

2002



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

AVRIL

Avant-propos et Points saillants

*Le Rapport d'avril 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, ainsi qu'un Avant-propos 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 disponible sur notre site Web à [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

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

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

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

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002  
N° de catalogue FA1-2002/1-0F  
ISBN 0-662-86985-0



AUDITOR GENERAL OF CANADA



VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon premier rapport de 2002 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*.

La vérificatrice générale du Canada,

A handwritten signature in cursive script that reads 'Sheila Fraser'.

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 16 avril 2002





Avant-propos





Sheila Fraser, FCA  
Vérificatrice générale du Canada

## Avant-propos

### Message de la vérificatrice générale du Canada

Comme les rapports antérieurs, ce rapport à la Chambre des communes porte sur la reddition de comptes. Dans les travaux présentés tout au long de ces huit chapitres, nous avons examiné les trois liens de la chaîne de reddition de comptes : le Parlement, les organismes centraux du gouvernement fédéral, comme le Secrétariat du Conseil du Trésor, et les ministères. Nous avons cherché à déterminer les mécanismes qui doivent être en place pour faire en sorte que les sommes d'argent soient perçues et dépensées selon les désirs du Parlement. Le Parlement contrôle-t-il suffisamment les dépenses du gouvernement? Les organismes centraux ont-ils fixé des normes claires et fourni le leadership nécessaire pour la mise en œuvre des initiatives clés du gouvernement? Les ministères respectent-ils les règles établies pour la gestion de leurs programmes et recueillent-ils l'information dont ils ont besoin pour communiquer leurs résultats?

#### Le Parlement doit contrôler les dépenses du gouvernement

Un gouvernement responsable doit permettre aux députés d'approuver ses plans de dépenses et d'examiner les résultats de ses dépenses.

Notre premier chapitre, « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », mentionne que le gouvernement néglige de plus en plus souvent ce principe essentiel. Nous avons examiné des mécanismes pour lesquels des milliards de dollars des contribuables sont dépensés, sans que des dispositions adéquates soient prévues pour assurer la reddition de comptes au Parlement.

Il s'agit, entre autres, de mécanismes de régie déléguée — des organisations du secteur privé, sans lien de dépendance avec le gouvernement, qui exercent un pouvoir discrétionnaire en vue de l'atteinte d'objectifs fédéraux —, et de mécanismes de collaboration — dans le cadre desquels le gouvernement fédéral exécute des programmes en partenariat avec des organisations externes.

Dans ce chapitre, nous faisons le suivi de cas que nous avons vérifiés en 1999 et examinons de nouveaux mécanismes de régie déléguée importants que le gouvernement fédéral a créés depuis. Les Canadiens s'attendent, avec raison, à ce que le Parlement examine de quelle façon le gouvernement dépense l'argent de leurs impôts, et à ce qu'il détermine si ces dépenses permettent d'atteindre les objectifs prévus. Toutefois, le gouvernement a transféré des milliards de dollars de fonds publics à des fondations privées qui supervisent la distribution des fonds aux bénéficiaires prévus. Dans de nombreux cas, ces mécanismes ne respectent pas les trois exigences auxquelles les ministères doivent satisfaire pour assurer la reddition de comptes au Parlement : présentation crédible des résultats, surveillance ministérielle efficace et vérification externe suffisante.

Même si le gouvernement reconnaît la nécessité de résoudre ces questions, la réponse donnée par le Secrétariat du Conseil du Trésor au chapitre 1 n'indique pas clairement s'il est d'accord avec nos recommandations visant à mettre ces principes en pratique.

Dans le chapitre 8, « Autres observations de vérification », qui porte sur l'administration par le Secrétariat du Conseil du Trésor du crédit pour éventualités du gouvernement (crédit 5 du Conseil du Trésor), nous donnons un autre exemple de l'érosion du contrôle du Parlement sur les dépenses du gouvernement. Le Parlement a autorisé le gouvernement à utiliser ce crédit pour suppléer à d'autres crédits des ministères et payer « diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues ».

Nous reconnaissons que le gouvernement a besoin de souplesse pour faire face aux événements imprévus. Toutefois, il utilise de plus en plus le crédit 5 pour de nouvelles initiatives qui exigeraient normalement l'autorisation préalable du Parlement. Par exemple, en 2001-2002, des fonds du crédit ont été utilisés pour verser une subvention de 95 millions de dollars à l'industrie du transport aérien, et une autre de 50 millions de dollars pour l'appui technologique au développement durable. À mon avis, il faut revoir l'utilisation de ce crédit pour faire en sorte qu'elle soit conforme à l'intention du Parlement.

**Le gouvernement, par l'intermédiaire des organismes centraux, doit établir les normes et assurer le leadership**

Un gouvernement responsable dépend également d'organismes centraux comme le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé. Ces organismes fournissent le leadership et l'orientation nécessaires pour garantir que tous les ministères respectent des normes élevées pour l'approbation, la surveillance et le contrôle des dépenses.

Nous avons examiné, par exemple, l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur du gouvernement (chapitre 7, « Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne »). Le but du gouvernement est d'intégrer l'information financière aux autres types d'information afin d'améliorer la gestion quotidienne et l'intendance des ressources publiques. Nous avons tenté de déterminer si le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui est l'organisme responsable de l'initiative, avait établi une stratégie claire et structurée comprenant un plan d'action assorti d'échéances et de jalons pour mesurer les progrès accomplis. Nous avons cherché des preuves d'un engagement et d'un appui fermes à l'égard de l'initiative de la part de la haute direction. Le chapitre 7 présente un compte rendu de cette importante réforme de gestion. Nous avons recensé des secteurs clés pour lesquels l'initiative doit faire l'objet d'un engagement et d'un appui plus manifestes pour être efficace. De plus, nous croyons que les parlementaires doivent obtenir une information de meilleure qualité sur les progrès de la réforme.

De même, le chapitre 3, « La sécurité des technologies de l'information », examine l'état actuel de cette question de portée gouvernementale de plus en plus importante, qui relève du Conseil du Trésor. Les normes de sécurité sont désuètes, et aucun plan de mise à jour n'a encore été établi. Le gouvernement n'a pas évalué l'état actuel de la sécurité des technologies de l'information,



un aspect important du projet Gouvernement en direct. Les cybermenaces comme les virus et d'autres types de dommages dus à la malveillance peuvent interrompre la prestation régulière des services gouvernementaux.

**Les ministères doivent respecter les règles en ce qui concerne la gestion des programmes et communiquer leurs résultats**

Finalement, pour mettre en œuvre les politiques gouvernementales, les ministères doivent respecter les règles établies par les organismes centraux et adopter de saines pratiques de gestion. Ils doivent également recueillir de l'information qui leur permettra de faire un compte rendu complet des répercussions de leurs programmes. Les ministères sont responsables devant leur ministre qui, à son tour, doit rendre des comptes au Parlement.

### **Respect des règles**

Dans le chapitre 8, « Autres observations de vérification », nous présentons deux cas où les ministères n'ont pas adopté de saines pratiques de gestion lors de l'acquisition d'équipement technologique.

Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'ont pas suivi les règles qui régissent la passation des marchés du gouvernement lorsqu'ils ont octroyé un marché de 25 millions de dollars pour l'établissement du Réseau canadien de la santé. Les travaux ont débuté sans qu'il y ait de contrat, le matériel acheté a été sous-utilisé et le propriétaire n'a pas été clairement identifié. De plus, des dépenses ont été réclamées en trop.

La Défense nationale a acheté un système de communications militaires par satellite pour une somme de 174 millions de dollars. Ce système a été achevé en 1997-1998 et, depuis ce temps, la plupart de ses composantes sont gardées en entrepôt et ne sont pas utilisées.

Nous avons également constaté que l'Agence des douanes et du revenu du Canada n'a pas veillé à ce que toutes les exigences, telles qu'énoncées dans ses propres politiques et procédures, soient respectées lors du renouvellement des permis d'exploitation de boutiques hors taxes. De plus, nous avons noté que malgré son engagement d'octroyer, au moyen d'un appel d'offres, un permis à un certain emplacement, l'Agence l'a renouvelé sans y avoir recours.

### **Collecte d'information et communication des résultats**

Il est facile de sous-estimer l'importance de bien gérer l'information au sein des ministères et au niveau des programmes. Si nous ne disposons pas d'une bonne information, nous pouvons peut-être savoir combien d'argent les ministères ont dépensé, mais nous ne pouvons déterminer s'ils ont obtenu les résultats prévus. Sans un accès à une information de qualité sur l'ampleur et la nature d'un problème, nous ne pouvons être assurés qu'un programme, dont l'objectif est de régler ce problème, a donné des résultats.

Le chapitre 2, « Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises », porte sur notre examen du système de radiation des taxes et des impôts irrécouvrables et de remise des intérêts et des pénalités. Nous avons cherché à déterminer si l'Agence administre le régime fiscal de façon cohérente et équitable et si les

contribuables qui vivent des situations semblables n'importe où au pays peuvent s'attendre au même traitement. Bien que l'Agence souscrive en principe à l'équité, elle ne consigne pas le montant des intérêts et des pénalités auquel elle renonce et elle n'analyse pas cette information. Celle-ci confirmerait si ses pratiques sont conformes au principe d'équité.

Dans le chapitre 4, « Le système de justice pénale : des défis importants à relever », nous avons cherché de l'information qui nous permettrait d'évaluer les répercussions des principaux défis (comme les questions de justice qui s'appliquent aux jeunes et aux Autochtones, le crime organisé, les droits des victimes et les condamnations injustifiées). Nous avons également examiné l'effet des différentes mesures prises par des organisations distinctes pour régler ces problèmes dans leur propre administration. Comment ces mesures influent-elles sur l'efficacité globale du système? Le gouvernement n'a pas évalué l'incidence des récents changements apportés au système.

Le système de justice pénale regroupe deux et même trois ordres de gouvernement et de nombreuses organisations — législateurs, police, tribunaux, établissements correctionnels — chacun ayant ses propres objectifs et des besoins d'information particuliers. À l'échelle nationale, on ne dispose pas de données suffisantes pour permettre d'évaluer l'efficacité du système.

De plus, les systèmes d'information doivent être améliorés de façon significative de sorte que l'échange des données sur les criminels et les suspects puisse être rapide. Les organisations touchées reconnaissent qu'une information de qualité est essentielle pour accomplir leur travail et assurer l'efficacité globale du système. Des efforts sont présentement déployés en vue d'améliorer la qualité et la cohérence de l'information. Même si l'on est sur la bonne voie, les progrès sont lents, et les obstacles culturels et financiers ont nui aux mesures prises pour améliorer l'information.

Dans le chapitre 5, « Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire », nous notons que dès le début des années 1990, le Bureau signalait que les gestionnaires des ressources humaines de la Défense nationale ne disposaient pas des données dont ils avaient besoin pour étayer les décisions de recrutement et d'attrition visant les groupes professionnels militaires. À l'heure actuelle, il n'y a pas suffisamment d'effectifs formés en activité dans les Forces canadiennes pour répondre aux besoins actuels des groupes professionnels. Le personnel affecté aux initiatives de recrutement est lui-même insuffisant, et le Ministère manque d'employés qui possèdent de l'expérience au chapitre des politiques et des pratiques s'appliquant au secteur des ressources humaines. Malgré les efforts du Ministère pour combler la pénurie d'effectifs formés, les résultats obtenus n'ont pas répondu aux objectifs. Il semble justifié de réexaminer la stratégie du Ministère à l'égard du recrutement et du maintien en poste.

Les ministères doivent recueillir, analyser et diffuser les données qui démontrent que leurs programmes répondent en fait aux désirs du Parlement. Une information de qualité est essentielle à la reddition de comptes,

notamment lorsque les parlementaires se prononcent sur les dépenses annuelles des ministères, revoient les priorités et les plans des années à venir ou examinent le rendement antérieur.

Les rapports ministériels sur le rendement sont l'outil utilisé par les ministères pour communiquer de l'information au Parlement chaque année. Un bon rapport sur le rendement informe le Parlement des réalisations de l'organisation et de ce que les Canadiens obtiennent en contrepartie des fonds publics que le ministère a dépensés.

Dans le chapitre 6, « Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement », nous proposons un modèle pour évaluer les rapports sur le rendement que les ministères soumettent au Parlement chaque année. L'évaluation que nous avons faite des rapports sur le rendement de trois ministères qui se sont portés volontaires, afin que nous puissions tester notre modèle, nous porte à croire que le modèle que nous proposons permettra à tous les ministères d'améliorer leurs rapports au Parlement et ainsi d'améliorer la reddition de comptes.

## **Conclusion**

L'établissement d'une gouvernance appropriée, l'apport d'un leadership et d'un encadrement à partir du centre, la gestion efficace des programmes dans les ministères, la gestion adéquate des ressources humaines, la collecte d'information et la communication des résultats sont tous des éléments essentiels à la prestation de bons services publics. Comme ce rapport le démontre, le gouvernement a encore du travail à faire pour atteindre ces objectifs et assurer la reddition de comptes que les Canadiens veulent et méritent.





Points saillants



# Table des matières

## Points saillants

<b>Chapitre 1</b>	Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement	<b>1</b>
<b>Chapitre 2</b>	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration du régime fiscal : radiations et remises	<b>3</b>
<b>Chapitre 3</b>	La sécurité des technologies de l'information	<b>5</b>
<b>Chapitre 4</b>	Le système de justice pénale : des défis importants à relever	<b>7</b>
<b>Chapitre 5</b>	Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire	<b>9</b>
<b>Chapitre 6</b>	Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement	<b>11</b>
<b>Chapitre 7</b>	Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne	<b>13</b>
<b>Chapitre 8</b>	Autres observations de vérification	<b>15</b>







# Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement

## Chapitre 1 Points saillants

1.1 Le gouvernement fédéral a versé des milliards de dollars de l'argent des contribuables à des fondations privées et à d'autres mécanismes de régie déléguée établis à des fins d'intérêt public, transférant ainsi les fonds de nombreuses années avant que les citoyens n'en touchent les avantages escomptés. Le gouvernement a délégué à ces mécanismes les responsabilités relatives aux programmes; toutefois, ces mécanismes sont souvent soustraits à l'examen parlementaire. Nous avons constaté que les exigences essentielles de la reddition de comptes au Parlement — présentation crédible des résultats, surveillance ministérielle efficace et vérification externe suffisante — ne sont pas respectées.

1.2 L'information communiquée au Parlement par les mécanismes de régie déléguée que nous avons examinés, n'est pas suffisante pour lui permettre de procéder à un examen. Aucun de ces mécanismes n'établit de plans généraux à soumettre au Parlement. Ils ne lui transmettent pas non plus de rapports annuels contenant une description crédible de leurs réalisations.

1.3 Ces mécanismes ont été créés pour répondre à des besoins ponctuels, et le Parlement n'a pas eu la possibilité d'examiner pleinement en quoi ils modifient la manière dont il autorise et surveille les dépenses publiques. Le gouvernement devrait demander l'avis du Parlement sur la forme et la nature de l'examen qui conviendrait pour les nouveaux mécanismes.

1.4 Comme ces mécanismes font l'objet d'une surveillance très limitée, les ministres peuvent difficilement en répondre devant le Parlement. Outre qu'il nomme une minorité d'administrateurs à leurs conseils respectifs, le gouvernement dispose de moyens limités pour faire le suivi stratégique des mécanismes et il ne peut corriger le tir si les choses vont mal ou que ses priorités changent. De plus, les rôles et les responsabilités des personnes nommées par le fédéral aux conseils d'administration ne sont pas définis clairement.

1.5 Le Parlement ne reçoit pas de rapports de vérification indépendante et de large portée portant non seulement sur les états financiers des mécanismes de régie déléguée, mais également sur la conformité aux autorisations, le bien-fondé et l'optimisation des ressources. À quelques exceptions près, le vérificateur au service du Parlement devrait être nommé vérificateur externe des fondations actuelles et de toutes celles qui seront établies dans l'avenir. Il pourrait ainsi fournir l'assurance qu'elles exercent un contrôle serré des ressources publiques et des pouvoirs importants qui leur sont confiés.

1.6 Au moment où nous terminions notre vérification, le Conseil du Trésor adoptait la Politique sur les différents modes de prestation de services qui portait sur des éléments de la régie (ou gouvernance) et de la reddition de comptes, comme le Bureau et le Comité des comptes publics l'avaient recommandé en 1999. Les organismes centraux doivent encore faire preuve de plus de leadership afin d'assurer une bonne gouvernance et une reddition de comptes satisfaisante.

1.7 Il faut faire davantage pour que les mécanismes instaurent et maintiennent les valeurs et l'éthique prévalant dans le secteur public. Les ministères parrains devraient veiller à ce qu'il y ait des dispositions informant les parties responsables de leur devoir à cet égard.

### Contexte et autres observations

1.8 Nous avons vérifié en 1999 de nouveaux mécanismes de régie. Certains étaient des mécanismes de régie déléguée établis à titre d'organismes du secteur privé, qui exercent un pouvoir discrétionnaire en vue de l'atteinte d'objectifs fédéraux. D'autres étaient des mécanismes de collaboration par le biais desquels le gouvernement fédéral exécute des programmes publics en partenariat avec des organisations externes. Des faiblesses importantes ont été constatées à l'occasion de cette vérification, dont l'absence d'un cadre de régie uniforme, menaçant ainsi la reddition de comptes au Parlement.

1.9 Lors de notre vérification de cette année, nous avons fait le suivi des mécanismes de régie déléguée et de collaboration que nous avons examinés en 1999. Nous avons également examiné plusieurs fonds et fondations d'importance établis depuis à titre de mécanismes de régie déléguée. Une nouvelle fondation, Inforoute Santé du Canada Inc., a reçu 500 millions de dollars du gouvernement fédéral; d'autres ont reçu des paiements multiples s'élevant à 300 millions de dollars, par exemple, dans le cas de Génome Canada et à 250 millions de dollars dans le cas des Fonds municipaux verts.

1.10 Bien qu'il reste encore à faire, les mécanismes de collaboration examinés montrent des améliorations dans un certain nombre d'aspects du cadre de régie.

**Réaction du gouvernement.** Vous trouverez à la fin du présent chapitre la réponse fournie par le Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement et des ministères que nous avons vérifiés. Le gouvernement reconnaît la nécessité d'améliorer un certain nombre d'éléments énoncés dans notre cadre de régie, mais il ne précise pas dans sa réponse la mesure dans laquelle il est d'accord ou non avec la plupart de nos observations et recommandations visant à mettre ces éléments en pratique. Le gouvernement veut jouir d'une certaine latitude lorsqu'il établit de nouveaux mécanismes, utilisant des moyens qu'il considère comme étant appropriés à chaque cas.



# Agence des douanes et du revenu du Canada

## L'administration du régime fiscal : radiations et remises

### Chapitre 2 Points saillants

**2.1** En vertu des dispositions législatives appelées « dispositions d'équité », l'Agence des douanes et du revenu du Canada peut, en raison d'un retard ou d'une erreur de l'Agence, de circonstances indépendantes de la volonté du contribuable ou de l'employeur ou de l'incapacité du contribuable de payer, renoncer à la totalité ou à une partie des intérêts ou des pénalités exigibles d'un contribuable, ou les annuler. Au cours de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 2001, l'Agence a renoncé à des intérêts et à des pénalités s'élevant à 185,3 millions de dollars, ou elle les a annulés.

**2.2** Les contrôles que l'Agence a mis en place afin de ne pas accorder à tort la remise des intérêts et des pénalités laissent à désirer. Bien que l'Agence ait amélioré son application des dispositions d'équité, le fait qu'elle ne consigne pas le montant des intérêts et pénalités auxquels elle a renoncé et les raisons de la renonciation continue de nous inquiéter. De plus, les processus d'approbation et de suivi doivent être renforcés et l'équité de la procédure et la cohérence améliorées.

**2.3** La *Loi sur la gestion des finances publiques* ou une autre autorisation légale, comme la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, confèrent à l'Agence des douanes et du revenu du Canada le pouvoir de radier les créances irrécouvrables. L'Agence a en place des contrôles raisonnables pour prévenir la radiation à tort des taxes et des impôts exigibles. Toutefois, elle doit renforcer le système en prenant en considération l'intérêt couru et en regroupant les comptes de personnes apparentées lorsqu'elle envisage d'autoriser la radiation d'une créance.

**2.4** L'Agence doit prendre des mesures administratives ou demander que soient prises des mesures législatives pour minimiser les effets d'une récente décision judiciaire établissant que les prescriptions de 2 à 20 ans prévues dans les lois provinciales s'appliquent au recouvrement des impôts fédéraux. Cette décision pourrait empêcher l'État de recouvrer des impôts sur le revenu s'élevant à plus d'un milliard de dollars et imposer aux contribuables un traitement différent en fonction de la province dans laquelle ils résident.

#### Contexte et autres observations

**2.5** L'Agence gère un portefeuille de taxes et d'impôts exigibles évalué à plus de 13 milliards de dollars. La plupart des contribuables qui doivent des taxes ou de l'impôt lorsqu'ils produisent une déclaration règlent le solde rapidement. Ce n'est cependant pas le cas de tous les contribuables. Contrairement aux entreprises du secteur privé, qui peuvent choisir si elles

feront crédit et à qui, l'Agence doit accepter comme comptes débiteurs toutes les taxes et tous les impôts exigibles des contribuables. Pour la période de trois ans qui s'est terminée le 31 mars 2001, les impôts exigibles qui ont été radiés s'élevaient en moyenne à un milliard de dollars par année.

**2.6** L'Agence doit surveiller les activités menées au nom du Canada par le gouvernement du Québec en ce qui concerne les comptes débiteurs de la TPS, activités qui comprennent des radiations et l'application des dispositions d'équité en matière de TPS.

**Réaction de l'Agence.** L'Agence est d'accord avec nos recommandations. Dans ses réponses, elle a indiqué un certain nombre de mesures qu'elle a prises pour les mettre en œuvre.



# La sécurité des technologies de l'information

## Chapitre 3 Points saillants

**3.1** La version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité, entrée en vigueur en février 2002, remplace la Politique instaurée en 1994. Elle met fortement l'accent sur la sécurité des technologies de l'information (TI) et contribue largement à l'amélioration de la régie de la sécurité au sein du gouvernement.

**3.2** Nous avons constaté que les normes de sécurité des TI qui étayaient la Politique sont désuètes et qu'un plan de mise à jour doit encore être dressé. La politique sur la sécurité ne sera pleinement efficace que si les normes sont actualisées et prescrivent les exigences minimales auxquelles les ministères et les organismes doivent satisfaire. Les normes sont un instrument essentiel à l'utilisation de saines pratiques pour la sécurité des TI au sein du gouvernement.

**3.3** Qui plus est, on a peu surveillé l'application de la Politique de 1994. En conséquence, le gouvernement ne possède pas suffisamment d'information pour évaluer l'état actuel de la sécurité des TI. Il ne dispose pas non plus d'une base adéquate pour déterminer la mesure dans laquelle les pratiques actuellement utilisées dans l'administration fédérale sont acceptables, ni une base de référence appropriée pour mesurer les progrès futurs. En outre, la version révisée de la Politique prévoit que l'on rende compte de l'efficacité de son application, mais pas avant l'été 2004. Selon nous, ce rapport doit être présenté plus tôt.

**3.4** Le gouvernement a pris l'engagement d'offrir aux Canadiens un accès en direct à ses services. Le projet Gouvernement en direct a été lancé pour atteindre cet objectif. Ce projet a suscité des préoccupations majeures au chapitre de la sécurité et de la protection des renseignements personnels, et il importe que les autorités agissent promptement à cet égard afin d'appuyer le projet Gouvernement en direct.

### Contexte et autres observations

**3.5** Les cybermenaces sont une réalité et elles peuvent causer d'importants dommages. Les attaques récentes au moyen de virus et d'autres types de programmes malveillants ont fait rehausser le profil de la sécurité des TI. Dans le contexte de la sensibilisation accrue à la sécurité nationale, la sécurité des TI est considérée par beaucoup comme vitale pour protéger l'infrastructure essentielle du pays.

**3.6** La vérification que nous avons menée dans quatre ministères a révélé un certain nombre de faiblesses qui pourraient donner une certaine idée de l'état actuel de la sécurité des TI au sein du gouvernement. Ces faiblesses pourraient en effet aider le gouvernement à établir des priorités concernant les normes opérationnelles et techniques qu'il élabore à l'appui de la version révisée de sa politique sur la sécurité.

**3.7** Les ministères ont mis en place un cadre de régie, mais ils doivent en améliorer la mise en œuvre pour qu'il soit vraiment efficace. C'est particulièrement le cas dans les ministères au sein desquels la responsabilité des systèmes d'information est décentralisée et dans les ministères qui ont formé des partenariats stratégiques et/ou conclu des ententes d'impartition avec d'autres organismes gouvernementaux. Parmi les améliorations qui doivent être apportées pour remédier à certaines faiblesses, nous avons relevé les suivantes :

- mener des évaluations des risques à grande échelle et donner aux employés une formation pertinente afin de les sensibiliser à la sécurité de l'information;
- s'assurer que la sécurité des TI est prise en compte au début du cycle de développement des systèmes et qu'on effectue une surveillance continue de portée adéquate;
- effectuer régulièrement des vérifications et voir à ce que des examens soient menés par des organismes indépendants de façon périodique, notamment des essais techniques pour déceler la vulnérabilité éventuelle des systèmes de réseaux.

**Réaction du gouvernement.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor, au nom du gouvernement, a dans l'ensemble approuvé les recommandations. Le chapitre présente les réponses du gouvernement, dans lesquelles celui-ci indique les mesures qu'il prend ou a l'intention de prendre pour donner suite aux recommandations.



# Le système de justice pénale : des défis importants à relever

## Chapitre 4 Points saillants

**4.1** Le système de justice pénale au Canada a des défis importants et complexes à relever. Il tente de réagir face à la criminalité chez les jeunes; de faire en sorte que le système de justice réponde mieux aux besoins des Autochtones; de satisfaire aux besoins des victimes; de corriger les condamnations injustifiées; d'empêcher la négociation douteuse de plaidoyers; de lutter contre le crime organisé; de respecter les décisions des tribunaux sur les pouvoirs de la police; de donner à la police un accès légal aux personnes, aux biens et aux renseignements; et de faire en sorte que les organismes de justice pénale échangent leur information de manière efficace.

**4.2** Les organismes de justice pénale tentent de relever ces défis grâce à des initiatives qui touchent la plupart des éléments du système. Mentionnons à cet égard les programmes de sécurité communautaire et de prévention de la criminalité; l'approche renouvelée de la justice applicable aux jeunes; des programmes de déjudiciarisation pour maintenir les délinquants à l'extérieur du système de justice formelle; des programmes de justice réparatrice; des tribunaux spécialisés; des stratégies de lutte contre le crime organisé; et l'élaboration de systèmes d'intégration de l'information de la justice.

**4.3** Ces défis ou obstacles, et les solutions pour les surmonter, sont susceptibles de modifier radicalement le système. Des efforts pour partager l'information et coordonner les politiques et l'exécution des programmes ont été déployés par de nombreux organismes de liaison et de coordination.

**4.4** En général, toutefois, les organismes tentent chacun de leur côté de gérer les principaux défis et les grandes initiatives, ce qui montre la complexité du système et les multiples compétences dont il relève. Les organismes rendent compte à des corps législatifs fédéraux et provinciaux et, souvent, à des ministères différents du même gouvernement; certains rendent compte à des administrations municipales. Les tribunaux, qui jouent un rôle clé dans le système, sont indépendants du gouvernement.

**4.5** Les organismes et les corps élus peuvent avoir des intérêts et des priorités d'ordre différent. En conséquence, il est difficile pour le système d'avoir une vision globale et des objectifs communs, d'élaborer des stratégies générales et d'en coordonner la mise en œuvre. En outre, les initiatives fédérales sont souvent élaborées et financées en réaction à des crises plutôt que d'une façon intégrée et continue.

**4.6** Selon les organismes fédéraux, la capacité du système de maintenir un niveau élevé de sécurité publique est sérieusement mise à l'épreuve. À notre avis, il est nécessaire d'évaluer l'interrelation des difficultés et des initiatives,

de même que leurs répercussions collectives. Autrement, il est difficile de faire en sorte que les initiatives soient bien concertées et ne se contrecarrent pas. Étant donné que l'information présente des lacunes importantes, il pourrait être difficile de procéder à cette évaluation.

### **Contexte**

**4.7** Le système formel de justice pénale consiste en un réseau complexe d'entités indépendantes mais liées sur le plan de la procédure, à savoir la police, les procureurs, les tribunaux, les organismes correctionnels et les commissions des libérations conditionnelles. Le système coûte, pour l'ensemble des gouvernements, environ dix milliards de dollars par année. Selon le gouvernement fédéral, la criminalité au Canada coûte environ 46 milliards de dollars par année, si l'on tient compte des répercussions sur les victimes et sur la société. Lors d'une enquête menée en 1999 par Statistique Canada, les citoyens canadiens ont répondu qu'ils avaient été mêlés de près ou de loin à environ 8,3 millions d'incidents qui, de leur point de vue, étaient criminels. En 2000, la police a signalé environ 2,5 millions d'incidents en vertu du *Code criminel*.

**Réaction des organismes fédéraux :** Le ministère de la Justice Canada, Solliciteur général Canada, Service correctionnel Canada et Statistique Canada ont, dans l'ensemble, accepté nos constatations. L'opinion de chaque organisme est présentée dans les réponses, à la fin du chapitre.





# Défense nationale

## Le recrutement et le maintien du personnel militaire

### Chapitre 5 Points saillants

**5.1** Les Forces canadiennes doivent remédier à des pénuries dans la plupart de leurs groupes professionnels militaires. Plus de 3 000 postes sont vacants, surtout dans des groupes clés comme ceux des ingénieurs, des techniciens de véhicules et d'armement, des médecins et des dentistes. À l'heure actuelle, il n'y a pas suffisamment d'effectifs formés en activité dans les Forces canadiennes pour répondre aux besoins des groupes professionnels.

**5.2** Les pénuries actuelles résultent des mesures prises lorsque la Défense nationale a réduit ses effectifs au milieu des années 1990. Un niveau de recrutement moindre, les compressions effectuées dans la gestion des ressources humaines, l'absence, par manque d'information, d'un suivi pertinent du niveau de l'effectif des groupes professionnels, et des capacités restreintes d'instruction expliquent en partie les problèmes actuels. Les gestionnaires des ressources humaines n'avaient pas les données nécessaires pour étayer les décisions de recrutement et d'attrition visant chaque groupe professionnel militaire. Aujourd'hui, la population militaire est inégalement répartie; il n'y a pas assez de personnel dans la majorité des groupes professionnels et il y en a trop dans certains.

**5.3** Les Forces canadiennes reconnaissent qu'elles doivent agir dès maintenant pour combler les pénuries. Elles ont augmenté le recrutement et veulent tripler le nombre annuel de nouveaux membres de la Force régulière, lequel passerait d'environ 2 500 à 7 000 recrues par année dans le cadre de leur stratégie triennale de recrutement. Elles s'efforcent aussi d'examiner les options en ce qui a trait au maintien de l'effectif et aux offres qui pourraient être faites aux militaires qui se demandent s'ils doivent partir ou rester.

**5.4** Malgré ces efforts, la campagne de recrutement actuelle n'a pas attiré un nombre suffisant de nouveaux membres de la Force régulière pour permettre aux Forces canadiennes d'atteindre leur objectif de 7 000 recrues. Nous avons constaté que le Ministère fait du bon travail en vue de régler les problèmes du système de recrutement, mais le manque de personnel fait obstacle aux efforts accrus de recrutement. En outre, il lui faut mettre davantage l'accent sur la diversité et recruter des Canadiens appartenant aux groupes minoritaires.

**5.5** Les pratiques antérieures liées aux ressources humaines ont engendré des crêtes et des creux dans la distribution de la population militaire, ce qui entraîne certains écarts sur les plans de l'expérience acquise et de la répartition selon le grade et l'âge. Les Forces canadiennes doivent conserver leur personnel qualifié et expérimenté, et c'est pourquoi elles étudient des

options relatives au maintien de l'effectif. Toutefois, bon nombre des initiatives seront mises en œuvre seulement après que certains militaires auront décidé de partir, et il faudra peut-être jusqu'à 30 ans aux Forces canadiennes pour parvenir à un profil de population stable.

**5.6** Nous sommes préoccupés par le fait que peu de militaires affectés à la gestion des ressources humaines militaires possèdent de l'expérience ou une formation pertinente au chapitre des politiques et des pratiques s'appliquant au secteur des ressources humaines. Il est certes possible de suivre certains cours en ce domaine mais les Forces canadiennes gagneraient à avoir un groupe possédant la formation, l'expérience et les connaissances voulues pour gérer les changements nécessaires à long terme dans le domaine des ressources humaines.

**Réaction de la Défense nationale.** En général, le Ministère est d'accord avec nos constatations et il a indiqué qu'il étudierait une série d'options afin d'améliorer la gestion des ressources humaines. Il a indiqué également qu'il prendra des mesures afin de communiquer, dès que possible, au Parlement les résultats de la mesure du rendement.



# Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement

## Chapitre 6 Points saillants

**6.1** Les rapports ministériels sur le rendement constituent pour le Parlement un important moyen d'amener les ministres à rendre des comptes sur l'argent que dépensent leurs ministères et les résultats qu'ils obtiennent. Un bon rapport sur le rendement brosse le tableau du rendement d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement fédéral. En présentant une information cohérente, il indique au Parlement les changements positifs qu'un ministère ou un organisme gouvernemental a produits pour les Canadiens. De bons rapports sur le rendement devraient montrer aux Canadiens ce qu'ils obtiennent en contrepartie des impôts et des taxes qu'ils paient.

**6.2** Comme nous l'avons indiqué en 2000, les ministères et les organismes fédéraux ont, au cours des sept dernières années, amélioré la qualité des rapports sur le rendement qu'ils présentent au Parlement, mais leurs progrès sont trop lents. En 2001, un rapport à la Chambre des communes du Comité permanent des comptes publics a fait valoir l'importance de l'information communiquée sur le rendement. Le Comité nous a demandé de continuer à évaluer les rapports ministériels sur le rendement.

**6.3** Le présent chapitre donne suite à la demande du Comité. Il présente une méthode d'évaluation de la qualité des rapports sur le rendement. Nous proposons un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement, l'évaluation étant fondée sur cinq critères de qualité; le modèle précise différents niveaux de communication de l'information sur le rendement.

**6.4** Nous espérons que ce modèle sera l'un des outils utilisés par les ministères pour améliorer leurs rapports sur le rendement et ce, plus rapidement qu'ils ne l'ont fait dans le passé. Ce modèle, s'il est utilisé pendant un certain nombre d'années pour évaluer les rapports sur le rendement, peut aussi servir à évaluer les progrès accomplis par les ministères à l'égard de la production de leurs rapports.

**6.5** L'évaluation d'un rapport ministériel sur le rendement permet aux parlementaires :

- de comparer le rapport avec les rapports d'autres ministères qui ont aussi été évalués;
- de demander au ministère de prendre des mesures précises qui amélioreront son rapport;

- de déterminer si le ministère a amélioré son rapport sur le rendement dans les cas où un rapport précédent du ministère a déjà fait l'objet d'une évaluation.

**6.6** Nous démontrons l'utilité de notre modèle d'évaluation en l'appliquant à trois récents rapports sur le rendement, soit ceux de la Gendarmerie royale du Canada, d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada.

#### **Contexte et autres observations**

**6.7** La plupart des ministères et organismes fédéraux soumettent un rapport sur le rendement au Parlement chaque année, à l'automne. Ils y décrivent leurs réalisations de l'année écoulée en fonction des engagements qu'ils ont pris dans leur dernier rapport sur les plans et les priorités.

**6.8** Nous avons pour la première fois formulé des commentaires sur ce mécanisme de rapport en 1997. À notre avis, il s'agissait d'un bon départ et le cadre fondamental de rapport sur le rendement était satisfaisant. En 2000, nous avons fait le suivi de cette vérification de portée gouvernementale en évaluant de nouveau les progrès du gouvernement dans ce domaine. Nous avons dressé la liste des forces et des faiblesses du mécanisme de rapport et conclu que les progrès étaient trop lents.

**6.9** Depuis 1995, année de lancement du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a été le protagoniste de l'amélioration du mécanisme de rapport sur le rendement du gouvernement. Dans ses directives sur la préparation des rapports ministériels sur le rendement de 2000-2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor a énoncé les principes d'un bon rapport et a inclus un lexique.

**6.10** En nous fondant sur nos travaux précédents, sur les projets pilotes pour mettre à l'essai le modèle d'évaluation, et sur les échanges que nous avons eus avec différents experts, nous avons précisé les cinq critères d'un bon rapport sur le rendement que nous avons retenus en 1997. Ces critères sont conformes aux principes énoncés par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2001. Nous modifierons le modèle au fur et à mesure qu'il sera utilisé et conformément aux suggestions que feront les ministères après l'avoir appliqué à leurs propres rapports.

**Réaction du gouvernement.** Le gouvernement est généralement réceptif à l'égard du présent chapitre et de notre modèle. Ses commentaires se trouvent à la fin du chapitre.



# Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne

## Chapitre 7 Points saillants

7.1 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur en 1997 afin de renforcer les capacités de gestion dans les ministères et les organismes. Cette modernisation doit rendre les ministères et les organismes plus aptes à gérer efficacement les ressources qui leur sont confiées et à informer le Parlement et les contribuables de l'utilisation de ces ressources.

7.2 Pour établir une fonction de contrôle adéquate à l'échelle du gouvernement, il faut satisfaire à deux grandes conditions préalables : adopter une approche claire et structurée et obtenir un engagement et un appui fermes de la haute direction des ministères et des organismes, du Secrétariat ainsi que du Parlement.

7.3 Nous croyons que cet engagement et cet appui doivent être plus manifestes dans certains secteurs clés, notamment faire en sorte que les ministères comprennent bien la fonction de contrôleur, donner une orientation et des directives, et surveiller les progrès.

7.4 Seulement trois des sept ministères et organismes que nous avons vérifiés ont des stratégies globales pour la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne. Nous avons constaté qu'en général :

- les plans d'action des ministères et organismes ne précisait pas d'échéances ou ne mentionnaient pas de dates cibles ou de jalons pour mesurer les progrès;
- de nombreux gestionnaires ne comprenaient pas le concept de la fonction de contrôleur moderne;
- les plans des ministères et organismes ne comprenaient pas d'estimations du coût de la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne.

7.5 Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a un rôle clair : donner une orientation et des directives générales pour moderniser la fonction de contrôleur et fournir au Parlement de l'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette initiative dans l'ensemble du gouvernement. Or, malgré l'engagement que manifeste le SCT, ce dernier doit améliorer l'orientation et les directives qu'il donne sur la façon de mettre en pratique les aspects clés de la fonction de contrôleur. Il doit préciser ses attentes aux ministères et aux organismes, et leur fixer des dates cibles pour y répondre.

7.6 L'information que les ministères et les organismes ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor fournissent au Parlement n'indique pas clairement dans quelle mesure les ministères et les organismes réussissent ou

non à moderniser leurs pratiques. Elle ne montre pas non plus l'énormité et l'importance de la tâche, ni les risques que court le gouvernement si les ministères et les organismes ne réussissent pas à bien intégrer une fonction de contrôleur solide à leur culture organisationnelle et à leurs activités quotidiennes.

### **Contexte et autres observations**

**7.7** L'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur est une réforme de gestion qui nécessite de changer la mentalité de gestion et la culture organisationnelle de la fonction publique. La fonction de contrôleur moderne va plus loin que la fonction traditionnelle, centrée principalement sur l'information financière. Elle a pour objet de renforcer les pratiques de gestion et d'intégrer l'information financière à d'autres informations sur le rendement. Il est essentiel qu'elle soit plus solidement établie dans l'ensemble du gouvernement afin de gérer les risques et les ressources plus efficacement, de prendre des décisions plus éclairées et, en bout de ligne, d'améliorer l'efficacité de la fonction publique. Grâce à une bonne fonction de contrôleur, les ministères et les organismes seront davantage en mesure d'informer le Parlement et les contribuables de ce qu'ils ont accompli avec les ressources qui leur ont été confiées.

**7.8** Pour la phase 1 de la modernisation de la fonction de contrôleur, on a demandé à 15 ministères et organismes pilotes de faire une autoévaluation initiale de leur fonction de contrôleur. Ces autoévaluations ont montré que, dans certains secteurs clés, les ministères et les organismes éprouvaient certaines difficultés, par exemple à faire une bonne intendance de leurs ressources et à combiner ou intégrer l'information financière et non financière sur le rendement aux fins de la prise de décision.

**Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor.** Le Secrétariat a indiqué les mesures qu'il a prévues ou qu'il a entreprises afin de donner suite aux recommandations. Il a produit une réponse détaillée pour chacune des recommandations du chapitre.



## Autres observations de vérification

---

### Chapitre 8 Points saillants

**8.1** Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, lors de vérifications des sociétés d'État et d'autres entités, lors de vérifications de l'optimisation des ressources, ou encore lors de travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par des tiers.

**8.2** Dans ce chapitre, nos observations portent sur les sujets suivants :

- Santé Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Non-respect des règles et des règlements qui régissent la passation des marchés de l'État.
- Défense nationale — Un système de communications militaire par satellite est inutilisé et gardé en entrepôt.
- L'Agence des douanes et du revenu du Canada — Nécessité d'améliorer le processus de renouvellement des permis d'exploitation des boutiques hors taxe.
- Secrétariat du Conseil du Trésor — Les ministères déboursent des centaines de millions de dollars en subventions avant d'obtenir l'autorisation du Parlement.

**8.3** Même si les observations de vérification signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés.





# Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Avril 2002

## Table des matières principale

Avant-propos et Points saillants

- Chapitre 1** Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement
- Chapitre 2** Agence des douanes et du revenu du Canada —  
L'administration du régime fiscal : radiations et remises
- Chapitre 3** La sécurité des technologies de l'information
- Chapitre 4** Le système de justice pénale : des défis importants à relever
- Chapitre 5** Défense nationale — Le recrutement et le maintien du personnel militaire
- Chapitre 6** Un modèle d'évaluation des rapports ministériels sur le rendement
- Chapitre 7** Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne
- Chapitre 8** Autres observations de vérification

