

2002



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

DÉCEMBRE

Chapitre 10
Ministère de la Justice — Les coûts liés à la
mise en œuvre du Programme canadien des
armes à feu



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

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

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

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

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

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

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-18F
ISBN 0-662-88026-9



Chapitre

10

Ministère de la Justice

Les coûts liés à la mise en œuvre du
Programme canadien des armes à feu

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agrés.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Les exigences actuelles concernant la propriété et l'enregistrement d'une arme à feu sont plus rigoureuses	3
Les gouvernements fédéral et provinciaux devaient assumer conjointement diverses responsabilités	4
Objet de la vérification	5
Observations	6
Entraves à la reddition de comptes	6
Il n'y a pas eu de désignation d'un centre unique de responsabilité pour le Programme	6
Le coût prévu du Programme est passé de 119 millions de dollars à plus d'un milliard de dollars	7
Contrairement à ce qui avait été promis, le Programme ne s'autofinancera pas	7
Depuis le début du Programme, l'information financière présentée au Parlement a été insuffisante	8
Les crédits supplémentaires ont été mal utilisés	9
Il n'y a pas eu comptabilisation de tous les coûts du Programme	10
L'information financière fournie ne présente pas fidèlement tous les coûts	11
Historique de l'escalade des coûts	12
En 1996, le Ministère a reconnu que les hypothèses sur lesquelles reposaient ses demandes de financement n'étaient pas réalistes	12
En mai 1998, les coûts du Programme ont été estimés à environ 544 millions de dollars	13
En février 2000, l'estimation des coûts du Programme avait été portée à 764 millions de dollars	14
En mai 2000, l'estimation des coûts du Programme était passée à plus de 1 milliard de dollars	15
En février 2001, il y a eu approbation d'un nouveau plan de restructuration du Programme	16
Le Programme était devenu trop réglementé	16
La restructuration comprend le remplacement d'un système informatique dispendieux et vieux de trois ans	17
Certaines responsabilités sont rapatriées au ministère de la Justice	18
La non-conformité aux processus d'approbation du Conseil du Trésor a contribué aux problèmes	19
La médiocrité de la gestion a contribué à l'escalade des coûts	19
La gestion des recettes et des remboursements présentait des lacunes	20
Conclusion et recommandations	20
À propos de la vérification	23



Ministère de la Justice

Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Points saillants

10.1 Le ministère de la Justice n'a pas fourni au Parlement toute l'information dont il avait besoin pour examiner efficacement le Programme canadien des armes à feu et pour en rendre compte. Il a fourni de l'information financière et des explications insuffisantes pour justifier l'augmentation formidable du coût du Programme.

10.2 En 1995, le Ministère a déclaré au Parlement que la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu coûterait 119 millions de dollars, montant qui serait compensé par la perception de droits de 117 millions de dollars. Nous avons demandé au Ministère de nous fournir de l'information sur les coûts et les recettes du Programme au cours de la période de 1995-1996 à 2001-2002. Selon l'information fournie, le Ministère a consacré 688 millions de dollars à ce programme et a perçu des droits d'environ 59 millions de dollars après remboursement. Nous pensons que cette information ne présente pas fidèlement le coût du Programme pour le gouvernement.

10.3 En 2000, le ministère de la Justice a estimé qu'en 2004-2005 il consacrerait au moins un milliard de dollars au Programme et qu'il percevrait des droits de 140 millions de dollars après remboursement. Ce montant ne comprend pas toutes les répercussions financières pour le gouvernement. Le Ministère n'a pas déclaré non plus au Parlement l'ensemble des coûts du Programme, comme l'exige la politique de réglementation du gouvernement.

10.4 Le Ministère a fait état de nombreux facteurs pour expliquer l'augmentation des coûts, notamment le retard important accusé dans la rédaction des règlements, le fait que certaines provinces ont décidé de ne pas participer au Programme, la nécessité de mettre sur pied d'autres initiatives, l'utilisation d'hypothèses inexactes pour la prévision du rythme auquel les demandes de permis et d'enregistrement seraient présentées, et l'attention trop grande accordée à la réglementation et à la mise en place des contrôles.

10.5 Le Ministère aurait dû présenter tous les ans au Parlement de l'information financière et des explications exactes et complètes sur les coûts et les recettes du Programme dans son *Rapport sur les plans et les priorités* et dans son *Rapport sur le rendement*. Ces documents officiels visent à fournir au Parlement de l'information pour lui permettre d'examiner les dépenses des ministères.

10.6 Le ministère de la Justice devrait fournir tous les ans au Parlement de l'information exacte et complète sur toutes les dépenses et les recettes passées, actuelles et prévues du Programme. Il devrait aussi présenter et expliquer tout changement important apporté au Programme.

Contexte et autres observations

10.7 En vertu de la *Loi sur les armes à feu* de 1995, le ministère de la Justice est responsable du Programme canadien des armes à feu. Cette loi oblige tous les propriétaires et utilisateurs d'armes à feu à se doter d'un permis au plus tard le 1^{er} janvier 2001 et rend obligatoire l'enregistrement de toutes les armes à feu au plus tard le 1^{er} janvier 2003. Le gouvernement estime que le nombre total de propriétaires d'armes à feu s'élève à 2,46 millions de personnes et le nombre d'armes à feu à 7,9 millions d'unités.

Réponse des organismes fédéraux. Le ministère de la Justice du Canada reconnaît que la mise en œuvre du Programme à la grandeur du pays a constitué un remarquable défi logistique, technique et gestionnel. Il ajoute que, dans l'intérêt de la sécurité publique et en réponse aux recommandations du public et du Parlement, on a apporté au programme initial des changements qui ont accru le coût et la complexité du système.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor signale que le ministère de la Justice doit relever des défis importants pour mettre en œuvre un programme de cette ampleur et de cette originalité. Il signale aussi qu'il avait toujours été entendu que les prévisions initiales seraient révisées en réponse aux exigences de la mise en œuvre du Programme.

Introduction

10.8 En 2001, le ministère de la Justice a estimé à environ 2,46 millions le nombre de propriétaires d'armes à feu et à 7,9 millions le nombre d'armes à feu au Canada. Le Programme canadien des armes à feu a pour objet de contrôler l'acquisition, la possession et la propriété des armes à feu, de réglementer la circulation de certains types d'armes et d'en contrer le mauvais usage. Selon le Programme, tout propriétaire d'armes à feu devait se pourvoir d'un permis au plus tard le 1^{er} janvier 2001 et toutes les armes à feu devaient être enregistrées au plus tard le 1^{er} janvier 2003.

10.9 En décembre 1995, pour mettre en branle le Programme canadien des armes à feu, le Parlement a adopté la *Loi sur les armes à feu* et des modifications au *Code criminel*. Ces dernières, instaurant des peines de prison minimales obligatoires pour les infractions liées aux armes à feu, sont entrées en vigueur en janvier 1996. Quant à la *Loi*, le gouvernement a annoncé, à cette époque, qu'il en reportait la promulgation jusqu'en janvier 1997 afin que le Ministère ait le temps de concevoir, de mettre au point et d'implanter les systèmes informatiques et les modalités de prestations de service nécessaires pour gérer l'enregistrement des armes et la délivrance des permis. Le Ministère a reconnu que le Programme présentait des défis importants à cause de sa complexité politique, technique et organisationnelle.

10.10 Le Ministère nous a dit que la promulgation de la *Loi sur les armes à feu* avait alors été de nouveau reportée, cette fois jusqu'en décembre 1998, en raison de « vastes et longues consultations au sujet des nouveaux règlements ». Cet exercice a retardé le processus de rédaction des règlements dont on avait besoin pour fixer les droits à percevoir et pour établir des exigences précises pour l'obtention de permis, l'entreposage des armes et la tenue de dossiers. Finalement, les règlements ont été adoptés en mars 1998 pour entrer en vigueur en décembre 1998.

10.11 Aux termes du *Rapport sur les plans et les priorités 2002-2003* du Ministère, les objectifs du Programme consistent à « mettre en œuvre une démarche pratique permettant de tenir les armes à feu hors de portée des personnes qui ne devraient pas y avoir accès, tout en sensibilisant les propriétaires légitimes d'armes à feu à l'usage responsable et sécuritaire de leurs armes ».

Les exigences actuelles concernant la propriété et l'enregistrement d'une arme à feu sont plus rigoureuses

10.12 Adoptées en 1995, la *Loi sur les armes à feu* et les modifications au *Code criminel* prévoient les mesures suivantes :

- délivrance de permis à tous les propriétaires d'armes à feu;
- enregistrement et suivi de toutes les armes à feu et cessions d'armes;
- contrôle des importations et exportations;

- renforcement des dispositions définissant certaines infractions et certaines peines dans le *Code criminel*, y compris l'établissement d'une peine minimale pour certaines infractions commises avec une arme à feu;
- interdiction de certaines nouvelles armes à feu.

10.13 Les personnes qui voulaient seulement conserver leurs « armes à feu sans restrictions » devaient demander avant le 1^{er} janvier 2001 un permis de « possession seulement » et se soumettre à un contrôle de sécurité. Dorénavant, quiconque veut acquérir une arme à feu doit réussir l'examen du Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu, demander un permis « de possession et d'acquisition » et se plier à un contrôle qui comprend un avis au conjoint ou au partenaire. Chaque arme à feu doit être enregistrée.

10.14 Tout comme antérieurement, les entreprises et les personnes propriétaires d'armes à feu doivent se conformer à certains règlements concernant le transport et le rangement des armes. La *Loi* de 1995 les oblige en outre à aviser le gouvernement de tout changement d'adresse et de toute cession d'arme à un autre titulaire de permis.

Les gouvernements fédéral et provinciaux devaient assumer conjointement diverses responsabilités

10.15 Selon le projet gouvernemental, les contrôleurs des armes à feu nommés par les gouvernements provinciaux étudieraient les demandes de permis de possession et le gouvernement fédéral rembourserait aux provinces les frais engagés à cette fin. Le rôle des contrôleurs des armes à feu est de voir à ce que la délivrance d'un permis ne compromette pas la sécurité publique.

10.16 Le directeur du Registre, à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), est responsable de l'enregistrement des armes et de la mise sur pied et de la tenue du Registre canadien des armes à feu. La GRC est aussi chargée de l'accès du Centre d'information de la police canadienne aux données du Registre. Le Parlement étudie actuellement un projet de loi qui rapatrierait ces fonctions au ministère de la Justice.

10.17 La GRC et les services de police provinciaux et municipaux sont chargés de l'application de certaines dispositions de la *Loi sur les armes à feu*. De plus, la GRC fait office de police provinciale dans certaines provinces et certains territoires. Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles doivent administrer des peines rendues obligatoires et plus longues par la nouvelle loi. Enfin, les organismes correctionnels provinciaux s'occupent des infractions relatives aux armes à feu précisées dans la loi.

10.18 Le gouvernement fédéral escomptait que la coopération fédérale-provinciale en matière de contrôle des armes à feu se poursuive avec la *Loi sur les armes à feu*. Les provinces et les territoires appuyaient les dispositions de la nouvelle loi qui découragent le crime, renforcent les peines pour les infractions commises avec une arme à feu et ciblent la contrebande

des armes à feu. Cependant, plusieurs provinces estimaient que la délivrance d'un permis à tous les propriétaires et l'enregistrement universel des armes à feu constituaient des moyens lourds et non justifiés de réduire le nombre de crimes violents. Elles croyaient en outre que le gouvernement fédéral n'était pas habilité, selon la Constitution, à instituer ces obligations. En septembre 1996, la province de l'Alberta annonçait qu'elle contesterait la constitutionnalité de certaines dispositions de la nouvelle loi. Cinq provinces et deux territoires se sont ralliés à sa cause. La Cour suprême a confirmé la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur les armes à feu* en juin 2000.

10.19 La *Loi sur les armes à feu* autorisait les provinces à s'abstenir d'administrer le Programme. L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Saskatchewan, ainsi que Terre-Neuve-et-Labrador se sont prévalus de cette possibilité. Comme le prévoit la *Loi sur les armes à feu*, la GRC et le Ministère ont mis sur pied un système administratif fédéral dans ces provinces et ont assumé les coûts directement dans ces cas. C'est pour cette raison qu'il existe des contrôleurs des armes à feu « fédéraux » pour certaines provinces.

10.20 Dans son arrêt, la Cour suprême mentionne que les Canadiens autochtones qui estiment que la *Loi* ne tient pas compte de leurs particularités peuvent saisir le Parlement ou les tribunaux dans une présentation distincte. Certains groupes autochtones contestent la loi devant les tribunaux en invoquant les droits d'autonomie gouvernementale et les droits de chasse issus des traités.

Objet de la vérification

10.21 Des parlementaires et des membres du public nous ont fait part de leurs préoccupations au sujet des coûts du Programme canadien des armes à feu. Par conséquent, notre vérification a porté spécialement sur les dépenses et les recettes liées à ce Programme; nous avons donc demandé au ministère de la Justice de dresser un état de ces recettes et dépenses. Nous n'avons pas examiné les questions d'efficacité économique ou d'atteinte des objectifs. Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- Vérifier si les états financiers du Ministère présentent fidèlement les dépenses et les recettes liées au Programme pour la période allant de 1995-1996 à 2001-2002, et cela en conformité avec le cadre utilisé par le Ministère pour faire approuver par le gouvernement les fonds destinés au Programme.
- Fournir au Parlement des renseignements sur l'évolution des coûts et sur les modifications apportées à l'étendue du Programme depuis sa mise sur pied.

10.22 La section « À propos de la vérification », à la fin du présent chapitre, fournit d'autres précisions sur nos travaux.

Observations

Entraves à la reddition de comptes

Il n'y a pas eu de désignation d'un centre unique de responsabilité pour le Programme

10.23 Le ministère de la Justice est responsable du Programme canadien des armes à feu, y compris le projet du Système canadien d'enregistrement des armes à feu. Début 1996, il s'est doté d'une division appelée le Centre canadien des armes à feu, que le Ministère et le Conseil du Trésor désignent alors comme « point unique de responsabilité relativement à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu ». La charte de projet que le Ministère remet au Secrétariat du Conseil du Trésor en 1997 accorde beaucoup d'importance à cette notion. On peut y lire ceci :

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité du Programme canadien des armes à feu et des projets qui s'y rattachent, et compte tenu de l'importance de respecter les échéances et les dotations, il fallait nommer une autorité centrale ayant entière responsabilité du projet.

C'est le Centre canadien des armes à feu qui constitue ce centre de responsabilité unique et qui, à ce titre, est chargé de gérer le Programme et de veiller à l'atteinte des objectifs du gouvernement par la mise en œuvre intégrale de la *Loi sur les armes à feu*.

10.24 On peut également lire dans la charte :

Le Centre canadien des armes à feu, à titre de premier responsable, est tenu d'assurer de manière centralisée la gestion et la coordination du Programme canadien des armes à feu dans son ensemble. À ce titre, le Centre canadien des armes à feu doit :

- aider les partenaires dans leurs efforts de gestion;
- définir, dans la mesure du possible, des procédures et des pratiques de gestion normalisées;
- répondre de l'ensemble du Programme auprès d'autres organismes comme le Conseil du Trésor.

10.25 De plus, en février 2001, le Ministère a déclaré au gouvernement que, selon la *Loi sur les armes à feu*, le ministre de la Justice est politiquement et financièrement responsable de l'administration du Programme. Plus récemment, dans le plan stratégique ministériel remis au Secrétariat du Conseil du Trésor en juillet 2002, on peut lire que le ministre de la Justice est responsable de la *Loi sur les armes à feu*, qu'il est comptable au Parlement de tout ce qui a trait à la loi et qu'il est chargé d'obtenir l'autorisation du Parlement pour dépenser les deniers publics aux fins prévues par la *Loi*.

10.26 Le concept de centre de responsabilité unique est resté théorique. Le Centre canadien des armes à feu ne rend compte que des dépenses qu'il engage ou de celles qu'il rembourse, et non de l'ensemble des coûts du Programme pour l'État.

Le coût prévu du Programme est passé de 119 millions de dollars à plus d'un milliard de dollars

10.27 En novembre 1994, avant la présentation de la *Loi sur les armes à feu*, le ministère de la Justice estimait que le coût net du Programme serait d'environ 2 millions de dollars et qu'il faudrait cinq ans pour mettre en place le nouveau régime. À cette époque, il affirme que les dépenses d'environ 119 millions de dollars devraient être épongées par des droits de permis et d'enregistrement totalisant environ 117 millions.

10.28 En mai 2000, le Ministère déclare au Comité permanent de la Justice et des droits de la personne de la Chambre des communes qu'il a consacré au moins 327 millions de dollars au Programme. Cependant, sensiblement à la même époque, ce Ministère fait savoir au gouvernement qu'il estime que le coût d'élaboration et de mise en œuvre dépassera le milliard de dollars d'ici 2004-2005.

10.29 De plus, dans ses études d'impact de la réglementation, le ministère de la Justice n'a pas fourni au Parlement une estimation de tous les grands postes de dépenses additionnels prévus. Or, la politique du gouvernement sur la réglementation l'obligeait à le faire. Les coûts assumés par les organismes provinciaux et territoriaux pour appliquer la loi ne seront pas déclarés non plus. Il en va de même pour les frais qu'ont dû supporter les propriétaires, les clubs, les fabricants, les vendeurs, ainsi que les importateurs et exportateurs d'armes à feu, pour se conformer à la loi.

Contrairement à ce qui avait été promis, le Programme ne s'autofinancera pas

10.30 Les recettes tirées des droits facturés à l'utilisateur, sur lesquelles on comptait pour éponger la majeure partie des dépenses, ont été beaucoup moins élevées que prévu. C'est une des raisons pour lesquelles les coûts pour le contribuable ont connu une telle flambée.

10.31 La *Loi sur les armes à feu* autorise le gouverneur en conseil à fixer par règlement les droits devant être perçus pour l'obtention d'un permis, l'enregistrement d'une arme et d'autres services. C'est ainsi qu'en décembre 1998 des règlements fixant des droits pour plus de cinquante opérations de cet ordre sont entrés en vigueur. Ces droits varient de 10 dollars à 1 250 dollars.

10.32 En avril 1995, le Ministère a déclaré au Parlement que le Programme s'autofinancerait pour l'essentiel grâce aux droits de permis et autres droits à percevoir. En réalité, les recettes ont été moindres à cause d'une suite de réductions des droits d'une part, et à cause des remboursements aux propriétaires d'armes à feu d'autre part. Nous avons noté que l'effet de ces réductions sur la capacité d'autofinancement n'a pas été dévoilé au Parlement. Il importe de connaître tous les chiffres sur les remboursements

car, s'ils n'avaient pas eu lieu, le Programme aurait coûté moins cher. Le coût du Programme a été plus élevé à cause du remboursement des droits. Ainsi, en 2000-2001, le Ministère a remboursé environ 2 millions de dollars de droits, ce qui a accru d'autant le coût du Programme.

10.33 L'information présentée au gouvernement au sujet de l'autofinancement a constamment changé. Ainsi, au début du Programme, en 1994, on a indiqué au gouvernement que le Programme s'autofinancerait en 1999-2000. Cependant, en 1996, le Ministère informait le gouvernement que l'autofinancement du Programme s'échelonnerait sur plus de 10 ans (1995-1996 à 2005-2006).

10.34 En avril 1998, le Ministère repousse encore le seuil de rentabilité. On explique alors au gouvernement qu'il faudra attendre 2012-2013 pour que les recettes tirées des droits facturés aux utilisateurs couvrent tous les coûts liés à l'élaboration, à la mise en place et à l'administration du Programme depuis 1995-1996. Pour arriver à ce seuil, on présumait que les droits perçus en vertu du Programme totaliseraient environ 419 millions de dollars en 2002-2003 et environ 828 millions en 2007-2008.

Depuis le début du Programme, l'information financière présentée au Parlement a été insuffisante

10.35 Le ministère de la Justice n'a pas communiqué au Parlement toutes les données utiles qui auraient permis à ce dernier de porter un jugement éclairé sur le Programme. En outre, l'information qu'il lui communique au sujet de l'augmentation des coûts est incomplète depuis le début.

10.36 Ainsi, en 1994, le Ministère fait remarquer au gouvernement que la mise en œuvre du Programme imposera aussi des coûts au Service correctionnel du Canada et à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ces coûts résulteraient de l'accroissement prévu de la charge de travail par suite des sentences plus longues imposées pour les infractions relatives aux armes à feu. Le gouvernement a alors approuvé l'allocation de 126 millions de dollars pour couvrir ces coûts. Cependant, en avril 1995, le ministère de la Justice n'a pas indiqué au Parlement que le Service correctionnel du Canada et que la Commission nationale des libérations conditionnelles pourraient avoir à assumer ces coûts par suite de la mise en œuvre du Programme. S'il avait été tenu compte de ces coûts additionnels, les estimations initiales pour les cinq premières années du Programme auraient totalisé environ 245 millions de dollars avant recettes au lieu des 119 millions de dollars dont on avait fait état.

10.37 Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont touché respectivement 5 millions et 2 millions sur les 126 millions de dollars qui leur ont été alloués pour couvrir leur part des coûts du Programme. Le gouvernement a autorisé la réaffectation d'environ 119 millions, sur les 126 millions de dollars alloués au départ, au ministère de la Justice pour la réalisation du Programme.

10.38 Le Ministère a communiqué aux parlementaires des informations financières à la pièce au lieu de leur remettre des états complets, systématiques et rigoureux. Par exemple, jusqu'en 2002-2003, les rapports annuels au Parlement sur les plans et priorités et sur le rendement du Ministère comportent peu d'informations financières sur le Programme. Ces derniers rapports sont encore loin de satisfaire aux règles de présentation de l'information en vigueur au sein du gouvernement. Or, ces rapports constituent des sources d'information essentielles qui permettent au Parlement d'examiner de près les dépenses et les résultats.

10.39 Par ailleurs, l'ensemble du Programme a été désigné grand projet de l'État. Dans ce cas, les politiques du Conseil du Trésor obligent les ministères à fournir au moins les renseignements suivants chaque année au Parlement :

- description du programme;
- ministère ou organisme responsable, ministères et organismes intéressés;
- dépenses cumulées à ce jour et autres dépenses prévues jusqu'à la fin du projet;
- sous-traitant principal et autres sous-traitants importants;
- principaux jalons;
- rapports d'étape et explication des écarts par rapport aux prévisions.

Le Ministère n'a pas fourni intégralement tous ces renseignements.

Les crédits supplémentaires ont été mal utilisés

10.40 Le Parlement octroie aux ministères les fonds dont ils ont besoin par le vote de crédits annuels dans le cadre du Budget principal des dépenses. S'ils ont besoin de fonds supplémentaires en cours d'exercice, ils demandent d'autres crédits et ils doivent déposer pour ce faire ce qu'on appelle un « budget supplémentaire des dépenses ». De 1995-1996 à 2001-2002, environ 30 p. 100 seulement des 750 millions de dollars du Programme proviennent de crédits votés dans le cadre du Budget principal des dépenses; par comparaison, 90 p. 100 du financement des autres programmes du Ministère est obtenu par cette voie. Peu de données supplémentaires sont venues préciser les motifs qui justifiaient la nécessité d'obtenir des crédits supplémentaires importants, si ce n'est qu'un énoncé laconique d'une ligne précisant que les fonds étaient destinés au Programme.

10.41 Afin de permettre au Parlement de contrôler l'utilisation des deniers publics, les ministères ne demandent des crédits supplémentaires que pour des dépenses imprévues non approuvées par le Conseil du Trésor dans le cadre du cycle normal des activités, ou pour des dépenses qui ne peuvent être estimées d'avance. Nous avons relevé que, depuis un certain temps déjà, les frais facturés à l'utilisateur ne suffiront pas à l'autofinancement du Programme. Le Ministère aurait dû en informer le Parlement au lieu de continuer à prétendre que l'autofinancement était un objectif réaliste et de continuer à recourir à des budgets supplémentaires.

Il n'y a pas eu comptabilisation de tous les coûts du Programme

10.42 En septembre 2001, nous avons demandé au Ministère de nous fournir des renseignements sur les dépenses et les recettes du Programme depuis 1995-1996. Nous avons demandé, pour les besoins de la vérification, que cette information soit présentée d'une manière fidèle au cadre utilisé par le Ministère pour obtenir l'approbation, par le gouvernement, des fonds destinés au Programme. Nous avons formulé cette demande parce qu'ainsi, il est possible, à notre avis, de rendre compte de l'utilisation de ces fonds de manière claire et cohérente au Parlement et au gouvernement. Au moment où s'effectuait notre vérification, la direction du Programme n'était pas au courant des méthodes qu'avait utilisées le Ministère auparavant pour obtenir l'approbation des fonds par le gouvernement. Nous lui avons fourni ce cadre de référence en octobre 2001 à sa demande.

10.43 Pour faire approuver l'octroi de fonds par le gouvernement, le Ministère a utilisé la méthode dite de « comptabilité par activité ». Cette méthode consiste à regrouper les dépenses selon des activités données : gestion, formation, communications, le Registre canadien des armes à feu, etc. Elle permet aussi de connaître les sommes versées à la GRC et à chaque contrôleur des armes à feu pour les diverses activités du Programme.

10.44 En 1996, le Ministère de la justice a vanté les mérites de cette méthode auprès du gouvernement. Il lui a dit que les coûts du programme étaient analysés grâce à un exercice détaillé de comptabilisation par activité. Il a aussi assuré le gouvernement qu'il préparerait une évaluation exacte et détaillée des coûts engagés dans la mise sur pied du Programme lorsque cette analyse serait terminée.

10.45 En février 2000, le Ministère a indiqué au Secrétariat du Conseil du Trésor qu'il continuait d'élaborer et de mettre en œuvre un système de « comptabilité par activité/gestion par activité/budgétisation par activité ». Le Ministère répondait ainsi à une exigence du Secrétariat et au besoin qu'ont ses gestionnaires de posséder une information précise pour l'établissement des coûts et des prévisions budgétaires. Pour atteindre cet objectif, le Ministère a déclaré au Secrétariat du Conseil du Trésor qu'en janvier 1999 il avait mis sur pied une équipe composée de deux consultants, d'un analyste financier principal et de quatre analystes financiers. Le Ministère a conclu des marchés pour élaborer et développer son cadre de comptabilité par activité. De 1998 à 2000, ces marchés lui ont coûté plus de 560 000 \$.

10.46 Cependant, pendant la vérification, le Centre canadien des armes à feu nous a déclaré qu'il ne pouvait pas fournir directement des renseignements sur les coûts du Programme dans une présentation qui serait fidèle à la méthode de comptabilité susmentionnée. C'était, disait-il, parce que cette approche « n'est pas utilisée actuellement par la direction [du Centre] pour l'établissement des rapports et que par conséquent, on ne peut pas obtenir ces renseignements directement du système de gestion financière ». Les responsables du Centre ont aussi indiqué qu'ils faisaient des recherches

dans leurs dossiers et communiquaient avec d'ex-employés pour savoir s'il existait des définitions claires des catégories de coûts qui avaient été utilisées.

10.47 En juin 2002, après de nombreux échanges, le Ministère nous a remis le résultat de ce qu'il appelle « le meilleur et le dernier » de ses efforts pour établir, à notre demande, des informations sur les dépenses et les recettes. Le Ministère admet qu'il a eu du mal à fournir des informations dont la présentation aurait été conforme à celle utilisée pour obtenir les approbations du gouvernement. Cependant, il a ajouté qu'il ne voyait peu d'intérêt de se conformer à cette exigence puisqu'à son avis ces informations ne sont pas d'une grande utilité pour la gestion du Programme.

L'information financière fournie ne présente pas fidèlement tous les coûts

10.48 À notre avis, l'information financière fournie par le Ministère pour les fins de la vérification ne présente pas fidèlement les coûts du Programme pour le gouvernement. Notre examen préliminaire nous a permis de relever des lacunes importantes dans cette information. Par conséquent, nous avons interrompu la vérification de ces données, estimant qu'une vérification détaillée ne permettrait pas d'en savoir beaucoup plus.

10.49 Voici quelques-unes des lacunes relevées :

- Le Ministère n'a fourni de l'information que sur les coûts du Centre canadien des armes à feu, et non sur le coût total de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'exécution du Programme. Selon les informations du Ministère, de 1995-1996 à 2001-2002, près de 688 millions de dollars ont été comptabilisés dans ses dossiers au titre du Programme.
- Le Ministère a omis des coûts potentiels importants correspondant à des services non facturés par lui-même ou par d'autres ministères et organisme fédéraux. Il s'agit, entre autres, de frais de contentieux résultant des contestations judiciaires de nature constitutionnelle, du coût total des locaux et du coût de l'ensemble des avantages sociaux offerts aux employés.
- Le Ministère n'a pas présenté l'information financière d'une manière conforme au cadre utilisé pour faire approuver les fonds par le gouvernement.
- Le Ministère a eu beaucoup de mal à faire la distinction entre les dépenses de mise en œuvre et les dépenses de fonctionnement. Ce problème touchait en particulier deux des trois plus grands postes budgétaires : d'une part, les communications et, d'autre part, la mise au point et la mise en place des systèmes informatiques utilisés pour le Système canadien d'enregistrement des armes à feu. Les montants attribués à ces deux secteurs d'activités diffèrent sensiblement d'un document à l'autre. Par exemple, dans l'un des documents qui nous ont été présentés, le coût du Système canadien d'enregistrement des armes à feu se chiffrait à environ 13,5 millions de dollars pour 1997-1998. Cependant, dans le document fourni pour les fins de la vérification, on parle d'environ 20 millions de dollars.

- Le Ministère n'a encore procédé à aucune vérification des demandes de remboursement totalisant environ 135 millions de dollars présentées par des tiers comme la GRC et les gouvernements provinciaux au titre du Programme. Or, selon les ententes conclues avec ces partenaires, le Ministère devait faire ce genre de vérification afin de valider les montants réclamés. D'ailleurs, lors de l'examen préliminaire des demandes d'une province, le Ministère a constaté que la province ne pouvait pas retracer les pièces justificatives à l'appui des montants réclamés, montants que le Ministère a par la suite remboursés.

10.50 D'autres raisons nous ont aussi décidé à interrompre la vérification des informations portant sur les dépenses et les recettes du Ministère, notamment les faits suivants :

- d'importantes modifications ont été apportées aux systèmes financiers du Ministère depuis 1998;
- le roulement du personnel affecté aux finances depuis 2000 a appauvri le savoir-faire collectif du personnel;
- les vérifications internes du Ministère ont révélé des faiblesses importantes dans la gestion des recettes du Programme.

Historique de l'escalade des coûts

En 1996, le Ministère a reconnu que les hypothèses sur lesquelles reposaient ses demandes de financement n'étaient pas réalistes

10.51 En novembre 1996, le Ministère en était arrivé à la conclusion que ses estimations de 1994 concernant les fonds nécessaires et les recettes escomptées se fondaient sur des hypothèses qui ne correspondaient plus à la réalité. Il a alors demandé au gouvernement une année de plus pour la mise en œuvre du Programme. Le gouvernement a acquiescé à cette demande. Le Ministère estime, à ce moment là, qu'il aura besoin de 193 millions de dollars de plus pour mettre en œuvre son volet du Programme, soit de 1996-1997 jusqu'à la fin de ce processus en 1999-2000. On lui a accordé environ 166 millions de dollars, répartis comme suit :

- financement accru d'environ 71 millions de dollars de la part du Conseil du Trésor;
- « prêt » de 40 millions de dollars du Conseil du Trésor devant être remboursé avec intérêts au plus tard en 2005-2006, remboursement auquel renoncera cet organisme en 2000;
- réaffectation au Ministère de la Justice d'environ 55 millions de dollars alloués originellement au Service correctionnel du Canada et à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

10.52 Le Ministère a indiqué au gouvernement qu'il avait besoin de ces fonds à cause du retard important accusé dans l'adoption des règlements, ce qui a rendu impossible l'implantation du Système canadien d'enregistrement des armes à feu avant le début de 1998. À cela s'ajoutait le fait que plusieurs provinces avaient annoncé qu'elles ne participeraient pas à la mise en œuvre

de la *Loi sur les armes à feu*. En outre, il manquait des fonds pour plusieurs initiatives essentielles devant notamment permettre les activités suivantes :

- lutter contre le trafic des armes;
- intensifier les contrôles appliqués aux demandeurs de permis et informer de la demande produite les conjoints et ex-conjoints des demandeurs, conformément aux modifications apportées à la *Loi sur les armes à feu*;
- éponger le manque à gagner résultant de l'annulation envisagée des droits de permis et d'enregistrement eu égard aux droits ancestraux et aux droits issus de traités protégés par la Constitution canadienne (les règlements abolissaient les droits à verser pour toutes les personnes qui chassent pour assurer leur subsistance, qu'elles soient ou non Autochtones);
- mettre sur pied un établissement central de traitement des demandes de permis et d'enregistrement au Nouveau-Brunswick;
- informer la police, les agents des douanes, les agents de la faune, les avocats du ministère public et la magistrature de la teneur de la *Loi sur les armes à feu*;
- obtenir une coopération internationale et assurer un leadership sur la scène internationale en matière de contrôle des armes à feu;
- coordonner l'élaboration des politiques avec plusieurs autres ministères fédéraux;
- enregistrer les armes à feu importées et exportées par les non-résidents et les entreprises.

10.53 Le Ministère a aussi indiqué qu'il avait besoin de plus d'argent parce que ses estimations initiales, selon lesquelles il en coûterait 5,50 \$ pour traiter chaque permis d'utilisateur et 4,60 \$ pour traiter chaque demande d'enregistrement, étaient insuffisantes. Ces estimations ont été révisées pour atteindre 23,75 \$ pour le traitement de chaque demande de permis et 16,28 \$ pour l'enregistrement d'une première arme. En conséquence, le Ministère a estimé qu'il avait besoin d'environ 60 millions de dollars de plus.

10.54 Le Ministère a rappelé la nécessité de fournir des fonds au Service correctionnel du Canada et à la Commission canadienne des libérations conditionnelles. Il a souligné que les coûts du projet peuvent être difficiles à préciser; par exemple, il était, à son avis, impossible d'estimer les dépenses nécessaires pour s'assurer que l'information contenue dans le Système canadien d'enregistrement des armes à feu et dans les systèmes connexes était valide et exacte. Enfin, le Ministère a expliqué que l'on ne sait pas exactement dans quelle mesure les gens vont se conformer aux exigences du Programme, ce qui a aussi une incidence importante sur les coûts.

En mai 1998, les coûts du Programme ont été estimés à environ 544 millions de dollars

10.55 En mai 1998, le Ministère a obtenu du Secrétariat du Conseil du Trésor une approbation définitive de projet pour le Système canadien d'enregistrement des armes à feu et un total d'environ 544 millions de dollars a été alloué au Programme pour l'ensemble de la période allant de 1995-1996

à 2002-2003. Le Ministère a déclaré au Secrétariat que l'ensemble du Programme atteindrait ses objectifs avec les ressources approuvées. En novembre 1998, bien que certaines hypothèses de planification aient été révisées, le Ministère a déclaré à ce même organisme que le projet se déroulait bien et qu'il serait terminé à temps, dans le respect des limites de ressources approuvées.

10.56 Cependant, à quelques semaines du début de la réception des demandes, qui devait commencer en décembre 1998, le Ministère a constaté de nouveau que nombre des hypothèses de travail ayant servi à l'estimation des moyens budgétaires nécessaires pour le Système canadien d'enregistrement des armes à feu étaient erronées. Il en a informé le Secrétariat du Conseil du Trésor en février 2000.

En février 2000, l'estimation des coûts du Programme avait été portée à 764 millions de dollars

10.57 En février 2000, le Conseil du Trésor a approuvé une nouvelle augmentation des crédits alloués au Programme en fonction d'un coût total estimé d'environ 764 millions de dollars pour la période allant de 1995-1996 à 2002-2003. Cependant, cette estimation ne comprenait pas tous les coûts du Programme.

10.58 Le Ministère a expliqué au gouvernement que l'augmentation de 220 millions de dollars pour la période allant de 1999-2000 à 2002-2003 était rendue nécessaire par le fait que les coûts d'élaboration et de mise en œuvre du Programme s'avéraient plus élevés que prévu. L'augmentation s'expliquait par des écarts importants entre les hypothèses de planification et la réalité. Plus spécialement :

- un grand pourcentage d'entreprises ont décidé d'enregistrer les armes uniquement au moment de leur vente, au lieu d'enregistrer leurs stocks avant l'entrée en vigueur du Programme;
- environ 90 p. 100 des demandes de permis et d'enregistrement comportaient des erreurs ou des omissions, ce qui était supérieur aux taux prévus de 20 p. 100 pour les permis et de 40 p. 100 pour les enregistrements;
- le Ministère avait prévu au départ que la plupart des demandes écrites pourraient être traitées directement sans que l'on ait à communiquer avec les propriétaires. Toutefois, les forts taux d'erreur et d'omission ont obligé les préposés à communiquer avec beaucoup plus de propriétaires que prévu.

10.59 Le Ministère a ajouté que ses hypothèses au sujet de la cadence de réception des demandes de permis et d'enregistrement se sont avérées inexactes. En 1999, seulement 6 p. 100 des propriétaires d'armes à feu, estimés au départ à trois millions de personnes, avaient demandé un permis et moins de 3 p. 100 des armes à feu, estimées à sept millions d'unités, avaient été enregistrées. Le Ministère prévoyait un goulot d'étranglement à l'approche de la date limite, le 1^{er} janvier 2001, parce qu'il avait constaté que

très peu de personnes avaient demandé leur permis. Il prévoyait en outre qu'il serait très difficile de rattraper le retard, d'autant plus qu'on avait déjà du mal à traiter efficacement le nombre relativement modeste de demandes reçues avant février 2000.

10.60 Le Ministère a conclu que le programme ne pouvait s'autofinancer comme prévu. La réalité s'avérait très différente des hypothèses, et les recettes étaient faibles en raison d'une faible participation. Le Ministère a conclu que les recettes seraient inférieures aux prévisions, d'autant qu'il avait réduit le nombre prévu de propriétaires d'armes à feu de presque un million de personnes (de 3 millions à 2,2 millions de personnes) et réduit le nombre prévu d'armes à feu de plus d'un million d'unités (de 7 millions à 5,9 millions d'unités).

En mai 2000, l'estimation des coûts du Programme était passée à plus de 1 milliard de dollars

10.61 En mai 2000, le Ministère a déclaré au gouvernement qu'il instaurait un plan de relance et qu'il lui faudrait deux années de plus (jusqu'en 2004-2005) pour compléter la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu. Il a ajouté qu'il lui fallait 680 millions de dollars pour mettre à exécution le Programme de 2000-2001 à 2004-2005. Le gouvernement a approuvé et l'augmentation des fonds et la prolongation de délai. En comptant les 327 millions de dollars déjà engagés de 1995-1996 à 1999-2000, les dépenses totales prévues pour le Programme s'élevaient alors à plus de 1 milliard de dollars. Actuellement, le Ministère estime qu'il faut déduire de ce montant des recettes de 140 millions de dollars après remboursement d'ici 2004-2005.

10.62 Le Ministère a déclaré que le plan de relance lui permettrait de délivrer des permis à la plupart des propriétaires d'armes à feu pour la date limite du 1^{er} janvier 2001. Le plan comportait les principales mesures suivantes : campagne publicitaire intensive, mesures de contact direct avec le public, simplification de la formule de demande, rationalisation du traitement, modernisation du système informatique du Système canadien d'enregistrement des armes à feu et délivrance de permis temporaires pour respecter la date d'échéance.

10.63 Le gouvernement a approuvé le report de l'autofinancement intégral jusqu'au moment où le Programme serait pleinement opérationnel. Ce report comprenait des mesures de réduction et d'annulation de certains droits facturés aux utilisateurs. Le Ministère estimait que le Programme serait en place en 2004-2005 à un coût de plus de 1 milliard de dollars, ce qui est considérablement plus élevé que les 119 millions de dollars annoncés à l'origine. On ne s'attend plus à ce que les frais facturés aux utilisateurs couvrent le coût de l'élaboration et de la mise en œuvre du Programme puisque d'ici 2004-2005 on prévoit ne recueillir que 140 millions de dollars environ après remboursement.

En février 2001, il y a eu approbation d'un nouveau plan de restructuration du Programme

10.64 En février 2001, le gouvernement a approuvé un nouveau plan proposé pour restructurer le Programme. Le Ministère lui avait indiqué que ce plan réduirait les coûts de 180 millions de dollars de 2001-2002 à 2004-2005. La documentation ministérielle de juillet 2001 indique que le Ministère a révisé à la baisse l'estimation de ces économies, pour la ramener entre 88 et 128 millions de dollars. On ne sait pas si ces estimations s'appuient sur une analyse ou s'il s'agit simplement d'objectifs à atteindre.

10.65 Dans le *Rapport sur les plans et les priorités* présenté par le Ministère au Parlement en mars 2002, on peut lire que, de 2002-2003 à 2004-2005, les dépenses prévues pour le Programme totaliseront environ 289 millions de dollars. Or, en février 2001, il avait été dit au gouvernement que le plan de restructuration réduirait à environ 170 millions de dollars les dépenses pour cette période.

10.66 Les principaux éléments du plan étaient les suivants :

- élimination des mesures de réglementation excessives;
- remplacement du Système canadien d'enregistrement des armes à feu par l'impartition de certains volets du Programme;
- regroupement au sein du Ministère de certaines responsabilités confiées jusque-là à d'autres ministères.

Le Programme était devenu trop réglementé

10.67 En février 2001, le Ministère a déclaré au gouvernement qu'il avait voulu concentrer ses efforts sur la minorité des propriétaires d'armes à feu qui représentaient un risque élevé, tout en réduisant les désagréments pour la grande majorité de propriétaires d'armes à feu respectueux de la loi. Cependant, il a constaté qu'il n'y est pas arrivé. Au lieu de se concentrer sur les propriétaires d'armes à feu représentant un risque élevé, on a plutôt accru et compliqué, dans le cadre du Programme, les règles et les contrôles régissant tous les propriétaires et toutes les armes. Le Ministère a indiqué que le Programme, à son avis, est devenu excessivement complexe et dispendieux dans son application et qu'il est devenu difficile pour les propriétaires de se conformer au Programme.

10.68 Le Ministère considère que cette réglementation excessive résulte de l'attitude de certains de ses partenaires qui estiment que :

- l'utilisation d'une arme à feu constitue en soit une activité « louche » qui nécessite des contrôles rigoureux;
- il n'y a lieu de tolérer aucun écart par rapport à la *Loi sur les armes à feu*.

10.69 En mars 2001, le Ministère a déclaré au Secrétariat du Conseil du Trésor qu'il discutait avec les forces policières de l'application des exigences pour l'obtention d'un permis. Il a expliqué que les organismes de police, en particulier, seraient encouragés à faire preuve de discernement dans chaque

cas et à se concentrer sur les cas d'omission signalant clairement une intention criminelle.

10.70 Afin de réduire le fardeau et la complexité des exigences du Programme et de relancer la participation, le gouvernement a autorisé une réduction substantielle du nombre d'informations requises ainsi que la possibilité pour les propriétaires de présenter leur demande par internet. Le Ministère a convenu que le nombre de renseignements demandés aux requérants était supérieur à ce dont on avait vraiment besoin pour classer la plupart des armes à feu enregistrées.

10.71 Le Ministère a indiqué que les propriétaires avaient du mal à fournir toutes les informations demandées par la GRC pour le classement des armes. Il a expliqué au gouvernement que le formulaire d'enregistrement décourageait le respect des exigences et favorisait un nombre élevé d'erreurs et d'omissions, notamment parce que les questions n'étaient pas claires ou étaient difficiles à comprendre. En juillet 2002, le Ministère nous a dit que l'information requise sur le formulaire d'enregistrement « a simplement été réduite à ce que nécessitait la *Loi sur les armes à feu* en réponse aux préférences de la clientèle ». Cependant, le Ministère avait dit au gouvernement en mars 2001 que l'information supprimée n'était pas requise par la *Loi sur les armes à feu*.

10.72 Environ 85 p. 100 des demandes d'enregistrement ont dû être traitées manuellement en raison d'informations qui étaient incomplètes. Pour régler ce problème, le gouvernement a approuvé une norme plus souple de classement des armes à feu et demandé que l'on mette l'accent sur le classement des armes qui pourraient être prohibées ou à autorisation restreinte.

La restructuration comprend le remplacement d'un système informatique dispendieux et vieux de trois ans

10.73 Comme nous l'avons déjà mentionné, afin de contrôler l'évolution du Programme, le Conseil du Trésor l'a désigné grand projet de l'État. Le Système canadien d'enregistrement des armes à feu est l'un des principaux éléments du Programme. L'envergure de ce système informatique dépassait tout ce que le Ministère avait connu jusque-là. Les vérifications internes du Ministère font état de plusieurs problèmes importants de gestion de projet, notamment l'absence de cadre formel de communication de l'information financière jusqu'à ce que le projet soit bien avancé dans sa mise en œuvre, de même qu'un nombre élevé de demandes de changements dans l'architecture du système. En 1999, ce nombre de demandes dépassait le millier, selon ce que le Ministère a confié au Secrétariat du Conseil du Trésor.

10.74 En 2001, le Ministère a déclaré au gouvernement qu'après trois ans d'existence, le Système canadien d'enregistrement des armes à feu ne fonctionnait pas bien; il utilisait une technologie coûteuse, rigide et dépassée et ne pouvait être modifié pour répondre aux besoins futurs à un prix raisonnable. Les coûts de construction et d'entretien du système s'avéraient exceptionnellement élevés et, sans un remaniement complet, ils

représenteraient plus de 60 p. 100 des frais de fonctionnement à venir. Ce pourcentage est nettement plus élevé que la norme reconnue dans le milieu, soit de 10 à 20 p. 100 de ces frais.

10.75 Selon le Ministère, le Système canadien d'enregistrement des armes à feu avait été modifié à plusieurs reprises avant et après le début de la délivrance des permis et de l'enregistrement des armes en décembre 1998. Le système s'est développé parallèlement à l'évolution constante des formulaires, des règles et des méthodes liées au Programme, et ce, avant que la loi et les règlements aient trouvé leur forme définitive. Le Ministère a déclaré que la complexité du système s'est accrue inutilement pour les raisons suivantes :

- Un bon nombre des hypothèses de départ étaient erronées.
- Le système devait servir à saisir des informations détaillées au sujet des armes à feu pour les enquêtes criminelles et à traiter les demandes de permis et d'enregistrement. Toutefois, les informations nécessaires pour les enquêtes criminelles dépassaient de loin les besoins administratifs du Programme.
- Le moindre changement, comme la modification de la façon dont les données étaient inscrites sur les formulaires, nécessitait un remaniement de l'ensemble du système en raison de la taille et de la complexité de celui-ci. Il a fallu, de manière générale, de trois à six mois pour effectuer ces changements qui ont coûté des millions de dollars.

10.76 Le gouvernement a approuvé l'impartition des activités du Système canadien d'enregistrement des armes à feu dans le cadre du programme de restructuration. Cet exercice consistait à cesser la mise au point du logiciel et à le remplacer par un programme moins coûteux, plus utile et mieux adapté aux besoins des utilisateurs. Un entrepreneur a commencé à mettre au point une solution en avril 2002. Sa proposition consiste à remplacer le logiciel du Système par des logiciels commerciaux. Le Ministère n'a pas encore établi le coût de cette solution.

Certaines responsabilités sont rapatriées au ministère de la Justice

10.77 Dans le cadre du plan de restructuration, le gouvernement a décidé de confier au ministre de la Justice d'autres pouvoirs prévus dans la *Loi* au titre du Programme. Les modifications proposées à la *Loi sur les armes à feu* comprennent la création d'un poste de commissaire aux armes à feu relevant du Ministère et le transfert du Registre de la GRC au Ministère. Au moment où nous écrivons ces lignes, la loi n'a pas encore été adoptée.

10.78 Ces mesures ont été proposées parce que le Ministère a déclaré avoir du mal à assurer l'uniformité des activités. Il a affirmé ne pas avoir de pouvoir direct sur des fonctions fondamentales confiées aux provinces et aux territoires ainsi qu'à des ministères fédéraux. Le seul instrument dont il dispose pour uniformiser les politiques réside dans les contrôles de financement. D'après le Ministère, cette absence de pouvoirs constitue l'une des causes majeures des problèmes de mise en œuvre du Programme et

explique ce pourquoi l'on se concentre davantage sur la réglementation et sur l'application des contrôles que sur les propriétaires présentant un risque élevé.

La non-conformité aux processus d'approbation du Conseil du Trésor a contribué aux problèmes

10.79 Puisque le Programme est considéré comme un grand projet de l'État, le ministère de la Justice se devait d'utiliser un processus d'approbation ayant pour but de réduire les risques d'échec et de gaspillage. Il lui aurait fallu obtenir du Conseil du Trésor d'abord une « approbation préliminaire de projet » puis une « approbation définitive de projet ». À chacune de ces étapes, il aurait dû fournir des informations de plus en plus complètes et définitives. Le projet n'aurait pas dû être mis sur rails avant son approbation définitive. Ensuite, le Ministère aurait été censé produire des rapports périodiques, avec utilisation d'un cadre de référence permettant de comparer les dépenses réelles aux dépenses autorisées par le gouvernement.

10.80 Contrairement à la politique du Conseil du Trésor, le Ministère a entrepris la mise en œuvre du Programme en décembre 1995, plus de deux ans avant de recevoir l'approbation préliminaire ou définitive du projet. Il a informé le Secrétariat du Conseil du Trésor de cette réalité en mars 1998 dans sa demande d'approbation préliminaire. Le Conseil du Trésor a donné cette approbation en avril 1998. Le Ministère a aussi déclaré qu'il mettrait en place une structure de reddition de comptes et qu'il définirait et gérerait adéquatement les risques. De plus, il a mis sur pied le Comité directeur interministériel du projet de contrôle des armes à feu. Coprésidé par le sous-secrétaire du Conseil du Trésor et par le Ministère, ce comité devait se réunir tous les mois, voire plus souvent, pour traiter des problèmes éventuels et en rendre compte à un comité du gouvernement. En mai 1998, le Conseil du Trésor a donné son approbation définitive.

La médiocrité de la gestion a contribué à l'escalade des coûts

10.81 Les vérifications internes du Ministère ont mis à jour des lacunes, notamment :

- des failles dans la planification stratégique;
- l'absence d'un processus national de gestion permettant d'équilibrer la charge de travail;
- des problèmes persistants entre le Centre canadien des armes à feu et les centres de traitement concernant les communications, les relations de travail et la nécessité de s'adapter aux changements d'orientation du Centre;
- les prises de décision unilatérales du Centre même lorsque les orientations semblaient aller à l'encontre des intérêts des partenaires.

10.82 Ces problèmes, et leur répercussions, n'ont pas été déclarés au gouvernement. Nous croyons, cependant, qu'ils ont contribué à l'augmentation des coûts. Le Ministère nous a déclaré que la majeure partie de l'augmentation était attribuable aux causes qu'il avait signalées au gouvernement.

La gestion des recettes et des remboursements présentait des lacunes

10.83 Les vérifications internes menées par le ministère de la Justice en 2000 et 2001 ont révélé de graves lacunes au sujet du contrôle des recettes et des remboursements. Par exemple, en décembre 2001, un rapport de vérification interne fait état des problèmes suivants :

- les informations portant sur les recettes dans les dossiers des requérants étaient inexactes, et il était impossible de faire le rapprochement entre le montant des recettes et le nombre de permis délivrés;
- l'information financière remise par le Centre canadien des armes à feu au Receveur général aux fins des rapports n'était ni à jour ni complète;
- les demandes de remboursement ont été traitées manuellement parce que les pièces justificatives étaient souvent incomplètes;
- la numérotation des dépôts des recettes était discontinuée.

10.84 En avril 2002, les gestionnaires du Programme ont fait savoir que, dans l'ensemble, ils étaient d'accord avec les conclusions des vérificateurs internes et qu'ils prendraient des mesures de redressement. La direction a également déclaré que le nouveau Système canadien d'enregistrement des armes à feu, une fois confié à des sous-traitants, comprendrait un module financier permettant de gérer les recettes et les remboursements.

Conclusion et recommandations

10.85 Le Ministère de la Justice n'a pas fourni au Parlement suffisamment d'informations pour lui permettre de porter un jugement éclairé sur le Programme canadien des armes à feu et garantir le respect des principes de responsabilité. Il a produit trop peu d'informations financières et d'explications pour justifier la hausse spectaculaire du coût du Programme. En 1995, le Ministère a déclaré au Parlement que le Programme coûterait 119 millions de dollars et qu'on pourrait déduire de cette somme des recettes de 117 millions de dollars. En 2001-2002, il a déclaré avoir consacré environ 688 millions de dollars et recueilli environ 59 millions de dollars en recettes nettes après remboursements. Toutefois, la mise en œuvre du Programme n'est pas encore terminée.

10.86 Le Ministère estime actuellement qu'en 2004-2005 il aura consacré au moins 1 milliard de dollars au Programme. Cependant, ce montant ne tient pas compte de toutes les implications financières pour le gouvernement. D'ailleurs, le Ministère n'a pas rendu compte au Parlement de l'ensemble des coûts comme l'exige la politique de réglementation du gouvernement.

10.87 Le Ministère a fourni de nombreuses raisons pour expliquer l'escalade des coûts, y compris le retard important accusé dans l'adoption des règlements, la non-participation des provinces, la nécessité d'introduire d'autres initiatives, le caractère erroné des hypothèses portant sur le rythme auquel on recevrait les demandes de permis et d'enregistrement, et l'importance excessive accordée à la réglementation et aux contrôles.

10.88 Pour les besoins de la vérification, nous avons demandé au ministère de la Justice des informations sur les dépenses et les recettes du Programme selon un modèle fidèle au cadre de reddition de comptes utilisé par le Ministère pour obtenir l'approbation, par le gouvernement, des fonds destinés au Programme. Nous avons mis fin à la vérification lorsqu'un examen préliminaire nous a permis de constater des lacunes importantes dans cette information. Nous ne croyions pas qu'une vérification détaillée nous permettrait d'aboutir à des conclusions sensiblement différentes. Nous avons conclu que l'information ne présentait pas fidèlement les coûts du Programme pour le gouvernement.

10.89 Recommandations. Le ministère de la Justice, suivant un cadre pertinent de présentation de l'information axé sur les activités, devrait remettre au Parlement chaque année, dans son rapport sur le rendement, de l'information financière et de l'information de gestion complètes, exactes et à jour à l'égard des éléments suivants :

- coût total d'élaboration, de mise en œuvre et d'exécution du Programme canadien des armes à feu;
- totalité des recettes obtenues et des remboursements effectués;
- énoncé des coûts et des recettes à prévoir d'ici à ce que le Programme devienne entièrement opérationnel, y compris les détails sur l'impartition de volets importants du Système canadien d'enregistrement des armes à feu et sur le déménagement à Edmonton de certaines fonctions centrales;
- explication complète des changements constatés dans les coûts et les recettes ainsi que des changements touchant l'ensemble du Programme.

Réponse du ministère de la Justice du Canada. Le ministère de la Justice est d'accord avec les quatre recommandations formulées dans le chapitre.

Le ministère de la Justice du Canada reconnaît que la mise en œuvre du Programme à la grandeur du pays a constitué un remarquable défi logistique, technique et gestionnel. Dans l'intérêt de la sécurité publique et en réponse aux recommandations du public et du Parlement, nous avons apporté au programme initial des changements qui ont accru son coût. D'autres facteurs ont aussi contribué à l'augmentation des coûts notamment : la mise sur pied d'un système informatique complexe, la retrait des territoires et de certaines provinces laissant le fardeau administratif au gouvernement fédéral et l'annulation ou la réduction des droits exigés pour encourager le respect de la loi.

Un plan de restructuration prévoyant une simplification des formalités de demande et une révision complète de la conception du système s'est déjà traduit par une réduction des coûts. De plus, le gouvernement a déposé des modifications à la *Loi sur les armes à feu* (projet de loi C-10) qui amélioreront encore davantage l'efficacité du Programme et autoriseront le recours à de nouveaux moyens pour l'exécution du Programme.

La phase de délivrance des permis et des certificats d'enregistrement tire à sa fin. La communication de l'information a déjà été améliorée dans le *Rapport sur les plans et les priorités* et dans le *Rapport sur le rendement* du Ministère. De concert avec d'autres ministères et organismes fédéraux, le ministère de la Justice fournira au Parlement de l'information supplémentaire sur le coût total du Programme pour le gouvernement fédéral. Par exemple, on a pris des mesures pour rendre compte au Parlement des coûts du Programme dans le *Budget principal des dépenses 2003-2004* et chaque année par la suite.

Cette initiative a été lancée avec comme objectif la sécurité publique. Il faut donc considérer les coûts en fonction des améliorations obtenues sur ce plan. Soulignons qu'avec le nouveau programme, on compte 50 fois plus de révocations de permis à des personnes potentiellement dangereuses qu'au cours des cinq dernières années du programme antérieur.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor note que l'exécution d'un programme aussi inédit et d'une telle ampleur comportait des défis importants pour le ministère de la Justice. Plus précisément, le Programme constituait une entreprise sans précédent caractérisée par d'importants défis au plan de la logistique, des orientations, de la conception et des mesures législatives à utiliser.

Le Secrétariat a toujours su que les estimations d'origine devaient être révisées en fonction des besoins qui allaient survenir au cours de la mise en œuvre. Par ailleurs, l'estimation de 1 milliard de dollars constitue une projection des coûts cumulés pour 2004-2005, et non une estimation des coûts supportés à ce jour.

À propos de la vérification

Objectifs

Le but du présent chapitre est de présenter les résultats de notre vérification des recettes et des dépenses liées au Programme canadien des armes à feu. Nos objectifs spécifiques étaient les suivants :

- Vérifier si les états financiers dressés par le ministère de la Justice au sujet du Programme canadien des armes à feu présentent fidèlement les dépenses et les recettes du Programme pour la période allant de 1995-1996 à 2001-2002, d'une manière fidèle au cadre de reddition de comptes que le Ministère a utilisé pour obtenir l'approbation, par le gouvernement, des fonds destinés au Programme.
- Fournir au Parlement des informations sur l'évolution des coûts et de l'envergure du Programme depuis sa naissance.

Étendue

La vérification consistait à examiner les informations sur les dépenses et les recettes liées au Programme canadien des armes à feu, y compris les aspects pertinents relatifs à la planification, à la comptabilisation et à la production de rapports pouvant avoir des implications financières. Nous ne nous sommes pas penchés sur l'efficacité et le rendement du Programme.

Ce faisant, nous avons tenu compte des principaux événements entourant l'élaboration et la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu depuis 1995-1996. Nous avons examiné les informations communiquées par le ministère de la Justice, la Gendarmerie royale du Canada, le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et d'autres organismes et ministères fédéraux.

Critères

Nous avons évalué les informations dont nous disposions au sujet des dépenses et des recettes liées au Programme canadien des armes à feu en fonction des critères de vérification suivants. Le ministère de la Justice, en ce qui a trait aux dépenses et recettes du Programme, doit :

- présenter au Parlement et au gouvernement des renseignements financiers ou autres, complets et exacts, sur les dépenses et les recettes pour la période allant de 1995–1996 à 2001–2002 d'une manière fidèle au cadre de reddition de comptes que le Ministère a utilisé pour obtenir l'approbation, par le gouvernement, des fonds destinés au Programme;
- se conformer aux lois, règlements, décisions et directives pertinentes du gouvernement;
- mettre en place les systèmes et les pratiques nécessaires pour veiller à la qualité de la gestion financière, au contrôle des activités et à la présentation de l'information financière communiquée au Parlement et aux autres intéressés;
- préparer et communiquer une estimation des besoins en ressources en misant sur une information complète et exacte.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Directeur principal : Alan Gilmore

Directeurs : Gordon Stock et Ted Bonder

Robert Anderson

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

