

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Rapport d'étape sur les demandes de communication en présomption de refus

1. CONTEXTE

Tous les ministères examinés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Conformité idéale	A
5-10 %	Conformité substantielle	B
10-15 %	Conformité à la limite	C
15-20 %	Conformité inférieure à la norme	D
Plus de 20 %	Alerte rouge	F

Le présent rapport fait état des progrès réalisés par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) pour ce qui est d'atteindre un niveau de conformité idéale en matière de respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le rapport précédent. De plus, il contient de l'information sur l'état de la mise en œuvre des recommandations qui ont été faites dans le rapport d'étape de janvier 2005.

2. HISTORIQUE EN MATIÈRE DE RESPECT

Au début de 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement sur le respect par le MAECI des délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement contenait un certain nombre de recommandations à propos des mesures qui pourraient être prises pour réduire le nombre de demandes qui sont en présomption de refus. La fiche de rendement de 1999 avait attribué au Ministère la note « F » (alerte rouge), en raison d'un rapport de 34,9 % entre les présomptions de refus et les demandes de communication reçues du 1^{er} avril au 30 novembre 1998.

En décembre 1999, l'examen portait sur l'état de la mise en œuvre des recommandations formulées dans la fiche de rendement et d'autres recommandations ont été faites afin de réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. À l'époque, les statistiques révélaient que du 1^{er} avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes de communication s'était amélioré, passant à 20,6 %.

Pour la période visée par le rapport, en 2000-2001, les progrès réalisés pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus ont subi un recul; le rapport entre les

présomptions de refus et les demandes reçues a en effet augmenté à 29,3 %, soit la note « F » (alerte rouge), et à 31,3 % pour l'exercice en entier.

Le rapport de janvier 2002 indiquait que le MAECI avait réalisé des progrès considérables sur le plan des délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2001. Le nouveau rapport entre les demandes et les présomptions de refus était alors passé à 17,7 %, ce qui correspond à la note « D ». Par la suite, le pourcentage de demandes faisant l'objet d'une présomption de refus a augmenté pour passer à 22 % pour l'exercice 2001-2002, ce qui a valu au Ministère une autre note « F ».

Le rapport de janvier 2003 indiquait que le MAECI avait continué de réaliser des progrès en ce qui concerne la réduction du nombre de demandes traitées hors des délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le MAECI avait obtenu la note « B », le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes s'établissant à 7,9 % pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2002. En obtenant cette note, le Ministère a réalisé des progrès considérables même si le rapport avait légèrement augmenté pour tout l'exercice 2002-2003, passant à 10,1 %, ce qui correspond à la note « C ».

Dans le rapport d'étape de janvier 2004, on indiquait que le MAECI était incapable de conserver la note « B » obtenue l'année précédente, enregistrant un recul avec un nouveau rapport de 17 % entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes. Cela équivaut à la note « D », dénotant un rendement inférieur à la norme.

La fiche de rendement de 2005 a attribué au Ministère la note « F » (alerte rouge), en raison d'un rapport de 28,8 % entre les présomptions de refus et les demandes de communication reçues du 1^{er} avril au 30 novembre 2004. C'était la première année où les demandes de l'année précédente qui avaient été reportées et le nombre de demandes déjà en présomption de refus au 1^{er} avril ont été prises en considération.

Pour l'exercice 2004-2005, le MAECI a obtenu la note « F », en raison d'un rapport de 42,0 % entre les présomptions de refus et les demandes.

3. SITUATION ACTUELLE

Pour la période de référence, les demandes reportées de l'exercice précédent ainsi que le nombre de demandes déjà en présomption de refus le 1^{er} avril ont été prises en considération. Par conséquent, en ce qui concerne la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2005, le rapport entre les demandes et les présomptions de refus au Ministère s'élevait à 60,1 % et correspond à la note « F ».

Le sous-ministre des Affaires étrangères (USS) a déclaré, en réaction à la mauvaise note, que ce rendement était inacceptable et que des mesures seraient prises pour améliorer la notation du Ministère. En fait, le MAECI a consacré quelque 500 000 \$ à de nouvelles ressources et a élaboré un plan d'activités complet pour atteindre un niveau de conformité idéale en ce qui concerne les délais de réponse.

Compte tenu de ses problèmes persistants pour ce qui est du respect des délais imposés par la *Loi sur l'accès à l'information*, le MAECI a procédé à un examen des fonctions relatives à l'Accès à l'information et protection des renseignements personnels (AIPRP), qui a été mené par la Direction de l'évaluation (ZIE) du Bureau de l'inspecteur général. Le plan d'activités englobait également l'accroissement du personnel de 15 postes au cours des deux prochaines années, de même qu'un certain nombre d'initiatives pour appuyer la fonction globale relative à l'AIPRP.

L'achat de l'imagiciel *ATIPimage*, en mars 2005, a été particulièrement important. Grâce à ce logiciel, le Ministère pourra traiter électroniquement des dossiers. Sa mise en œuvre donnera une occasion de restructurer le processus relatif à l'AIPRP pour accroître l'efficacité ainsi que la capacité de traitement et la qualité concernant la gestion de cas du Ministère.

Dans la mesure où il reconnaît que les gestionnaires doivent mieux comprendre la législation se rapportant à l'AIPRP et leurs propres responsabilités dans le cadre du plan d'activités, le Ministère élaborera un programme complet de formation sur la sensibilisation à l'AIPRP à exécuter à compter de l'automne 2006. De la formation sur la sensibilisation à l'AIPRP a été donnée aux nouveaux directeurs, ainsi qu'aux nouveaux agents et employés du service extérieur, par le biais des modules du Ministère sur la sécurité de l'information. Des secteurs et des directions ont également reçu de la formation adéquate sur invitation. Environ 200 employés ont suivi cette formation en 2005-2006.

4. RECOMMANDATIONS

En raison des facteurs exposés dans ce rapport, le MAECI n'a pas réussi à atteindre un niveau de conformité idéale aux délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 1

Le MAECI devrait atteindre un niveau de conformité idéale et obtenir la note « A » d'ici le 31 mars 2007.

Recommandation n° 2

Le MAECI devrait s'employer à résoudre les problèmes de gestion de l'information pour récupérer les renseignements plus efficacement.

À l'heure actuelle, la gestion de l'information est problématique au MAECI. Les renseignements sont décentralisés, fragmentaires et disséminés dans les directions générales à l'administration centrale et dans les missions à l'étranger. En outre, comme ces renseignements sont surtout conservés sur support papier, les bureaux de première

responsabilité (BPR) et le Bureau de l'AIPRP peuvent passer beaucoup de temps à chercher les documents demandés. Par ailleurs, la situation actuelle ne permet pas au Ministère de démontrer qu'il fournit tous les dossiers requis.

Le problème est attribuable à une combinaison de facteurs. Le Ministère fonctionne en grande partie dans un environnement de copies papier où les documents papier sont classés dans divers dossiers. En même temps, étant donné qu'un grand nombre d'agents des BPR sont permutés, la mémoire institutionnelle à l'échelon des directions est insuffisante et fait en sorte que les renseignements sont encore plus difficiles à repérer.

La décision du gouvernement, en décembre 2003, de scinder le Ministère en deux ministères distincts, et la décision du nouveau gouvernement, en février 2006, de les refusionner, ont rendu encore plus difficile la situation actuelle en matière de gestion de l'information. Les directions générales et les sous-unités du Ministère sont désignées à l'aide de symboles qui ont malheureusement fait l'objet de changements considérables en raison de la réorganisation. Par conséquent, comme il est souvent ardu de découvrir le secteur du Ministère d'où provient un document, les retards dans le traitement sont accentués.

Recommandation n° 3

Le Bureau de l'accès à l'information (AI) du MAECI devrait préparer un programme de formation obligatoire à l'intention de tous les agents et cadres supérieurs, notamment les sous-ministres adjoints et les sous-ministres.

Le Bureau de l'AI est en mesure d'établir les secteurs du Ministère qui ont besoin d'une formation en accès à l'information. Des exigences de formation peuvent être déterminées d'après l'interaction quotidienne avec les bureaux de première responsabilité (BPR) en ce qui concerne le traitement de plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et des séances d'information sur les politiques et diverses questions se rapportant à la Loi. Les exigences de formation devraient être classées par ordre de priorité pour prévoir de façon stratégique où il serait le plus profitable de donner une formation en AI. Dans son plan d'activités, le Ministère reconnaît que les gestionnaires doivent mieux comprendre la législation concernant l'AIPRP et leurs propres responsabilités et s'engage à présenter un programme complet de formation sur la sensibilisation à l'AIPRP à mettre en œuvre à compter de l'automne 2006.

Recommandation n° 4

La haute direction devrait superviser l'élaboration d'une vision en matière d'accès à l'information qui puisse être communiquée aux employés du MAECI.

Sans la participation et le leadership de la haute direction, le rendement ne peut être amélioré de façon continue. Le sous-ministre doit assumer un rôle concret en recevant des rapports hebdomadaires présentant le nombre de demandes de communication en présomption de refus, les secteurs responsables des retards et les mesures correctives qui sont prises ou proposées. Il devrait directement coordonner le plan d'amélioration en AI qui permettra au MAECI d'atteindre un niveau de conformité idéale en matière de respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Tant que la haute direction ne participera pas activement aux mesures pour établir et améliorer les facteurs responsables de demandes en présomption de refus au Ministère, il sera difficile d'atteindre un niveau de conformité idéale pour ce qui est des délais prévus par la Loi. La haute direction devrait comprendre la nature du problème et prendre part au suivi de l'efficacité du plan pour réduire le nombre de demandes de communication en présomption de refus.

5. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2005

Les recommandations ci-dessous ont été faites afin d'appuyer les efforts continus du MAECI pour traiter les demandes de communication en respectant les délais fixés par la *Loi sur l'accès à l'information*:

Recommandation n° 1 précédente

La haute direction devrait faire savoir aux BRP que la prestation de documents en temps opportun pour répondre aux demandes de communication est une priorité du Ministère.

Suites données : La haute direction s'est clairement engagée à faire en sorte que la conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information* devienne une réalité au Ministère. En outre, le Ministère a adopté une stratégie dynamique pour prendre des mesures à l'égard de la situation de retard existante. Selon le MAECI, cette stratégie produira des résultats positifs à court terme.

Recommandation n° 2 précédente

Une étude devrait être menée afin de relever les goulets d'étranglement, le double-emploi et tout autre lacune dans le processus d'accès à l'information et les mesures correctives voulues devraient être prises.

Suites données : Un consultant a été engagé pour analyser le processus d'accès à l'information et l'ébauche d'un rapport a été rédigée à l'intention du Ministère où des mesures correctives sont proposées.

Recommandation n° 3 précédente

Pour la période 2005-2006, tous les bureaux de première responsabilité (BPR) devraient recevoir une formation sur leurs rôles et leurs responsabilités en ce qui concerne la *Loi sur l'accès à l'information*.

Suites données : Le Ministère élaborera un programme de formation sur la sensibilisation à l'AIPRP à mettre en œuvre à compter de l'automne 2006. De la formation sur la sensibilisation à l'AIPRP a été donnée aux nouveaux directeurs, ainsi qu'aux nouveaux agents et employés du service extérieur, par le biais des modules sur la sécurité de l'information. Des secteurs et des directions ont également reçu de la formation adéquate sur invitation. Environ 200 employés ont assisté à cette formation en 2005-2006.

Recommandation n° 4 précédente

Le MAECI devrait se fixer pour objectif d'atteindre un niveau de conformité idéale en ce qui concerne le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 31 mars 2007.

Suites données : Le MAECI n'a pas atteint un niveau de conformité substantielle, mais le Bureau de l'accès à l'information et protection des renseignements personnels (AIPRP) a déployé une stratégie très dynamique pour traiter l'arriéré des demandes et répondre aux demandes actives en même temps. Avant la fin de l'exercice, 153 plaintes de retard contre le Ministère ont été complétées ou sont traitées conformément aux dates d'engagement précises. À court terme, le Bureau de l'AIPRP a beaucoup compté sur l'aide de consultants en AIPRP, tout en tenant compte de la pénurie de ressources humaines constatée.

La Direction de l'AIPRP a soumis un plan d'activités à la haute direction où des préoccupations et des besoins divers de la Direction sont abordés. L'appui de la haute direction à l'égard du plan d'activités permettra en grande partie d'atteindre un niveau de conformité acceptable à la *Loi sur l'accès à l'information*.

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyse statistique à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information			
Demandes reportées de l'exercice précédent.		1^{er} avr. 2004 - 31 mars 2005	1^{er} avr. 2005 - 30 nov. 2005
1.	Nombre de demandes reportées :	108	163
2.	Demandes reportées du dernier exercice — en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice :	46	108
Nouvelles demandes — Demandes de la Partie A exclues.		1^{er} avr. 2004 - 31 mars 2005	1^{er} avr. 2005 - 30 nov. 2005
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice :	402	286
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	249	76
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	31	74
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours :	20	32
	De 31 à 60 jours :	5	18
	De 61 à 90 jours :	2	7
	Plus de 91 jours :	4	17
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	170	27
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	63	4
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	29	1
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours :	13	0
	De 31 à 60 jours :	4	1
	De 61 à 90 jours :	6	0
	Plus de 91 jours :	6	0
7.	Au 30 novembre 2004, combien de demandes étaient en présomption de refus?		87

