

2003



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

AVRIL

Message de la vérificatrice générale

125  
OAG  
BVG  
1878 • 2003



Bureau du vérificateur général du Canada



**Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.**

En 2003, le Bureau célèbre le 125<sup>e</sup> anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

*Le Rapport d'avril 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte sept chapitres, un message de la vérificatrice générale et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.*

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

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

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

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

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

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003  
N° de catalogue FA1-2003/1-0F  
ISBN 0-662-88639-9





Vérificatrice générale du Canada  
Auditor General of Canada

---

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon premier rapport de 2003 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*.

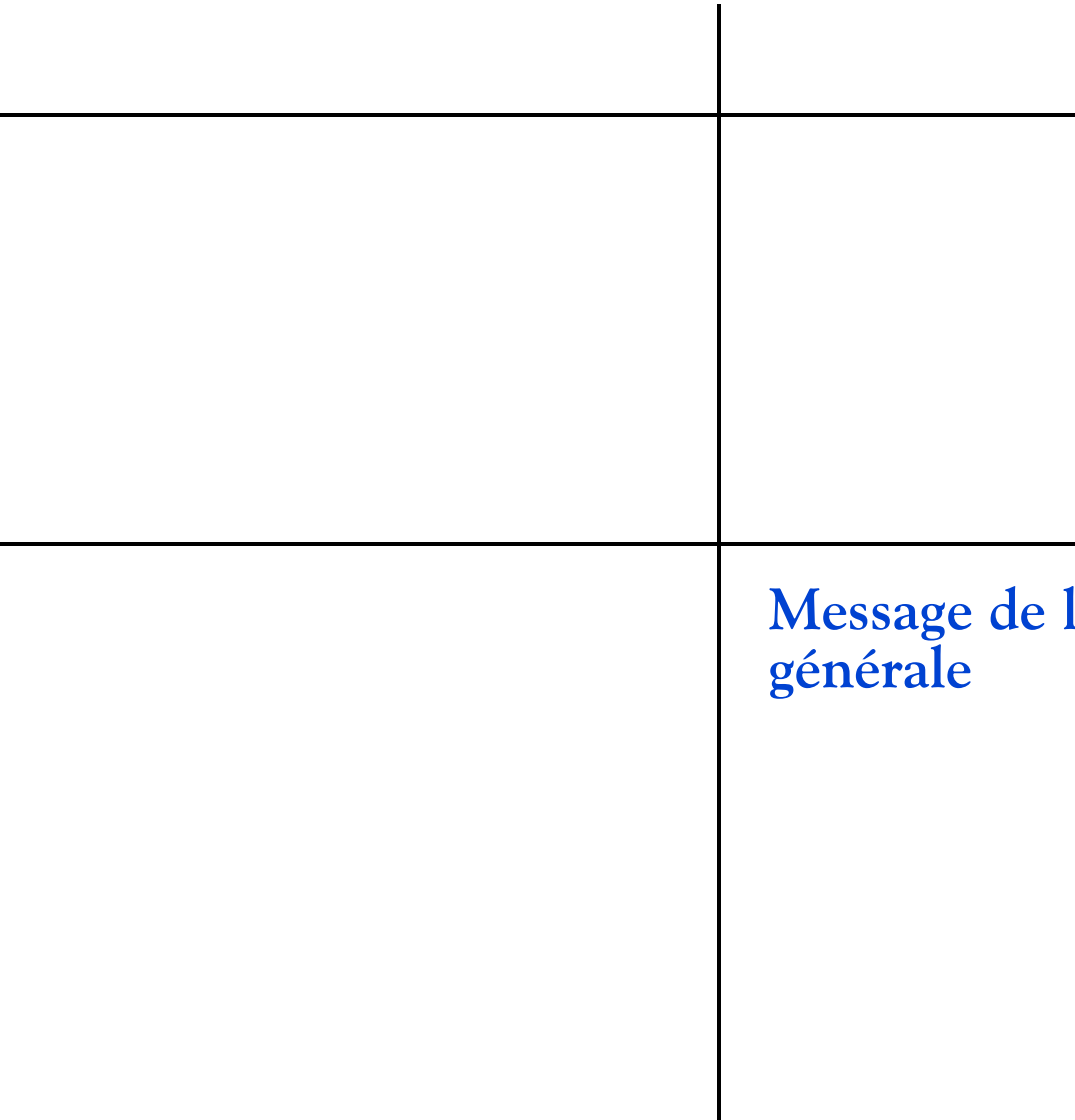
La vérificatrice générale du Canada,

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

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 8 avril 2003





Message de la vérificatrice  
générale



# Message de la vérificatrice générale



Sheila Fraser, FCA  
Vérificatrice générale du Canada

## Bien gérer malgré l'incertitude

### Le risque et la nécessité de le gérer sont une réalité incontournable

Nous gérons tous le risque intuitivement lorsque nous prenons, chaque jour, des décisions face à un avenir incertain. Le gouvernement fédéral doit aussi faire des choix quotidiens, malgré l'incertitude. Les décisions du gouvernement ont des conséquences — tant positives que négatives — pour les fonctionnaires et les ministères qui les prennent. Elles ont également une incidence importante sur les citoyens du Canada. Lorsqu'il effectue des choix, le gouvernement doit trouver un juste équilibre afin de maximiser les avantages potentiels et de réduire au minimum les conséquences négatives.

Bien gérer le risque ne signifie pas que le gouvernement doit éviter tous les risques. Cela aurait pour effet de bloquer les efforts visant à améliorer les programmes ou à les rendre plus efficaces. Le but de la fonction publique devrait être de se doter de gestionnaires et de fonctionnaires conscients des risques, qui sauront trouver un juste milieu entre une trop grande prudence ne laissant place à aucun risque, et une attitude irresponsable où tous les risques sont permis. Nous devrions ainsi chercher à avoir une fonction publique innovatrice qui accepte de prendre des risques raisonnables, tout en protégeant l'intérêt du public et en gardant sa confiance.

### Bien gérer le risque améliore l'efficacité du gouvernement

Le fait d'avoir un système ou processus permettant de tenir compte des risques et de les atténuer est l'une des caractéristiques d'une gestion efficace. Le gouvernement du Canada a reconnu le bien-fondé et l'importance de la gestion du risque lorsqu'il a élaboré son Cadre de gestion intégrée du risque.

Le premier chapitre du présent Rapport, « La gestion intégrée du risque », évalue ce que six ministères ont fait, selon le Cadre publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor en avril 2001, pour intégrer les pratiques de gestion du risque à la gestion de leurs activités. Bien que nous ayons trouvé des preuves que des mesures préliminaires ont été prises, la haute direction de ces ministères devra manifester de façon visible et constante sa détermination et son leadership afin d'assurer l'intégration complète de ces pratiques. Aucun des six ministères vérifiés n'avait de plan d'action tenant compte de tous les éléments suggérés par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Les ministères n'avaient pas non plus de profil de risque complet indiquant le niveau de risque que la haute direction était disposée à tolérer ou à accepter. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devra élargir l'étendue de son suivi afin de continuer à faire progresser cette initiative.

Les autres chapitres du Rapport n'évaluent pas expressément les stratégies de gestion du risque des ministères dont ils traitent. Toutefois, un grand nombre des questions clés que nous soulevons indiquent la mesure dans laquelle les ministères ont pu évaluer et gérer les risques environnementaux, stratégiques, opérationnels et financiers sous leur contrôle et tenir compte des risques qui échappent à leur contrôle.

Vu sous cet angle, le Rapport parle de gestion du risque : il donne des exemples de la façon dont de bonnes pratiques de gestion du risque peuvent rendre la fonction publique plus efficace et, en règle générale, optimiser l'utilisation des ressources pour les Canadiens en améliorant la gestion des programmes et la prestation des services.

### **Le gouvernement joue un rôle spécial afin d'assurer la sécurité du public**

Le gouvernement et le secteur privé sont exposés en grande partie aux mêmes risques. Toutefois, le gouvernement fait face à divers autres risques liés au rôle qu'il joue afin d'assurer la sécurité du public. Aujourd'hui, les gens sont plus conscients de risques sérieux tels que le terrorisme. Cependant, gérer le risque signifie davantage que se préparer au pire. Cela signifie aussi que l'on peut profiter des possibilités d'améliorer les services, d'accroître les avantages ou de réduire les coûts, par exemple.

Pour bien gérer le risque, les ministères doivent avoir de l'information fiable sur les dangers et les occasions qui se présentent. Ils ont également besoin de bons outils pour évaluer le risque et de personnes ayant reçu la formation nécessaire pour les utiliser. Ils doivent aussi déterminer leur tolérance au risque, intégrer les facteurs reliés au risque et l'élaboration de stratégies d'atténuation à leurs processus décisionnels généraux, et établir de bons indicateurs de rendement pour que la direction puisse mesurer les progrès accomplis et apporter des rajustements au besoin.

Le double mandat de Citoyenneté et Immigration Canada — accueillir les voyageurs admissibles au Canada et empêcher l'entrée de ceux jugés non admissibles — représente un énorme défi pour la gestion du risque. Cette question est examinée dans le chapitre 5, « Citoyenneté et Immigration Canada — L'application de la loi et le contrôle ».

Les conséquences négatives d'un système qui surestime ou sous-estime les risques que présentent les voyageurs arrivant au Canada sont considérables. Des vérifications trop poussées pourraient nuire au tourisme ou au trafic commercial légitime, alors que des vérifications inadéquates pourraient compromettre la sécurité du public.

De plus, le nombre de visiteurs au Canada à lui seul — 100 millions d'arrivées chaque année à nos points d'entrée — élimine la possibilité d'une vérification approfondie de chaque visiteur, faute de temps. L'évaluation complète des risques à chaque point d'entrée permettrait au Ministère de déterminer combien de voyageurs, et lesquels, doivent faire l'objet d'un examen plus intensif. Toutefois, le Ministère n'a pas effectué une telle évaluation dans les points d'entrée pour l'aider à identifier les voyageurs présentant les risques les plus élevés.

Lorsque des visiteurs admis au Canada sont plus tard jugés inadmissibles, il revient à Citoyenneté et Immigration Canada d'exécuter leur renvoi. Toutefois, notre vérification a révélé que des charges de travail considérables, des ressources insuffisantes et des systèmes d'information inadéquats nuisent à la capacité du Ministère d'enquêter sur les personnes qui ne devraient pas rester au Canada, puis de les détenir et de les renvoyer. Il en résulte un écart



grandissant entre le nombre de personnes dont le renvoi a été décidé et le nombre de renvois confirmés. Au cours des six dernières années, cet écart a augmenté d'environ 36 000. Bien que cela ne signifie pas nécessairement que toutes ces personnes sont encore au Canada illégalement, cela indique que le Ministère prend du retard dans l'application des mesures de renvoi.

Vu le coût élevé qu'entraîne le renvoi de quelqu'un déjà admis au Canada, il est logique d'empêcher les voyageurs inadmissibles d'entrer au Canada en premier lieu. Au cours des trois dernières années, les agents de contrôle de l'immigration du Ministère ont travaillé en collaboration avec le personnel des compagnies aériennes à l'étranger afin d'empêcher quelque 20 000 personnes munies de faux documents de voyage de monter à bord d'avions se rendant au Canada. Cette mesure représente un bon exemple d'affectation des ressources en fonction du risque.

Le Service correctionnel du Canada est un autre ministère dont le mandat de base, tel qu'exprimé par son double rôle — incarcérer les délinquants et les réinsérer en toute sécurité dans la collectivité — exige qu'il gère les risques efficacement. Le Service correctionnel doit d'abord évaluer le risque que les délinquants posent pour la sécurité institutionnelle et le risque qu'ils s'enfuient; ensuite, il doit gérer le risque que les délinquants présentent pour la collectivité une fois qu'ils sont mis en liberté conditionnelle.

Le chapitre 4, « Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes », examine dans quelle mesure le Service gère bien le processus de réinsertion, depuis l'évaluation initiale des délinquantes jusqu'à leur surveillance dans la collectivité alors qu'elles sont en liberté conditionnelle.

Bien que le Service correctionnel du Canada ait beaucoup fait sur le plan de l'incarcération et de la réadaptation des délinquantes, il n'a pas effectué les tests nécessaires pour déterminer la fiabilité des outils qu'il utilise pour évaluer les risques que les délinquantes présentent. Il doit aussi offrir suffisamment de programmes de réadaptation opportuns qui répondent aux besoins particuliers des délinquantes. De tels programmes aident à préparer les femmes pour leur mise en liberté conditionnelle, car les conséquences d'une réadaptation qui échoue peuvent être graves pour la délinquante et la collectivité.

### **Les essais et l'entraînement militaires présentent des risques pour l'environnement**

Le ministère de la Défense nationale doit gérer des risques sérieux pour l'environnement, comme nous le signalons dans le chapitre 7, « Défense nationale — La gérance environnementale des sites d'entraînement et d'essai militaires ». Notre vérification a révélé des cas où le Ministère n'a pas exercé une diligence raisonnable afin de protéger l'environnement dans ses activités quotidiennes d'entraînement.

Dans certains cas, le Ministère n'a pas respecté la législation fédérale sur la protection de l'environnement. Nous avons examiné un cas où 7 250 hectares de forêt ont été coupés au Centre d'instruction au combat de Gagetown (Nouveau-Brunswick) entre 1995 et 1997, ce qui a entraîné l'envasement d'un ruisseau servant à la reproduction du saumon, en violation de la *Loi sur les pêches*.

Le Ministère doit également compléter ses évaluations visant à déterminer si ses sites d'entraînement et d'essai ont été contaminés par les tirs de munitions et élaborer un plan d'action pour nettoyer les sites contaminés dont il connaît déjà l'existence.

### **Une bonne information est essentielle**

Les risques ne peuvent pas être bien gérés sans une bonne information. Les gestionnaires doivent avoir une information complète et fiable sur les coûts totaux (y compris les coûts indirects), le rendement, les résultats ainsi que sur les risques et leurs conséquences, afin de prendre de bonnes décisions au moment d'évaluer les risques et les avantages.

Toutefois, comme nous le signalons dans le chapitre 2, « La qualité de l'information financière », notre vérification a révélé que, malgré certaines améliorations, il existe toujours des lacunes en ce qui concerne la qualité de l'information financière dont disposent les gestionnaires au gouvernement fédéral. Même après un investissement de plus de 600 millions de dollars dans de nouveaux systèmes, certains gestionnaires comptent toujours sur leurs propres systèmes, des registres parallèles, pour faire le suivi de leurs dépenses de caisse et s'assurer qu'ils ne dépensent pas plus que les fonds qui leur sont alloués. Le Secrétariat du Conseil du Trésor fournit actuellement peu de directives aux ministères sur la qualité de l'information financière. Ceux-ci ont besoin de plus de directives pour que leur information financière soit fiable, de grande qualité et présentée de façon uniforme, non seulement pour leur propre prise de décisions, mais aussi pour assurer la qualité de l'information communiquée à l'échelle du gouvernement.

La nécessité d'une information améliorée est un thème clé souligné à maintes reprises dans le chapitre 6, « Aide du gouvernement fédéral accordée aux Premières nations — Le logement dans les réserves ».

Notre vérification a permis de constater, entre autres choses, qu'Affaires indiennes et du Nord Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et les Premières nations elles-mêmes avaient besoin d'une meilleure information sur les coûts, le rendement et les résultats des programmes de logement dans les réserves. Une information de qualité peut les aider à prendre de meilleures décisions sur la façon d'affecter des ressources limitées et d'améliorer leur reddition de comptes en ce qui concerne l'argent dépensé et les résultats obtenus. À l'heure actuelle, le Parlement ne reçoit pas d'information complète sur la situation du logement dans les réserves ni sur les résultats de l'aide fédérale visant à remédier à la pénurie grave de logement.

### **Les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent doivent tenir compte des risques et des priorités**

Le chapitre 3, « La stratégie du Canada pour lutter contre le blanchiment d'argent », donne un exemple des genres de risques et de défis auxquels le gouvernement fait face lorsqu'il élabore des politiques et des programmes qui doivent tenir compte de priorités opposées.

Le chapitre traite des résultats d'une étude que nous avons menée en préparation d'une vérification prévue pour 2003-2004. L'étude a permis d'examiner certains des objectifs concurrents dont le gouvernement fédéral doit tenir compte dans ses mesures visant à respecter les engagements internationaux qu'il a pris pour lutter contre le blanchiment d'argent. À chacun de ces engagements est rattaché un ensemble de risques qui doivent être gérés.

Encore une fois, nous voyons la très grande importance pour le gouvernement de disposer d'une information exacte et complète — en l'occurrence, une information sur laquelle il peut fonder une stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent et qu'il peut utiliser pour évaluer l'efficacité de cette stratégie. Le gouvernement a besoin d'estimations fiables de l'ampleur du problème. Mais, comme nous le notons dans le chapitre, il n'existe pas de chiffres fiables ou de chiffres sur lesquels tous s'entendent.

L'obtention d'une bonne information sur le blanchiment d'argent empiète nécessairement sur la confidentialité des renseignements sur les opérations financières — un empiètement que les gouvernements et les organismes chargés de faire respecter la loi considèrent essentiel pour lutter contre le crime et le terrorisme. Le gouvernement doit trouver un équilibre entre le droit à la protection des renseignements personnels et les besoins en information pour assurer le respect de la loi.

De plus, les coûts des rapports exigés dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent doivent être pris en considération. Les coûts assumés par les contribuables et les institutions financières pour la lutte contre le blanchiment d'argent doivent être évalués par rapport au risque financier de ne rien faire.

## Conclusion

La gestion du risque au gouvernement fédéral est cruciale pour permettre une gestion plus efficace des ressources, prendre de meilleures décisions et, au bout du compte, rendre la fonction publique plus efficace. Elle aidera les ministères à prendre des décisions plus judicieuses au sujet des risques environnementaux, stratégiques, opérationnels, politiques et financiers sous leur contrôle et à tenir compte des risques qui échappent à leur contrôle.

Une bonne information, de bons outils d'évaluation des risques et des personnes ayant reçu la formation nécessaire pour utiliser à la fois cette information et ces outils; des mesures du rendement adéquates; et des pratiques de gestion qui intègrent ces éléments au processus décisionnel — voilà les ingrédients d'une bonne gestion du risque. Ils permettent une gestion du risque éclairée et favorisent une culture où des risques raisonnables peuvent être pris — un environnement qui encourage l'innovation et qui permet d'obtenir des résultats bénéfiques pour les Canadiens.

