

2005



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

AVRIL

Message de
la vérificatrice générale du Canada

Points saillants



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.

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

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2005
N° de catalogue FA1-2005/1-0F
ISBN 0-662-79337-4





Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon deuxième rapport de 2005 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le présent rapport contient un addenda qui reproduit textuellement les pétitions en matière d'environnement et les réponses des ministres à celles-ci, reçues en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et couvrant la période du 1^{er} juillet 2004 au 4 janvier 2005.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 5 avril 2005



Message de
la vérificatrice générale
du Canada



Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Message de la vérificatrice générale du Canada

Reddition de comptes à l'égard des activités liées à la sécurité et au renseignement : de nouveaux défis pour le Parlement

Les activités du gouvernement fédéral dans le domaine de la sécurité et du renseignement ont pris beaucoup d'ampleur au cours des dernières années, en particulier depuis le 11 septembre 2001. Le gouvernement y consacre aujourd'hui plus d'un milliard de dollars par année.

Le Parlement a besoin d'information objective pour déterminer si les fonds publics sont bien dépensés et bien gérés. À titre de vérificatrice générale, j'ai la tâche de fournir cette information, dans nos rapports de vérification de gestion, pour la plupart des activités exercées par le gouvernement.

Les activités liées à la sécurité et au renseignement créent des problèmes particuliers au moment de transmettre, par le processus normal de dépôt de rapports, de l'information au Parlement et, après le dépôt, au grand public. En raison de leur nature même, ces activités doivent, sous plusieurs aspects, rester secrètes.

Ce dilemme s'est posé dans toute sa réalité lorsque nous préparions le chapitre 2 du présent rapport, chapitre qui porte sur l'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme. Ce chapitre traite notamment de certains aspects du système de sécurité des passagers aériens géré par Transports Canada et l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien.

Pour vérifier l'efficacité du système de sécurité des passagers aériens, Transports Canada a recours à une mesure, le taux d'échec des essais d'infiltration. Ce taux correspond au nombre de fois, en pourcentage, que les agents chargés du contrôle ne réussissent pas à repérer des « objets constituant une menace », par exemple des répliques de couteaux, d'engins explosifs ou d'armes à feu que des inspecteurs essaient de faire passer au poste de contrôle.

Comme cette information est classifiée « secrète », nous ne pouvons pas la communiquer. En tant que vérificatrice générale, je dois respecter les règles mises en place par le gouvernement pour protéger l'information.

Cependant, le Parlement doit relever un défi de taille s'il veut demander des comptes au gouvernement relativement aux activités liées à la sécurité et au renseignement. Prenons l'exemple du contrôle des passagers aux aéroports. Cette activité suppose qu'il faut soupeser différents éléments, tels que le niveau de sécurité désiré, le temps d'attente imposé aux passagers, le degré d'atteinte à la liberté individuelle que ces derniers sont disposés à tolérer et les coûts que les passagers et la société sont prêts à payer. Ces décisions de pondération sont du ressort du gouvernement, mais il revient au Parlement, au nom des Canadiens, de demander au gouvernement de rendre des comptes sur ces décisions.

Comment le Parlement peut-il examiner à fond les dépenses et les résultats concernant les activités liées à la sécurité et au renseignement si l'information importante est gardée secrète? Comment les députés peuvent-ils tenir un débat éclairé sur les questions touchant la sécurité et le renseignement?

Une des solutions possibles serait de créer un mécanisme, un comité du Parlement par exemple, qui serait lié par le secret et qui interviendrait au nom de tous les parlementaires. Le comité pourrait demander, aux organismes chargés de la sécurité et du renseignement, des rapports contenant de l'information classifiée. Ces rapports pourraient, par exemple, être transmis sous forme d'annexes sécurisées qui seraient jointes aux rapports sur les plans et les priorités et aux rapports sur le rendement. Le comité pourrait aussi recevoir de l'information d'autres organisations, comme le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité et le Bureau du vérificateur général du Canada, qui sont chargées d'examiner de près les activités de ces organismes au nom du Parlement.

De fait, nous croyons comprendre que le gouvernement envisage la possibilité de créer un tel mécanisme en s'inspirant de ce qui se fait au Royaume-Uni. Nous encourageons le gouvernement à agir sans perdre de temps sur cette question. Étant donné que la sécurité et le renseignement représentent dorénavant une part importante des activités du gouvernement fédéral, le Parlement devrait porter une attention éclairée à ces secteurs.

Il se trouve que quatre chapitres du présent rapport traitent d'activités gouvernementales ayant des répercussions sur la sécurité nationale. Nos vérifications portant sur l'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme, le Bureau des passeports et Ressources naturelles Canada ont touché à des questions de sécurité nationale ou de protection civile. La Défense nationale a mis sur pied une initiative, appelée « C4ISR », dont l'objectif est d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et des communications afin d'améliorer la prise de décisions sur les questions militaires. Cette initiative a elle aussi des répercussions sur la sécurité nationale, mais notre vérification a porté essentiellement sur la façon dont l'initiative était gérée.

L'initiative en matière d'antiterrorisme

Notre chapitre sur l'initiative en matière d'antiterrorisme annoncée par le gouvernement en 2001 porte essentiellement sur les programmes de protection civile, la sûreté du transport aérien et certains volets de la sécurité maritime. L'un des chapitres de notre rapport de mars 2004 traitait d'autres aspects de la sécurité nationale.

La capacité du Canada de réagir lorsque des situations d'urgence se présentent ou que des actes terroristes sont commis dépend de la capacité des administrations publiques fédérale, provinciales et municipales de coordonner efficacement les procédures, les achats d'équipements et la formation. Nous avons constaté que les stratégies d'intervention en cas d'urgence n'étaient pas intégrées et qu'elles étaient mal coordonnées.

Dans de nombreux cas, le niveau des dépenses consacrées à la protection civile n'était pas dicté par une analyse approfondie des menaces et des risques,

ce qui a entraîné une affectation peu judicieuse des fonds destinés à renforcer la capacité d'intervention en cas d'urgence. Par exemple, les autorités n'ont pas saisi l'occasion de créer un bassin national d'équipements compatibles et interopérables. En outre, même s'il aurait fallu former 6 000 personnes pour intervenir en cas d'incidents d'origine chimique, biologique, radiologique et nucléaire, moins de 200 personnes l'ont été jusqu'à présent.

Un nouveau ministère, Sécurité publique et Protection civile Canada, remplace le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile. Sans les autorisations, les structures et les ressources nécessaires, et sans l'appui solide et explicite de tous les secteurs du gouvernement fédéral, ce ministère mettra des années à atteindre les objectifs fixés par le gouvernement. D'ici là, les déficiences observées dans la capacité d'intervention d'urgence du Canada persisteront.

À la suite de la tragédie du 11 septembre 2001, le gouvernement a créé l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et lui a donné le mandat de gérer les aspects de la sûreté du transport aérien qu'il fallait élargir de manière radicale.

Nous avons constaté des progrès indéniables pour certains éléments importants de la sûreté du transport aérien, par exemple l'installation, au coût d'environ un milliard de dollars, de systèmes de détection des explosifs pour le contrôle des passagers et des bagages. Toutefois, d'autres éléments enregistrent de moins bons résultats. Transports Canada a étendu ses services d'inspection de sécurité et amélioré la formation. Cependant, comme il n'y a pas d'analyse étayée des risques, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si le nombre d'inspecteurs et la fréquence des inspections étaient appropriés.

En ce qui a trait aux programmes de sécurité maritime, nous avons constaté que les dépenses étaient fondées sur une analyse pertinente des menaces et des risques et que les fonds avaient été affectés aux secteurs à risque élevé. Cependant, il reste des lacunes à combler en matière de sécurité maritime, notamment dans la couverture du système radar conçu pour effectuer une surveillance continue des côtes canadiennes. Il reste à décider comment ces lacunes seront comblées et à quels coûts.

Les services de passeport

Pour voyager sans problème à l'étranger, les Canadiens doivent se munir d'un document de voyage officiel sûr et reconnu partout dans le monde. Depuis le 11 septembre 2001, le Bureau des passeports, qui est chargé de délivrer le livret bleu marine de 24 pages que les Canadiens connaissent bien, a dû faire face à de nouvelles demandes et répondre à des attentes plus élevées en matière de sécurité des passeports. Notre vérification a permis de constater que plusieurs secteurs demandaient une attention immédiate.

À notre avis, il y aurait lieu d'apporter de grandes améliorations aux processus suivis pour décider si les documents présentés avec la demande de passeport sont authentiques et donnent droit au passeport. Les « listes de surveillance » du Bureau des passeports sont incomplètes et, souvent, ne sont pas mises à jour en temps opportun parce que l'organisme n'a pas trouvé le moyen

d'obtenir automatiquement les données d'autres sources gouvernementales. La direction ne surveille pas suffisamment certaines fonctions de sécurité pour s'assurer qu'elles sont exercées de façon adéquate.

Le Bureau des passeports cherche à établir un équilibre entre la sécurité et le service aux clients. Il a établi des niveaux raisonnables de service, mais ses normes de service ne tiennent pas compte de mesures de sécurité clés.

En 2001, le coût d'un passeport est passé de 60 \$ à 85 \$, mais cette augmentation n'était pas en tous points conforme aux exigences de la politique du Conseil du Trésor. Par ailleurs, le Bureau des passeports n'est pas prêt à appliquer la nouvelle loi sur les frais d'utilisation. Il ne dispose pas d'informations fiables sur les coûts, n'a pas fait participer les clients à l'établissement des normes de service et n'a pas mis au point un mécanisme de règlement des différends au sujet des frais.

Au moment de notre vérification, le Bureau des passeports ne possédait pas les systèmes et les pratiques de gestion nécessaires pour relever les défis de l'avenir. Il doit procéder à une évaluation approfondie des risques liés à toutes ses activités, préparer un plan d'action et suivre de près la mise à exécution de ce plan.

Ressources naturelles Canada

Les industries axées sur les ressources naturelles procurent un emploi à plus d'un million de Canadiens et de Canadiennes. Elles représentent plus de la moitié de la base économique de quelque 600 collectivités rurales et éloignées, d'un océan à l'autre. Ressources naturelles Canada a manifestement un important rôle à jouer dans la réalisation des priorités du gouvernement. Il doit néanmoins s'acquitter en même temps des responsabilités que lui impose la loi.

Afin de s'assurer que les ressources humaines et financières sont attribuées aux priorités les plus pressantes, Ressources naturelles Canada doit se doter d'un plan stratégique général qui présente clairement la façon dont le Ministère compte s'y prendre pour atteindre ses objectifs. Le plan doit prendre en considération les menaces de l'extérieur et les occasions à saisir, les ressources disponibles, ainsi que les forces et les faiblesses organisationnelles. Il doit décrire dans le détail les objectifs, les priorités et les résultats prévus. Le Ministère doit aussi adopter une stratégie cohérente pour l'élaboration du plan d'activités de chacun de ses secteurs. Pour bien canaliser ses efforts, Ressources naturelles Canada doit pouvoir disposer de bons processus de gouvernance et de gestion à l'échelle ministérielle.

La sécurité publique est une priorité stratégique de tous les secteurs de Ressources naturelles Canada : les forêts, les sciences de la Terre, l'énergie, les minéraux et les métaux. Le Ministère est responsable, à l'échelle fédérale, de la planification et de la coordination de l'intervention du gouvernement fédéral en cas d'urgence liée aux ressources naturelles, y compris les pannes de courant majeures, les feux de forêt et les catastrophes minières.

Lors de notre examen de la gestion de la protection civile au sein de Ressources naturelles Canada, nous avons constaté qu'il y avait largement place à amélioration. Le Ministère doit adopter une approche plus cohérente pour évaluer les risques dans l'ensemble des secteurs et s'assurer qu'il y a des plans d'urgence adéquats dans toutes les sphères de responsabilité.

Une initiative clé de la Défense nationale

La Défense nationale a entrepris une importante initiative visant à améliorer la façon de recueillir, de traiter et d'exploiter les informations militaires pour le commandement et le contrôle. Le Ministère prévoit investir près de 10 milliards de dollars d'ici 2015 dans l'initiative C4ISR (pour « Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance », soit commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance). Cette initiative vise à faciliter la transformation des technologies de l'information.

L'un des objectifs de l'initiative est de rendre le commandement et le contrôle plus rapides et efficaces grâce à l'amélioration de l'information servant à la prise de décisions. Pour jouer un rôle constructif dans les opérations aux côtés d'autres pays tels que les partenaires du NORAD et de l'OTAN, il faut que les Forces canadiennes se tiennent au courant des concepts militaires et suivent le rythme des progrès technologiques.

L'initiative C4ISR est complexe et coûteuse. Notre vérification a permis de constater que la Défense nationale a pris un bon départ pour ce qui est de la mettre en œuvre. Néanmoins, même si le Ministère a déjà dépensé 4 milliards de dollars pour divers projets C4ISR, il manque encore certains éléments essentiels à la réussite de l'initiative, comme les normes et définitions communes. Sans ces éléments, des systèmes pourraient être redondants ou incompatibles, ce qui entraînerait des coûts supplémentaires.

La Défense nationale reconnaît qu'elle doit mener le C4ISR comme une entreprise conjointe de ses trois composantes, c'est-à-dire la Marine, l'Armée de terre et la Force aérienne, et cela, afin de profiter d'économies d'échelle et de produire des systèmes interopérables et pleinement intégrés. Notre vérification a toutefois permis de constater que le Ministère doit faire davantage pour mieux coordonner les efforts et répondre aux attentes conjointes.

La mise en valeur des ressources dans le Nord

Un chapitre du Rapport est consacré au rôle joué par le gouvernement fédéral, en particulier le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en ce qui concerne la mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest.

Lors de la signature des accords de revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest et de l'adoption de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* il y a sept ans, le gouvernement fédéral a créé une série d'offices de réglementation chargés de gérer les demandes et la délivrance de permis de mise en valeur des ressources et de réglementer l'utilisation des eaux et des terres pour protéger l'environnement.

Affaires indiennes et du Nord Canada avait alors décidé que la meilleure chose à faire était de laisser ces offices administrer le processus eux-mêmes. Il est temps de revoir cette approche.

Aux termes de la *Loi*, le Ministère a le pouvoir de donner certaines instructions aux offices de réglementation, pouvoir qu'il a choisi de ne pas exercer. Pourtant, cela lui permettrait de voir à ce que les éléments nécessaires au fonctionnement harmonieux soient en place, notamment des normes sur la qualité de l'eau et des lignes directrices pour faciliter l'interprétation des principaux termes de la *Loi*.

Le manque d'orientation et de reddition de comptes adéquate, combiné à une gestion déficiente, est en partie à l'origine du climat d'incertitude et d'instabilité qui nuit à l'investissement dans les ressources non renouvelables et, de ce fait, au développement économique des Territoires du Nord-Ouest.

Les rapports ministériels sur le rendement

Les Canadiens veulent savoir ce qu'ils obtiennent en contrepartie de leurs impôts et ce que le gouvernement fait pour eux. Pour bien surveiller les programmes et les services publics, il est important que les parlementaires disposent d'information exacte et à jour sur les dépenses du gouvernement et les résultats obtenus. De bons rapports de rendement constituent un excellent moyen pour les parlementaires et les Canadiens d'obtenir du gouvernement qu'il rende des comptes.

Chaque automne, quelque 90 ministères et organismes fédéraux présentent au Parlement des rapports sur leur rendement. Ces rapports font état des réalisations des organisations à la fin de l'exercice en regard des engagements pris dans leurs plans respectifs de l'exercice précédent.

Depuis un certain temps, le Parlement cherche à améliorer la qualité de l'information donnée dans ces rapports sur le rendement. Mon bureau appuie les efforts du Parlement dans ce sens. En 1997, nous avons examiné l'état d'avancement du mécanisme redditionnel du gouvernement. Nous avons alors constaté que le cadre redditionnel était rudimentaire, mais qu'il était tout de même satisfaisant et prometteur. Cependant, la vérification de suivi que nous avons effectuée en 2000 nous avait permis de constater que la qualité des rapports sur le rendement des ministères et des organismes s'était bien peu améliorée.

En 2002, nous avons présenté un modèle d'évaluation des rapports sur le rendement. Nous avons appliqué ce modèle aux rapports de neuf ministères et les résultats de cet exercice ont été communiqués en 2003. Nous avons alors relevé quelques pratiques prometteuses, mais nous avons constaté que dans l'ensemble, la plupart des rapports ne répondaient pas aux critères de notre modèle.

C'est la deuxième fois que nous évaluons un échantillon de rapports sur le rendement à l'aide de notre modèle, à savoir les rapports d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Ressources naturelles Canada. En 1995, ces ministères avaient participé à un projet visant à rehausser

la qualité des rapports. Nous avons examiné les progrès réalisés depuis dix ans ainsi que ceux réalisés depuis 2002, et nous les avons comparés. Les résultats sont décevants.

Si les ministères ne redoublent pas d'efforts à ce chapitre et que les comités parlementaires n'examinent pas les rapports de manière plus approfondie, il faudra non pas des années mais bien des décennies avant de voir une nette amélioration des rapports sur le rendement. À mon avis, les progrès observés sont insuffisants : le Parlement et les Canadiens n'ont toujours pas les outils nécessaires pour vraiment tenir les ministères et les organismes responsables de leur rendement.

