

Printemps 2012



Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes

**Message du vérificateur général
Points saillants — Chapitres 1 à 5
Annexe**



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

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 l'adresse 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
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953

Télécopieur : 613-943-5485

Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042

Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2012.

N° de catalogue FA1-2012/1-0F-PDF

ISBN 978-1-100-98719-4

ISSN 1701-5421



Vérificateur général du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de transmettre ci-joint le rapport du printemps de 2012 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(5) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le vérificateur général du Canada,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Michael Ferguson'.

Michael Ferguson, FCA

OTTAWA, le 3 avril 2012

Table des matières

Message du vérificateur général — 2012	1
Points saillants — Chapitre 1 à 5	7
Chapitre 1 Les contrôles frontaliers visant les importations commerciales	9
Chapitre 2 Le remplacement des avions de combat du Canada	12
Chapitre 3 La dette portant intérêt	15
Chapitre 4 Les non-déclarants et les non-inscrits — Agence du revenu du Canada	18
Chapitre 5 La surveillance de l'aviation civile — Transports Canada	21
Annexe	
Rapport qui découle de l'audit du <i>Rapport annuel au Parlement sur le dépôt des rapports des sociétés d'État 2011</i> du président du Conseil du Trésor	27

Message du vérificateur général — Printemps 2012

Message du vérificateur général — Printemps 2012



Michael Ferguson, FCA
Vérificateur général du Canada

Je suis heureux de présenter mon premier rapport au Parlement en tant que vérificateur général du Canada.

Ce rapport aborde un large éventail de questions qui font ressortir certains des défis auxquels le gouvernement est actuellement confronté :

- exercer des contrôles à la frontière pour s'assurer que les biens de consommation importés à des fins commerciales qui sont désignés comme pouvant présenter un risque pour la santé et la sécurité sont conformes aux lois et règlements en vigueur au Canada;
- acheter du matériel de défense important en prenant des décisions qui engagent le gouvernement à long terme dans une voie donnée;
- gérer la dette portant intérêt du Canada;
- améliorer le respect de la *Loi de l'impôt sur le revenu* par les personnes qui sont tenues de produire une déclaration de revenus ou de s'inscrire aux fins de la TPS/TVH, mais qui ne le font pas;
- s'assurer que les compagnies aériennes respectent les politiques, les règlements et les normes relatives à la sécurité de l'aviation civile en territoire canadien.

L'envergure des activités menées dans le cadre des programmes que nous avons examinés est impressionnante. Par exemple :

- L'Agence des services frontaliers du Canada a traité et dédouané 13 millions d'envois de produits commerciaux au cours de l'exercice 2010-2011.
- La Défense nationale a prévu un budget de 9 milliards de dollars pour acquérir 65 avions de combat F-35, et un budget de 16 milliards de dollars pour en assurer le fonctionnement et l'entretien sur un horizon de 20 ans.
- Le ministère des Finances Canada gère la dette portant intérêt du gouvernement, laquelle s'élevait à 802 milliards de dollars au 31 mars 2011. Pour cette seule année, les frais d'intérêt se sont chiffrés à 30,9 milliards de dollars et représentaient 11,4 % des dépenses du gouvernement.

- Pour chacun des exercices 2009-2010 et 2010-2011, le programme des non-déclarants et des non-inscrits de l'Agence du revenu du Canada a engendré 2,8 milliards de montants additionnels à percevoir en impôt, en intérêts et en pénalités.
- Transports Canada surveille les pratiques de sécurité d'une flotte d'avions civils qui se classe au deuxième rang mondial par sa taille et qui a assuré près de trois millions de vols en 2010.

Avec des secteurs de responsabilité d'une telle ampleur, les gouvernements doivent chaque jour opérer des choix quant aux services à offrir et aux secteurs où leurs efforts sont les plus susceptibles de servir au mieux l'intérêt public. En période de compression budgétaire, les choix se compliquent et les compromis deviennent inévitables. Certaines des organisations gouvernementales dont il est question dans ce rapport réussissent à relever le défi. Pour d'autres, des améliorations sont nécessaires.

Les contrôles frontaliers visant les importations commerciales

Les produits susceptibles de présenter un danger qui entrent au Canada sans avoir fait l'objet de contrôles appropriés présentent des risques, dont ceux de maladie et même de mort. Le volume des importations commerciales au Canada est à ce point important qu'il n'est pas possible d'appliquer les contrôles frontaliers à chaque envoi de marchandises. Les organisations fédérales responsables de la sécurité des produits doivent donc faire la part entre leur devoir d'examiner les envois et le besoin de faciliter la libre circulation des marchandises. Pour ce faire, elles doivent pouvoir cibler à des fins de contrôle à la frontière les envois de produits importés qui présentent un risque élevé. Les contrôles qu'elles utilisent incluent l'application des exigences en matière d'importation, le ciblage – à la fois automatique et par avis de surveillance à la frontière – des envois présentant un risque élevé, et l'inspection des envois interceptés.

Nous avons constaté que, dans la plupart des cas examinés lors de notre audit, l'Agence des services frontaliers du Canada et les organisations fédérales compétentes contrôlaient adéquatement, à la frontière, les biens de consommation importés qui présentaient un risque pour la santé ou la sécurité. Toutefois, nous avons constaté que toutes les organisations concernées devaient mieux gérer certains contrôles et effectuer un suivi plus étroit des résultats pour vérifier si elles consacrent leurs ressources aux secteurs qui présentent les risques les plus grands.

Le remplacement des avions de combat du Canada

Ce chapitre porte sur deux activités distinctes, mais connexes, du ministère de la Défense nationale. Dans un premier temps, nous avons examiné la participation du Ministère, depuis 1997, au programme international d'avions de combat interarmées (JSF). Ce programme dirigé par les États-Unis vise à concevoir, à développer et à fabriquer l'avion de combat F-35 Lightning II. Dans un second temps, nous nous sommes penchés sur le processus d'acquisition des F-35 pour remplacer la flotte d'avions de combat CF-18 Hornet.

La Défense nationale et Industrie Canada ont reconnu que la participation du Canada au programme JSF offrait des possibilités de retombées industrielles pour le Canada, et ils ont pris des mesures pour aider l'industrie canadienne à en profiter. En revanche, la Défense nationale n'a pas reconnu assez rapidement que sa participation au programme avait des incidences sur le processus d'approvisionnement. En conséquence, elle n'a pas sollicité suffisamment tôt la participation de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour établir un processus adéquat, conforme aux règles applicables en matière d'approvisionnement et prévoyant des mesures de sauvegarde convenables pour gérer un projet de cette nature et de cette envergure.

Lorsque la Défense nationale a décidé de recommander l'achat des F-35, elle était trop engagée dans le développement de l'appareil et le programme JSF pour être en mesure de lancer un processus concurrentiel équitable. Elle a donc suivi les règles applicables aux projets d'achat standard, mais elle n'a pas préparé les principaux documents ni pris les mesures clés dans l'ordre établi. En conséquence, le processus n'a pas été efficient ni bien géré. Des décisions clés ont été prises sans les autorisations requises et sans documents à l'appui. L'information communiquée aux décideurs était incomplète, et aucun plan n'a été conçu pour prolonger la vie de la flotte de CF-18 au cas où la livraison des F-35 – un aéronef qui était alors encore à l'étape du développement – serait retardée de beaucoup.

Quant à TPSGC, à titre de responsable de l'approvisionnement du gouvernement, il n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour assurer l'intégrité, c'est-à-dire l'équité et la transparence, du processus d'acquisition.

Le ministère de la Défense nationale n'a pas suivi les principes élémentaires d'une bonne gestion qui devraient s'appliquer lorsque le gouvernement consacre 25 milliards de dollars à un projet. Un achat de cette envergure doit être effectué selon un processus d'acquisition rigoureux et transparent.

La dette portant intérêt

La dette publique et les frais d'intérêt qui s'y rattachent accaparent des ressources financières considérables. Ils ont des répercussions sur la situation budgétaire du gouvernement, limitent les choix stratégiques possibles et ont une influence sur ce que nous pouvons nous permettre en tant que nation. C'est pourquoi il est nécessaire de gérer la dette portant intérêt et d'en rendre compte correctement. Une information claire alimente plus utilement les débats stratégiques, dont ceux qui portent sur la façon de préserver la viabilité des finances publiques.

Nous avons constaté que le ministère des Finances Canada a mis en place un processus de prise de décisions rigoureux pour élaborer et soutenir des stratégies efficaces de gestion de la dette contractée sur les marchés. Le Ministère dispose d'un cadre de gestion des risques qui lui permet de réagir aux risques émergents et à l'évolution des besoins financiers. Cependant, le Ministère doit surveiller de plus près la performance générale de la stratégie de gestion de la dette et mieux en rendre compte pour informer les décisions de gestion. Même si le Canada se distingue par la présentation des données sur les obligations liées aux régimes de retraite du secteur public dans ses états financiers, les informations financières à cet égard sont dispersées dans plusieurs rapports. Dès lors, il devient difficile de comprendre les répercussions que ces obligations pourraient avoir.

Les non-déclarants et les non-inscrits — Agence du revenu du Canada

L'impôt sur le revenu est la plus importante source de recettes du gouvernement. Pour que le régime fiscal soit juste et efficace, tous les particuliers et toutes les sociétés commerciales doivent produire les déclarations de revenus exigées par la loi lorsqu'ils sont tenus de le faire et payer l'impôt et les taxes qu'ils doivent. S'ils ne le font pas, ils privent de fonds des programmes importants du gouvernement, notamment ceux consacrés à la santé, à l'enseignement et à la protection de l'environnement. De même, les entreprises qui ne s'inscrivent pas aux fins de la TPS ou de la TVH et qui sont tenues de le faire peuvent avoir un effet négatif sur les recettes publiques.

Nous avons constaté que, dans l'ensemble, le programme des non-déclarants et des non-inscrits de l'Agence du revenu du Canada fonctionne bien, avec des améliorations possibles. L'Agence n'a pas intégré les résultats de ses recherches ni les expériences passées à sa planification afin d'améliorer le programme. Elle a validé le processus qu'elle suit pour sélectionner les dossiers à examiner, mais pas celui qu'elle suit pour décider quels dossiers rejeter. L'Agence doit

déterminer l'efficacité de ces deux processus pour éviter de se concentrer sur des dossiers qui présentent peu ou pas de valeur fiscale.

La surveillance de l'aviation civile — Transports Canada

Le bilan du Canada en matière de sécurité aérienne se compare avantageusement à celui de bien d'autres pays, mais toute détérioration aurait des répercussions importantes sur la confiance du public. Il est donc primordial que Transports Canada maintienne un cadre réglementaire solide et efficace pour l'aviation civile. En vertu du programme de sécurité aérienne du Ministère, ce sont les grandes compagnies aériennes qui doivent établir des systèmes de gestion de la sécurité conformes aux règlements en vigueur, et c'est au Ministère de vérifier que ces systèmes sont conformes.

Nous avons constaté que Transports Canada avait réalisé de réels progrès dans la mise en place de sa nouvelle approche en matière de sécurité aérienne. Le Ministère a révisé ses méthodes de surveillance pour qu'elles s'harmonisent avec la nouvelle approche, et son cadre réglementaire rigoureux en matière de sécurité de l'aviation civile s'aligne sur les normes internationales. Cependant, il peut s'écouler beaucoup de temps — parfois plus de dix ans — avant que le Ministère ne parvienne à régler de nouveaux problèmes de sécurité. Nous avons également constaté que le Ministère ne gère pas adéquatement les risques associés à la surveillance de son programme de sécurité de l'aviation civile. Nous avons relevé des faiblesses dans la façon dont il planifie, mène et communique ses activités de surveillance. Par exemple, au cours de l'exercice 2010-2011, il n'a effectué que les deux tiers des inspections prévues — ce qui est lourd de conséquences, car seules les compagnies aériennes qui présentent les risques les plus élevés sont soumises à une inspection au cours d'un exercice donné. De plus, Transports Canada n'a pas encore déterminé le nombre d'inspecteurs et d'ingénieurs dont il aura besoin pour surveiller l'aviation civile — ce qu'il s'était pourtant engagé à faire en 2008 pour donner suite à notre recommandation.

Les examens spéciaux des sociétés d'État — 2011

Le dernier chapitre de mon rapport reprend les points saillants des rapports d'examen spécial qui ont été remis au conseil d'administration de chacune des sociétés d'État examinées entre le 1er janvier et le 31 décembre 2011. Ces rapports ont été rendus publics par les sociétés d'État en question.

Les examens spéciaux constituent un mécanisme redditionnel important pour les sociétés d'État. Ils fournissent une opinion indépendante, à savoir s'il existe une assurance raisonnable que la société d'État dispose de moyens et de méthodes qui permettent de garantir que ses actifs sont contrôlés et protégés, que la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles est économique et efficiente, et que ses activités sont menées de manière efficace. Nous désignons comme étant un défaut grave toute faiblesse majeure dans les principaux moyens et méthodes d'une société d'État qui pourrait empêcher cette dernière d'atteindre ses objectifs.

Je suis heureux de signaler que nous n'avons trouvé aucun défaut grave lors des examens spéciaux que nous avons effectués en 2011, soit ceux de la Commission canadienne du lait, de la Fondation canadienne des relations raciales et de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public.

Conclusion

Les décisions du gouvernement ont des répercussions importantes pour les citoyens canadiens. Dans le contexte actuel, où il faut gérer avec moins de ressources, le défi pour les fonctionnaires est de maximiser les retombées positives des choix opérés et des compromis réalisés tout en réduisant le plus possible les conséquences négatives.

Pour ma part, je souhaite souligner les efforts que le personnel du Bureau du vérificateur général du Canada a déployés pour que mon entrée au Bureau se déroule bien pour tous, alors même qu'avait lieu notre propre examen opérationnel. Je me suis joint à une institution solide, qui peut compter sur un personnel professionnel et dévoué. Je me réjouis de travailler avec un tel personnel, ainsi qu'avec les députés et les fonctionnaires de l'administration fédérale, pour aider le Canada à relever les défis qui s'annoncent pour la prochaine décennie.

Points saillants — Chapitre 1 à 5

Les contrôles frontaliers visant les importations commerciales

Chapitre 1 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Divers règlements et lois chargent des organisations fédérales de veiller à la sécurité des biens de consommation importés à des fins commerciales qui sont considérés comme présentant un risque pour la santé et la sécurité des Canadiens. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a pour tâche de veiller à ce que les lois et règlements en vigueur soient respectés lorsque des biens de consommation destinés au marché canadien franchissent la frontière.

À cette fin, l'ASFC collabore avec d'autres organisations fédérales pour mettre en œuvre des contrôles à la frontière. Elle s'occupe entre autres d'administrer les exigences d'importation (par exemple les permis et les autorisations), de détecter et d'intercepter des envois de marchandises ciblés et considérés comme présentant un risque élevé ou comme étant non conformes par des organisations fédérales, et d'examiner des envois choisis pour en vérifier l'admissibilité au Canada. Ces contrôles s'inscrivent dans le contexte d'un régime plus vaste de sécurité des produits qui prévoit des contrôles avant et après le passage à la frontière, par exemple des licences et des mesures de surveillance du marché, et qui est soutenu par l'observation volontaire des règles par les importateurs. Le régime vise à contrôler tout produit à risque élevé dont l'entrée au pays est autorisée pour veiller à ce que les produits importés destinés au marché canadien soient sécuritaires.

Nous avons examiné la partie du régime de la sécurité des produits qui est exécutée à la frontière. Pour certains produits importés à des fins commerciales – notamment les engrais, les produits de santé, les produits antiparasitaires, les produits de consommation, les pièces pour feux d'artifice destinées au grand public, les véhicules et les pneus – nous avons examiné comment l'Agence des services frontaliers du Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Transports Canada travaillent ensemble pour veiller à ce que ces produits, à leur entrée au Canada, respectent les lois en vigueur.

Les travaux d’audit dont il est question dans le présent chapitre ont été, pour l’essentiel, terminés le 30 septembre 2011. Les détails concernant l’exécution de l’audit sont fournis à la fin du présent chapitre, dans la section intitulée **À propos de l’audit**.

Pourquoi est-ce important?

Le volume d’importations commerciales au Canada est tel qu’il n’est ni pratique ni nécessaire pour les organisations fédérales d’appliquer les contrôles frontaliers à chaque envoi. Selon l’ASFC, 13 millions d’envois de produits commerciaux ont été traités et dédouanés pendant l’exercice 2010-2011. Environ quatre millions d’entre eux étaient visés par des exigences fédérales en matière d’importation. Les organisations fédérales doivent concilier le besoin d’examiner les envois et celui de faciliter la libre circulation des marchandises. Pour ce faire, elles doivent disposer de systèmes et de pratiques pour repérer les envois de produits importés destinés au marché qui présentent un risque élevé et concentrer leurs efforts sur ces envois.

Les produits susceptibles de présenter un danger qui entrent au Canada sans avoir fait l’objet de contrôles appropriés présentent des risques qui pourraient comprendre la maladie et la mort. Tout incident, quelle qu’en soit la gravité, peut avoir un impact profond sur la confiance que les consommateurs canadiens accordent aux produits importés.

Qu’avons nous constaté?

- Dans la plupart des cas examinés lors de notre audit, l’Agence des services frontaliers du Canada, l’Agence canadienne d’inspection des aliments, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Transports Canada contrôlent adéquatement à la frontière les biens de consommation importés qui présentent un risque pour la santé et la sécurité des Canadiens. À quelques exceptions près, l’application des exigences en matière d’importation et le ciblage automatique des envois de produits à risque élevé produisent les résultats voulus.
- Dans les quelques cas où l’entrée au pays de produits ne répondant pas aux exigences en matière d’importation a été autorisée, la plupart de ceux-ci ne faisaient pas l’objet d’un accord entre Santé Canada et l’Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). L’ASFC a conclu des accords officiels avec trois des organisations visées par notre audit, mais elle n’a pas encore d’accord officiel avec Santé Canada, qui précise les rôles, les responsabilités, les politiques et les procédures des deux organisations quant à la mise en œuvre des contrôles visant plusieurs produits qui relèvent de Santé Canada, dont les instruments médicaux et les produits antiparasitaires. En l’absence d’un tel accord, les agents des services frontaliers n’ont pas d’instructions uniformes quant aux procédures à suivre pour ces produits.

- Les avis de surveillance à la frontière et les examens sont réservés aux envois à risque élevé et ils mobilisent des ressources, mais les résultats que donnent ces contrôles sont mal documentés. Par exemple, les résultats d'examens ont été documentés de façon erronée ou incomplète dans 40 % des cas que nous avons examinés. Tout comme les organisations qui demandent ces examens, nous n'avons pu confirmer qu'ils fonctionnent comme prévu. De même, chacune des organisations auditées assure une surveillance des trois contrôles frontaliers visés par cet audit, mais cette surveillance comporte des lacunes. Par exemple, les rapports de surveillance des cibles de l'ASFC sont inexacts et incomplets. En raison de ces faiblesses, il est difficile pour les organisations de déterminer dans quelle mesure les contrôles à la frontière sont efficaces, et dans quels secteurs concentrer les ressources et les efforts pour gérer les risques de façon plus efficace.

Réaction des entités — Les entités acceptent toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Le remplacement des avions de combat du Canada

Chapitre 2 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le Canada exploite actuellement une flotte d'avions de combat CF-18 Hornet dont l'achat remonte aux années 1980. À l'origine, il était prévu que ces appareils resteraient en service jusqu'en 2003. Leur durée de vie utile a été prolongée jusqu'entre 2017 et 2020 grâce à un programme de modernisation entrepris au début de 2000. La Défense nationale a établi qu'à défaut de se procurer un appareil susceptible de remplacer le CF-18, elle perdra sa capacité de mener les opérations nationales et internationales ordonnées par le gouvernement du Canada.

La Défense nationale est partenaire du programme d'avions de combat interarmées (JSF) depuis 1997. Sous la direction des États-Unis et avec la participation de huit autres pays partenaires, le programme permet d'entreprendre la conception, le développement et la fabrication simultanés de l'appareil F-35 Lightning II. Le programme comprendra ultimement une approche de collaboration à long terme pour le maintien en service des appareils. La participation du Canada a été officialisée par la signature de protocoles d'entente internationaux – en 1997, 2002 et 2006 – pour chacune des trois phases principales du programme JSF. En date de septembre 2011, le gouvernement avait déboursé environ 335 millions de dollars CAN pour la participation au programme JSF et le soutien connexe à l'industrie canadienne. Il a consacré un total de 710 millions de dollars US au programme.

En mai 2008, dans le cadre de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de remplacer la flotte des CF-18 par 65 avions de combat de la nouvelle génération. Puis, en juillet 2010, le gouvernement a annoncé sa décision d'acheter le F-35 Lightning II, sans entreprendre un processus concurrentiel, pour remplacer le CF-18.

Nous avons vérifié si la Défense nationale, Industrie Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada avaient fait preuve de diligence raisonnable dans la gestion de la participation du Canada au programme JSF et du processus décisionnel fédéral visant à acquérir le F-35 pour remplacer le CF-18.

Nos conclusions portent uniquement sur les pratiques de gestion et les mesures prises par les fonctionnaires. Nous n'avons pas audité les pratiques des fournisseurs du secteur privé et, par conséquent, nos conclusions ne portent pas sur les pratiques et sur le rendement de ces fournisseurs. Nous n'avons pas non plus audité les avantages que présente l'appareil F-35.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 septembre 2011. Les détails concernant l'exécution de l'audit sont fournis à la fin du présent chapitre, dans la section intitulée **À propos de l'audit**.

Pourquoi est-ce important?

L'achat de matériel de défense important est assujéti à des processus décisionnels et de gestion de projet qui visent à assurer que les décisions prises sont fondées, que les projets sont gérés de manière efficace et que les biens et les services sont acquis de manière à favoriser l'accès, la concurrence et l'équité pour les fournisseurs. La Défense nationale, Industrie Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et les organismes centraux participent à ces processus.

L'achat et l'entretien des F-35, ou de tout autre avion de combat, nécessiteront un important engagement financier à long terme. Le développement et les essais de l'appareil F-35 sont toujours en cours, et les prévisions relatives au coût d'achat et aux coûts de maintien en service restent à confirmer. Les décisions prises jusqu'à présent, et celles à venir, auront des répercussions qui se feront sentir au cours des 40 prochaines années.

Qu'avons-nous constaté?

- La Défense nationale a pris les mesures appropriées pour gérer la participation du Canada au programme JSF visant le développement de l'appareil F-35. Elle a rapidement retenu les services d'Industrie Canada et, ensemble, ils ont bien géré la participation de l'industrie. Les efforts déployés au début de la démarche afin d'offrir des possibilités de contrat aux entreprises canadiennes ont été fructueux.
- La démarche qu'a suivie la Défense nationale pour arriver à la décision d'acheter des F-35 pour remplacer les CF-18 présente des faiblesses importantes. À la fin de 2006, le Ministère participait activement au développement de l'appareil F-35, et un certain nombre d'activités avaient été entreprises en vue de son achat éventuel. Avant l'annonce du gouvernement en 2010, les documents requis n'avaient pas été préparés dans l'ordre. De même, les étapes principales n'avaient pas été suivies dans l'ordre. Des décisions clés ont été prises sans les autorisations requises et sans documents à l'appui.

- TPSGC n'a pas pleinement exercé son rôle de responsable de l'approvisionnement pour le gouvernement. Le processus décisionnel était déjà bien avancé quand la Défense nationale a sollicité la participation de TPSGC. Celui-ci a approuvé la décision importante d'attribuer le contrat d'acquisition des F-35 à un fournisseur exclusif en l'absence des documents requis et des analyses nécessaires. À ce moment-là, en réalité, le Canada était trop engagé dans le développement de l'appareil et le programme JSF pour lancer un processus concurrentiel équitable.
- La Défense nationale n'a pas fourni de renseignements complets en temps voulu. Par exemple, les documents d'information préparés pour les décideurs n'expliquaient ni le fondement ni les limites des retombées industrielles projetées pour les entreprises canadiennes, pas plus que les risques de s'appuyer sur les projections pour prendre des décisions. De plus, les documents d'information ne renseignaient pas les principaux décideurs, les organismes centraux et le Ministre sur les problèmes et les risques associés au choix du F-35 pour remplacer le CF-18. La Défense nationale n'a pas non plus fourni de renseignements complets sur les coûts aux parlementaires.
- La Défense nationale a sans doute sous-estimé les coûts complets sur l'ensemble du cycle de vie des F-35. Les budgets d'acquisition des F-35 (9 milliards de dollars CAN) et de maintien en service (16 milliards de dollars CAN) ont été établis à l'origine en 2008, sans bénéficier d'information complète sur les coûts ou autres aspects. Certains de ces renseignements ne seront pas connus avant des années. Si les budgets s'avèrent insuffisants pour couvrir les dépenses totales, le Ministère devra trouver des façons de payer les coûts additionnels qui pourraient surgir. Il pourrait par ailleurs devoir demander des fonds supplémentaires au gouvernement ou utiliser les fonds provenant d'autres portions de ses budgets d'équipement ou de ses budgets opérationnels.

Réaction des ministères — La Défense nationale accepte notre recommandation. Une réponse détaillée suit la recommandation.

La Défense nationale, Industrie Canada ainsi que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont accepté les faits présentés dans ce chapitre. Toutefois, la Défense nationale et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ne sont pas d'accord avec les conclusions formulées aux paragraphes 2.80 et 2.81.

La dette portant intérêt

Chapitre 3 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

La gestion de la dette renvoie à la façon dont le gouvernement du Canada se procure des fonds pour combler ses besoins d'emprunt, aux décisions qu'il prend et aux actions qu'il pose par rapport à la composition de la dette contractée sur les marchés et à la façon dont il gère ces activités. La dette portant intérêt du gouvernement du Canada se compose principalement de deux ensembles de passifs : d'une part, la dette contractée sur les marchés et, d'autre part, les obligations liées aux régimes de retraite du secteur public. La dette contractée sur les marchés correspond à l'argent emprunté par le gouvernement sur les marchés des capitaux. Elle est gérée par le ministère des Finances Canada. Au 31 mars 2011, elle s'élevait à 597 milliards de dollars. Les obligations liées aux régimes de retraite du secteur public s'inscrivent dans la dette contractée hors marché. Elles correspondent aux obligations du gouvernement associées aux régimes de retraite de la fonction publique, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada. Au 31 mars 2011, ces obligations se chiffraient à 146 milliards de dollars.

La dette contractée sur les marchés et les obligations liées aux régimes de retraite représentent ensemble plus de 92 % de la dette portant intérêt, laquelle totalisait 802 milliards de dollars au 31 mars 2011. En 2010-2011, les frais d'intérêt étaient de 30,9 milliards de dollars, soit 11,4 % des dépenses du gouvernement fédéral.

Nous nous sommes penchés sur la façon dont le ministère des Finances Canada élabore des stratégies pour gérer la dette contractée sur les marchés. Nous avons examiné ses pratiques de gestion des risques, ainsi que la façon dont il surveille la performance de la stratégie de financement de la dette et rend compte des résultats à cet égard. Nous avons également examiné comment le ministère des Finances Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada présentent l'information concernant les frais de la dette portant intérêt et l'incidence budgétaire des obligations liées aux régimes de retraite du secteur public.

Les travaux d’audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l’essentiel terminés le 31 octobre 2011. Les détails concernant l’exécution de l’audit sont fournis à la fin du présent chapitre, dans la section intitulée **À propos de l’audit**.

Pourquoi est-ce important?

La gestion de la dette est le plus vaste programme du gouvernement fédéral après les transferts aux personnes âgées et les transferts aux autres ordres de gouvernement. La solidité des finances publiques est donc directement influencée par la façon dont la dette contractée sur les marchés est gérée. Les gestionnaires de la dette doivent s’appuyer sur des processus et des outils robustes pour choisir les bonnes stratégies pour gérer la dette contractée sur les marchés – d’une part, pour équilibrer les coûts et les risques de façon à obtenir du financement stable et à faible coût et, d’autre part, pour soutenir le bon fonctionnement des marchés où se négocient les titres du gouvernement du Canada.

La crise de la dette souveraine dans la zone euro et aux États-Unis confirme la nécessité d’utiliser de bonnes stratégies pour gérer la dette. En effet, de telles stratégies sont source de stabilité et rassurent les participants aux marchés. De plus, elles contribuent à maintenir la viabilité budgétaire à long terme des finances publiques.

Outre la dette contractée sur les marchés, les obligations liées aux régimes de retraite du secteur public et les frais d’intérêt afférents ont une incidence profonde sur la situation budgétaire du gouvernement. Il importe donc que les Canadiens aient accès à une information claire à ce sujet et en ce qui concerne les frais d’intérêt qui y sont associés et leur incidence sur les déficits ou les excédents budgétaires. Il s’agit de sommes importantes qui peuvent influencer sur les choix stratégiques du gouvernement, car elles limitent sa marge de manœuvre budgétaire.

Qu’avons-nous constaté?

- Le ministère des Finances Canada utilise un processus solide pour élaborer ses stratégies de gestion de la dette. Ce processus, qui repose sur un modèle de gestion de la dette détaillé et robuste, fait appel au jugement des hauts dirigeants et tient compte des consultations menées auprès de négociants et d’investisseurs. Le modèle et les analyses qualitatives et quantitatives aident les gestionnaires de la dette à faire des recommandations quant aux structures à privilégier à l’égard de la dette. Il s’agit donc d’un progrès énorme depuis notre dernier audit il y a 12 ans.
- Le ministère des Finances Canada surveille l’atteinte de l’objectif d’efficacité du marché des titres du gouvernement du Canada, et il parvient à atteindre cet objectif. Jusqu’à tout récemment, il avait

recours à des mesures qui ne permettraient pas d'évaluer pleinement s'il parvenait à atteindre l'objectif de financement stable à faible coût pour le gouvernement du Canada grâce à une structure de la dette qui assure un juste équilibre entre les coûts et les risques. Après la période visée par l'audit, le Ministère a commencé à surveiller plus efficacement la mesure dans laquelle il parvient à assurer l'équilibre entre les coûts et les risques, mais il ne peut pas encore démontrer que la stratégie de gestion de la dette permet d'atteindre l'objectif visé. Le Ministère publie des renseignements clairs au sujet de la dette contractée sur les marchés, mais il pourrait publier plus de détails sur ce qui l'a motivé à adopter une certaine stratégie de gestion de la dette et sur le rendement du programme.

- Le ministère des Finances Canada a mis en place un cadre solide de gestion des risques. Il l'utilise pour évaluer et surveiller les risques potentiels ainsi que les changements de besoins financiers qui pourraient avoir une incidence sur la stratégie de gestion de la dette. Cela dit, il ne déploie pas autant d'efforts qu'il le pourrait pour promouvoir les titres du gouvernement du Canada auprès des participants aux marchés et ainsi diversifier sa clientèle d'investisseurs.
- Le Canada est un chef de file parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour ce qui est de reconnaître dans ses états financiers les obligations découlant des régimes de pension de retraite du secteur public. De fait, très peu de pays font état de ces obligations dans leurs états financiers. Toutefois, même si l'information financière fournie au sujet des régimes de retraite est complète, elle est dispersée dans plusieurs rapports et elle n'est pas présentée de façon à être facile à consulter. Il est donc difficile pour les parlementaires et les Canadiens de comprendre aisément à la fois l'incidence potentielle de ces obligations sur l'équilibre budgétaire et la façon dont elles influencent les choix que font les décideurs. En outre, la composition des frais d'intérêt prévus au *Budget des dépenses* n'est pas présentée clairement. Enfin, le ministère des Finances Canada n'a pas accès en temps opportun aux mises à jour trimestrielles de l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public concernant les rendements réels des placements des fonds de retraite du secteur public. Une telle information aiderait le Ministère à évaluer l'incidence que pourraient avoir des fluctuations imprévues sur les excédents ou les déficits budgétaires.

Réaction des entités — Les entités acceptent nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Les non-déclarants et les non-inscrits — Agence du revenu du Canada

Chapitre 4 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

L'Agence du revenu du Canada veille à ce que les Canadiens paient leur juste part d'impôts et de taxes et à ce que l'assiette fiscale soit protégée. Elle est chargée d'appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui précise quand un contribuable doit produire une déclaration de revenus. Un non-déclarant est un particulier, une société ou une fiducie qui ne produit pas une déclaration de revenus exigée par la *Loi*.

Selon la *Loi sur la taxe d'accise*, une entreprise qui répond à certains critères doit s'inscrire aux fins de la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH). Un non-inscrit est donc une entreprise qui ne respecte pas cette obligation.

Par le biais de son programme des non-déclarants et des non-inscrits, l'Agence encourage les particuliers, les sociétés et les fiducies à produire les déclarations requises et, dans le cas des entreprises, à s'inscrire aux fins de la TPS/TVH. Pour l'exercice 2010-2011, l'Agence a consacré 39 millions de dollars de son budget total de 4,5 milliards de dollars à l'enveloppe salariale du programme des non-déclarants et des non-inscrits. Des quelque 39 000 employés de l'Agence, 700 travaillent pour le programme des non-déclarants et des non-inscrits. Pour chacun des exercices 2009-2010 et 2010-2011, ce programme relativement restreint a donné lieu à 2,8 milliards de dollars de montants additionnels à percevoir en impôt, en intérêts et en pénalités.

Nous avons examiné les mesures prises par l'Agence pour combattre le non-respect des exigences de déclaration et d'inscription. L'audit a porté sur la façon dont l'Agence repère les non-déclarants et les non-inscrits, sur la façon dont elle planifie et surveille les mesures prises pour améliorer les taux d'observation et sur la façon dont elle rend compte de ces mesures.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 5 janvier 2012. Les détails concernant l'exécution de l'audit sont fournis à la fin du présent chapitre, dans la section intitulée **À propos de l'audit**.

Pourquoi est-ce important?

L'impôt sur le revenu est la plus importante source de revenus du gouvernement. Pour que le régime fiscal soit juste et efficace, tous les particuliers et toutes les sociétés doivent produire les déclarations de revenus exigées par la *Loi* lorsqu'ils sont tenus de le faire, et payer l'impôt dû. S'ils ne le font pas, ils privent de fonds des programmes importants du gouvernement, notamment au plan de la santé, de l'éducation et de l'environnement. De même, les entreprises tenues de le faire qui ne s'inscrivent pas aux fins de la TPS ou de la TVH peuvent avoir un impact négatif sur les recettes publiques. L'Agence a établi que les non-déclarants et les non-inscrits comptent parmi les dossiers auxquels elle veut s'attaquer en priorité dans le cadre de ses efforts de lutte contre le non-respect de la loi, y compris l'économie clandestine.

Qu'avons-nous constaté?

- Comme l'Agence n'a pas les moyens de poursuivre tous les non-déclarants, elle a élaboré un modèle basé sur les risques pour effectuer une sélection. Une analyse interne a montré que les démarches qu'entreprend l'Agence dans les dossiers qu'elle sélectionne aboutissent à la production de déclarations et à l'établissement de cotisations d'impôt. Cependant, l'Agence n'a pas évalué ses méthodes de sélection pour déterminer si les dossiers qu'elle ne retient pas, parmi les 2,5 à 3 millions de dossiers qui ressortent du processus de rapprochement initial, devraient en fait faire l'objet d'une action. De plus, pour les deux tiers des dossiers qu'elle sélectionne au départ, le travail sur le terrain révèle un faible potentiel et les dossiers sont abandonnés. Autrement dit, l'Agence ne sait pas si sa sélection basée sur le risque est aussi efficace qu'elle pourrait l'être.
- L'Agence réalise des projets de dépistage pour trouver les contribuables qui participent peut-être à l'économie clandestine. La majorité des projets terminés ont atteint ou dépassé les cibles fixées quant au nombre de déclarations de revenus produites et aux montants d'impôt cotisés.
- Dans sa planification, l'Agence tend à répéter les mêmes interventions année après année pour repérer les non-déclarants et les non-inscrits. Bien qu'elle tienne compte, lorsqu'elle établit ses plans de travail, du coût des processus engagés pour travailler ces dossiers, l'Agence ne tire pas parti des conclusions de ses recherches pour améliorer ses résultats en augmentant le respect des exigences de déclaration et d'inscription.
- Les indicateurs de rendement actuels sont axés sur les activités de programme courantes – par exemple l'impôt établi et le nombre de contribuables ayant fait l'objet d'une cotisation – plutôt que sur

l'incidence à long terme du programme, en particulier sur la capacité de l'Agence à changer le comportement des non-déclarants pour les amener à produire leurs déclarations. Au fil des ans, il a été recommandé à l'Agence, dans divers rapports d'audit et d'évaluation, d'établir d'autres mesures du rendement, de gérer les risques liés au programme des non-déclarants et des non-inscrits, et de mieux utiliser l'information interne et externe. L'Agence a fait des progrès limités quant à la mise en œuvre de bon nombre de ces recommandations.

Réaction de l'Agence : L'Agence du revenu du Canada accepte toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

La surveillance de l'aviation civile — Transports Canada

Chapitre 5 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Les compagnies aériennes qui veulent exploiter un service commercial au Canada doivent être autorisées à le faire. En 2011, c'était le cas de plus de 5 000 d'entre elles, et plus de 34 000 aéronefs étaient immatriculés au Canada. Pour conserver leur autorisation d'exploitation au Canada, les compagnies aériennes doivent respecter les normes de sécurité minimales imposées pour assurer la sécurité de l'aviation civile.

Les normes de sécurité minimales sont dictées par la *Loi sur l'aéronautique* et le *Règlement de l'aviation canadien*. La *Loi* et le *Règlement* constituent le volet principal du cadre réglementaire de l'aviation civile. La responsabilité générale de maintenir la sécurité, la régularité et l'efficacité des opérations aériennes civiles, y compris de fabriquer des aéronefs et d'en assurer la maintenance, relève de l'industrie de l'aviation.

Transports Canada est chargé d'élaborer et d'administrer les politiques, les règlements et les normes qui sont nécessaires pour assurer la sécurité de l'aviation civile en territoire canadien. Le Ministère est aussi responsable de surveiller si les compagnies aériennes se conforment au cadre de sécurité et, au besoin, de prendre les mesures correctives qui s'imposent. En 2009-2010, Transports Canada a consacré plus de 148 millions de dollars et environ 1 400 employés à la surveillance de l'aviation civile dans l'ensemble du Canada.

Le présent audit avait pour objectif de vérifier si le Ministère a géré les risques associés à la surveillance de son programme de sécurité aérienne pour l'aviation civile. Le travail d'audit a ciblé les activités de surveillance de Transports Canada auprès des transporteurs aériens, des entreprises de maintenance des aéronefs et des aéroports qui font partie du Réseau national des aéroports du Canada.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 30 septembre 2011. Les détails concernant l'exécution de l'audit sont fournis à la fin du présent chapitre, dans la section intitulée **À propos de l'audit**.

Pourquoi est-ce important?

Transports Canada joue un rôle déterminant en veillant à ce que le cadre de sécurité de l'aviation civile au Canada soit compatible avec les normes minimales de sécurité internationales. Le bilan du Canada en matière de sécurité aérienne se compare avantageusement à celui de bien d'autres pays, mais toute détérioration aurait des répercussions importantes sur la confiance du public. Il est donc primordial que Transports Canada maintienne un cadre réglementaire solide et efficace pour l'aviation civile, d'autant plus que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a prévu une croissance appréciable de l'aviation jusqu'en 2025.

Repérer les compagnies aériennes qui présentent des risques pour la sécurité est une tâche des plus complexes. Elle repose largement sur le jugement et l'expérience des inspecteurs de Transports Canada à l'échelle nationale, ainsi que sur l'information qui est mise à leur disposition.

Les inspecteurs du Ministère ne peuvent pas être partout en tout temps pour évaluer si toutes les compagnies aériennes se conforment aux normes de sécurité de l'aviation. Transports Canada doit donc utiliser des techniques de gestion des risques pour décider où, quand, à quelle fréquence et jusqu'à quel point il doit inspecter les compagnies aériennes pour obtenir une assurance suffisante qu'elles respectent les exigences en matière de sécurité qui s'appliquent à l'aviation canadienne. Si Transports Canada ne gère pas bien ces risques en matière de surveillance, il est peu probable qu'il canalise ses ressources limitées vers les compagnies et les opérations aériennes qui présentent les risques les plus élevés.

Qu'avons nous constaté?

- Transports Canada a élaboré un cadre réglementaire rigoureux, compatible avec les normes définies par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), en matière de sécurité de l'aviation civile. Cependant, il s'écoule parfois beaucoup de temps – dans certains cas, plus de 10 ans – avant que le Ministère ne parvienne à régler de nouveaux problèmes de sécurité. Il n'a toujours pas entièrement mis sur pied un processus qui lui permettrait de régler ces problèmes plus rapidement.
- Depuis 2008, Transports Canada a fait des progrès, évoluant de l'approche traditionnelle en matière de surveillance – qui consistait largement à satisfaire aux exigences réglementaires – vers une approche fondée sur les systèmes. Cette approche est conçue pour fonctionner au sein des petites et grandes compagnies aériennes. De plus, elle permet d'assurer une surveillance plus uniforme et

rigoureuse des compagnies aériennes ainsi que de la conformité aux règlements en matière de sécurité.

- Certains volets du nouveau programme de surveillance fonctionnent bien, mais il existe des faiblesses dans des secteurs critiques. Par exemple, les données servant à évaluer les indicateurs de risques que Transports Canada utilise pour repérer les compagnies aériennes à risques élevés qui devraient être inspectées ne sont pas toujours disponibles ni à jour. Le niveau de surveillance minimal acceptable n'a pas été clairement défini pour établir combien de temps une compagnie aérienne peut fonctionner sans faire l'objet d'une inspection. De plus, seulement les deux tiers des inspections prévues ont été effectuées. La plupart des inspections ne sont pas entièrement réalisées conformément aux méthodes établies et elles font l'objet de peu de surveillance de la part de la direction. La documentation relative aux décisions clés laisse par ailleurs à désirer. Transports Canada ne dispose pas d'un programme d'assurance qualité qui lui permettrait d'améliorer continuellement son programme de surveillance.
- Récemment, Transports Canada a élaboré un plan national en matière de ressources humaines pour la surveillance de l'aviation civile. Il cherche ainsi à s'assurer de disposer des ressources dont il a besoin pour exécuter son programme réglementaire en matière de sécurité. Le plan ne précise cependant pas le nombre d'inspecteurs et d'ingénieurs requis, même si le Ministère avait convenu de fournir ces chiffres dans sa réponse à notre recommandation de 2008. Le Ministère a réalisé des progrès quant à la mise en œuvre de stratégies clés en matière de ressources humaines, mais la lenteur de la réorganisation et la résistance de certains inspecteurs ont entravé les efforts faits pour déployer intégralement la nouvelle approche en matière de surveillance.

Réaction du Ministère — Transports Canada accepte toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Annexe

Annexe — Rapport qui découle de l'audit du *Rapport annuel au Parlement sur le dépôt des rapports des sociétés d'État 2011* du président du Conseil du Trésor

Rapports annuels et résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État mères déposés au Parlement

En vertu de l'article 152 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (la *Loi*), le président du Conseil du Trésor fait déposer, devant chaque chambre du Parlement, un rapport qui renferme des renseignements sur les délais à observer par les ministres de tutelle quant aux dépôts des rapports annuels et des résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État. Ce rapport doit être déposé au plus tard le 31 décembre.

La *Loi* exige que le vérificateur général du Canada vérifie l'exactitude des renseignements contenus dans le rapport du président du Conseil du Trésor sur les délais à observer pour les dépôts et qu'il rende compte des résultats dans son rapport annuel à la Chambre des communes.

Le *Rapport annuel au Parlement sur le dépôt des rapports des sociétés d'État 2011* du président du Conseil du Trésor a été déposé le 9 décembre 2011.

Au moment de faire imprimer notre rapport de l'automne 2011, il nous était impossible d'inclure les résultats de l'audit susmentionné, étant donné que le rapport du président du Conseil du Trésor n'était pas encore achevé. Notre rapport de l'auditeur a par la suite été joint au rapport du président. Nous le reproduisons dans le présent rapport au Parlement.

RAPPORT DE L'AUDITEUR

À la Chambre des communes

Conformément au paragraphe 152(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, j'ai effectué l'audit, pour l'exercice clos le 31 juillet 2011, des renseignements que contient le *Rapport annuel au Parlement sur le dépôt des rapports des sociétés d'État 2011*. La responsabilité des renseignements que contient le rapport incombe au président du Conseil du Trésor. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les renseignements que contient le rapport en me fondant sur mon audit.

J'ai effectué mon audit selon les normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes requièrent que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les renseignements que contient le rapport sont exempts d'anomalies significatives. Mon audit a comporté le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des dates et des autres éléments d'information fournis dans le rapport.

À mon avis, les renseignements que contient le *Rapport annuel au Parlement sur le dépôt des rapports des sociétés d'État 2011* sont exacts, dans tous leurs aspects significatifs, à la section « Délais prescrits pour le dépôt au Parlement » contenue dans le rapport.

Pour le vérificateur général du Canada par intérim,



Lucie Cardinal, CA
directrice principale

Le 2 novembre 2011

Ottawa, Canada