Printemps 2013

Rapport du vérificateur général du Canada

Message du vérificateur général
Points saillants — Chapitres 1 à 10
Annexe

BVG

Bureau du vérificateur général du Canada

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, 2013.

N° de catalogue FA1-2013/1-0F-PDF
ISBN 978-0-660-20718-6
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 mon rapport du printemps 2013 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,

Michael Ferguson, FCA

OTTAWA, le 30 avril 2013

Table des matières

Message du vérificateur général — Printemps 2013 1

Points saillants — Chapitres 1 à 10

Chapitre 1 Rapport Le Point sur l'évaluation de l'efficacité des programmes 9

Chapitre 2 Rapport Le Point sur la sécurité en matière de contrats 12

Chapitre 3 Rapport Le Point sur le recouvrement des impôts et taxes impayés — Agence du revenu du Canada 16

Chapitre 4 L'aide publique au développement délivrée par les organisations multilatérales 19

Chapitre 5 La promotion de la prévention et du contrôle du diabète 22

Chapitre 6 La création d'un dossier historique des pensionnats indiens 25

Chapitre 7 Les activités fédérales de recherche et sauvetage 28

Chapitre 8 Les dépenses consacrées à l'initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme 31

Chapitre 9 Les paiements de l'assurance-emploi versés en trop — Ressources humaines et Développement des compétences Canada 33

Chapitre 10 Le financement anticipé — Fonds PPP Canada 36

Annexe

Points saillants du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* — Automne 2012 41

Message du vérificateur général — Printemps 2013

Message du vérificateur général — Printemps 2013

Michael Ferguson, FCA
Vérificateur général du Canada

Je suis heureux de présenter au Parlement mon rapport du printemps 2013. Nos travaux d'audit aident les parlementaires à demander des comptes au gouvernement sur sa gestion des ressources et ses résultats.

Le Bureau du vérificateur général du Canada sert le Parlement en réalisant un éventail de travaux d'audit de performance, dont :

- de nouveaux audits;
- des audits de suivi, présentés dans les rapports *Le Point*, qui portent sur les progrès réalisés à l'égard de problèmes cernés lors d'audits antérieurs;
- des audits de performance réalisés sous la direction du commissaire à l'environnement et au développement durable;
- des examens spéciaux, qui visent à vérifier si la société d'État examinée a mis en place les moyens et les méthodes nécessaires pour atteindre ses objectifs. Ces rapports sont présentés directement au conseil d'administration de la société d'État examinée.

Nouveaux audits

Les audits de performance que nous effectuons sont des évaluations indépendantes, objectives et systématiques de la façon dont le gouvernement gère ses activités, ses responsabilités et ses ressources. Nous évaluons si la gestion des activités est économique et efficiente, si elle permet d'atteindre les résultats visés, et si elle démontre le souci des effets sur l'environnement.

Le présent rapport renferme les constatations de nouveaux audits de performance que nous avons réalisés sur les activités gouvernementales suivantes :

- l'aide publique au développement délivrée par les organisations multilatérales;
- la prévention et le contrôle du diabète;
- la création d'un dossier historique des pensionnats indiens;
- la recherche et le sauvetage;
- les dépenses consacrées à l'initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme;

- la gestion du recouvrement des paiements de l'assurance-emploi versés en trop;
- le financement du Fonds PPP Canada (axé sur des projets d'infrastructure en partenariat public privé, ou PPP).

Le rapport relève un certain nombre de secteurs où la gestion des ressources n'est ni économique ni efficiente. Ainsi, dans le chapitre sur les prestations de l'assurance-emploi versées en trop, nous recommandons une analyse complète de ces trop-payés, parce que Ressources humaines et Développement des compétences Canada manque des occasions de recouvrer des dizaines de millions de dollars. Dans le chapitre sur le financement anticipé du Fonds PPP Canada, nous relevons que le mode de financement actuel du Fonds PPP Canada peut exposer le gouvernement à des coûts des années avant que de l'argent ne soit dépensé pour des projets d'infrastructure. Nous avons également constaté que les activités de promotion de la prévention et du contrôle du diabète sont morcelées et mal coordonnées, de sorte que le gouvernement n'optimise pas les ressources qu'il consacre pour enrayer cet important problème de santé.

En outre, nous avons recensé des secteurs où le gouvernement pourrait obtenir de meilleurs résultats pour la population canadienne. Notre chapitre traitant du dossier historique des pensionnats indiens peint une situation où l'absence de coopération a fait obstacle aux progrès. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et la Commission de vérité et de réconciliation n'ont pas réussi à s'entendre sur les travaux à réaliser ou la façon d'y parvenir. La Commission, dont le mandat prend fin dans un peu plus d'un an, et le Ministère doivent mettre un terme à leurs désaccords et créer le dossier historique prévu et, surtout, appuyer la réconciliation.

Notre audit des activités de recherche et de sauvetage nous a permis de constater que la Défense nationale et la Garde côtière canadienne sont intervenues de façon adéquate lors des opérations de recherche et de sauvetage. Nous avons cependant constaté que des améliorations importantes s'imposent pour qu'elles puissent continuer à fournir le personnel, l'équipement et les systèmes d'information nécessaires à ces opérations.

Les rapports *Le Point*

Les travaux d'audit présentés dans les rapports *Le Point* servent à signaler si les progrès réalisés par le gouvernement à l'égard de nos audits antérieurs ont été satisfaisants ou non. Nous choisissons les audits qui feront l'objet d'un suivi en fonction de leur importance, et nous examinons les secteurs pour lesquels le gouvernement s'est engagé à donner suite à nos recommandations. Nous consacrons parfois des audits entiers à ces travaux, ou nous faisons le suivi de certaines recommandations tout en réalisant de nouveaux travaux d'audit.

Ces rapports de suivi sont pour nous une occasion de fournir aux parlementaires de l'information à savoir si des problèmes relevés par le passé ont été réglés. S'ils n'ont pas été réglés, nos rapports donnent aux parlementaires un moyen d'approfondir ces enjeux avec les ministères touchés. Lorsque les ministères ont réalisé des progrès satisfaisants, nos rapports donnent l'assurance que les choses vont bien. De plus, les progrès satisfaisants réalisés confirment que nos audits ont porté fruit. Et même quand les progrès sont satisfaisants, les parlementaires peuvent jouer un rôle clé en suivant la situation de près jusqu'à ce que les problèmes soient entièrement résolus.

Au moment de formuler une conclusion sur le caractère satisfaisant ou non de l'ensemble des progrès accomplis, nous tenons compte de la complexité des questions abordées, du temps écoulé depuis l'audit précédent et du type de mesures qui ont été prises. Nous nous demandons aussi si ces mesures étaient axées sur les enjeux cruciaux signalés dans l'audit précédent.

Les résultats globaux auxquels nous arrivons ne constituent pas une note attribuée au gouvernement dans son ensemble. Les secteurs choisis pour faire l'objet d'un suivi sont habituellement particulièrement complexes, à risques élevés ou présentent des problèmes chroniques.

Le présent rapport comprend trois chapitres faisant état de l'avancement des mesures prises par le gouvernement dans les secteurs suivants, qui ont fait l'objet d'audits passés :

- l'évaluation de l'efficacité des programmes;
- la sécurité en matière de contrats;
- le recouvrement des impôts et des taxes impayés.

Nous avons constaté que les progrès étaient satisfaisants dans deux de ces trois secteurs. Lorsque nous faisons état de « progrès satisfaisants », cela ne signifie pas nécessairement qu'un problème est entièrement résolu. Ainsi, dans notre *Rapport Le Point sur l'évaluation de l'efficacité des programmes*, nous signalons que malgré les progrès satisfaisants réalisés, les évaluations ne servent toujours pas entièrement le processus de prise de décisions comme prévu.

Dans l'ensemble, les progrès ont été insatisfaisants au chapitre de la sécurité en matière de contrats. Malgré un certain nombre d'améliorations, entre autres une nouvelle politique sur la sécurité du gouvernement, il reste encore des lacunes importantes à combler. La Défense nationale, par exemple, ne satisfait pas à toutes les exigences de la politique et n'a pas encore établi son propre plan de sécurité. Bon nombre de contrats que nous avons examinés dans plusieurs ministères étaient assortis d'une documentation incomplète ou manquante en matière de sécurité, ou encore les procédures de contrôle n'avaient pas été suivies, de sorte que des contrats avaient été attribués avant que toutes les attestations de sécurité n'aient été obtenues.

Les parlementaires ont exprimé un vif intérêt pour nos travaux de suivi. Quant aux ministères, ils nous ont dit qu'ils appréciaient une reconnaissance officielle lorsqu'ils réalisent des progrès satisfaisants ou règlent des problèmes relevés lors d'audits antérieurs.

Audits de performance réalisés sous la direction du commissaire à l'environnement et au développement durable

Les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995 ont permis la création du poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. Grâce à ce poste, nous pouvons mieux servir le Parlement en tenant compte de questions environnementales au moment de choisir les questions à signaler à la Chambre des communes.

Nous effectuons ces audits de performance afin de déterminer si les activités destinées à donner suite aux politiques fédérales en matière d'environnement et de développement durable sont mises en œuvre sous le signe de l'efficacité et si elles produisent des résultats. Le commissaire fait rapport au Parlement sur ces questions. Il fait également rapport chaque année sur le processus de pétition en matière d'environnement. Enfin, il signale dans quelle mesure les ministères et organismes fédéraux contribuent à respecter les cibles fixées dans la Stratégie fédérale de développement durable et s'ils atteignent les objectifs ministériels en la matière.

Dans son rapport d'automne 2012, présenté en février 2013, le commissaire à l'environnement et au développement durable se préoccupe du fait que la protection de l'environnement ne suit pas le rythme du développement économique. À titre d'exemple, les offices des hydrocarbures extracôtiers et leurs partenaires fédéraux ne sont pas prêts à faire face à un déversement important découlant d'une activité pétrolière ou gazière au large des côtes atlantiques, s'ils devaient se charger d'une telle intervention. D'autre part, le Canada tarde trop à respecter son engagement à l'égard des cibles internationales en matière d'aires marines protégées, lesquelles visent à préserver la biodiversité de nos océans. Les points saillants du rapport du commissaire sont présentés en annexe à la fin de la présente section.

Ce rapport était le dernier présenté par le commissaire actuel, M. Scott Vaughan. En effet, M. Vaughan a accepté le poste de président et chef de direction de l'Institut international du développement durable. Nous le remercions de la précieuse contribution qu'il a apportée comme commissaire à l'environnement et au développement durable et le félicitons pour sa nomination. Nul doute qu'il saura bien servir l'Institut grâce à ses connaissances, ses idées et son dévouement.

Examens spéciaux des sociétés d'État

À bien des égards, les examens spéciaux ressemblent à des audits de performance. Un examen spécial permet de donner l'assurance qu'une société d'État dispose des moyens et des méthodes qui permettent de garantir que ses actifs sont protégés et contrôlés, que la gestion de ses ressources est économique et efficiente, et que ses activités sont menées de façon efficace. Si nous décelons une faiblesse majeure dans les moyens et les méthodes de la société qui pourrait compromettre cette assurance, nous signalons un défaut grave. Nos rapports d'examen spécial présentent également de l'information et des recommandations sur les possibilités d'amélioration, même en l'absence de défaut grave.

En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, nous présentons notre rapport d'examen spécial au conseil d'administration de la société d'État, et non au Parlement. Le conseil d'administration est tenu de mettre ce rapport à la disposition du public.

Les parlementaires s'intéressent aux activités des sociétés d'État, car celles-ci contribuent aux objectifs stratégiques du gouvernement. Le Comité permanent des comptes publics et le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de

la Chambre des communes ont tous deux tenu des audiences sur nos rapports d'examen spécial.

Depuis quelques années, nous remettons au Parlement un résumé annuel de nos examens spéciaux des sociétés d'État. Nous poursuivons dans la même veine en présentant au chapitre 11 les points saillants de nos rapports d'examen spécial.

Conclusion

Nos audits de performance nous amènent à nous pencher sur une vaste gamme d'activités gouvernementales qui importent aux Canadiens. Les parlementaires peuvent se servir de l'information objective qu'ils contiennent pour examiner minutieusement les dépenses et le rendement du gouvernement, et préconiser les changements qui s'imposent.

Points saillants — Chapitres 1 à 10

Rapport Le Point sur l'évaluation de l'efficacité des programmes

Chapitre 1 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le Conseil du Trésor définit l'évaluation comme « la collecte et l'analyse systématiques de données probantes sur les résultats des programmes afin d'en évaluer la pertinence et le rendement et de trouver d'autres modes de prestation ou d'autres façons d'obtenir les mêmes résultats ».

Les ministères fédéraux doivent évaluer leurs programmes depuis les années 1970. En 2009, le Conseil du Trésor a publié une nouvelle *Politique sur l'évaluation*. Il s'agissait alors de renforcer la fonction d'évaluation au sein des ministères et organismes publics. Au cours de la même année, le Bureau du vérificateur général du Canada a publié un rapport d'audit sur les méthodes d'évaluation de six ministères et le rôle de leadership joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Ce rapport soulevait certaines préoccupations. Les observations et recommandations découlant de l'audit portaient en particulier sur trois questions : la disponibilité de l'information provenant de la mesure continue du rendement en vue d'appuyer les évaluations, la capacité des ministères de satisfaire aux exigences en matière d'évaluation et l'utilisation des constatations et des recommandations issues des évaluations pour favoriser l'amélioration des programmes et la gestion des dépenses.

Dans le présent chapitre, nous examinons les progrès réalisés par Agriculture et Agroalimentaire Canada, Pêches et Océans Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour donner suite à nos recommandations de 2009. Nous avons vérifié les mesures prises par les ministères pour satisfaire aux exigences accrues de la *Politique sur l'évaluation* de 2009. Ces exigences visent notamment la portée des évaluations des programmes et la mesure continue du rendement. Nous avons aussi examiné les mesures prises par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour aider les ministères à satisfaire à ces nouvelles exigences.

La *Politique* de 2009 entrera entièrement en vigueur après une période de transition qui prendra fin le 31 mars 2013. L'audit dont fait état le présent rapport a été réalisé en vue de donner l'assurance que la mise en œuvre des nouvelles exigences a été bien gérée au cours de cette période de transition. L'audit fait également suite à une demande présentée par le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes de faire un suivi de notre audit de 2009 dans un délai de cinq ans.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 5 novembre 2012. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Les gouvernements subissent des pressions constantes pour financer divers programmes conçus en vue de répondre à des besoins précis de la société. Bien des facteurs influencent les décisions qu'ils doivent prendre à terme à ce sujet. Les évaluations peuvent les aider dans cette démarche décisionnelle en leur fournissant de l'information objective et fiable, qui leur permet de déterminer les programmes ou les volets de programmes qui donnent les résultats prévus, ceux qui ne sont plus pertinents et ceux qui n'atteignent pas les objectifs fixés. Les évaluations peuvent également aider les ministères à communiquer au Parlement et aux contribuables de l'information sur les résultats obtenus.

Qu'avons-nous constaté?

- Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées en 2009 sont satisfaisants. Les trois ministères audités ont préservé ou renforcé leur capacité à évaluer les programmes. Ils ont instauré des processus systématiques qui leur permettent d'utiliser les constatations et les recommandations issues des évaluations pour améliorer les résultats des programmes et éclairer les processus décisionnels. Les trois ministères ont défini des stratégies de mesure du rendement. Ils ont aussi fait des progrès dans la collecte de l'information sur le rendement pour la plupart de leurs programmes. Ils doivent cependant redoubler d'efforts pour recueillir toute l'information voulue et assurer la qualité des données.
- Des lacunes importantes continuent de limiter les bienfaits que l'évaluation des programmes peut apporter aux processus décisionnels dans l'administration publique. Ainsi, dans 14 des 20 évaluations approuvées en 2011-2012, les ministères ont constaté que la disponibilité limitée de l'information continue sur le rendement les empêchait d'aborder comme il se doit la question de l'efficacité des programmes. C'est donc dire que les ministères

ont pris des décisions à l'égard des programmes et des dépenses s'y rattachant sans disposer de toute l'information voulue sur leur efficacité.

- Par ailleurs, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada n'ont pas satisfait à l'obligation qui leur est faite par la *Loi sur la gestion des finances publiques* de procéder à un examen quinquennal de tous les programmes de subventions et de contributions en cours pour la période allant de 2007 à 2011. De plus, Agriculture et Agroalimentaire Canada risque de ne pas être en mesure de satisfaire à l'exigence connexe prévue dans la *Politique sur l'évaluation* de 2009 du Conseil du Trésor, qui l'oblige à évaluer toutes les dépenses de programmes directes à compter de 2013.
- Les fonctionnaires des ministères se sont inquiétés des exigences imposées par le Conseil du Trésor, notamment l'obligation d'évaluer la totalité des programmes une fois tous les cinq ans et de tenir compte dans tous les cas de l'ensemble des questions fondamentales. Ils ont indiqué que ces exigences limitaient leur capacité à utiliser au mieux leurs ressources en matière d'évaluation.

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

Rapport Le Point sur la sécurité en matière de contrats

Chapitre 2 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Pour atteindre ses objectifs, le gouvernement passe régulièrement des contrats avec des entreprises du secteur privé et leur personnel pour effectuer des travaux ou obtenir des services nécessitant leur expertise. Pour que ces entreprises et leurs employés puissent effectuer les travaux prévus selon les conditions des contrats signés, il est parfois nécessaire de leur donner accès à des renseignements ou à des biens qui appartiennent au gouvernement et qui sont protégés ou classifiés.

Les lignes directrices et les normes du gouvernement en matière de sécurité que les ministères doivent respecter sont énoncées dans la *Politique sur la sécurité du gouvernement* du Conseil du Trésor (2009), laquelle a remplacé la *Politique du gouvernement sur la sécurité* de 2002. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est responsable, dans le cadre du Programme de sécurité industrielle, d'assurer la direction et la coordination des activités ministérielles afin d'assurer l'application de mesures de sécurité à toutes les étapes du processus contractuel.

Chaque ministère est tenu de protéger les renseignements et les biens de nature délicate qui relèvent de sa compétence. Cette exigence s'applique à toutes les étapes du processus contractuel. Les ministères se fient aux mesures de sécurité prises à l'égard des entrepreneurs et de leur personnel (vérification, sensibilisation des entrepreneurs et sanctions à leur endroit) pour protéger les renseignements et les biens du gouvernement. Lorsqu'une entreprise du secteur privé doit conserver des renseignements de nature délicate dans ses propres locaux, les ministères se fient à l'inspection de la sécurité physique des installations de l'entreprise (emplacement et conception des installations; mesures concrètes visant à prévenir et à détecter les accès non autorisés au lieu de travail de l'entrepreneur et mesures prises à la suite de tels accès).

Notre audit de 2007 avait porté sur cinq entités : le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Défense nationale, Construction de Défense Canada et la Gendarmerie royale du Canada. Nous avions

évalué la façon dont ces entités appliquaient la *Politique du gouvernement sur la sécurité* (2002), ainsi que les normes opérationnelles et techniques connexes. Nous avions constaté que les lacunes que contenait la Politique avaient créé des incertitudes quant aux responsabilités et à la reddition de comptes en matière de sécurité du processus contractuel et quant à l'efficacité des mesures de sécurité afférentes. Nous avions conclu que les rôles et les responsabilités en matière de sécurité de ce processus du gouvernement fédéral n'étaient pas clairement définis et que la reddition de comptes était insuffisante.

Au cours du présent audit, nous avons effectué un suivi auprès des mêmes entités en vue de déterminer si elles avaient réalisé des progrès satisfaisants pour régler les problèmes que nous avions signalés en 2007. Nous avons mis l'accent sur les politiques et les procédures en vigueur pour protéger les renseignements et les biens classifiés au sein de ces entités et de deux autres organismes de sécurité que nous n'avions pas audités en 2007, soit le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications Canada.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 3 décembre 2012. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

La *Politique sur la sécurité du gouvernement* du Conseil du Trésor (2009) définit les rôles et les responsabilités du gouvernement relativement à la protection des renseignements, des biens et des personnes. Elle contribue à s'assurer que le gouvernement est en mesure d'atteindre ses objectifs en matière de sécurité et de protéger la santé, la sécurité et le bien-être économique des Canadiens.

Étant donné les conséquences potentiellement graves d'une atteinte à l'intégrité de renseignements ou de biens protégés ou classifiés, le gouvernement doit gérer les biens et les renseignements de nature délicate, détenus par ses ministères et confiés à des parties externes, de manière à garantir qu'ils sont protégés contre l'accès, la divulgation, la suppression, la modification et l'utilisation ou l'interruption d'utilisation non autorisés.

Qu'avons-nous constaté?

- Dans l'ensemble, les progrès réalisés pour donner suite aux engagements pris à l'égard de nos recommandations de 2007 sont insatisfaisants. Même si le gouvernement a apporté un certain nombre d'améliorations, notamment en exigeant plus clairement des ministères qu'ils surveillent leurs programmes de sécurité et qu'ils fassent rapport à cet égard, il reste, à notre avis, des lacunes importantes à combler. La *Politique sur la sécurité du gouvernement* de 2009 et la Norme de sécurité et de gestion des marchés comportent une lacune : elles ne traitent pas expressément de l'attestation de sécurité des entreprises du secteur privé qui ont accès à des renseignements protégés et classifiés. De plus, les ministères se servent d'un éventail de méthodes pour définir les exigences en matière de sécurité des contrats ou déterminer qu'il n'y en a pas. Par conséquent, des contrats sont parfois attribués à des entreprises qui n'ont pas l'attestation de sécurité nécessaire.
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a établi des procédures opérationnelles normalisées. Il n'attribue pas de contrat au nom de ministères clients avant d'avoir reçu la Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité dûment remplie ou une attestation indiquant que le contrat ne nécessite pas de telles exigences. Le Programme de sécurité industrielle est financé par recouvrement des coûts auprès des ministères clients. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a été incapable de démontrer que cette méthode de facturation est appropriée aux services fournis. De plus, au-delà de 1 400 demandes de cote de sécurité au niveau secret sont en traitement depuis près de huit mois.
- Les politiques et les procédures du Service canadien du renseignement de sécurité, du Centre de la sécurité des télécommunications Canada et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) procurent une assurance supérieure à celle exigée en vertu de la *Politique sur la sécurité du gouvernement*. Le Service canadien du renseignement de sécurité, le Centre de la sécurité des télécommunications Canada, Construction de Défense Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada respectent la *Politique sur la sécurité du gouvernement*. Ils ont mis en place des politiques sur la sécurité ainsi qu'un plan de sécurité ministériel, et créé un poste d'agent de sécurité du ministère ou de l'organisme. Cependant, le plan de sécurité de la GRC n'a pas encore été approuvé, et la Défense nationale n'a pas encore élaboré le sien.

Notre examen des dossiers de contrats a révélé que le Service canadien du renseignement de sécurité établissait systématiquement des exigences relatives à la sécurité pour ses contrats, mais que ce n'est pas le cas pour la Défense nationale ni pour la GRC. Construction de Défense Canada établissait de telles exigences dans la mesure où la Défense nationale lui en faisait part. Les contrats du Centre de la sécurité des télécommunications Canada contenaient des exigences relatives à la sécurité, mais les exigences visant l'attestation de sécurité des entreprises n'étaient pas respectées au moment d'accorder le contrat.

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

Rapport Le Point sur le recouvrement des impôts et taxes impayés — Agence du revenu du Canada

Chapitre 3 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le volume de la dette fiscale évolue en fonction de la conjoncture économique, des politiques fiscales et du comportement des contribuables, ainsi que des efforts déployés par l'Agence du revenu du Canada pour établir et recouvrer les impôts dans les délais établis. Au Canada, la grande majorité des contribuables paient leurs impôts à temps, sans que l'Agence ait à intervenir. Mais il subsiste toujours un montant d'impôts et de taxes ainsi que de retenues salariales non payés, montant qui augmente avec les années. Au 31 mars 2012, le montant des impôts impayés et non contestés atteignait 29 milliards de dollars. Chaque année, l'Agence annule une partie de ce montant qu'elle considère comme irrécupérable. En 2011-2012, la dette annulée s'est chiffrée à 2,8 milliards de dollars.

En 2011-2012, l'Agence disposait d'un budget de 242,6 millions de dollars pour recouvrer les impôts non payés. Environ 4 000 employés (en équivalent temps plein) – surtout des agents de recouvrement, des chefs d'équipe et des gestionnaires – se consacraient à ce travail dans les bureaux des services fiscaux au Canada et au Centre national d'appels de la gestion des créances.

En 2006, nous avions constaté que l'Agence n'avait pas fait de progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des recommandations formulées à la suite de l'audit des impôts et taxes impayés que nous avions effectué en 1994. Nous avions indiqué que les méthodes d'évaluation des risques de l'Agence devraient être perfectionnées. Il lui manquait aussi des informations fondamentales, notamment des indicateurs de rendement et des stratégies, pour l'aider à gérer le recouvrement des impôts et taxes impayés.

Au cours du présent audit, nous avons examiné comment l'Agence a mis en œuvre le plan d'action qu'elle avait élaboré pour donner suite à nos recommandations de 2006 sur les plus importantes des lacunes que nous avions signalées. Lorsque le plan d'action différait de nos recommandations ou avait été modifié par l'Agence, nous avons vérifié si les mesures prises donnaient suite aux observations que nous avions faites.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 23 novembre 2012. La section « **À propos de l'audit** » à la fin du chapitre donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

L'Agence du revenu du Canada a pour mission d'administrer les programmes de prestations, les programmes fiscaux et autres, et de s'assurer que les contribuables suivent les règles relatives aux impôts, au nom des administrations publiques de l'ensemble du Canada. En tant qu'administratrice fiscale nationale, l'Agence a aussi pour objectif principal, outre la protection de l'assiette fiscale du Canada, de s'assurer que les contribuables s'acquittent de leurs obligations. En vertu de la *Loi sur l'Agence du revenu du Canada*, l'Agence est chargée de faire appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur la taxe d'accise*.

Le recouvrement rapide des comptes en souffrance est l'élément final du mécanisme de discipline fiscale. Si les contribuables ne croient pas que l'Agence prendra les mesures nécessaires pour récupérer les impôts et les taxes impayés, ils seront portés à ne pas respecter les règles relatives aux impôts. Si cela arrivait, l'assiette fiscale du Canada en souffrirait.

Qu'avons-nous constaté?

- Dans l'ensemble, l'Agence a fait des progrès satisfaisants pour ce qui est des lacunes relevées dans notre audit de 2006. Elle a mis en place beaucoup de nouveaux outils pour améliorer la manière dont les agents de recouvrement gèrent les comptes. Dans le cadre d'une nouvelle stratégie nationale, les agents peuvent désormais traiter les comptes, où qu'ils se trouvent au pays. L'attribution des recouvrements en fonction de la disponibilité des agents, et non de l'endroit où ils se trouvent, permet d'éviter les retards associés à l'engorgement dans les bureaux les plus occupés.

- L'Agence a pris des mesures de recouvrement dans les délais impartis dans plus de 85 % des dossiers où les sommes en jeu dépassaient 1 million de dollars. Elle a donc dépassé son objectif. Elle a cependant fixé le même objectif pour tous les dossiers, sans tenir compte du montant de la dette en jeu. Nous constatons qu'il conviendrait peut-être de fixer un objectif plus élevé pour le recouvrement des dettes fiscales plus importantes.

- L'Agence a mis au point plusieurs nouveaux modèles pour évaluer le risque de non-recouvrement associé aux comptes en souffrance de particuliers, mais elle n'a pas évalué d'abord l'efficacité des méthodes en vigueur. Elle a également reporté l'achèvement des

travaux visant à améliorer la méthode qu'elle utilise pour évaluer les risques de non-recouvrement pour les comptes des sociétés.

- L'Agence a déterminé et recueilli les informations nécessaires pour analyser la composition de la dette fiscale. Elle peut désormais décomposer la dette fiscale en impôts, en intérêts et en pénalités et selon le secteur d'activité (TPS ou retenues salariales). La dette fiscale est passée de 18 à 29 milliards de dollars depuis 2006. L'Agence s'emploie à perfectionner et à améliorer ses outils et ses stratégies de même qu'à s'assurer que les contribuables respectent leurs obligations fiscales.
- L'Agence dispose aujourd'hui d'une information de gestion qui est plus exhaustive et complète qu'en 2006. Il lui reste encore à achever de cerner d'autres indicateurs de rendement qui lui permettront d'établir dans quelle mesure elle atteint les objectifs fixés pour son programme de recouvrement.

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

L'aide publique au développement délivrée par les organisations multilatérales

Chapitre 4 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Selon la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* (2008), l'aide publique au développement (aussi appelée aide au développement officielle) doit contribuer à la réduction de la pauvreté, tenir compte des points de vue des pauvres et être compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne. Il faut noter que l'aide publique au développement ne constitue pas un programme gouvernemental en soi. En fait, plus d'une douzaine de ministères fédéraux rendent compte de dépenses au titre de l'aide publique au développement, dépenses qui sont effectuées dans le cadre de l'exécution de leur mandat et de leurs programmes.

Notre audit a porté sur les fonds fédéraux versés au titre de l'aide publique au développement qui sont acheminés par l'entremise d'organisations multilatérales. La majeure partie de nos travaux d'audit ont été réalisés dans trois ministères qui, collectivement, sont à l'origine de plus de 90 % des dépenses du gouvernement fédéral en matière d'aide publique au développement. Il s'agit de l'Agence canadienne de développement international, du ministère des Finances Canada et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Nous n'avons pas audité les organisations multilatérales qui reçoivent des fonds.

Nous avons vérifié si les ministères fédéraux s'assuraient que les fonds versés aux organisations multilatérales étaient affectés conformément aux priorités du gouvernement en matière d'aide internationale ainsi qu'aux dispositions de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*. Nous avons également vérifié si les ministères obtenaient et analysaient suffisamment de renseignements pour pouvoir rendre compte des fonds d'aide publique au développement qui sont acheminés par l'entremise d'organisations multilatérales, comme l'exige la *Loi*.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 5 mars 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

L'aide canadienne est importante pour les populations pauvres du monde entier. Par ailleurs, elle joue un rôle déterminant à l'égard de la sécurité et de la prospérité futures du Canada, et elle contribue considérablement à établir la place que le Canada occupe à l'échelle internationale ainsi qu'à promouvoir les valeurs canadiennes.

D'après l'information communiquée au Parlement par le gouvernement du Canada, les dépenses d'aide publique au développement ont totalisé 5,2 milliards de dollars au cours de l'exercice 2010-2011. Or, plus de la moitié de cette somme, soit quelque 3 milliards de dollars, est allée à des organisations multilatérales. Ces organisations jouent un rôle prépondérant à la fois dans la prestation de l'aide et dans la promotion de la coopération en matière de développement international. L'efficacité de l'aide canadienne acheminée par l'entremise de ces organisations dépend de deux facteurs, à savoir la mesure dans laquelle les organisations sont bien gérées et leur capacité d'obtenir des résultats.

Qu'avons-nous constaté?

- Les ministères responsables de l'aide publique au développement acheminée par l'entremise d'organisations multilatérales ont établi des priorités pour collaborer avec ces organisations et ont surveillé les résultats obtenus par ces dernières. De concert avec des partenaires internationaux, ils évaluent également si les organisations multilatérales atteignent les objectifs communs qui ont été établis, par exemple la mise en œuvre de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* (2005).
- L'aide publique au développement que le gouvernement fédéral fournit aux organisations multilatérales est axée sur la réduction de la pauvreté. Toutefois, les propositions de dépenses et autres examens sur lesquels nous nous sommes penchés ne précisaient pas en quoi l'aide respectait deux des trois conditions fondamentales qui s'appliquent à l'octroi de l'aide publique au développement, à savoir la nécessité de prendre en compte les points de vue des pauvres et la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de la personne. De plus, les décideurs ne disposent pas de toute l'information nécessaire pour pouvoir déterminer si les conditions énoncées dans la *Loi* sont respectées.
- Les rapports présentés au Parlement par le gouvernement contiennent peu de renseignements sur les résultats obtenus grâce à l'aide publique au développement octroyée aux organisations multilatérales. Le rapport statistique annuel sur les décaissements d'aide publique au développement manque de précision et nous avons relevé certaines inexactitudes, de sorte que ce rapport ne

permet pas toujours de savoir précisément à quoi l'aide a été consacrée. À titre d'exemple, les ministères sont censés faire état des dépenses d'aide dans l'année au cours de laquelle le Canada a versé les fonds aux organisations multilatérales. Cependant, le rapport n'indique pas clairement que les organisations n'utilisent pas toujours immédiatement ces fonds pour fournir une aide aux pays en développement.

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

La promotion de la prévention et du contrôle du diabète

Chapitre 5 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le diabète est une maladie chronique qui survient lorsque l'organisme est incapable de produire assez d'insuline, ou d'utiliser correctement l'insuline produite, pour absorber le sucre. Conscient du fardeau croissant que présente le diabète au Canada, le gouvernement fédéral a annoncé, en 1999, la création de la Stratégie canadienne sur le diabète. Cette stratégie visait la prévention, le dépistage précoce et l'autogestion du diabète et de ses complications, de même que la surveillance à l'échelle nationale. Au même moment, le gouvernement a fait de la prévention et du contrôle du diabète chez les Autochtones une préoccupation centrale de la Stratégie canadienne sur le diabète, compte tenu de l'augmentation du fardeau du diabète au sein de cette population.

En 2005, le gouvernement fédéral a renouvelé le financement accordé à la Stratégie canadienne sur le diabète, en vue de mettre en œuvre une approche pancanadienne à l'égard du diabète. À cette fin, il a alloué un financement de 18 millions de dollars par année à l'Agence de la santé publique du Canada. L'Agence, Santé Canada et les Instituts de recherche en santé du Canada devaient être les principaux acteurs de la mise en œuvre de cette approche au gouvernement fédéral. Les provinces et les territoires figuraient également au nombre des partenaires souhaités, de même que diverses parties prenantes concernées par le diabète à l'échelle du pays. Les provinces et les territoires sont principalement responsables d'offrir des programmes et des services de soins de santé, alors que le gouvernement fédéral joue un rôle de catalyseur en dirigeant et en soutenant des activités de prévention et de contrôle des maladies chroniques, dont le diabète.

Également en 2005, les activités relatives au diabète chez les Autochtones ont été dissociées de la Stratégie canadienne sur le diabète et regroupées au sein de l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones, qui relève de Santé Canada. Le Ministère a reçu pour cette initiative un financement annuel qui a atteint 55 millions de dollars en 2010-2011. Le gouvernement a exigé que des liens soient

établis entre la Stratégie canadienne sur le diabète et l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones, en particulier au chapitre de la surveillance et de la coordination nationale.

Les Instituts de recherche en santé du Canada sont l'organisme fédéral qui s'occupe de la recherche en santé. Ils ont alloué près de 44 millions de dollars au financement de la recherche sur le diabète en 2010-2011. Par l'entremise de consultations, notamment auprès de leurs partenaires du portefeuille de la Santé, ils ont pour tâche de cerner les lacunes en matière de recherches, de prioriser le financement des recherches en fonction de ces lacunes et de faciliter l'utilisation des résultats de la recherche par les Canadiens.

Nous avons examiné comment l'Agence de la santé publique du Canada, Santé Canada et les Instituts de recherche en santé du Canada ont mis en œuvre et coordonné avec leurs partenaires les activités de prévention et de contrôle du diabète.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 28 février 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Le diabète est une maladie chronique en pleine expansion au Canada. Selon l'Agence de la santé publique du Canada, la prévalence du diabète dans la population canadienne a augmenté de 70 % entre 1999 et 2009. Près de 2,4 millions de Canadiens en sont atteints, et l'on estime qu'environ 20 % des cas de diabète ne sont pas diagnostiqués. Par rapport à l'ensemble de la population, les personnes atteintes de diabète sont plus de 3 fois plus susceptibles d'être hospitalisées en raison de maladies cardiovasculaires,12 fois plus susceptibles d'être hospitalisées en raison d'une insuffisance rénale terminale, et près de 20 fois plus susceptibles d'être hospitalisées pour une amputation de membre inférieur. L'Agence de la santé publique estime que les soins de santé des personnes diabétiques coûtent de trois à quatre fois plus cher que ceux des personnes non diabétiques.

Selon les estimations, la prévalence du diabète serait de deux à trois fois supérieure chez les Premières Nations que dans l'ensemble de la population canadienne. Santé Canada finance une vaste gamme de programmes de prévention, de dépistage et de gestion du diabète dans plus de 600 collectivités des Premières Nations dans l'ensemble du pays.

Qu'avons-nous constaté?

- Bien que l'Agence de la santé publique du Canada ait collaboré avec les provinces et les territoires pour aborder les facteurs de risque communs de maladies chroniques, tels que l'obésité juvénile, les pratiques de gestion qu'elle a appliquées pour mettre en œuvre les programmes et activités découlant de la Stratégie canadienne sur le diabète laissent à désirer. Elle n'a pas établi de stratégie, de priorités, de mesures du rendement, de produits livrables, d'échéanciers ni de résultats attendus, ce qui aurait favorisé l'exécution efficace des programmes et des activités. De plus, l'Agence n'a pas coordonné à l'interne ses différentes activités liées au diabète. Par conséquent, elle ignore si ses activités ont eu un impact sur le bien-être des personnes qui sont atteintes de diabète ou qui risquent de développer la maladie.
- La réussite de la Stratégie canadienne sur le diabète repose sur des partenariats qui ne sont en place que partiellement. L'Agence a mis sur pied une tribune pour obtenir les conseils des spécialistes du diabète, mais cela n'a pas fonctionné comme prévu. Le comité créé pour coordonner les activités au sein du portefeuille fédéral de la Santé n'est plus actif. Ainsi, alors que l'Agence vise à mettre en œuvre des politiques et des programmes liés au diabète fondés sur des données probantes, elle n'a pas établi de mécanisme qui lui permettrait de collaborer régulièrement avec les Instituts de recherche en santé du Canada dans la détermination de leurs besoins en matière de recherche. Par conséquent, les activités relatives au diabète sont morcelées au sein du gouvernement fédéral, et les efforts et l'argent qui y ont été consacrés n'ont pas été optimisés.
- L'Agence dispose d'un système bien établi de surveillance du diabète. Elle a également conclu des ententes de partage de données avec les provinces et les territoires. Par contre, en ce qui concerne la collaboration pour accroître la quantité d'information sur la surveillance du diabète chez les peuples autochtones, Santé Canada et l'Agence ont fait peu de progrès. En outre, Santé Canada recueille peu d'information sur les résultats de ses projets relevant de l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones. Ce manque d'information restreint la capacité du Ministère de surveiller la nature et l'ampleur du diabète chez les Autochtones, et de déterminer l'impact des programmes de lutte contre le diabète qu'il préconise et finance à l'intention des Autochtones.

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

La création d'un dossier historique des pensionnats indiens

Chapitre 6 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Dès les années 1870, le gouvernement du Canada a commencé à financer un système de pensionnats indiens qui étaient administrés par des congrégations religieuses. Ces pensionnats visaient à soustraire les enfants autochtones à l'influence de leurs parents et de leur culture, dans le but de les intégrer à la société générale. Lors de la fermeture du dernier pensionnat dans les années 1990, environ 150 000 enfants autochtones étaient passés par les pensionnats.

Plus de 13 000 anciens pensionnaires ont entamé des poursuites contre les Églises et l'État fédéral. Ils réclamaient des dommages-intérêts en réparation des violences psychologiques, physiques ou sexuelles subies pendant leurs années de pensionnat. Le gouvernement a mis en œuvre diverses stratégies pour tenter de régler ces réclamations et les séquelles laissées par les pensionnats indiens. Ces stratégies étant perçues comme ayant une portée limitée, les appels lancés en faveur d'un règlement global se sont faits plus insistants.

En mai 2005, le gouvernement fédéral a nommé un négociateur fédéral, mandaté pour représenter le Canada. Ce négociateur était chargé de collaborer avec les avocats des anciens pensionnaires, ceux des Églises et d'autres représentants d'anciens pensionnaires, notamment l'Assemblée des Premières Nations et d'autres organisations autochtones, afin de négocier un accord visant à régler les réclamations pour les sévices subis et les séquelles plus globales laissées par les pensionnats. En mai 2006, la *Convention de règlement relative aux pensionnats indiens* a été ratifiée par toutes les parties. Elle prévoyait la création de la Commission de vérité et de réconciliation, dotée d'un budget de 60 millions de dollars et d'un mandat de cinq ans.

La Commission actuelle a été créée à titre de ministère fédéral en juillet 2009. En vertu de son mandat, qui se termine en juillet 2014, la Commission est chargée, entre autres, de constituer un dossier historique aussi complet que possible sur le système des pensionnats indiens et ses séquelles. Elle doit également conserver toute la documentation recueillie et établie dans le cadre de ce mandat et

créer un centre national de recherche dans les limites de son budget. En vertu de la Convention, le gouvernement fédéral a l'obligation de fournir à la Commission, pour l'usage de celle-ci, tous les documents pertinents.

Notre audit visait à déterminer si Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, avec l'aide de Bibliothèque et Archives Canada, avait pris des mesures adéquates pour fournir à la Commission tous les documents pertinents portant sur le système des pensionnats et ses séquelles. Nous avons aussi vérifié si la Commission de vérité et de réconciliation avait pris des mesures adéquates pour recevoir et protéger ces documents en vue de constituer le dossier historique et de fonder le centre national de recherche.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 13 février 2013. La section **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

La Convention reflète la volonté de trouver une solution juste, globale et durable aux séquelles des pensionnats indiens. Le 11 juin 2008, en présence de chefs autochtones et d'anciens pensionnaires, le Premier Ministre a présenté, dans l'enceinte de la Chambre des communes, des excuses aux peuples autochtones au nom du gouvernement du Canada et de tous les Canadiens. Il a déclaré que la Commission de vérité et de réconciliation était la pierre angulaire de la Convention de règlement. Elle représentait une occasion unique de sensibiliser tous les Canadiens à la question du système des pensionnats indiens et constituait une étape positive dans l'établissement d'une nouvelle relation avec les peuples autochtones.

La constitution d'un dossier historique et la création du centre national de recherche feront partie de l'héritage permanent laissé par les travaux de la Commission.

Qu'avons-nous constaté?

- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, au nom du Canada, et la Commission de vérité et de réconciliation n'ont pas réussi à collaborer ni à s'entendre sur une définition des documents pertinents requis pour aider la Commission à créer un dossier historique aussi complet que possible sur le système des pensionnats indiens et ses séquelles. Ils n'ont donc pas pu cerner l'étendue des travaux à effectuer pour que le Canada respecte ses obligations et que la Commission s'acquitte de son mandat.
- Malgré ce désaccord, le Canada a fourni des milliers de documents qu'il estimait pertinents pour la Commission. De plus, il continue à en recueillir et à en numériser des milliers d'autres qu'il compte lui

transmettre. Toutefois, il n'est pas possible d'évaluer si la Commission a obtenu ou si elle obtiendra du gouvernement du Canada tous les documents pertinents dont elle a raisonnablement besoin pour créer un dossier historique. Il n'est pas possible non plus d'évaluer ce qu'il reste à faire, ni le temps ou les ressources nécessaires pour le faire.

- La Commission a choisi une organisation qui accueillera le centre national de recherche. Cependant, elle n'a pas de plan détaillé pour régler les questions liées au transfert des documents à cette organisation. Par exemple, elle doit concevoir une démarche qui lui permettra de transférer ses documents d'une manière qui est conforme aux lois fédérales en vigueur, notamment la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*.

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

Les activités fédérales de recherche et sauvetage

Chapitre 7 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Les activités de recherche et sauvetage prennent de nombreuses formes au Canada. Il peut s'agir, par exemple, de recevoir des appels de détresse, de coordonner et de mener des recherches pour retrouver des personnes en danger, ou encore de donner des soins d'urgence sur les lieux d'un écrasement et d'évacuer les blessés vers les hôpitaux. Les activités de recherche et sauvetage font appel aux ressources et aux moyens des divers ordres de gouvernement, du secteur privé et d'organismes bénévoles afin d'empêcher des tragédies et de venir rapidement au secours de personnes en détresse. Au Canada, les missions de recherche et sauvetage en mer et par air relèvent de la compétence du gouvernement fédéral, alors que les provinces, les territoires et les municipalités sont responsables des missions de recherche et sauvetage au sol, sauf sur les terres de la Couronne fédérale.

Nous avons vérifié si les organisations fédérales surveillaient adéquatement les activités de recherche et sauvetage; si elles étaient prêtes à intervenir lors d'incidents; et si elles avaient mené des activités de prévention pour réduire la fréquence et la gravité des incidents. Notre audit a porté sur la Défense nationale et les Forces canadiennes, Pêches et Océans Canada et la Garde côtière canadienne, ainsi que Transports Canada. Nous avons aussi audité le Secrétariat national de recherche et de sauvetage qui a été établi en 1986 pour définir une politique-cadre nationale en matière de recherche et sauvetage et en coordonner l'application. Nous n'avons pas audité les activités de recherche et sauvetage des provinces, des territoires et des municipalités, ni celles d'autres organisations fédérales qui participent à de telles activités.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 15 février 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Vu l'immensité, la topographie et le climat du Canada, la réussite des activités de recherche et sauvetage dépend de la coopération et de la collaboration entre les parties concernées. Seules une gestion et des mesures de soutien efficaces, notamment des ressources humaines adéquates, un équipement sûr et des systèmes d'information fiables, permettent de mener les missions de recherche et sauvetage de manière efficiente.

Qu'avons-nous constaté?

- Dans l'ensemble, les activités fédérales de recherche et sauvetage ont satisfait aux normes minimales relatives à l'état de préparation visant les missions de secours. Deux facteurs font cependant peser des risques importants sur l'état de préparation des intervenants : le maintien de personnel qualifié en nombre suffisant dans le domaine de la recherche et du sauvetage et l'entretien d'équipements vieillissants. Des améliorations notables sont nécessaires pour faire en sorte que les Forces canadiennes et la Garde côtière canadienne puissent continuer d'intervenir comme il se doit et disposer des effectifs, des équipements et des systèmes d'information qu'il leur faut pour mener efficacement les missions de recherche et sauvetage.
- Les Forces canadiennes et la Garde côtière canadienne interviennent de manière adéquate lors d'incidents qui nécessitent une opération de recherche et sauvetage par air ou en mer. Cependant, des difficultés constantes de recrutement et de formation menacent la pérennité de ces opérations. Les missions souffrent aussi du maintien en service par l'Aviation royale canadienne d'avions âgés, qui nécessitent des travaux de maintenance considérables, et d'hélicoptères qui sont soit trop peu nombreux, soit moins adaptés à ce genre d'interventions. La Garde côtière canadienne, pour sa part, a remplacé un certain nombre de bateaux de sauvetage et établi un calendrier d'entretien pour ses navires de recherche et sauvetage.
- Le système de gestion de l'information utilisé pour gérer les opérations de recherche et sauvetage ne répond pas à toutes les exigences opérationnelles et approche du point où il cessera de fonctionner. Des pannes comme celle survenue en 2009 pourraient retarder l'arrivée des secours sur les lieux d'un incident. On ne prévoit pas remplacer le système avant 2015-2016, et la Défense nationale n'a pas de plan pour régler les problèmes entre-temps.
- Les rôles et responsabilités des Forces canadiennes et de la Garde côtière canadienne sont clairement définis au niveau opérationnel, mais les organismes ne disposent pas d'un ensemble de principes communs pour coordonner leurs interventions avec les autres ordres de gouvernement en vue de régler les questions qui sont d'envergure

nationale. De plus, le Secrétariat national de recherche et de sauvetage n'a pas rempli le mandat qui lui avait été confié en 1986 d'établir une politique-cadre nationale. De même, il ne s'est pas doté de moyens d'évaluer globalement les résultats du programme fédéral.

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

Les dépenses consacrées à l'initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme

Chapitre 8 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Dans la foulée des attentats terroristes survenus aux États-Unis en 2001, le gouvernement du Canada a mis sur pied une initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme. En vertu de cette initiative, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada devait recueillir de l'information financière et non financière à l'échelle du gouvernement et soutenir la participation du président du Conseil du Trésor aux divers comités du Cabinet. Le Secrétariat a aussi établi un cadre de production de rapports sur les dépenses et les résultats des initiatives de sécurité publique et d'antiterrorisme des ministères et organismes.

Lors de notre audit de 2004, nous avions examiné le cadre de gestion de l'initiative de sécurité publique et d'antiterrorisme, y compris l'affectation de fonds et les dépenses. Nous avions relevé des lacunes dans la façon dont le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada évaluait les propositions de financement ministérielles. Nous avions également constaté qu'il fallait améliorer le processus d'établissement des rapports.

Dans le cadre de l'audit actuel, nous avons voulu savoir si le processus d'établissement de rapports sur les fonds utilisés était rigoureux et si les programmes cadraient avec les objectifs de l'initiative. Nous avons aussi examiné comment le Secrétariat communiquait au Conseil du Trésor ses analyses des données fournies par les ministères. Nous n'avons pas examiné la mise en œuvre de chacun des projets et programmes ministériels. Nous n'avons pas non plus examiné les dépenses des partenaires provinciaux et municipaux.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 13 novembre 2012. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

De 2001 à 2009, le Conseil du Trésor a accordé environ 12,9 milliards de dollars à 35 ministères et organismes pour financer des activités liées à la sécurité publique et à la lutte contre le terrorisme. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada s'est vu accorder un montant supplémentaire de 2,75 millions de dollars sur cinq ans pour

recueillir au nom du Conseil du Trésor de l'information qui servirait à éclairer la prise de décisions et la réaffectation de fonds à des projets prioritaires. Il est important que le gouvernement sache si les fonds consacrés à la protection de la population canadienne et à la lutte contre le terrorisme ont été utilisés de manière à atteindre les objectifs de l'initiative.

Qu'avons-nous constaté?

- D'après notre audit, les ministères et organismes avaient déclaré en 2009 des dépenses d'environ 9,8 milliards de dollars, soit environ 3,1 milliards de dollars de moins que le montant affecté aux activités de sécurité publique et d'antiterrorisme. Notre examen de l'information financière et non financière déclarée par les ministères et organismes a montré que les projets cadraient avec les objectifs annoncés de l'initiative. Toutefois, l'information pouvant expliquer cette différence de 3,1 milliards de dollars n'était pas disponible.
- Les ministères et organismes ont préparé des rapports annuels et mené des évaluations de leurs activités afin d'examiner les progrès accomplis, et ces rapports et évaluations ont été présentés au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada conformément aux exigences. Toutefois, aucun rapport sommaire n'a été préparé pour le Conseil du Trésor. Seul le Secrétariat recueillait des données d'information détaillées sur le rendement des investissements dans la sécurité publique; il n'avait pas l'obligation de donner une vue d'ensemble des résultats à l'échelle du gouvernement. Nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'une occasion perdue, étant donné que la capacité d'élaborer une vue d'ensemble des résultats atteints à l'échelle du gouvernement n'a pas été établie.

Réaction du Secrétariat — Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada accepte notre recommandation. Une réponse détaillée suit la recommandation à la fin du chapitre.

Les paiements de l'assurance-emploi versés en trop — Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Chapitre 9 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Le Programme d'assurance-emploi, géré par Ressources humaines et Développement des compétences Canada, est l'un des plus grands parmi les programmes fédéraux d'aide financière directe aux particuliers. Il apporte un soulagement financier à court terme et d'autres soutiens aux travailleurs qui perdent leur emploi. Il offre aussi des prestations spéciales aux personnes qui ont besoin d'aide pour concilier leurs engagements professionnels avec leurs responsabilités familiales et pour faire face à une maladie. Pour l'exercice 2011-2012, les responsables du programme ont traité 2,9 millions de demandes de prestations de revenu de l'assurance-emploi, et 16,1 milliards de dollars en prestations ont été versés par suite de ces demandes.

Compte tenu du volume des opérations liées à l'assurance-emploi, de la complexité des règles qui régissent ce programme et de la nécessité de verser les prestations en temps opportun, on s'attend à ce qu'un certain montant de prestations soit versé en trop dans le cadre du Programme d'assurance-emploi. Le Ministère est chargé de prévenir et détecter les paiements versés en trop, et d'entreprendre les enquêtes à cet égard. Au 31 mars 2012, le montant total des paiements de l'assurance-emploi versés en trop dû à l'État s'élevait à 662 millions de dollars, pénalités et intérêts compris.

Nous avons examiné les activités entreprises par Ressources humaines et Développement des compétences Canada pour prendre des décisions éclairées sur la façon d'affecter ses ressources afin de réduire au minimum les pertes liées aux prestations de revenu de l'assurance-emploi versées en trop.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 15 janvier 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Pour ce qui est d'exécuter le Programme d'assurance-emploi, Ressources humaines et Développement des compétences Canada doit établir un juste équilibre entre les objectifs suivants : verser rapidement des prestations aux personnes qui ont perdu leur emploi et ne leur verser que le montant auquel elles ont droit, rien de plus et rien de moins.

Avec des prestataires aussi nombreux et l'importance des sommes versées chaque année, même un faible taux de paiements incorrects peut imposer des coûts additionnels au Programme d'assurance-emploi. Il est indispensable, pour bien gérer à la fois le programme et les fonds de l'assurance-emploi, que le montant des prestations versées soit exact et que les paiements en trop soient détectés rapidement. Les données fournies par le Ministère semblent indiquer que plus du tiers des paiements versés en trop détectés chaque année sont attribuables à des fraudes et à de fausses déclarations. Le Ministère doit faire preuve de vigilance pour prévenir et détecter les paiements versés en trop et entreprendre les enquêtes à cet égard. Il y va de l'équité du Programme, de la confiance qu'il inspire, de l'efficacité des efforts visant à décourager les abus et de la maîtrise des coûts pour les cotisants.

Qu'avons-nous constaté?

- Ressources humaines et Développement des compétences Canada analyse les compromis qui sont nécessaires pour faire en sorte que les prestataires reçoivent rapidement leurs paiements d'assurance-emploi et que le montant qu'ils reçoivent soit le bon. Le Ministère se sert de divers outils pour déterminer et affecter les ressources nécessaires pour maintenir les niveaux de service selon l'évolution du nombre de prestataires. Le Ministère a calculé le potentiel de recouvrement et a pris en considération les diverses options possibles pour réduire le nombre important de cas qui ont fait l'objet d'une enquête et qui sont en attente d'une révision définitive.
- Le Ministère utilise divers moyens pour détecter les paiements versés en trop à recouvrer. Pour l'exercice 2011-2012, il a détecté des paiements versés en trop totalisant 295 millions de dollars. Il se sert de divers programmes automatisés et effectue des comparaisons de données, notamment à l'aide d'un modèle de prévision fondé sur le risque, pour cibler ses enquêtes et détecter les paiements versés en trop. Des données fournies par le Ministère semblent indiquer que ces activités d'enquête ont mis en évidence près de 60 % des nouveaux paiements versés en trop à recouvrer en 2011-2012.

- Le Ministère n'a pas utilisé toute l'information dont il dispose sur les paiements versés en trop et il a évalué de façon limitée l'efficacité des mesures de recouvrement afin d'établir quelles activités mener en priorité pour détecter les paiements qui sont recouvrables. Autrement dit, le Ministère pourrait manquer des occasions de réduire les coûts imputés au programme, en particulier par la recherche de solutions pour détecter et recouvrer d'une manière financièrement avantageuse des dizaines de millions de dollars de plus au titre des paiements versés en trop chaque année.

Réaction du Ministère — Ressources humaines et Développement des compétences Canada accepte notre recommandation. Une réponse détaillée suit la recommandation au paragraphe 9.25.

Le financement anticipé — Fonds PPP Canada

Chapitre 10 Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

PPP Canada est une société d'État créée en février 2008. Elle est financée entièrement par le gouvernement fédéral et rend compte au Parlement par l'entremise du ministre des Finances. Elle gère le Fonds PPP Canada de 1,2 milliard de dollars au nom du gouvernement fédéral. Le Fonds sert à financer des projets d'infrastructure mis en place par d'autres ordres de gouvernement en vertu de partenariats public-privé (PPP).

Chaque année, PPP Canada présente une demande spéciale pour recevoir des fonds destinés à financer des projets en PPP avant qu'elle n'ait à débourser ces fonds. Les représentants du gouvernement précisent que, comme PPP Canada est une société d'État non mandataire de l'État lorsqu'elle administre le Fonds PPP, ses actions ne lient pas l'État. Par conséquent, ils estiment que la Société doit avoir de l'argent en caisse pour pouvoir engager des fonds.

Nous avons examiné les montants versés à PPP Canada au titre du Fonds PPP, les moments où ces fonds ont été déboursés et les coûts de financement qui en ont résulté.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 1er mars 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

La *Directive sur l'utilisation du Trésor pour les sociétés d'État*, établie par le Conseil du Trésor, vise à éviter le prélèvement anticipé de fonds par une société d'État, et ce, pour atténuer autant que possible les incidences sur les niveaux d'emprunt du gouvernement. Néanmoins, PPP Canada a été exemptée chaque année de ces dispositions, de sorte qu'elle a reçu des fonds avant d'avoir à les débourser. Au 30 septembre 2012, elle avait accumulé environ 670 millions de dollars en placements à court terme.

Qu'avons-nous constaté?

- PPP Canada reçoit ses fonds longtemps avant d'avoir à les débourser, et il est prévu que le financement anticipé qu'elle reçoit augmentera au cours des deux prochains exercices. Au 30 septembre 2012, PPP Canada avait reçu 683 millions de dollars sur les 1,2 milliard de dollars approuvés pour le Fonds PPP, et elle avait déboursé 23 millions de dollars pour des projets en PPP. La Société devrait recevoir le reste des 1,2 milliard de dollars d'ici la fin de l'exercice 2013-2014, et elle n'aura vraisemblablement déboursé à ce moment-là que 83 millions de dollars.
- Nous estimons que le financement anticipé au titre du Fonds PPP, de l'exercice 2009-2010 à celui de 2011-2012, a entraîné pour le gouvernement des coûts de financement de 1,6 million de dollars qui auraient pu être évités. Tant que le mode de financement actuel du Fonds PPP n'aura pas été passé en revue, le gouvernement demeure exposé à devoir assumer des coûts de financement additionnels.

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

Annexe

Annexe Points saillants du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* — Automne 2012

Le Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de l'automne 2012 a été remis aux présidents de la Chambre des communes et du Sénat le 18 décembre 2012, comme l'exige la loi. Les présidents l'ont ensuite déposé au Parlement le 5 février 2013.

Nous présentons ci-dessous les Points saillants de ce rapport. Les lecteurs peuvent toutefois le consulter dans sa version intégrale – soit le Point de vue du commissaire et les cinq chapitres – à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Chapitre 1 Les activités liées aux pétrole et gaz extracôtiers dans l'Atlantique — Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Dans la région atlantique du Canada, les activités d'exploration et de mise en valeur des ressources pétrolières et gazières au large des côtes sont réglementées par l'Office Canada–Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers et l'Office Canada–Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers. Les offices sont des organisations fédérales-provinciales. Leurs principales responsabilités réglementaires englobent la sécurité, la protection de l'environnement ainsi que la gestion et la conservation des ressources pétrolières.

Les offices sont chargés de gérer les risques environnementaux importants liés aux activités pétrolières et gazières extracôtières. En vertu des dispositions législatives applicables, l'exploitant est tenu d'intervenir en cas de déversement. S'il ne prend pas de mesures appropriées ou est incapable de le faire, les offices peuvent diriger une intervention en cas de déversement majeur. Ils peuvent faire appel à des acteurs fédéraux, comme la Garde côtière canadienne, Environnement Canada, Transports Canada et Ressources naturelles Canada.

Nous avons examiné comment les offices gèrent les risques et les impacts environnementaux liés aux activités pétrolières et gazières au large des côtes. Nos travaux d'audit ont porté sur les procédures que suivent les offices pour évaluer et autoriser les projets pétroliers au large des côtes, vérifier la conformité aux exigences environnementales, se préparer à intervenir en cas de déversement et intervenir au besoin. Les offices collaborent avec les ministères

fédéraux suivants : Ressources naturelles Canada, Environnement Canada, Transports Canada et Pêches et Océans Canada, y compris la Garde côtière canadienne. Nous avons aussi examiné les conseils et le soutien que ces ministères fournissent aux offices. Notre audit ne visait aucun organisme provincial ou exploitant du secteur privé.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 24 août 2012. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Les écosystèmes marins du Canada atlantique sont très diversifiés au plan biologique, et des régions comme les Grands Bancs, l'île de Sable et la zone de protection marine du Gully constituent des habitats essentiels pour des espèces en péril et des oiseaux migrateurs. Les zones extracôtières constituent aussi un élément vital de l'économie canadienne. Elles procurent des emplois à des milliers de personnes et soutiennent des activités comme l'aquaculture et la pêche, le tourisme et les activités récréatives, et la navigation et le transport.

Les répercussions que pourrait avoir au Canada atlantique un déversement de pétrole en mer, comme on a pu l'observer dans le golfe du Mexique en 2010, pourraient être vastes et dévastatrices pour l'environnement, l'industrie et le gagne-pain de nombreux Canadiens. Par conséquent, il est essentiel que les offices gèrent les risques et les impacts liés aux activités pétrolières et gazières qu'ils réglementent.

Qu'avons-nous constaté?

- Les offices ont adopté de bonnes pratiques pour évaluer et approuver les activités et projets extracôtiers. Par exemple, ils consultent les principaux intéressés. Toutefois, les offices n'ont pas encore établi de politiques et de procédures ou mis à jour leurs politiques et procédures existantes, pour orienter les évaluations environnementales. Ils n'ont pas non plus effectué de suivi systématique des mesures visant à prévenir ou à réduire les impacts environnementaux. Il sera important que les offices déterminent comment ils atteindront les objectifs de protection de l'environnement prévus dans les dispositions législatives applicables, compte tenu des changements apportés par la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)*.
- Les offices ont adopté des mesures adéquates pour s'assurer que les exploitants extracôtiers se conforment aux exigences environnementales. Toutefois, il reste du travail à faire pour mettre en œuvre des audits fondés sur les risques des systèmes de gestion des exploitants et établir des ententes officielles en vue d'obtenir des observations indépendantes sur les activités pétrolières et gazières au large des côtes.

- Les offices ont géré les impacts environnementaux actuels des activités pétrolières et gazières dans les zones extracôtières du Canada atlantique en tenant compte de l'importance et de l'étendue des opérations. Cependant, si l'un ou l'autre des deux offices devait se charger d'une intervention en cas de déversement majeur, ni cet office ni les entités fédérales qui pourraient prendre part à l'intervention ne sont adéquatement préparés à jouer ce rôle.
- Plus précisément, nous avons relevé les points suivants : les plans d'intervention des offices et ceux des entités fédérales ne sont pas coordonnés et manquent parfois de cohérence; les offices et les entités fédérales n'ont pas testé ou mis à l'essai leurs plans collectifs ni leur capacité collective à réagir; plusieurs protocoles d'entente sont désuets ou n'ont pas encore été mis en place. De plus, l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador n'a pas encore fini l'évaluation des capacités d'intervention des exploitants en cas de déversement qu'elle a commencée en 2008.
- Contrairement à l'Office de Terre-Neuve-et-Labrador, celui de la Nouvelle-Écosse ne réglemente pas d'activités de production pétrolière à l'heure actuelle. Il prévoit cependant que des activités d'exploration pétrolière seront entreprises sur le territoire relevant de sa compétence dans un proche avenir. Il a donc du travail à faire pour se préparer à cette éventualité.

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

Chapitre 2 Les garanties financières pour les risques environnementaux — Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Les garanties financières dans le secteur environnemental constituent un important mécanisme qu'utilise le gouvernement fédéral pour aider à protéger les contribuables contre les coûts liés au besoin de protéger l'environnement ou d'entreprendre des travaux de nettoyage ou de restauration en raison de projets de mise en valeur des ressources naturelles entrepris par le secteur privé ou public. Il peut s'agir, par exemple, de projets d'exploitation minière, de production d'énergie, de transport de pétrole ou de gaz, ou d'installations nucléaires. Les plafonds de responsabilité absolue sont utilisés dans certains secteurs pour limiter le montant total pour lequel un exploitant peut être tenu responsable si un incident se produit, sans preuve de faute. Les plafonds de responsabilité absolue sont employés au Canada et dans d'autres pays.

Les garanties financières peuvent prendre la forme de lettres de crédit, de fonds fiduciaires, de garanties et d'assurances. Le gouvernement fédéral détient ces assurances ou y a accès pendant tout le temps que dure un projet.

Les provinces sont principalement responsables de la mise en valeur des ressources naturelles. Le gouvernement fédéral détient toutefois plusieurs responsabilités réglementaires précises et bien définies en ce qui concerne la mise en valeur des ressources naturelles, la production d'énergie et le transport.

Nous avons vérifié si les entités fédérales sélectionnées ont des systèmes appropriés pour obtenir et gérer les garanties financières requises. Notre audit a porté sur la réglementation fédérale de quatre secteurs, soit l'exploitation minière (au nord du 60e parallèle), les installations nucléaires, les activités pétrolières et gazières en mer, et le transport maritime. Nous avons examiné aussi les limites de responsabilité fixées pour les installations nucléaires et les déversements de pétrole provenant de navires. Enfin, nous nous sommes penchés sur le régime de responsabilité en matière de production de pétrole et de gaz en mer, lequel prévoit un plafond de responsabilité absolue et une responsabilité illimitée pour les parties fautives.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 31 août 2012. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Les coûts environnementaux découlant de projets de mise en valeur des ressources naturelles peuvent s'élever à des dizaines de millions de dollars, voire des milliards dans de rares cas. Les garanties financières sont une importante mesure de protection, car elles fournissent des fonds pour pourvoir à des passifs environnementaux qu'un promoteur ou un exploitant devra payer à l'avenir. Elles pourvoient à des passifs résultant de projets de longue durée, où des dizaines d'années peuvent s'écouler avant que les risques associés au démantèlement et les coûts connexes ne soient connus. Combinées à un cadre réglementaire, les garanties financières peuvent devenir un puissant moyen d'inciter le secteur industriel à faire de la réduction des impacts sur l'environnement un pivot de ses activités.

Les garanties financières en environnement sont un exemple concret du « principe du pollueur-payeur ». En effet, le promoteur ou l'exploitant du projet doit assumer, dès le début d'un projet, tous les coûts associés à la protection de l'environnement, à la restauration des sites, à la protection à long terme des sites fermés et aux dommages causés par les accidents.

Qu'avons-nous constaté?

- Les entités fédérales auditées ont adopté des procédures pour obtenir les garanties financières requises. Selon l'information disponible, nous estimons que les garanties financières qu'elles ont reçues leur donnent accès à environ 11,6 milliards de dollars.
- Les entités fédérales n'ont pas l'information nécessaire pour savoir si les garanties reçues sont suffisantes pour couvrir les risques financiers des projets, tels que les coûts de démantèlement et de restauration. Nous avons noté qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada ne vérifiait pas régulièrement si les garanties financières obtenues pendant la durée de vie d'une mine étaient suffisantes pour couvrir les coûts de la restauration du terrain et de l'assainissement de l'eau. Pêches et Océans Canada n'a pas été en mesure de confirmer la valeur totale en dollars des garanties qu'il détient, si les garanties étaient encore valides, ou si elles couvraient entièrement les coûts estimés des régimes d'indemnisation pour la perte d'habitat du poisson.
- Dans deux des secteurs examinés – le secteur nucléaire et celui des activités pétrolières et gazières en mer – les limites de responsabilité pour les dommages à des tiers sont désuètes et en général beaucoup plus basses que celles fixées par d'autres pays. Les limites de responsabilité pour les dommages à des tiers causés par des installations nucléaires n'ont pas changé depuis 35 ans. De même, les limites de responsabilité établies relativement aux activités

pétrolières et gazières en mer n'ont pas changé depuis plus de 20 ans. En ce qui concerne le transport maritime, Transports Canada reconnaît que les limites de responsabilité et les régimes d'indemnisation en vigueur en ce moment risquent de ne pas suffire à couvrir les coûts associés à un important déversement de pétrole en eaux canadiennes. Autrement dit, les contribuables pourraient avoir à compenser les manques à gagner et payer les coûts d'assainissement de l'environnement.

- La Commission canadienne de sûreté nucléaire a obtenu des garanties financières pour couvrir le coût de démantèlement de grandes installations nucléaires. Elle s'affaire à élargir la portée de l'exigence relative à ces garanties pour inclure les titulaires de permis dans les domaines des applications médicales et industrielles et de la recherche universitaire.

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

Chapitre 3 Les aires marines protégées — Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Les aires marines protégées (AMP) sont un outil clé que le Canada s'est engagé à utiliser pour protéger et préserver la biodiversité marine. En signant la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, le Canada a consenti à un objectif international qui vise à conserver 10 % des zones marines d'ici 2020. Il est prévu d'atteindre cet objectif en créant des réseaux d'aires marines protégées et en prenant d'autres mesures de conservation. Un réseau d'aires marines protégées est formé d'un ensemble d'aires marines protégées gérées en collaboration afin d'atteindre des objectifs écologiques avec plus d'efficacité et de façon plus complète qu'avec un site unique.

Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement Canada sont les trois organisations fédérales qui, en vertu de mandats précis et complémentaires, sont chargées d'établir et de gérer les aires marines protégées dans les océans et les Grands Lacs du Canada. Pêches et Océans Canada est chargé de diriger et de coordonner l'élaboration et la mise en place d'un réseau national d'aires marines protégées au nom du gouvernement du Canada. Il doit aussi établir des aires marines protégées individuelles. Parcs Canada est responsable d'établir des aires marines protégées pour protéger et conserver des exemples représentatifs du patrimoine marin naturel et culturel, créer des occasions d'apprentissage et de loisirs pour le public et contribuer à un réseau national d'aires marines protégées. Environnement Canada est responsable de protéger l'habitat de diverses espèces sauvages, dont les oiseaux migrateurs et les espèces en péril.

Nous avons examiné les mesures prises par Pêches et Océans Canada et par Parcs Canada pour planifier, établir et gérer les aires marines protégées.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 28 août 2012. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

Les océans du monde entier sont menacés par les effets de la pollution et de la surexploitation. Selon Pêches et Océans Canada, en 2009, la quantité de prises au Canada avait diminué de 41 % par rapport à celle observée pendant le pic des récoltes, à la fin des années 1980. En 2009, la valeur des débarquements était parmi les plus faibles enregistrée depuis 1984.

La conservation et la protection de la biodiversité marine ne sont pas seulement des priorités sur le plan environnemental. Comme on l'a

signalé récemment dans le cadre du Forum économique mondial de 2012, le capital naturel (soit l'ensemble des biens et services écologiques qui peuvent être maintenus pour utilisation dans l'avenir) des océans contribue à la santé et au bon fonctionnement de l'économie mondiale. Aujourd'hui, plus de 1,5 milliard de personnes tirent leur source quotidienne de protéines des poissons. Comme on prévoit que la population mondiale franchira le cap des 9 milliards d'âmes d'ici 2050, l'humanité doit doubler la production de nourriture sans grever davantage le capital naturel de la Terre.

De concert avec d'autres initiatives de gestion des océans, les réseaux d'aires marines protégées protègent les espèces et les écosystèmes, de même que les espèces uniques et en péril, captent et stockent le carbone, et offrent un refuge aux espèces déplacées en raison de changements à l'habitat. Les réseaux d'aires marines protégées peuvent aussi avoir des retombées sociales et économiques, par exemple sous la forme de pêcheries durables, et multiplier les possibilités au plan des loisirs et de la recherche.

Qu'avons-nous constaté?

- Pêches et Océans Canada a créé huit aires marines protégées, dirigé l'élaboration, en 2011, du *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada*, et il prépare maintenant un guide technique pour le mettre en œuvre. Toutefois, le Ministère n'a pas coordonné avec les autres autorités et parties prenantes l'élaboration d'un plan visant un réseau d'aires marines protégées, comme le prévoyait la *Loi sur les océans* (entrée en vigueur en 1997). Il n'a pas délimité les aires précises qu'il doit, avec d'autres, protéger pour créer un réseau national qui assurerait la conservation et la protection des espèces animales et végétales et des habitats marins du Canada.
- Parcs Canada a réalisé des progrès importants quant à l'élaboration d'un plan de création d'aires marines protégées représentatives des milieux marins du Canada. L'Agence a délimité 29 régions marines au Canada et défini des aires représentatives dans 28 d'entre elles. Elle a désigné des aires marines protégées candidates dans 14 régions, et elle a constitué 2 aires marines protégées en vertu de la loi. Il reste toutefois beaucoup de travail à faire. Parcs Canada doit encore sélectionner des aires marines protégées candidates dans 15 de ses régions marines et constituer des aires marines protégées dans 26 des 29 régions. Sans avoir fixé d'échéancier, l'Agence compte néanmoins créer des aires marines protégées dans chacune des 29 régions marines qu'elle a définies. Ces aires marines protégées constitueront sa contribution au réseau d'aires marines protégées du Canada.

- Pêches et Océans Canada et Parcs Canada ont reconnu par les engagements qu'ils ont pris en vertu de la Stratégie fédérale de développement durable que des gestes concrets doivent être posés pour terminer ce travail, mais ils n'ont pas respecté leurs engagements. Il y a maintenant 20 ans que le Canada a ratifié la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, et 15 ans qu'il s'est engagé à diriger et à coordonner l'élaboration et la mise en place d'un réseau national d'aires marines protégées au sens de la *Loi sur les océans*. Or, ce réseau n'existe toujours pas. Pêches et Océans Canada estime que les aires marines protégées couvrent actuellement environ 1 % des milieux marins du Canada. Au rythme actuel, il faudra des décennies avant que le Canada n'établisse un réseau d'aires marines protégées entièrement fonctionnel et atteigne l'objectif de conservation de 10 % de ses zones marines, fixé en 2010 aux termes de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique.

Réaction des entités — Les entités acceptent toutes nos recommandations. Des réponses détaillées suivent chacune des recommandations du chapitre.

Chapitre 4 Une étude du soutien fédéral au secteur des combustibles fossiles — Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

En tant que membre du G20, le Canada a officiellement reconnu que les subventions inefficaces accordées aux combustibles fossiles nuisaient aux efforts déployés pour contrer les changements climatiques et le gaspillage d'énergie, les distorsions du marché et les obstacles à l'investissement dans les énergies propres.

La présente étude se voulait un moyen de renseigner les parlementaires sur les diverses mesures, y compris les subventions mais sans s'y limiter, par lesquelles le gouvernement appuie le secteur des combustibles fossiles, de même que sur le coût de ces mesures. Aucune entité au sein de l'administration publique n'est chargée de dresser une liste des activités et programmes gouvernementaux qui appuient ce secteur au Canada. Nous avons donc, dans le cadre de la présente étude, entrepris de faire l'inventaire des mesures de soutien aux combustibles fossiles.

Lorsqu'un programme bénéficiait aussi à d'autres secteurs économiques, nous n'avons évalué que la valeur du soutien qui visait les combustibles fossiles, dans la mesure du possible. Nous avons aussi évalué les programmes visant à réduire l'empreinte carbone grâce à des technologies énergétiques non polluantes.

Le présent document n'est pas un rapport d'audit. Nos observations ne doivent donc pas être considérées comme une évaluation des pratiques en vigueur au sein de l'administration publique. L'étude n'a pas évalué l'efficacité ou l'efficience des programmes et activités, ni mesuré leurs impacts.

Les travaux dont il est question dans la présente étude ont été terminés le 28 août 2012. La section intitulée « **À propos de l'étude** », à la fin du chapitre, donne des précisions sur les objectifs, l'étendue et la méthode de l'étude.

Pourquoi est-ce important?

En général, les subventions ont un effet direct sur les budgets du secteur public. Elles peuvent contribuer à corriger les défaillances du marché, répondre à des besoins sociaux et encourager l'amélioration de l'environnement. En même temps, les subventions peuvent créer des distorsions dans les prix et sur les marchés et, de ce fait, nuire à la qualité de l'environnement.

L'Organisation de coopération et de développement économiques a établi que la valeur des subventions aux combustibles fossiles accordées par ses pays membres avait oscillé entre 45 et 75 milliards

de dollars américains par an entre 2005 et 2010. Les producteurs ont reçu environ 30 % des subventions, qui ont été versées en majorité au moyen de mesures fiscales. Selon un rapport présenté aux pays du G20, les subventions versées aux producteurs de combustibles fossiles du monde entier avoisineraient 100 milliards de dollars américains par an.

Selon l'Agence internationale de l'énergie, l'élimination progressive de toutes les subventions à la consommation de combustibles fossiles dans le monde pourrait réduire de 1,7 milliard de tonnes les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020. Ce chiffre représente environ 40 % de la réduction nécessaire pour limiter le réchauffement climatique à 2 °C d'ici 2020. Même si la réforme des subventions aux combustibles fossiles ne suffira probablement pas à elle seule à régler le problème des changements climatiques, il s'agit, selon l'Agence, d'une mesure nécessaire.

Qu'avons-nous constaté?

- Le gouvernement met en œuvre une vaste gamme de programmes qui appuient le secteur des combustibles fossiles. Ce soutien prend principalement deux grandes formes : les dépenses directes par l'entremise de divers programmes et les dépenses fiscales engagées aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les dépenses fiscales constituent la majorité du soutien financier accordé.
- À la lumière des données que nous a fournies le gouvernement, la majorité (97 %) des dépenses directes à l'appui du secteur des combustibles fossiles a servi à financer la recherche-développement, et plus de la moitié de ces dépenses a été consacrée aux technologies propres. D'autres dépenses directes ont financé le développement économique. Les dépenses directes ont totalisé 508 millions de dollars pour les exercices 2007-2008 à 2011-2012. Extrapolé sur 30 ans, ce chiffre représenterait une baisse considérable des dépenses directes en faveur du secteur par rapport aux 30 années qui ont précédé l'étude que nous avons menée en 2000 sur le soutien public aux investissements énergétiques.
- Le coût des dépenses fiscales est plus difficile à établir que celui des dépenses directes, faute de données et en raison des nombreuses difficultés associées à l'élaboration de méthodes pour en estimer les coûts.
- Selon le ministère des Finances du Canada, le coût prévu des dépenses fiscales attribuables expressément aux combustibles fossiles aurait atteint 1,47 milliard de dollars entre 2006-2007 et 2010-2011. Ces dépenses concernaient principalement les déductions pour amortissement accéléré applicables aux projets de sables bitumineux. Cette mesure fiscale est appelée à être supprimée sur quatre ans.

Un certain nombre d'autres mesures fiscales seront également supprimées sur diverses périodes. Le coût total estimatif des dépenses fiscales en faveur du secteur pétrolier, gazier et minier et du secteur des énergies propres se chiffre à près de 2 milliards de dollars. Il s'agissait avant tout de déductions pour actions accréditives. Le Ministère n'a pas pu estimer la proportion de cette mesure de soutien qui visait les combustibles fossiles à proprement parler. Il n'a pas non plus été en mesure de fournir le coût estimatif d'autres mesures fiscales, notamment de la déduction pour amortissement accéléré applicable aux projets miniers et de la déduction pour frais d'exploration au Canada.