronef commercial. Des représentants de l'Agence nous ont fait savoir qu'ils préparaient une entente avec la GRC en vue d'utiliser son aéronef pour transporter des médicaments en cas d'urgence.

**2.125** Nous avons aussi noté que, dans le cadre de la mise sur pied du Système national d'intervention en cas d'urgence, la création du Système national de transport d'urgence avait été amorcée. Ce système vise à faire en sorte qu'un service de transport complet puisse être mis sur pied en moins de 24 heures. Sécurité publique et Protection civile Canada est désormais responsable de sa mise en place.

**2.126 Recommandation.** L'Agence de santé publique du Canada devrait coordonner l'administration de la Réserve nationale de secours avec d'autres organismes fédéraux et l'intégrer au Système national d'intervention en cas d'urgence.

**Réponse de l'Agence de santé publique du Canada.** L'Agence travaille en étroite collaboration avec SPPCC sur divers fronts, y compris la participation à l'élaboration du Système national d'intervention en cas d'urgence et d'un système national intégré de gestion des situations d'urgence en santé. Une partie de ce processus consistera à s'assurer qu'il existe un lien étroit entre la Réserve nationale de secours et les activités d'intervention en cas d'urgence prévues par le Système national d'intervention en cas d'urgence.

**2.127 Recommandation.** En fonction des évaluations des risques et des scénarios de pertes, l'Agence de santé publique du Canada devrait actualiser les stocks de la Réserve nationale de secours dans les meilleurs délais. Elle devrait en outre prendre des mesures pour organiser le transport et la distribution du matériel lors de situations d'urgence.

**Réponse de l'Agence de santé publique du Canada.** L'Agence procède actuellement à un examen stratégique de la Réserve nationale de secours incluant une revue de son contenu. L'examen stratégique, qui prendra fin en 2006, comprendra des évaluations des risques (une évaluation initiale des risques a été achevée en novembre 2004) et des situations comportant des simulations de victimes. L'Agence s'occupe de la question du transport d'urgence des stocks de la Réserve à l'aide du Système national de transport d'urgence.

Les coordonnateurs régionaux des interventions d'urgence de l'Agence procéderont bientôt à l'élaboration de plans provinciaux et territoriaux de transport d'urgence des stocks de la Réserve en collaboration avec chaque administration.

### **Le Programme d'accès spécial n'est pas utilisé correctement**

**2.128** La plupart des contre-mesures CBRN ne sont pas homologuées au Canada; elles sont donc importées des États-Unis grâce au Programme

d'accès spécial. Par exemple, les administrateurs de la Réserve nationale de secours ont recours à ce programme pour approvisionner les premiers intervenants en contre-mesures médicales CBRN. Or, ce programme a été conçu pour permettre aux médecins d'obtenir des médicaments qui ne sont pas sur le marché au Canada, à raison d'une prescription par médecin, par patient. Il n'a pas été conçu pour la distribution intensive de médicaments non homologués à titre de contre-mesures médicales.

**2.129 Recommandation.** Santé Canada devrait établir un dispositif juridique adapté pour obtenir des médicaments non homologués en cas d'urgence.

**Réponse de Santé Canada.** Santé Canada est d'accord. Le Ministère propose de développer les autorités réglementaires, en collaboration avec les parties intéressées, afin de permettre au Ministre d'autoriser la délivrance en bloc des produits dont la vente n'a pas été approuvée au Canada, et ce, dans le but de réagir aux urgences de santé publique. De plus, Santé Canada propose de développer de nouvelles autorités réglementaires nécessaires afin d'autoriser les produits pour utilisation en cas d'urgence dans le contexte de contre-mesures médicales.

#### **Il faut davantage de vaccins antivarioliques pour que les stocks soient complets**

**2.130** À la suite du budget de 2001, un montant pouvant atteindre 48 millions de dollars a été alloué à Santé Canada pour mettre au point des vaccins antivarioliques, élaborer des plans de vaccination et acheter les fournitures nécessaires. La variole est une arme biologique qui constitue un risque et, selon les scénarios préparés, une attaque à la variole pourrait faire jusqu'à 10 millions de victimes. En mars 2003, un contrat a été attribué pour l'acquisition de doses de vaccin.

**2.131** En raison de problèmes liés à la fabrication du vaccin, Santé Canada n'a reçu que 5,7 millions de doses sur les 10 millions commandées. Le Ministère n'a payé que les doses livrées. L'Agence de santé publique du Canada, maintenant responsable du stock de vaccins, a décidé de ne pas acheter d'autres doses pour obtenir ce qui manque; elle examine plutôt la possibilité de diluer les vaccins en stock. Au moment de notre vérification, elle n'avait toujours pas les 10 millions de doses qui avaient été jugées nécessaires.

**2.132** Dans le cadre du programme de vaccination antivariolique, Santé Canada avait jusqu'à avril 2004 pour négocier l'établissement de plans de vaccination avec les provinces. À la fin des travaux de vérification, soit en décembre 2004, l'Agence de santé publique du Canada n'avait toujours pas arrêté les plans.

**2.133 Recommandation.** L'Agence de santé publique du Canada devrait trouver une façon de constituer les stocks de vaccins antivarioliques jugés nécessaires.

**Réponse de l'Agence de santé publique du Canada.** Une décision quant à l'approvisionnement futur sera prise en fonction des résultats des essais cliniques liés à la réserve actuelle, d'une nouvelle évaluation des risques et

des résultats de la surveillance en cours des activités de recherche et développement sur le vaccin antivariolique en 2006. D'ici là, l'Agence peut compter sur une réserve suffisante de doses du vaccin antivariolique et sur une collaboration internationale en cas de flambée pour assurer la santé et la sécurité du public.

### **Une initiative de recherche et de technologie doit évaluer les déficiences de la capacité d'intervention**

**2.134** L'Initiative de recherche et de technologie CBRN (IRTC) est un fonds quinquennal de 170 millions de dollars qui a été établi dans le budget de 2001 pour lutter contre les menaces CBRN. Elle mobilise 17 ministères et organismes fédéraux et est dirigée par Recherche et développement pour la défense Canada, qui relève de la Défense nationale. L'IRTC a pour mission de renforcer la capacité d'intervention en cas d'attaques CBRN, de mieux prévenir de telles attaques et d'améliorer la réaction des secours le cas échéant. Hormis le montant de 9,5 millions de dollars réservé à l'administration de programme, les fonds ont été répartis entre trois grandes priorités : amélioration de la capacité technologique des laboratoires fédéraux (27,5 millions de dollars), accélération de la livraison des technologies aux premiers intervenants (38 millions) et financement de la recherche-développement (95 millions).

**2.135** En tout, 40 laboratoires fédéraux participent à cette initiative aux termes d'un protocole d'entente. Nous nous attendions à ce que le calendrier des investissements dans les laboratoires soit fondé sur une évaluation des risques et une analyse des déficiences de la capacité d'intervention.

**2.136** Nous avons constaté que, entre janvier et mars 2002, une analyse des menaces et des risques effectuée par l'IRTC a permis de recenser des déficiences dans la capacité d'intervention des laboratoires fédéraux. Trois grappes, ou regroupements, de laboratoires fédéraux ont été formées en fonction de leur capacité d'intervention en cas d'incident chimique, biologique, ou radiologique et nucléaire. Les grappes de laboratoires ont déterminé les technologies et la capacité sur lesquelles chacun des groupes devait travailler. Le comité directeur de l'IRTC a approuvé ensuite les demandes de financement en fonction d'une analyse des risques qui avait été acceptée par tous.

**2.137** Du budget total de 27,5 millions de dollars réservé à l'acquisition de moyens technologiques pour les laboratoires fédéraux, l'IRTC en a engagé 77 p. 100 les deux premières années pour remédier aux déficiences recensées. Cependant, la manière dont les laboratoires vont collaborer ou utiliser ces technologies en cas d'urgence n'a pas été précisée à ce jour.

**2.138** Selon une étude de Santé Canada sur le fonctionnement de la grappe de laboratoires biologiques lors de la crise du SRAS en septembre 2003, le fait de constituer une grappe de laboratoires améliore les secours en cas d'urgence. Le rapport indique que des analyses ont été effectuées plus rapidement — ce qui a permis d'accroître la rapidité avec laquelle des mesures de prévention et d'atténuation ont été prises — du fait que les

laboratoires de la grappe ayant eu à s'occuper de l'incident étaient au courant de la capacité supplémentaire existant à l'extérieur de leur organisme et à laquelle ils pouvaient faire appel pour aider à remédier à la situation. Nous avons constaté que les modalités de la coordination entre la grappe de laboratoires chimiques et la grappe de laboratoires biologiques ne sont pas encore entièrement définies. Les administrateurs des grappes ont fait remarquer que la multitude de plans d'intervention ministériels et leur manque d'uniformité entravaient la collaboration entre les laboratoires. Ils ont constaté qu'il y avait un conflit entre le fait de collaborer et celui de s'acquitter de leurs mandats opérationnels.

**2.139** L'IRTC avait aussi pour mission d'accélérer la livraison de technologies à la communauté des premiers intervenants. Une analyse des risques, dite évaluation consolidée des risques, a été élaborée en vue de classer les projets par ordre de priorité. Nous avons constaté que cette évaluation était adéquate. L'évaluation consolidée des risques est mise à jour annuellement et sert à encadrer la sélection annuelle des projets.

**2.140** En date d'avril 2004, l'IRTC avait financé 19 projets, qui totalisaient 16,5 millions de dollars, destinés à mettre au point des technologies à l'intention des premiers intervenants. L'Initiative s'était également engagée à financer 22 projets de recherche-développement, pour un total de 17,1 millions de dollars. La mise en œuvre de ces projets s'étalait habituellement sur une période de deux à quatre ans, l'achèvement des premiers projets étant prévu en novembre 2004. Cependant, dans le budget de 2001, il n'était pas prévu de financer l'acquisition des équipements élaborés à partir des technologies mises au point ou accélérées par l'IRTC. De plus, l'enveloppe de 10 millions de dollars allouée dans le budget de 2001 pour l'achat d'équipements CBRN n'était valable que pour deux ans; ce qui veut dire bien avant que l'un ou l'autre des projets de l'IRTC soit mené à terme. L'IRTC n'a été ni conçue ni mandatée pour effectuer la distribution intensive de technologies aux premiers intervenants.

### **Les programmes fédéraux en faveur des premiers intervenants avancent lentement**

**2.141** Le budget de 2001 prévoyait des fonds non seulement pour renforcer la capacité d'intervention des ministères fédéraux, mais aussi celle des autorités locales. Il prévoyait 59 millions de dollars sur cinq ans pour la formation CBRN des premiers intervenants; 20 millions de dollars sur cinq ans pour la mise en place à l'échelle nationale d'un système d'équipements lourds de recherche et de sauvetage en milieu urbain; et 10 millions de dollars sur deux ans pour l'acquisition de vêtements de protection pour les premiers intervenants et d'appareils servant à détecter les substances CBRN et à procéder à la décontamination.

**2.142 Consultations auprès des premiers intervenants.** À la fin de 2001, des représentants du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC), du Solliciteur général et de la Défense nationale ont rencontré des premiers intervenants de huit villes du pays. Il s'agissait d'élaborer des méthodes pour renforcer la capacité nationale de gestion des effets des attaques terroristes. Selon le rapport résumant les

consultations, il y a urgence à définir une politique fédérale explicite pour renforcer la capacité des premiers intervenants de réagir à un incident CBRN. Il a été conclu qu'aucune administration n'avait la capacité d'intervenir adéquatement si une catastrophe faisait un grand nombre de victimes.

**2.143** Selon le rapport, la formation est apparue comme l'élément le plus crucial de la préparation des moyens de lutte contre les menaces CBRN. Or, elle était déficiente dans l'ensemble du pays. Les premiers intervenants, y compris les professionnels de la santé, avaient tous un besoin urgent de formation de base et de sensibilisation aux attaques CBRN. De plus, le gouvernement fédéral devait de toute urgence jouer un rôle de premier plan dans l'établissement de normes ou de lignes directrices afin que tous les participants reçoivent une formation de même niveau. L'uniformisation de la formation était considérée comme la façon d'assurer la coordination et l'intégration des interventions faites par les diverses administrations.

**2.144** Les premiers intervenants ont déclaré compter sur le gouvernement fédéral pour établir des normes ou des lignes directrices visant aussi les équipements. Selon le rapport, il était évident que les premiers intervenants étaient conscients de la nécessité de veiller à ce que leurs équipements soient interopérables et compatibles avec ceux des autres administrations, si besoin était.

**2.145** Toujours selon le rapport, les dispositions prises dans le cadre du Programme conjoint de planification d'urgence (PCPU) en vue de financer l'acquisition d'équipements CBRN pour les premiers intervenants (notamment les équipements lourds de recherche et de sauvetage en milieu urbain) étaient trop lentes et trop lourdes pour être efficaces. Les auteurs du rapport prétendaient qu'il faudrait remanier en profondeur le programme actuel pour assurer l'acquisition, en temps opportun, de l'équipement requis. De plus, tout modèle de financement devrait tenir compte des frais courants d'entretien et de remplacement à long terme, en plus d'accorder une certaine marge de manœuvre.

**2.146** Nous avons rencontré des premiers intervenants, surtout à l'échelon municipal. Nous avons appris qu'ils étaient parfaitement conscients de la nécessité de collaborer. Les premiers intervenants nous ont parlé de nouvelles initiatives et de nouveaux accords et protocoles de collaboration. Ils ont élaboré de nouveaux plans et révisé les anciens. De plus, des représentants de Sécurité publique et Protection civile Canada nous ont expliqué qu'ils avaient mené des consultations dans l'ensemble du pays en vue d'améliorer l'organisation du programme et qu'ils s'étaient employés à améliorer l'octroi des fonds.

**2.147 La recherche et sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd (RSMUEL).** La capacité de recherche et sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd permet de localiser et de dégager des personnes coincées dans des immeubles effondrés, grâce à des chiens et à de l'équipement de recherche perfectionné. La capacité RSMUEL s'améliore lentement.

**2.148** Le budget de 2001 prévoyait 20 millions de dollars sur cinq ans pour renforcer la capacité de recherche et sauvetage dans huit grands centres urbains. Cet investissement a été administré par le truchement d'un programme à frais partagés déjà en vigueur, la part du gouvernement fédéral étant de 75 p. 100. Dans le cadre du Programme conjoint de planification d'urgence, le gouvernement fédéral finançait une partie des projets provinciaux. Le financement conjoint des projets d'équipements lourds de recherche et de sauvetage en milieu urbain a posé problème en raison de la lourdeur des dépenses d'immobilisations et des coûts que devaient absorber les municipalités en frais d'entretien et d'exploitation. Même si le gouvernement fédéral prenait à sa charge 75 p. 100 des dépenses d'immobilisations, ce n'était pas suffisant pour permettre aux municipalités d'utiliser les fonds mis à leur disposition. Nous avons constaté, qu'au 1<sup>er</sup> avril 2004, les provinces, les territoires et les municipalités avaient utilisé moins de la moitié des fonds disponibles.

**2.149** Nous nous attendions à ce que les fonds soient destinés à des localités à risque élevé et que ces localités reçoivent de l'aide pour déterminer la capacité dont elles avaient besoin.

**2.150** Nous avons constaté que l'ancien Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile avait défini des profils pour des équipes de recherche et de sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd et déterminé l'équipement requis. Le financement des propositions soumises par les villes pour des projets de recherche et de sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd a été approuvé en tenant compte d'une analyse des écarts entre la capacité actuelle des villes et l'objectif établi à cet égard. La priorité absolue a été accordée à cinq des huit villes recensées dans les premières analyses de risques. Une sixième équipe est en voie d'être établie et les deux autres villes sont intéressées à participer au projet.

**2.151 Doter les premiers intervenants d'équipements CBRN.** Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile s'est servi du Programme conjoint de planification d'urgence pour financer l'achat d'équipements CBRN d'une valeur de 10 millions de dollars à l'intention des premiers intervenants des provinces et des municipalités. Le Bureau a choisi ce canal de financement parce que le programme étant déjà en vigueur, il pouvait distribuer rapidement les fonds. Cette initiative devait s'étaler sur deux ans seulement et les fonds octroyés pour la première année ont été reçus au cours du dernier trimestre de l'année.

**2.152** Le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile a reçu des propositions de la part de toutes les provinces et d'un territoire; leurs coûts atteignaient un montant total dépassant la somme de 10 millions de dollars qui était disponible. Étant donné que cette initiative fédérale visait à appuyer les autorités provinciales et locales, nous nous attendions à trouver une liste des ressources et des capacités provinciales et municipales — des renseignements qui auraient servi à orienter la distribution des crédits fédéraux en vue de renforcer les capacités locales dans

les zones à risque élevé. Ces renseignements auraient aussi permis de définir des objectifs relatifs à la protection civile nationale ainsi que des indicateurs mesurables en matière de rendement.

**2.153** Nous n'avons trouvé aucune analyse des risques pour guider les décisions relatives au financement. Nous avons constaté que le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile n'avait pas défini d'indicateurs en matière de rendement pour les équipes d'intervention en cas d'incident CBRN ni recensé les déficiences dans la capacité d'intervention des localités à risque élevé. Des représentants du Bureau nous ont dit que celui-ci s'est fié à l'expertise des provinces et des territoires pour évaluer les déficiences dans les diverses administrations. Au lieu de mettre sur pied, de financer et d'équiper des équipes nationales de premiers intervenants, comme cela avait été fait pour la recherche et le sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd, le Bureau a réparti les fonds dans les diverses régions, diluant ainsi la capacité d'intervention.

**2.154** Au bout d'un an, soit à mi-parcours du programme, le comité directeur CBRN a commencé à allouer les fonds au prorata de la population des provinces. Les responsables du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile nous ont fait savoir qu'il s'agissait de répartir les fonds de manière proportionnelle dans tout le pays. Nous avons cependant constaté que, dans la première année du programme, les fonds ont été alloués aux provinces qui avaient été les premières à présenter des propositions. L'octroi, à ce moment-là, de fonds à des provinces moins peuplées signifie donc que le financement n'a pas été réparti au prorata de la population des provinces. Qui plus est, cette façon de faire n'était pas fondée sur le risque.

**2.155** Même si les fonds ont été répartis au prorata de la population des provinces, ils n'ont pas été alloués aux grands centres urbains ou aux zones à risque élevé. Au Canada, des villes de moins de 300 000 habitants ont reçu 40 p. 100 de tous les fonds.

**2.156 Absence de lignes directrices pour l'achat d'équipements.** Nous nous attendions à ce que, dans le souci d'aider les premiers intervenants à faire des choix éclairés concernant l'achat, dans le commerce, d'équipements de secours, le gouvernement fédéral établisse des lignes directrices visant les équipements. Il s'agit aussi d'un moyen de créer une **capacité « d'intensification des actions »** à l'échelle nationale. Idéalement, les types d'équipements utilisés par les équipes d'intervention du pays — équipements de protection; détecteurs de substances chimiques, biologiques et radiologiques; et matériel de communication — devraient être compatibles et interopérables entre les diverses administrations. Cependant, étant donné qu'il n'y a pas de normes établies dans ce domaine, nous nous attendions à trouver une liste d'équipements recommandés à l'intention des premiers intervenants de toutes les administrations publiques. Il faut savoir qu'en 2002, les normes en matière de rendement pour l'usage civil des équipements CBRN n'étaient pas faciles à trouver. Des représentants de Sécurité publique et Protection civile Canada ont aussi souligné que la communauté

**Capacité d'intensification des actions** — La « capacité d'intensification des actions » fait référence à la capacité des services d'intervention d'urgence de s'entraider et d'être solidaires les uns des autres. L'entraide peut concerner le déploiement du personnel, des équipements et des ressources qui sont nécessaires pour venir en aide à des services d'intervention qui sont débordés au cours d'un incident grave. L'interopérabilité et la compatibilité des équipements de protection peuvent être essentielles lors d'incidents graves, comme ce fut le cas des respirateurs au World Trade Centre en septembre 2001. Le fait de favoriser l'harmonisation des équipements de protection contribuerait à leur mise en commun par les divers services d'intervention d'urgence. En outre, cela permettrait d'utiliser des équipements supplémentaires livrés sur le théâtre d'un incident grave (qui proviendraient par exemple de réserves fédérales) puisque ceux-ci seraient compatibles avec ceux qui sont déjà sur place et qu'il faudrait moins de formation et d'ajustement sur le terrain.

Source : *Protecting Emergency Responders*, Santa Monica, CA, RAND Corporation, 2003.

internationale éprouvait des difficultés à définir des normes techniques visant les équipements d'intervention en cas d'incidents CBRN et qu'il s'agissait, selon elle, d'un problème à long terme.

**2.157** Après avoir consulté les premiers intervenants locaux, le gouvernement fédéral savait qu'ils avaient besoin de lignes directrices pour mettre sur pied des moyens d'intervention en cas d'attaque terroriste. Lorsque le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile a, dans un premier temps, annoncé qu'il financerait l'achat d'équipements permettant d'intervenir en cas d'incidents CBRN, il avait déclaré qu'il définirait des lignes directrices nationales pour l'équipement et la formation — ce qui n'a cependant jamais été fait. Le Bureau a certes recueilli certains renseignements sur les pratiques exemplaires à l'intention des équipes d'intervention CBRN, mais il n'a pas communiqué ces renseignements aux provinces au cours du processus de financement dans le cadre du Programme conjoint de planification d'urgence. De plus, il n'a donné que des avis ponctuels sur la sélection des équipements. À l'été de 2004, des représentants du Bureau ont affirmé craindre que la recommandation de certains types d'équipements puisse engendrer des obligations pour le gouvernement fédéral.

**2.158** Chacune des provinces a présenté ses propres propositions d'acquisition d'équipements, en précisant les types et les quantités d'équipements nécessaires à ses équipes d'intervention. En l'absence de lignes directrices fédérales sur le rendement et le coût des équipements, nous avons constaté que les types d'équipements qui avaient été achetés, et leurs prix, variaient énormément d'une région à l'autre du pays.

**2.159** Ainsi, le prix d'une combinaison de niveau A qui protège contre les risques chimiques et biologiques oscillait entre 700 \$ et 7 200 \$, sans que cet écart de prix ne soit expliqué. Différentes administrations ont acheté, à des prix variés, des détecteurs qui ne donnent pas tous le même rendement. Ainsi, une ville a acheté un détecteur de substance chimique complexe pour 180 000 \$. Cependant, ce détecteur, pour fonctionner comme il se doit, nécessite une formation spécialisée et un entretien constant. Or, lors d'un récent incident, la municipalité n'a pas pu le faire fonctionner correctement et a dû demander l'aide de la GRC. La municipalité a depuis mis le détecteur au rancart, car elle n'avait pas les ressources nécessaires pour le faire fonctionner.

**2.160** Nous avons constaté que la capacité des équipements CBRN achetés et le niveau de formation requis pour les faire fonctionner variaient considérablement. Ces écarts pourraient occasionner des problèmes pour ce qui est de l'interopérabilité et de la capacité d'intensification des actions. Par exemple, nous avons relevé des différences entre les niveaux de protection et la durée de port des diverses combinaisons et appareils respiratoires. En outre, la capacité de détecter et de quantifier avec exactitude un vaste éventail de produits chimiques et biologiques varie aussi d'un appareil à l'autre.

**2.161 Élaboration d'une nouvelle stratégie.** Sécurité publique et Protection civile Canada vient de rédiger l'ébauche d'une stratégie nationale d'intervention en cas d'incidents CBRN. Cette stratégie a pour but la collaboration avec les provinces et les territoires, les organismes de normalisation et l'industrie en vue de définir des normes relatives à la capacité des équipements et des lignes directrices visant les agents CBRN. Pour atteindre cet objectif, l'IRTC et Sécurité publique et Protection civile Canada vont apporter leur concours à la construction d'une capacité de mise à l'essai et d'évaluation au Centre de technologie antiterroriste (CTA) à Suffield, en Alberta, laquelle servira aux premiers intervenants, aux pouvoirs publics et à l'industrie.

**2.162** En octobre 2004, les représentants de l'Initiative de recherche et de technologie CBRN ont entrepris des négociations avec ceux du Centre de technologie antiterroriste sur la façon de mettre à l'essai et d'évaluer les équipements et les technologies CBRN. Sécurité publique et Protection civile Canada communiquera aux premiers intervenants toute norme qui sera établie par suite de ces négociations.

**2.163 Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait jouer un rôle de chef de file dans l'élaboration de normes reconnues à l'échelle nationale pour les équipements utilisés dans la lutte contre les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Le Ministère devrait en outre s'employer à harmoniser ces normes avec celles des États-Unis.

**Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada.** Les travaux sont en cours. SPPCC participe à l'Initiative de recherche et de technologie chimique, biologique, radiologique et nucléaire (IRTC) afin d'établir des normes sur l'équipement CBRN. Dans le cadre de l'IRTC, SPPCC élabore un cadre qui orientera les travaux à cet égard en collaboration avec les intervenants clés, notamment les autres ministères fédéraux, les provinces et territoires, le département américain de la Sécurité intérieure, l'industrie, les organismes de normalisation et les intervenants de première ligne.

**2.164 Peu de premiers intervenants ont été formés.** Dans le budget de 2001, une somme de 59 millions de dollars sur cinq ans était allouée pour former les premiers intervenants. Sous la direction du Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC), six ministères ont reçu le mandat d'élaborer un programme de formation CBRN destiné aux premiers intervenants. De la somme allouée, un montant de 11,2 millions de dollars a été réservé au Collège de la protection civile du Canada, qui relevait à l'époque du BPIEPC, et un montant de 21 millions de dollars à Santé Canada. Nous nous attendons à ce que les programmes de formation soient fondés sur une évaluation des risques et structurés de sorte que les formations soient efficaces et données en temps opportun.

**2.165** Nous avons relevé des problèmes dans le programme de formation destiné aux premiers intervenants CBRN. Il y a eu d'importants retards dans la mise en œuvre des formations fédérales et seulement un petit nombre de premiers intervenants ont suivi une formation dans les grands centres urbains du pays. La structure de la formation pose aussi problème.

**2.166** Le Collège de la protection civile du Canada, de concert avec les ministères et d'autres organismes fédéraux, a reçu le mandat de concevoir et de mettre en œuvre un programme conjoint de formation CBRN. Une formation à quatre niveaux sur les agents CBRN a été élaborée. Les deux premiers niveaux (initiation et niveau élémentaire) visent surtout à sensibiliser les apprenants aux incidents CBRN et à leur faire connaître des techniques de survie en cas d'exposition à des agents CBRN. Les deux niveaux suivants (intermédiaire et avancé) portent sur les méthodes d'intervention et de neutralisation en cas d'incidents et s'adressent aux premiers intervenants traditionnels qui font partie des services d'incendie, de police ou d'urgences médicales. Les professionnels de la santé, comme le personnel hospitalier, n'ont pas été admis à bénéficier des cours de formation CBRN spécialisés du Collège, même si la demande de financement pour le programme de formation affirmait clairement la nécessité pour les professionnels de la santé de suivre une formation spécialisée dans ce domaine.

**2.167** Nous nous attendions à ce que le plan et le calendrier de formation soient arrimés à des scénarios de menaces et aux pertes qui y sont associées, que la priorité soit accordée à la formation destinée aux villes à risque élevé, et qu'un échéancier soit défini en vue d'atteindre la capacité souhaitée. Bien que le Collège n'ait pas officiellement demandé une analyse des menaces et des risques par région avant avril 2004, il a mis à profit les renseignements disponibles pour recenser les villes à haut risque et leur donner accès, en priorité, à la formation. C'est l'ampleur de la formation qui a posé problème.

**2.168** Les premiers niveaux de formation, dits « d'initiation et élémentaire », visent à faire connaître aux premiers intervenants les menaces, mais ne présentent pas de techniques d'atténuation. Selon le groupe conjoint de formation, environ 100 000 premiers intervenants doivent réussir ce niveau de formation de base. En octobre 2003, le Collège avait donné le cours de niveau élémentaire à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, et à Winnipeg, au Manitoba. Le Collège nous a fait savoir qu'il avait aussi formé 176 formateurs pour donner le cours de niveau élémentaire. À ce jour, il a fourni 474 trousseaux de formation à ces formateurs. Le Collège prévoyait ensuite mettre les trousseaux sur cédérom. Il nous a maintenant fait savoir que le cours serait donné en ligne sur le Web. Le Collège propose aussi de donner son cours d'initiation sur le Web.

**2.169** Les cours de niveau avancé visent à former les premiers intervenants sur la façon de travailler dans un environnement CBRN. Une stratégie n'a pas encore été élaborée pour arrimer les besoins en formation des équipes de premiers intervenants aux niveaux de capacité d'intervention souhaités. Le Collège n'a pas non plus répondu au besoin de remise à niveau et de requalification en prévision de la rotation du personnel.

**2.170** Ce qui a nui à la conception de la formation, c'est le fait qu'un concept d'opérations en cas d'incident CBRN n'a jamais été défini. Ni le Collège ni les formations qu'il offre à l'heure actuelle ne donnent des renseignements sur le système de commandement des interventions, même si un certain nombre de

provinces ont recours à ce système pour encadrer leurs interventions au cours d'un incident CBRN, ainsi qu'au nouveau Système national d'intervention en cas d'urgence de Sécurité publique et Protection civile Canada.

**2.171** Selon la demande de financement, le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile devait coordonner l'initiative de formation CBRN en collaboration notamment avec la GRC, Santé Canada et la Défense nationale. Nous avons été informés que Santé Canada avait commencé à préparer ses propres cours à l'intention du personnel médical en juillet 2003.

**2.172** Selon la demande de financement pour la formation, le public cible avait été estimé à 6 000 premiers intervenants pour les cours de niveau intermédiaire et à 2 000 pour les cours de niveau avancé. Avec ses partenaires du gouvernement fédéral, le Collège ne dispose pas d'un plan adéquat pour donner, en temps opportun, les cours de niveau intermédiaire ou avancé aux premiers intervenants qui en auraient besoin. Jusqu'à l'automne 2004, le Collège avait formé 134 premiers intervenants de niveau intermédiaire et 63 de niveau avancé. Le Collège prévoit donner la formation intermédiaire à Ottawa cinq fois par année et compte offrir plus de cours à l'avenir.

**2.173 Recommandation.** De concert avec d'autres ministères et organismes fédéraux responsables de la formation en intervention d'urgence chimique, biologique, radiologique ou nucléaire, Sécurité publique et Protection civile Canada devrait revoir les objectifs de la formation destinée aux premiers intervenants et la prestation de cette formation.

**Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada.** Le Ministère a formé un groupe d'examen stratégique chargé de résoudre des questions clés touchant l'élaboration et la prestation de la formation CBRN. Il établira un plan stratégique qui précisera les objectifs, le mode de prestation et de suivi et les mesures de responsabilisation liés à ce programme. Ce plan devrait être terminé d'ici la fin de l'année 2005.

#### **Il faut une stratégie fédérale pour mettre les plans d'intervention à l'essai**

**2.174** Nous nous attendions à ce que les plans d'intervention du gouvernement fédéral soient régulièrement mis à l'essai, en partie et au complet, et que les plans soient revus en fonction des résultats obtenus.

**2.175** La politique de sécurité nationale prévoit la tenue d'exercices nationaux et internationaux réguliers auxquels participeront des civils et des militaires en vue d'évaluer si le système national est capable de faire face à divers scénarios d'urgence. À notre avis, des mises à l'essai partielles et complètes des plans d'intervention sont garants de l'efficacité des plans.

**2.176** Les ministères ont mis à l'essai des volets de leurs plans d'intervention; nous avons constaté que plusieurs exercices nationaux avaient été menés depuis le 11 septembre 2001. Les ministères fédéraux ont certes participé à des exercices qui intègrent les plans du gouvernement fédéral, en cas d'attaque CBRN, aux plans d'intervention des provinces et des municipalités, mais le gouvernement fédéral n'a pas défini de stratégies ni de critères pour

encadrer sa participation à ces exercices. Nous avons constaté des retards et des déficiences dans les analyses postérieures et dans la mise en œuvre des recommandations. Par exemple, l'analyse définitive de l'exercice TOP OFF II, un exercice de simulation canado-américain destiné aux cadres supérieurs, a été distribuée 13 mois après la fin de l'exercice.

**2.177** Dans le budget de 2001, des ressources supplémentaires n'ont pas été débloquées pour financer les exercices ou la formation de gestionnaires des mesures d'urgence. Nous n'avons pas retracé de fonds qui auraient été mis de côté, dans le cadre du programme, pour financer des exercices de simulation. On nous a fait savoir que tous les crédits qui avaient servi jusqu'à maintenant à financer des exercices provenaient d'autres programmes. Ainsi, l'ancien ministre du Solliciteur général a consacré une partie de son budget de formation au financement des exercices TOP OFF II.

**2.178** La Division des exercices nationaux a été créée lors de la restructuration de Sécurité publique et Protection civile Canada. Elle est chargée d'élaborer des lignes directrices pour organiser des exercices.

**2.179 Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait définir un plan et un budget à long terme pour effectuer des exercices nationaux.

**Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada.** La Division des exercices nationaux a été créée au sein de SPPCC. Des travaux ont déjà été entrepris en vue d'établir un plan à long terme et une stratégie de financement pour le Programme national d'exercices. Pour ce faire, il faudra prévoir plusieurs étapes, y compris des consultations et des validations, tout en continuant de tenir des initiatives internationales complexes comme Triple Play. La consolidation des leçons apprises et leur prise en compte dans l'établissement des priorités à venir sont des éléments essentiels du Programme national d'exercices.

### **Les dépenses pour la protection des infrastructures essentielles n'ont pas été bien gérées**

**2.180** Les infrastructures essentielles du Canada sont le pivot de notre économie nationale. Elles sont essentielles à la santé des Canadiens, à leur sécurité, à leur bien-être économique et au bon fonctionnement du gouvernement. Elles se trouvent dans les secteurs de l'énergie et des autres services publics, des communications et des technologies de l'information, des systèmes financiers, de la santé, de l'alimentation, de l'eau, des transports, de la sécurité, des pouvoirs publics et de la fabrication.

**2.181** Dans le budget de 2001, un montant de 190 millions de dollars a été alloué pour la création d'un nouveau programme de protection civile et de protection des infrastructures essentielles, coordonné par le BPIEPC, pour un groupe de 12 ministères. La moitié de ces fonds a été allouée au BPIEPC.

**2.182** Ce programme avait pour objectif d'accroître la capacité des organismes fédéraux à protéger les infrastructures essentielles du pays contre

toute attaque. Nous nous attendions à ce que les fonds consacrés à ce programme soient répartis en fonction d'une analyse des risques.

**2.183** Or, aucune analyse des menaces ou des risques n'a été effectuée avant l'affectation des fonds. Un comité de fonctionnaires a été mis sur pied afin d'étudier les propositions soumises par les ministères et organismes; il a formulé une recommandation au Conseil du Trésor.

**2.184** Nous avons examiné les trois organismes qui ont reçu la majeure partie du financement : le BPIEPC, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et la GRC, qui ont reçu au total 80 p. 100 (152,5 millions de dollars) du budget total. Nous avons constaté ce qui suit :

- les fonds ont été accordés au Centre de la sécurité des télécommunications selon des critères raisonnables;
- la GRC se sert des fonds alloués pour élargir ses programmes de sécurité cybernétique, ce qui est conforme aux autorisations reçues du Conseil du Trésor.

**2.185** Nous avons constaté que les fonds alloués au BPIEPC ont été affectés à cinq initiatives thématiques :

- mettre en bon état les infrastructures du gouvernement du Canada;
- améliorer les partenariats fédéraux, provinciaux et internationaux;
- renforcer la capacité opérationnelle nationale;
- élaborer et mettre en œuvre des programmes ciblés;
- perfectionner le cadre d'orientation.

Nous n'avons cependant pas trouvé de preuves qu'une analyse des risques a été menée pour justifier la décision d'accorder au BPIEPC la moitié de l'enveloppe de 190 millions de dollars, ni pour expliquer la manière dont ce financement a été réparti entre les cinq initiatives.

**2.186** Dans le cadre de l'ensemble du programme, le BPIEPC devait se charger de la coordination. Il devait collaborer avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour recommander l'allocation de fonds à des ministères donnés. Il était aussi chargé de faire rapport annuellement au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les résultats obtenus par le programme de protection civile et de protection des infrastructures essentielles.

**2.187** Lors de notre vérification, le BPIEPC avait préparé un rapport annuel intégré sur le programme de protection des infrastructures essentielles mis en place par l'initiative gouvernementale en matière de sécurité publique et de lutte au terrorisme, comme il se devait de le faire. Nous avons constaté que, étant donné qu'il s'agissait d'un premier rapport, la majeure partie des activités qui y sont présentées concernait la participation à des réunions ou l'élaboration de cadres de planification. Le BPIEPC a organisé trois réunions en 2003 pour discuter d'un cadre commun d'évaluation. Ce cadre est maintenant prêt. Rien ne nous permet de conclure qu'il y a eu des réunions supplémentaires de coordination.

**2.188** Les ministères devaient remettre les informations nécessaires en vue de la préparation d'un deuxième rapport en septembre 2004. Cependant, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un modèle révisé de rapport le 17 décembre 2004.

**2.189** Les fonctionnaires n'ont pas été en mesure de chiffrer la portion du financement alloué au BPIEPC ayant servi à financer le programme de protection des infrastructures essentielles, pas plus que les fonds non utilisés. Quand nous avons interrogé le personnel du BPIEPC, de la Défense nationale et de Sécurité publique et Protection civile Canada, personne ne savait avec certitude si les fonds avaient été reportés à d'autres exercices ou avaient servi à financer d'autres programmes. Les responsables du programme nous ont déclaré qu'ils estimaient que 10 millions de dollars sur un budget de 35 millions de dollars n'avaient pas été utilisés au cours des deux premières années; toutefois, nous n'avons pas été en mesure de confirmer cette affirmation.

**2.190** Nous avons pu constater que les problèmes de surveillance des dépenses étaient en partie attribuables au fait que le personnel du BPIEPC n'avait pas facturé ses travaux sous les bons codes financiers. Or, la direction n'a pas été en mesure de régler ce problème. Nous sommes d'avis qu'il manquait des contrôles de gestion de base. Nous avons été informés que le programme pourrait ne pas recouvrer les crédits inutilisés.

**2.191** Sécurité publique et Protection civile Canada a admis qu'il avait déjà éprouvé des problèmes par le passé. Le Ministère s'emploie à élaborer un plan stratégique coordonné qui prévoit des objectifs et des priorités visant au renforcement de la capacité; à superviser la mise en œuvre du plan; à recenser et à combler les lacunes dans la préparation des moyens de secours; et, dans le respect des normes et des lignes directrices établies, à évaluer l'efficacité des dépenses.

**2.192** Nous donnons notre appui à la solution proposée par Sécurité publique et Protection civile Canada pour régler les problèmes recensés.

**2.193** **Recommandation.** Sécurité publique et Protection civile Canada devrait réévaluer ses programmes de protection civile et de protection des infrastructures essentielles du pays et fonder sa stratégie sur une analyse des risques.

**Réponse de Sécurité publique et Protection civile Canada.** SPPCC travaille avec ses partenaires (autres ministères fédéraux, provinces, territoires, secteur privé et États-Unis) à l'élaboration d'une stratégie nationale et d'un plan de travail national fondés sur la gestion du risque. Il est difficile d'évaluer les risques en matière de protection des infrastructures essentielles (PIE) étant donné que la capacité de préparation et de sécurité des dix secteurs nationaux varie. Les représentants fédéraux (y compris le personnel de SPPCC) ont collaboré avec leurs homologues américains afin de mettre au point des méthodes d'évaluation des risques en matière de PIE dans le cadre de la mise en œuvre du Programme technique de sécurité publique du Canada et des États-Unis. Les méthodes établies orienteront les

évaluations du risque dans les deux pays. Elles seront l'une des contributions aux stratégies nationales de PIE respectives et complémentaires des deux pays.

## Conclusion

**2.194** La création de Sécurité publique et Protection civile Canada a été le point de départ de l'intégration et du renforcement des programmes de protection civile. Toutefois, le Ministère étant relativement jeune, l'objectif est loin d'être atteint.

**2.195** Avant la réorganisation, la mauvaise planification des programmes avait nui au financement en faveur des premiers intervenants alloué dans le cadre de l'initiative du budget de 2001 en matière d'antiterrorisme. Le renforcement de la capacité d'intervention repose sur la coordination des procédures, des équipements et de la formation. Les programmes de formation fédéraux accusent un retard par rapport à l'équipement qui est acheté par les provinces, et la stratégie de coordination et d'intégration des interventions des différents pouvoirs publics et des régions est encore en chantier. Dans le cadre du financement de l'initiative, chacun des volets a été élaboré isolément au lieu d'être mis sur pied en vue de se renforcer les uns les autres.

**2.196** Les fonds destinés à l'achat d'équipement pour les premiers intervenants ont été alloués sans une analyse des menaces et des risques. Par conséquent, ces fonds n'ont pas été alloués de manière appropriée. Nous avons constaté que des équipements destinés à combler des besoins semblables avaient été achetés sans qu'il y ait uniformité de prix et de qualité. Fait encore plus important, les autorités n'ont pas saisi l'occasion de créer un bassin national d'équipements compatibles et interopérables.

**2.197** Les premiers intervenants avaient indiqué que la formation était leur besoin le plus pressant, mais les programmes fédéraux n'ont permis de former, aux niveaux intermédiaire et avancé, qu'un petit nombre de premiers intervenants malgré l'allocation de sommes importantes. Une fois de plus, des analyses des menaces et des risques n'ont pas été effectuées avant que les objectifs des programmes de formation soient établis.

**2.198** Le nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada doit relever plusieurs défis pour atteindre les objectifs établis par le gouvernement. Il sera important de veiller à ce que le Ministère possède les autorisations, les structures et les ressources qui conviennent pour régler les problèmes actuels et à venir. La haute direction est consciente de la nécessité d'éviter de se retrouver dans la situation qui a donné lieu aux problèmes qui ont affecté le BPIEPC au cours de son existence, et des défis que cela présente.

**2.199** De plus, le nouveau ministère doit revoir bon nombre des décisions prises par le BPIEPC. À notre avis, si tous les secteurs de l'administration fédérale ne lui donnent pas un appui indéfectible, Sécurité publique et

Protection civile Canada mettra des années à atteindre tant les objectifs qu'il s'est fixés que ceux qui lui sont demandés. Dans ce cas, les déficiences dans la capacité d'intervention d'urgence du Canada persisteront.

**2.200** Nous avons aussi évalué les grandes améliorations apportées à la sûreté du transport aérien. Transports Canada n'a pas satisfait à nos critères de vérification pour ce qui est de la surveillance exercée sur le système de sûreté du transport aérien. Il a élargi les services d'inspection de sécurité et amélioré la formation; par contre, nous ne sommes pas en mesure de confirmer que le nombre d'inspecteurs déployés et la fréquence des inspections suffisent, étant donné que le programme n'est pas fondé sur une analyse documentée des risques. Le dispositif d'inspection et d'application de la loi n'a pas été conçu pour réglementer des organismes fédéraux comme l'Administration canadienne de sûreté du transport aérien (ACSTA).

**2.201** L'ACSTA a été mise sur pied pour administrer et mettre en œuvre plusieurs volets de la sûreté du transport aérien qui ont été élargis de manière importante par l'initiative du budget de 2001. Une somme d'environ un milliard de dollars a été consacrée à l'acquisition et à l'installation d'équipements destinés à détecter des explosifs. Nous avons constaté que la mise en œuvre du programme de système de détection des explosifs s'était jusqu'à maintenant bien déroulée.

**2.202** Nous avons constaté que les programmes de sécurité maritime avaient bien progressé et respectaient la plupart de nos critères. Nous avons remarqué que des analyses des menaces et des risques servaient à l'affectation des fonds aux secteurs prioritaires. Cependant, il faudra sans doute faire des efforts financiers supplémentaires pour combler les lacunes dans les moyens d'intervention. La mise en œuvre du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires se déroule généralement bien, même si, dans ce domaine aussi, la réussite pourrait à l'avenir dépendre de la disponibilité des ressources.

## À propos de la vérification

### Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer si :

- la surveillance exercée par Transports Canada sur le système de sécurité aérienne était adéquate;
- Transports Canada et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) avaient bien administré les volets visant l'acquisition et l'instauration des Systèmes de détection d'explosifs dont ils avaient respectivement la responsabilité;
- les projets d'équipement de surveillance maritime étaient administrés comme il se doit et si le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires avait été mis en œuvre conformément au plan établi par le gouvernement;
- les programmes de protection civile fédéraux étaient administrés comme il se doit.

### Étendue et méthode

Il s'agit de la seconde vérification sur l'initiative d'amélioration de la sécurité publique du gouvernement présentée dans le budget de 2001. Le premier rapport de vérification a été déposé en mars 2004. Le présent rapport porte sur l'intégrité de l'ensemble du système de sécurité du transport aérien; les dépenses d'immobilisations visant les systèmes de détection d'explosifs et les systèmes de surveillance maritime; la mise en œuvre du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires; et les programmes de protection civile.

La vérification a été axée sur les ministères et les organismes qui sont le fer de lance de la mise en œuvre et de la surveillance de ces programmes. Elle concerne, notamment,

- l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien
- l'Agence de santé publique du Canada
- le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile
- la Défense nationale
- la Gendarmerie royale du Canada
- Pêches et Océans Canada (surtout la Garde côtière canadienne)
- Santé Canada
- le Secrétariat du Conseil du Trésor
- Sécurité publique et Protection civile Canada
- le Solliciteur général du Canada
- Transports Canada.

Notre vérification ne concerne que les programmes fédéraux et ne vise pas les plans de protection civile ni la capacité des autres administrations publiques.

### Critères

Notre vérification était fondée sur les critères suivants :

- Le système de sûreté du transport aérien devrait reposer sur une évaluation des risques adéquate.
- Transports Canada devrait prendre les mesures nécessaires au respect de ses règles de sécurité. Il faut notamment :
  - des formations adéquates et un nombre suffisant d'inspecteurs;
  - une fréquence des inspections qui convienne;

- des contrôles de qualité des inspections;
- des analyses des cas de non-respect des règles;
- des mesures correctives pour régler les problèmes récurrents ou systémiques.
- Les solutions en présence concernant les équipements et les marchés publics devraient avoir été évaluées dans les règles.
- Les contrôles visant le calendrier et le budget ainsi que la communication de l'information devraient tenir compte du fait qu'il s'agit de projets dont les coûts d'immobilisations excèdent 100 millions de dollars.
- Les équipements acquis devraient respecter les normes et les objectifs de Transports Canada, conformément aux plans d'acquisition et aux modalités des contrats.
- Les exploitants devraient respecter les normes établies par Transports Canada pour la détection de menaces simulées et la projection d'images de menace.
- Transports Canada devrait atténuer les risques que représente la mise en service du système de détection des explosifs pour le bon fonctionnement de l'ensemble du système de sécurité du transport aérien.
- Les projets devraient être conformes aux pratiques exemplaires et aux normes relatives à la gestion de projets.
- Les ministères devraient veiller à faire respecter les pratiques exemplaires relatives à l'adjudication des marchés publics et les règles à cet égard.
- Il devrait y avoir une chaîne de commandement clairement établie pour les interventions d'urgence fédérales et nationales.
- Les plans d'intervention fédéraux devraient être fondés sur des analyses des menaces et des risques.
- Les moyens d'interventions fédéraux devraient être harmonisés avec les menaces et les scénarios de pertes qui ont été approuvés.
- Il devrait y avoir des lignes directrices fédérales relatives aux équipements destinés aux premiers intervenants, qui préciseraient les normes de rendement minimales et les exigences liées à l'interopérabilité, ainsi que les protocoles de mise à l'essai.
- La formation destinée aux premiers intervenants devrait :
  - être arrimée aux plus récentes analyses des menaces et des risques;
  - être donnée en temps opportun;
  - être ciblée et donnée en fonction des priorités;
  - prévoir une requalification périodique.
- Les plans d'intervention fédéraux devraient :
  - être mis à l'essai et évalués régulièrement;
  - être intégrés au sein des diverses administrations publiques;
  - être révisés en fonction des analyses effectuées après les incidents et les exercices.

### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Premier directeur principal : Peter Kasurak

Directeur principal : Gordon Stock

Directeur : Edward Wood

Dawn-Alee Fowler

Anthony Levita

Carol McCalla

Mark Carroll

Sami Hannoush

Steven Mariani

Jacinthe Pépin

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



# Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2005

## Table des matières principale

	Message de la vérificatrice générale du Canada Points saillants
<b>Chapitre 1</b>	Ressources naturelles Canada — La gouvernance et la gestion stratégique
<b>Chapitre 2</b>	La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et protection civile
<b>Chapitre 3</b>	Bureau des passeports — Les services de passeport
<b>Chapitre 4</b>	Défense nationale — L'initiative C4ISR à l'appui du commandement et du contrôle
<b>Chapitre 5</b>	L'évaluation de certains rapports ministériels sur le rendement
<b>Chapitre 6</b>	Affaires indiennes et du Nord Canada — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest

