



Bureau de l'évaluation de programme

Évaluation du Programme des marchandises contrôlées



Table des matières

| | |
|--|----|
| Sommaire | i |
| Introduction..... | 1 |
| Profil | 1 |
| Objet de l'évaluation | 5 |
| Constatations et conclusions..... | 6 |
| Pertinence | 7 |
| Efficienc e et économie | 28 |
| Recommandations | 32 |
| Annexe A : Description des activités de programme..... | 35 |
| Annexe B : À propos de l'évaluation | 38 |

Sommaire

- i. La présente évaluation porte sur la pertinence et le rendement du Programme des marchandises contrôlées (PMC). L'objectif du PMC est de prévenir la prolifération des biens tactiques et stratégiques, de renforcer les contrôles du commerce de défense du Canada et d'appuyer les intérêts du pays en matière de sécurité à l'échelle nationale et internationale. L'exploitation du programme a généré des dépenses totales de 4,6 millions de dollars en 2016 à 2017 et nécessité 38 équivalents temps plein. Le PMC a été créé en 2001.
- ii. Le programme relève du Secteur de la sécurité industrielle de la Direction générale de la surveillance de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC).
- iii. Le programme appuie l'infrastructure industrielle de défense canadienne. L'industrie de la défense du Canada est étroitement liée à celle des États-Unis. Près des trois quarts des exportations canadiennes de matériel de défense sont destinés aux États-Unis. En 1999, le Département d'État des États-Unis a révoqué les exemptions de permis accordées au Canada en vertu de l'*International Traffic in Arms Regulations*, en raison de préoccupations liées au contrôle intérieur canadien du matériel de défense. Pour répondre à ces préoccupations et recouvrer l'exemption de permis, le Canada a consenti à la mise en œuvre du PMC en vue de régir l'accès au matériel de défense. Le contexte de la sécurité a changé depuis la création du programme, en 2001, pour répondre à des impératifs économiques, et la menace représentée par la prolifération des armes, l'espionnage, la cybercriminalité et le terrorisme est aujourd'hui à l'avant-plan. En réglementant l'accès aux marchandises contrôlées, le PMC contribue aux efforts déployés par le gouvernement du Canada pour atténuer les risques de prolifération de matériel de défense au profit de personnes, de groupes ou d'états non autorisés.
- iv. Le PMC satisfait aux exigences législatives en matière de contrôle de l'accès au matériel de défense au Canada. SPAC, au nom du gouvernement fédéral, joue un rôle dans la prestation du PMC à l'appui d'une infrastructure industrielle de défense intégrée en Amérique du Nord. Le programme répond à un besoin démontrable d'assurer l'accès à une infrastructure industrielle de défense nord-américaine et la protection des marchandises contrôlées contre tout accès non autorisé. Le rôle du programme en tant que programme de sécurité nationale a pris de l'importance au fil du temps, en réponse aux nouveaux besoins en matière de sécurité. Le PMC cadre avec les priorités ministérielles et pangouvernementales au vu du rôle qu'il joue dans la réglementation et le contrôle des armes, du soutien qu'il apporte à un accord bilatéral en matière de commerce de défense et des améliorations dont il a fait l'objet.
- v. L'évaluation a révélé que le PMC a fait l'objet d'améliorations au cours de la période visée. Ces améliorations ont contribué à l'atteinte de la majorité des résultats immédiats prévus au programme au chapitre de la délivrance efficace et en temps opportun d'autorisations aux entreprises canadiennes, aux particuliers, aux travailleurs temporaires et aux visiteurs. Les résultats immédiats partiellement atteints concernaient les inspections de conformité et la détermination des risques. Les inspections de conformité ont permis de relever et de corriger des lacunes, mais leur délai d'exécution ne s'est amélioré que de façon marginale. Le PMC délègue la réalisation des évaluations de sécurité des employés d'entreprise à un représentant désigné des entreprises concernées. Le PMC dispose de matrices de risques servant aux évaluations de sécurité des personnes, aux inspections de conformité des

inscrits, et aux évaluations de la propriété des entreprises, mais le processus d'évaluation de la sécurité relatif à l'exemption des travailleurs temporaires, des visiteurs et des étudiants étrangers n'est pas aussi rigoureux que le processus utilisé pour l'évaluation de la sécurité des personnes. En outre, le PMC ne dispose d'aucune approche officielle axée sur les risques pour la réalisation d'évaluations de propriété, de contrôle et d'influence de l'étranger. Par l'orientation, la formation et le soutien qu'il a offerts, le PMC a aidé l'industrie canadienne à mieux comprendre ses obligations législatives et réglementaires et à être plus apte à les respecter.

- vi. En atteignant la majorité de ses résultats immédiats, le PMC a contribué à protéger les marchandises contrôlées contre l'accès non autorisé. Dans l'ensemble, le PMC a efficacement repéré et corrigé les infractions à la Loi sur la production de défense et ses règlements connexes, bien que certains problèmes aient été soulevés quant au délai d'exécution des inspections de conformité. Rares ont été les cas concernant des entreprises exerçant des activités au Canada qui ont dû faire l'objet d'une poursuite à l'initiative de la Gendarmerie royale canadienne ou de pénalités en application de l'*International Traffic in Arms Regulations* des États-Unis. Le PMC prévoit un processus de correction des lacunes relatives à la conformité, toutefois certains problèmes ont été relevés au chapitre de l'intervention en temps opportun dans les cas d'accès non autorisé. L'efficacité du cadre réglementaire a été améliorée, car la majorité des lacunes relevées dans l'évaluation de la menace et des risques du PMC ont pu être corrigées grâce à la mise en œuvre de divers outils, à la modification de la Loi sur la production de défense et du Règlement sur les marchandises contrôlées et aux améliorations opérationnelles dont le programme a fait l'objet. Ces améliorations ont contribué à faire reconnaître par les États-Unis l'efficacité du programme et à assurer que les inscrits puissent continuer de se prévaloir de la disposition relative aux exemptions de permis en vertu de l'*International Traffic in Arms Regulations*.
- vii. Le PMC a réussi à augmenter sa production d'extrants avec un niveau de ressources égal ou inférieur. Le PMC a dû compter sur un financement temporaire pour couvrir près de la moitié de ses dépenses prévues durant les 3 derniers exercices, et un important écart n'a cessé de se creuser entre les dépenses prévues et réelles, essentiellement en raison de dépenses salariales moins élevées que prévu.

Recommandations

Recommandation 1

La sous-ministre adjointe, Direction générale de la surveillance, devrait élaborer des méthodes pour faire état de l'historique du rendement du programme en ce qui concerne ses activités de conformité, d'application et de sécurité.

Plan d'action de la gestion 1

La Direction des marchandises contrôlées (DMC) élaborera un mécanisme de rapport qui présentera un sommaire de ses activités de conformité. La structure et la fréquence du rapport seront établies et appliquées au cours de l'exercice 2019 à 2020.

Recommandation 2

La sous-ministre adjointe, Direction générale de la surveillance, devrait élaborer un cadre visant à garantir l'adoption d'une approche axée sur les risques pour la réalisation d'évaluations de propriété, de contrôle ou d'influence d'une entreprise inscrite étrangère, afin de mettre davantage l'accent sur les risques plus élevés.

Plan d'action de la gestion 2

La Direction des marchandises contrôlées aura recours à une approche fondée sur les risques pour évaluer la propriété étrangère d'entreprises participantes. Cette approche comprendra l'élaboration et la mise en œuvre d'un processus d'évaluation par palier fondé sur des risques cernés. Il en découlera des évaluations de sécurité en fonction du profil de risque du pays de l'investisseur ultime.

Pour ce faire, il faudra prendre les mesures suivantes :

1. élaborer des protocoles d'évaluation par palier
2. assurer la liaison avec le Groupe de gestion juricomptable de SPAC en ce qui concerne la proposition
3. améliorer les processus
4. donner la formation connexe et assurer la mise en œuvre

Recommandation 3

La sous-ministre adjointe, Direction générale de la surveillance, devrait mettre en place un processus d'exemption amélioré pour les visiteurs, les travailleurs temporaires et les étudiants étrangers, afin d'atténuer les risques connexes.

Plan d'action de la gestion 3

La Direction des marchandises contrôlées créera des sous-catégories pour les exemptions des visiteurs. Le Programme des marchandises contrôlées (PMC) effectuera une évaluation de sécurité des visiteurs dans les trois catégories suivantes :

1. visiteur détenant des droits de propriété – personne qui a une organisation détenant des droits de propriété sur les articles contrôlés ou qui la représente
2. visiteur de passage – personne se rendant à une installation inscrite au PMC pour une visite, une réunion ou à titre informatif
3. visiteur-conseil – personne employée par une entité étrangère et dont les services ont été retenus par l'intermédiaire de son employeur étranger

Selon le PMC, les catégories 1 et 2 sont à faible risque et elles feront l'objet d'une évaluation de sécurité selon un modèle semblable à celui du processus actuel pour les visiteurs. La catégorie 3 est perçue comme étant à risque élevé et le processus est semblable à celui des travailleurs temporaires. Par conséquent, le PMC procédera à une évaluation de sécurité plus rigoureuse des visiteurs-conseils, laquelle s'harmonisera avec les processus d'évaluation de sécurité utilisés pour les travailleurs canadiens, les travailleurs temporaires et les étudiants étrangers.

Recommandation 4

La sous-ministre adjointe, Direction générale de la surveillance, devrait examiner les options visant à renforcer la capacité du programme à remédier à la non-conformité administrative.

Plan d'action de la gestion 4

La Direction des marchandises contrôlées envisagera des options visant à régler les questions de non-conformité administrative, au moyen des mesures suivantes :

1. cerner les questions de non-conformité administrative à régler;
2. examiner les modèles de régime de sanctions administratives pécuniaires (RSAP) d'autres ministères;
3. préparer une analyse de rentabilisation et cerner les options/instruments permettant de régler les questions de non-conformité;
4. informer la haute direction et obtenir une décision;
5. élaborer un plan de mise en œuvre en fonction de la décision de la haute direction.

Recommandation 5

La sous-ministre adjointe, Direction générale de la surveillance, devrait élaborer des procédures quant à la façon dont le PMC composerait avec une situation où un inscrit évalue mal le risque concernant un employé et un incident survient, afin d'atténuer les conséquences pour le Canada.

Plan d'action de la gestion 5

La Direction des marchandises contrôlées élaborera une procédure opérationnelle normalisée (PON) en cas d'incident à la suite de la réalisation d'une enquête de sécurité inadéquate d'un employé par le représentant désigné de l'inscrit.

Introduction

1. Le présent rapport expose les résultats de l'évaluation du Programme des marchandises contrôlées (PMC). Cette mission figure dans le Plan de vérification et d'évaluation fondé sur les risques de 2017 à 2018 à 2020 à 2021 de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC).

Profil

Contexte

2. Le PMC, créé en 2001, est un programme de sécurité industrielle qui réglemente et protège les marchandises contrôlées au Canada. Toute personne ou entreprise qui mène des activités au Canada doit être inscrite au PMC ou être exemptée ou exclue de l'inscription avant d'examiner, de posséder ou de transférer des marchandises contrôlées.
3. Les marchandises contrôlées réglementées par le programme comprennent les biens tactiques et stratégiques, notamment les armes, les systèmes mondiaux de localisation par satellite, l'équipement de communication, le matériel militaire et la propriété intellectuelle connexe. Les personnes et les entreprises qui ont accès à ce matériel doivent se conformer aux exigences prévues par la Loi sur la production de défense et le Règlement sur les marchandises contrôlées.
4. L'objectif du PMC est d'atténuer le risque de prolifération des biens tactiques et stratégiques, de renforcer les contrôles du commerce de défense du Canada et d'appuyer les intérêts du pays en matière de sécurité à l'échelle nationale et internationale. Cela se fait par l'inscription, l'examen et l'inspection des particuliers et des entreprises du secteur privé qui possèdent, examinent ou transfèrent des marchandises contrôlées. Le PMC permet aussi que du matériel de défense non classifié d'origine américaine et assujéti au *International Traffic in Arms Regulations* des États-Unis soit exporté sans permis par des fournisseurs des États-Unis à des destinataires au Canada inscrits au PMC.
5. L'*International Traffic in Arms Regulations*, autorisé en vertu de l'Arms Export Control Act, a été établi en 1976 pour renforcer les contrôles à l'exportation de matériel de défense en provenance des États-Unis. L'*International Traffic in Arms Regulations* est une série de règlements du gouvernement des États-Unis régissant les exportations et les importations temporaires des articles, technologies et services liés à la défense désignés dans la United States Munitions List. Pour continuer d'optimiser l'infrastructure industrielle de défense nord-américaine et ses accords connexes, des exemptions aux exigences relatives aux permis à l'exportation et à l'importation temporaire ont été accordées au Canada, et à lui seul, en vertu de ce règlement. En 1999, le Département d'État des États-Unis a révoqué les exemptions de permis accordées au Canada concernant les articles visés par l'*International Traffic in Arms Regulations*, en raison de préoccupations liées à la sécurité et au risque que du matériel de défense d'origine américaine soit transféré illégalement du Canada vers des pays non autorisés à avoir accès aux articles assujettis à l'*International Traffic in Arms Regulations*. Selon les États-Unis, des incohérences entre les lois et

règlements américains et canadiens régissant l'exportation du matériel de défense et entre les pratiques d'application de la loi des deux pays auraient ouvert la voie à un usage abusif des exemptions accordées au Canada et amené certains individus à retransférer illégalement des articles visés par l'*International Traffic in Arms Regulations* depuis le Canada vers d'autres parties non admissibles ou vers des pays proscrits.

6. [Les renseignements ont été retranchés, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*, s.13(1), s.14] Cette exigence relative au permis d'exportation aurait nui à l'industrie canadienne de la défense et empêché le gouvernement du Canada d'avoir un accès rapide au matériel de défense. En 2000, le Canada a accepté d'harmoniser sa Liste des marchandises d'exportation contrôlée avec la United States Munitions List, d'exiger des exportateurs canadiens qu'ils prouvent que les articles assujettis à l'*International Traffic in Arms Regulations* ont fait l'objet d'une autorisation de réexportation délivrée par les États-Unis, et de renforcer les contrôles nationaux. Ainsi, le Canada a recouvré l'exemption en vertu de l'*International Traffic in Arms Regulations* en 2001. Pour améliorer le contrôle national du matériel de défense, le Canada a accepté de créer son propre programme national de réglementation visant à contrôler l'accès des personnes et des entreprises canadiennes au matériel de défense, ce qui a mené à la mise sur pied du PMC par SPAC en 2001.

Pouvoirs

7. Le PMC est responsable de l'application de la partie 2 de la Loi sur la production de défense – Réglementation de l'accès aux marchandises contrôlées, laquelle autorise la ministre des Services publics et de l'Approvisionnement à réglementer l'accès aux marchandises contrôlées qui figurent à l'annexe (la Liste des marchandises contrôlées), en vertu de l'article 35 de la Loi. La Loi exige que toute personne ou entreprise qui examine, a en sa possession ou transfère des marchandises contrôlées au Canada soit inscrite au programme et en respecte les exigences. La Loi confère à la ministre le pouvoir d'exempter de l'inscription les travailleurs temporaires et les visiteurs ou d'exclure certaines personnes (p. ex. les fonctionnaires fédéraux) des exigences prévues à la partie 2 de la Loi. Les fonctionnaires fédéraux exclus sont assujettis aux exigences énoncées dans la Politique sur la gestion du matériel du Conseil du Trésor et dans la Directive sur les marchandises contrôlées du Conseil du Trésor.
8. Le Règlement sur les marchandises contrôlées confère à la ministre le pouvoir de refuser des inscriptions ou des exemptions d'inscription au PMC, de les suspendre, de les modifier ou de les révoquer, ainsi que de préciser les exigences relatives aux demandes et les conditions d'inscription. De plus, en vertu du Règlement, la ministre peut effectuer des évaluations de sécurité de certains groupes de personnes, procéder à l'inspection des entreprises inscrites pour vérifier leur conformité, et retenir toute marchandise contrôlée, ou l'emporter, si les exigences de la Loi sur la production de défense ou du Règlement sur les marchandises contrôlées ne sont pas satisfaites.
9. Conformément au Programme de sécurité du Ministère, le responsable du Secteur de la sécurité industrielle est tenu de veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises dans le cadre de l'examen, de la possession et du transfert de marchandises contrôlées pour prévenir tout accès non autorisé. Le Programme de la sécurité industrielle définit les rôles et responsabilités de la Direction des marchandises contrôlées en ce qui a trait à l'application des dispositions de la partie 2 de la Loi sur la production de défense et du Règlement sur les marchandises contrôlées.

Rôles et responsabilités

10. Le PMC relève du Secteur de la sécurité industrielle au sein de la Direction générale de la surveillance. Les activités du programme sont les suivantes : traitement des demandes d'inscription des entreprises au PMC; réalisation d'inspections de conformité; réalisation d'évaluations de sécurité des propriétaires, des représentants désignés et des personnes autorisées; traitement des demandes d'exemption pour les travailleurs temporaires et les visiteurs; élaboration d'instruments de politique et modification de la Loi sur la production de défense et du Règlement sur les marchandises contrôlées; collecte de renseignements au sujet de la lutte contre la prolifération. Les activités du programme sont exécutées dans la région de la capitale nationale.

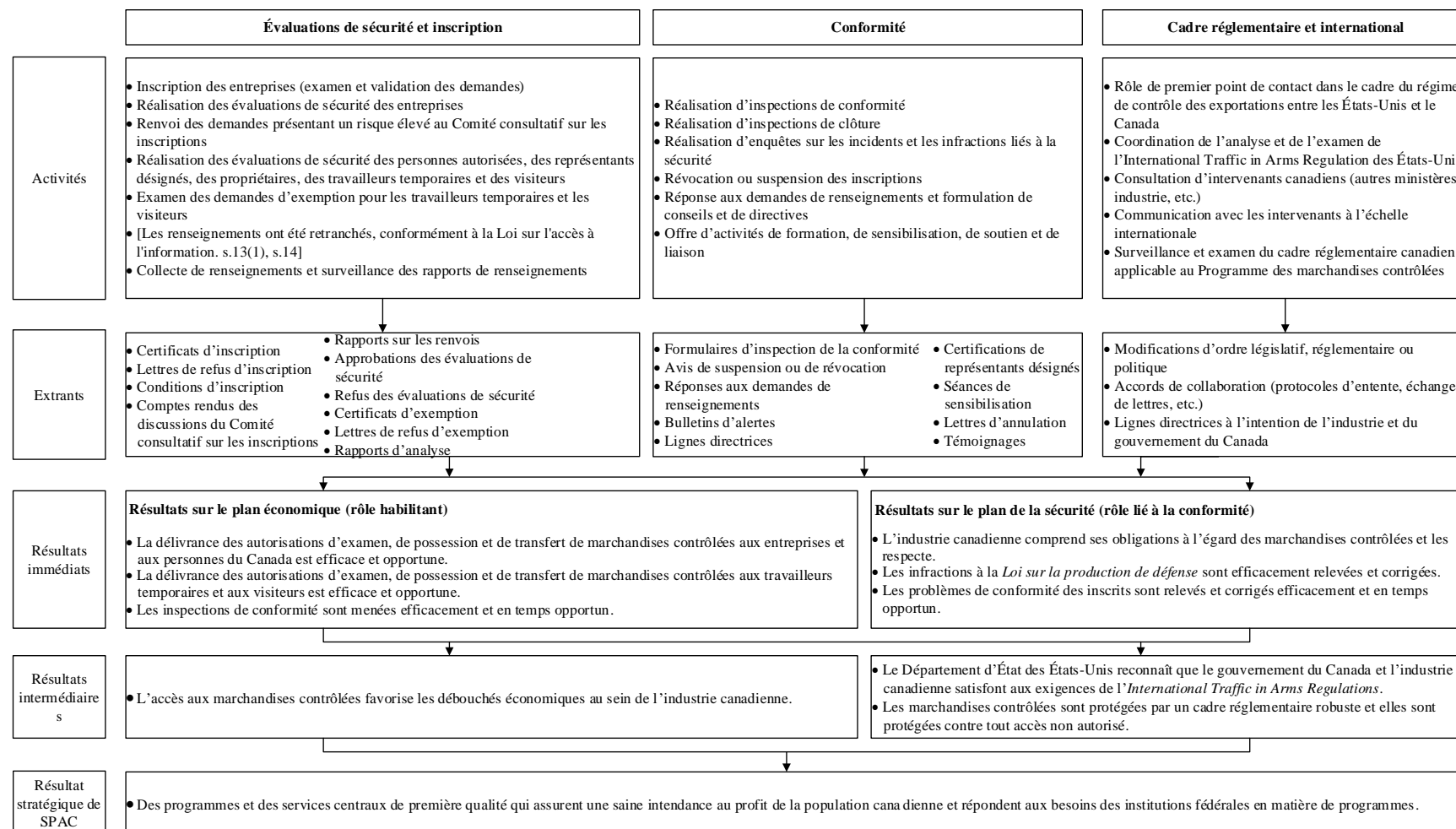
Ressources

11. Le PMC est financé au moyen de crédits et d'un financement temporaire prévus dans le cadre financier jusqu'au 31 mars 2018. Les dépenses de programme au cours de l'exercice 2016 à 2017 se sont élevées à 4,6 millions de dollars. Le programme a fait appel à 38 équivalents temps plein qui ont entraîné des dépenses salariales de 2,9 millions de dollars. Durant la période allant du 1er avril 2011 au 31 mars 2017, le PMC a délivré 7 012 certificats d'inscription (nouvelles inscriptions et renouvellements), mené 8 006 inspections de conformité, procédé à l'évaluation de sécurité de 8 865 personnes, donné de la formation à 4 298 représentants désignés et délivré 12 326 certificats d'exemption à des travailleurs temporaires et à des visiteurs.

Modèle logique

12. Un modèle logique est une représentation visuelle qui relie les activités, les extrants et les résultats d'un programme. Cet outil visuel et systématique illustre la théorie d'un programme et démontre la façon dont celui-ci peut atteindre les objectifs prévus. Il fournit également le fondement nécessaire à l'établissement des stratégies de mesure et d'évaluation du rendement, y compris la matrice d'évaluation.
13. Un modèle logique a été élaboré pour le programme à la suite d'un examen des documents, de réunions avec les gestionnaires du programme et d'entrevues avec les principaux intervenants. Le modèle a ensuite été validé par le personnel du programme. Le modèle logique est présenté à la figure 1.

Figure 1 : Modèle logique du Program des marchandises contrôlées



Objet de l'évaluation

14. L'évaluation avait pour objectif de déterminer la pertinence du programme et sa capacité d'atteindre les résultats prévus, conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. L'évaluation a porté sur la période du 1er avril 2011 au 31 mars 2017.

Approche et méthode

15. Une matrice d'évaluation, incluant les enjeux liés à l'évaluation, les questions, les indicateurs et les sources de données, a été élaborée à la phase de planification.
16. L'évaluation du programme s'appuie sur de nombreuses sources de données, dont les suivantes :
 - Examen de documents : Documents législatifs et politiques; lignes directrices et manuels; documents ministériels (rapports sur les plans et les priorités et rapports ministériels sur le rendement présentés chaque année); documents de programme (rapports annuels, procès-verbaux de réunions, études, analyses de rentabilisation)
 - Entrevues : Au total, 18 entrevues ont été réalisées, soit 6 avec le personnel du programme, 3 auprès d'autres ministères, 5 avec des représentants désignés¹ et 4 avec des propriétaires/inscrits
 - Sondages : Deux sondages ont été menés auprès d'intervenants de l'industrie. Le sondage à l'intention des représentants désignés a été envoyé à 571 personnes et 140 réponses valides ont été obtenues (taux de réponse de 25 %). Le sondage à l'intention des inscrits a été envoyé à 535 personnes et 152 réponses valides ont été obtenues (taux de réponse de 28 %)
 - Comparaison internationale : L'analyse portant sur les autres pays a révélé que des exemptions étaient en vigueur en vertu de l'*International Traffic in Arms Regulations* à 2 autres endroits seulement (l'Australie et le Royaume-Uni); les données qui auraient permis d'évaluer leur efficacité étaient cependant rares. Les différences notables quant à la portée, à l'ampleur et au cadre de réglementation représentaient d'importants obstacles à l'établissement de comparaisons entre les programmes
 - Analyse financière : Les données financières du budget et des dépenses du programme ont été examinées, ce qui a permis d'évaluer l'économie et l'efficacité du programme. Une analyse élémentaire du coût par extrant a également été réalisée
 - Examen des données du programme : Les données sur le rendement du programme ont fait l'objet d'un examen visant à déterminer la mesure dans laquelle le programme

¹ Les représentants désignés sont principalement responsables de mener des évaluations de sécurité des employés inscrits.

atteint les résultats immédiats et intermédiaires escomptés et contribue au résultat stratégique de SPAC

17. Pour obtenir de plus amples renseignements sur l'approche et les méthodes de la présente évaluation, consulter l'annexe A.

Constatations et conclusions

18. Les constatations tirées de l'évaluation sont présentées selon une structure matricielle, de sorte que des conclusions sont présentées à l'égard de chacun des résultats. Chacune de ces conclusions sous-tend la conclusion globale rendue pour chaque section du rapport : la pertinence, l'atteinte des résultats, et l'efficacité et l'économie.
19. L'évaluation a fait ressortir deux thèmes qui mettent en évidence l'équilibre particulier que le PMC s'efforce de maintenir dans l'exécution de son mandat : l'intendance et la prestation de services axés sur les clients. Dans le cadre du PMC, l'intendance peut être répartie en deux volets, soit la gestion économique par l'entremise du rôle et des responsabilités de SPAC à l'égard du maintien de l'infrastructure industrielle de défense, et la gestion de la sécurité nationale, par l'entremise de son rôle visant à assurer que l'infrastructure industrielle de défense est protégée contre le détournement au profit de personnes, de groupes, d'organisations ou d'acteurs gouvernementaux non autorisés. Les renseignements recueillis dans le cadre de l'évaluation montrent que la raison d'être et la pertinence du programme s'articulent autour de la fonction d'intendance qu'il assure en protégeant et en maintenant l'infrastructure industrielle de défense et en atténuant les risques de détournement. Le rendement du programme est pour sa part lié à son rôle en matière de prestation de services, c'est-à-dire sur leur rapidité et leur efficacité, et au volet lié à la sécurité de son rôle d'intendance visant à assurer la protection des marchandises contrôlées contre le détournement au profit de parties non autorisées.
20. Tout indique que le résultat ultime du programme est la sécurité; or, son rendement est essentiellement lié à sa capacité de fournir des services rapides aux clients. Par conséquent, les mesures de rendement définies par le programme ne permettent pas de dresser un tableau complet du rendement, notamment à l'égard de la protection des marchandises contrôlées et du maintien de l'infrastructure industrielle de défense. De plus, étant donné le conflit possible entre la rapidité des services (une mesure de l'incidence économique) et la rigueur (une mesure de l'incidence sur la sécurité), les mesures pourraient déboucher sur des activités qui compromettraient la fonction d'intendance du programme. Les données présentées ci-après renferment une analyse du rôle joué par le programme dans la gestion de la sécurité nationale et dans la prestation de services axés sur les clients.

Pertinence

Besoin continu

Le programme répond-il à un besoin démontrable et est-il adapté aux besoins de l'industrie canadienne?

Conclusion

21. L'existence du PMC satisfait à des exigences législatives et réglementaires. L'évaluation a montré que le programme répond au besoin démontrable d'assurer l'accès à une infrastructure industrielle de défense nord-américaine et d'assurer la protection des marchandises contrôlées en territoire canadien contre tout accès non autorisé et contre le détournement depuis le Canada vers d'autres pays au profit de destinataires non autorisés.

Constatations

Exigences législatives, réglementaires ou politiques applicables au programme

22. La prestation du PMC satisfait à des exigences législatives (Loi sur la production de défense) et réglementaires (Règlement sur les marchandises contrôlées). D'autres règlements exigent l'inscription au PMC, comme l'*International Traffic in Arms Regulations* des États-Unis (article 126.5 – Canadian exemptions) et le Règlement sur les licences d'exportation d'Affaires mondiales Canada.

Présence continue des facteurs qui étaient à la base de la justification initiale du programme

23. L'impératif économique qui a motivé la création du programme – recouvrer les exemptions de permis en vertu de l'*International Traffic in Arms Regulations* – est toujours d'actualité, car l'infrastructure industrielle de défense nord-américaine demeure fortement intégrée, et il est essentiel que l'industrie canadienne puisse s'approvisionner en temps opportun auprès des fournisseurs de l'industrie de la défense américaine. La suppression des exemptions nuirait à l'industrie canadienne et compromettrait son accès aux contrats des secteurs privé et public et sa capacité d'acquérir du matériel de défense des États-Unis. Les exemptions de permis en vertu de l'*International Traffic in Arms Regulations* ont pour effet de réduire les coûts et les délais associés à l'obtention d'articles d'origine américaine et à l'expédition d'articles d'origine canadienne dans le cadre d'importations américaines temporaires. L'industrie canadienne de la défense se spécialise dans les sous-systèmes électroniques, les munitions et les composants. Elle tire la moitié de ses revenus des exportations, dont les trois quarts se font à destination des États-Unis.
24. Si l'enjeu relatif à l'exemption en vertu de l'*International Traffic in Arms Regulations* était la justification à l'origine du programme, les représentants du gouvernement en étaient venus à reconnaître que le programme pourrait corriger certaines faiblesses des contrôles de sécurité nationaux du Canada pour protéger les marchandises contrôlées contre l'accès

non autorisé. Cette composante de sécurité nationale du programme a pris de l'importance au fil du temps. Depuis que le programme a été mis sur pied, le contexte de la sécurité a changé, et la menace posée par la prolifération des armes, l'espionnage, la cybercriminalité et le terrorisme n'a cessé de s'accroître. [Les renseignements ont été retranchés, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*, s.13(1), s.14] La dualité du mandat du programme a été mise en évidence en 2014 lorsque les marchandises contrôlées figurant à l'annexe de la Loi sur la production de défense ont été divisées en deux catégories, soit les marchandises d'origine américaine et les marchandises canadiennes revêtant une importance sur le plan stratégique ou sur le plan de la sécurité nationale.

Priorités du gouvernement fédéral et résultats stratégiques du Ministère

Dans quelle mesure le programme cadre-t-il avec les priorités ministérielles et pangouvernementales?

Conclusion

25. Le PMC cadre avec les priorités ministérielles et pangouvernementales au vu du rôle qu'il joue dans la réglementation des marchandises contrôlées, du soutien qu'il offre à un accord bilatéral en matière de commerce de défense et des améliorations dont il a fait l'objet et qui appuient SPAC dans l'atteinte de ses objectifs en matière de service à la clientèle et d'intendance.

Constatations

Mesure dans laquelle les objectifs du programme cadrent avec les priorités du gouvernement fédéral

26. Le PMC appuie et respecte les priorités du gouvernement fédéral établies dans les engagements que celui-ci a pris sur la scène internationale en vue de réglementer et de contrôler le commerce des armes et d'en prévenir le détournement. En particulier, le PMC est conforme à l'engagement du gouvernement du Canada d'être signataire du Traité sur le commerce des armes. Le PMC cadre en outre avec les objectifs d'autres engagements internationaux du gouvernement fédéral, dont le Régime de contrôle de la technologie des missiles et le plan d'action et la stratégie de résilience aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires et à l'explosif pour le Canada. Le PMC est harmonisé avec les objectifs que le gouvernement fédéral a annoncés dans le plan budgétaire de 2016 qui consistent à améliorer les vérifications des exportations pour prévenir la prolifération des armes et réduire au minimum les menaces à la sécurité. Par ailleurs, le PMC soutient les objectifs du gouvernement en matière de sécurité nationale en fournissant de l'information à l'appui de la Loi sur Investissement Canada d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada.
27. Le PMC satisfait aux obligations du Canada aux termes de l'article 126.5 de l'*International Traffic in Arms Regulations*, qui accorde aux inscrits au PMC une exemption des exigences de permis imposées par les États-Unis pour le transfert conditionnel d'une grande diversité

de « matériel de défense » contrôlé en vertu de l'*International Traffic in Arms Regulations*. L'accès sans permis aux marchandises contrôlées appuie les priorités du gouvernement fédéral relativement à la croissance des petites et moyennes entreprises, qui composent la majorité des inscrits.

28. Le PMC va aussi dans le sens des priorités fédérales liées aux accords bilatéraux en matière de commerce de défense conclus avec le gouvernement américain. Le PMC appuie l'Accord sur le partage de la production de défense et l'Accord sur le partage du développement industriel pour la défense, car, pour les entreprises canadiennes ayant passé des contrats principaux et des contrats de sous-traitance avec le gouvernement des États-Unis, l'inscription au PMC facilite l'accès au matériel de défense d'origine américaine en temps opportun. Enfin, le PMC s'aligne sur les objectifs de la North American Technology and Industrial Base Organization, une initiative conjointe du ministère de la Défense nationale et du département de la Défense des États-Unis qui vise à promouvoir l'infrastructure industrielle nord-américaine.

Mesure dans laquelle les objectifs du programme concordent avec les priorités et le résultat stratégique de SPAC

29. Le PMC concorde avec le résultat stratégique de SPAC qui est d'offrir des programmes et des services centraux de première qualité qui assurent une saine intendance au profit de la population canadienne et répondent aux besoins des institutions fédérales en matière de programmes. Le programme a favorisé une saine intendance grâce à la Stratégie de renforcement de la sécurité qu'il a mise en œuvre et qui a remédié aux lacunes observées dans le cadre de sécurité du programme au cours d'une évaluation de la menace et des risques. De façon similaire, la réalisation d'un examen Lean Six Sigma a permis d'améliorer la prestation de services, notamment en ce qui a trait aux processus liés à l'inscription, aux évaluations de sécurité et aux inspections de conformité.
30. Le PMC a contribué au mandat ministériel des Services publics et de l'Approvisionnement qui consiste à « veiller à ce que [le] portefeuille [du Ministère] fournisse efficacement des services et de façon à ce que les citoyens se sentent respectés et valorisés ». Pour ce faire, ses responsables ont pris des mesures pour rehausser l'efficacité du programme et maintenir le dialogue avec l'industrie par la voie de consultations et du Comité de mobilisation de l'industrie du PMC². Le PMC appuie également le mandat ministériel de SPAC qui consiste à collaborer avec le ministère de la Défense pour que les Forces armées canadiennes « obtiennent l'équipement dont [elles] ont besoin en temps opportun et selon le budget établi, tel que défini dans la nouvelle politique de défense du gouvernement « Protection, Sécurité, Engagement » et dans la Stratégie nationale de construction navale ».

² Le Comité de mobilisation de l'industrie a été créé dans le cadre du PMC dans le but de consulter les intervenants de l'industrie et de veiller à ce qu'ils prennent part à l'amélioration du programme. Il est composé de représentants des secteurs canadiens de la défense, de l'aérospatiale, de la sécurité et des satellites.

Rôles et responsabilités appropriés pour le gouvernement fédéral

Dans quelle mesure le programme cadre-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et de SPAC?

Conclusion

31. Le soutien de l'infrastructure industrielle de défense fait partie des rôles et des responsabilités du gouvernement fédéral et de SPAC. Le gouvernement fédéral est le seul ordre de gouvernement qui dispose de pouvoirs en matière de défense et de commerce. Le rôle que SPAC joue depuis longtemps dans l'approvisionnement centralisé en matière de défense et dans le maintien d'une infrastructure industrielle de défense cadre avec les objectifs du PMC. Le PMC ne fait double emploi à aucun autre programme fédéral, car il est le seul qui assure l'inscription des entreprises qui ont accès aux articles et aux marchandises stratégiques visés par l'*International Traffic in Arms Regulations*. On dénote une grande complémentarité avec les autres organisations fédérales qui participent à la gestion et à la réglementation des marchandises contrôlées. Les activités des inscrits et celles du PMC se complètent, et il n'y a aucun double emploi ni chevauchement des activités avec le secteur privé.

Éléments étayant le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral relativement à la prestation du programme

32. Le gouvernement fédéral est le seul ordre de gouvernement qui dispose de pouvoirs en matière de défense et de commerce. Il lui incombe de s'acquitter de ses obligations à l'égard des États-Unis concernant les articles visés par l'*International Traffic in Arms Regulations*, en application de la réglementation et de l'accord sur le contrôle des exportations en matière de défense conclu en 2000 avec les États-Unis. La prestation du PMC relève aussi de la responsabilité du gouvernement fédéral, qui s'assure ainsi de soutenir la participation du Canada à l'infrastructure industrielle de défense intégrée en Amérique du Nord.

Éléments étayant le rôle et les responsabilités de SPAC relativement à la prestation du programme

33. Le rôle que SPAC joue depuis longtemps dans l'approvisionnement centralisé en matière de défense et dans le maintien d'une infrastructure industrielle de défense cadre avec les objectifs du PMC. Le PMC appuie l'ensemble des approvisionnements militaires qui requièrent un accès aux articles visés par l'*International Traffic in Arms Regulations* des États-Unis et aux articles sous contrôle canadien³. Le PMC soutient le Programme d'approvisionnement en munitions, car la majorité des entrepreneurs sont inscrits au programme étant donné qu'ils utilisent du matériel de défense d'origine américaine comme intrant dans leur processus de production. Le PMC appuie le programme de ventes de

³ La Liste de vérification des exigences relatives à la sécurité comprend une clause exigeant l'inscription au PMC dans le cadre des contrats qui nécessitent l'accès au matériel sous contrôle canadien ou au matériel assujéti à l'*International Traffic in Arms Regulations* des États-Unis.

matériel militaire à l'étranger de SPAC. [Les renseignements ont été retranchés, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. s.13(1), s.14]

Mesure dans laquelle le programme complète ou chevauche les autres fonctions du gouvernement fédéral, ou celles d'autres ordres de gouvernement, ou fait double emploi avec celles-ci

34. Le PMC est le seul programme qui inscrit les entreprises qui ont accès aux articles visés par l'*International Traffic in Arms Regulations* et aux marchandises stratégiques au Canada. Cependant, certaines entreprises sont inscrites à la fois au PMC et au Programme de sécurité des contrats (environ 22 % des entreprises inscrites au PMC); néanmoins, il serait difficile de combiner les fonctions similaires (inscription, inspections de conformité, évaluations de sécurité) en raison des exigences législatives particulières du PMC. Le PMC a remédié à certains chevauchements en permettant l'utilisation des autorisations de sécurité du personnel obtenues dans le cadre du Programme de sécurité des contrats et des autorisations de sécurité obtenues par Transports Canada pour recueillir et valider les renseignements requis sur les évaluations de sécurité.
35. L'évaluation n'a fait ressortir aucun chevauchement avec d'autres ministères, mais une forme de complémentarité. Les ministères et organismes fédéraux sont responsables de gérer l'accès de leurs employés aux marchandises contrôlées, car la Loi sur la production de défense exclut la fonction publique de l'inscription. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié la Directive sur les marchandises contrôlées qui fournit à ces ministères et organismes exclus des instructions à suivre afin d'assurer une gestion sécuritaire et efficace des marchandises contrôlées. Au Canada, le ministère de la Défense nationale est le principal utilisateur d'articles contrôlés exclu de l'inscription. Il traite avec un grand nombre d'entrepreneurs intégrés inscrits au PMC et dispose de ses propres politiques internes de protection des marchandises contrôlées.
36. La complémentarité observée concerne les inscrits qui soumissionnent pour obtenir ou ont obtenu des contrats auprès du gouvernement des États-Unis. La Corporation commerciale canadienne joue le rôle de maître d'œuvre dans le cadre de contrats d'approvisionnement du gouvernement américain confiés à des fournisseurs canadiens. Le PMC vient compléter ce rôle en donnant à ceux qui y sont inscrits l'accès à une grande diversité de matériel de défense contrôlé par l'*International Traffic in Arms Regulations*. En plus de l'inscription au PMC, les entreprises doivent obtenir un certificat auprès du programme mixte canado-américain d'agrément pour avoir accès à des données techniques critiques sur le plan militaire et non classifiées sous le contrôle du ministère de la Défense nationale et du département de la Défense des États-Unis.
37. Le PMC complète aussi le mandat d'Affaires mondiales Canada. Le PMC assure la réglementation des marchandises contrôlées à l'échelle nationale, tandis qu'Affaires mondiales Canada en réglemente l'exportation et l'importation. Les entreprises qui exportent un article figurant à la Liste des marchandises contrôlées du PMC sont tenues par Affaires mondiales Canada d'être inscrites au PMC.
38. Le PMC complète le mandat de la Gendarmerie royale du Canada en ce qui concerne le détournement à des fins criminelles des marchandises contrôlées, en vertu de la partie 3 de la Loi sur la production de défense. [Les renseignements ont été retranchés, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. s.13(1), s.14]

Mesure dans laquelle le programme complète ou chevauche les services offerts par le secteur privé, ou fait double emploi avec ceux-ci

39. L'évaluation n'a relevé aucun chevauchement ou double emploi important avec le secteur privé. Les activités du PMC et celles des inscrits se complètent, car le PMC et les inscrits se partagent la responsabilité de ces activités, comme les évaluations de sécurité. Les inscrits, les représentants désignés, le personnel du programme et les autres ministères interrogés ont affirmé qu'ils ne pensaient pas qu'il serait approprié de confier l'exécution du PMC au secteur privé.
40. L'impartition au secteur privé pourrait s'avérer complexe étant donné la nature délicate des renseignements auxquels le PMC a accès. Le fournisseur de services pourrait avoir du mal à accéder à l'information relative à la sécurité et aux données de renseignement nécessaires et appropriées, et les inscrits pourraient être plus réticents à fournir des renseignements de nature délicate à une organisation du secteur privé.
41. Les trois programmes qui ressemblent le plus au PMC dans le reste du monde (aux États-Unis, en Australie et au Royaume-Uni) sont aussi exécutés par le secteur public. Le gouvernement canadien délègue déjà plus de responsabilités au secteur privé dans le cadre du PMC que ces autres gouvernements dans le cadre de leur programme similaire (p. ex. les évaluations de sécurité des employés).

Conclusion : pertinence

42. Le PMC satisfait aux exigences législatives en matière de contrôle de l'accès au matériel de défense au Canada. Le programme répond à un besoin démontrable d'assurer l'accès à une infrastructure industrielle de défense nord-américaine et la protection des marchandises contrôlées contre tout accès non autorisé. Les États Unis demeurent le plus important partenaire commercial du Canada dans le domaine de la défense, d'où la nécessité d'avoir accès aux articles visés par l'*International Traffic in Arms Regulations* en temps opportun. Le rôle du programme en tant que programme de sécurité nationale a pris de l'importance au fil du temps, en réponse aux nouveaux besoins en matière de sécurité. Le PMC appuie les priorités ministérielles et pangouvernementales par ses fonctions de réglementation et de contrôle des armes, par son soutien aux accords bilatéraux en matière de commerce de défense, et par les améliorations dont il a fait l'objet qui l'alignent encore plus étroitement sur les objectifs de SPAC en matière de service à la clientèle et d'intendance. Le gouvernement fédéral et SPAC ont un rôle à jouer dans la prestation du PMC en vue de soutenir une infrastructure industrielle de défense intégrée en Amérique du Nord.

Rendement

Atteinte des résultats immédiats

Résultat immédiat no 1 : Dans quelle mesure le processus d'autorisation des particuliers et des entreprises du Canada qui doivent examiner, posséder ou transférer des marchandises contrôlées est-il accompli de manière rapide et efficace?

Conclusion

43. Le programme a amélioré sa rapidité d'accorder les autorisations aux personnes et aux entreprises canadiennes qui doivent examiner, posséder et transférer des marchandises contrôlées. Les processus et les procédures du PMC visant à repérer les particuliers et les entreprises à haut risque ont été améliorés. Toutefois, le nombre de demandes d'inscription rejetées et le nombre de cas où l'accès aux marchandises contrôlées a été refusé à l'issue de l'évaluation de sécurité ne sont pas comptabilisés. Des matrices des risques ont été élaborées aux fins des évaluations de sécurité des particuliers (tant celles réalisées par le personnel du programme que celles effectuées par les inscrits), des inspections de conformité des inscrits et des évaluations de la propriété des entreprises. Toutefois, le PMC ne dispose d'aucune approche axée sur les risques pour la réalisation d'évaluations de propriété, de contrôle et d'influence de l'étranger. La liste exhaustive des employés autorisés à accéder aux marchandises contrôlées ne sera disponible qu'en janvier 2022. Jusqu'à ce qu'un nouveau système de TI soit en place, le personnel du PMC se trouve limité dans sa capacité d'effectuer des recherches et des vérifications concernant les employés inscrits sur la liste. Conformément à la réglementation, les inscrits soumettent leurs employés à des évaluations de sécurité, et ils doivent s'adresser au PMC s'ils jugent qu'une personne pose un risque élevé. Si l'inscrit évaluait incorrectement le risque que présente un employé et qu'un incident devait survenir, on ne sait pas exactement quelles seraient les conséquences pour le Canada.

Constataions

Rapidité

44. La rapidité des processus d'inscription et d'évaluation de sécurité (personnes autorisées, représentants désignés et propriétaires) a été améliorée dans le cadre d'un processus de transformation opérationnelle du PMC. Ce processus a transformé les inscriptions et les évaluations de sécurité en normalisant les processus et en faisant en sorte que les employés gèrent un plus petit nombre de dossiers du début à la fin, ce qui a permis de clarifier davantage les processus, de réduire le délai d'attente avant le traitement d'une demande et d'améliorer les communications avec les inscrits. Le PMC atteint désormais les cibles de rendement fixées. La proportion d'évaluations de sécurité effectuées en 32 jours ouvrables est passée de 23 % en 2012 à 2013 à 88 % en 2016 à 2017, et la proportion de certificats d'inscription délivrés en 35 jours ouvrables, qu'il s'agisse de nouvelles demandes ou de demandes de renouvellement, est passée de 29 % en 2011 à 2012 à 95 % en 2016 à 2017. C'est la rapidité de traitement des demandes de

renouvellement qui s'est le plus améliorée au cours de cette période (la proportion est passée de 6 % à 95 %). En 2015 à 2016, la cible de rendement de 35 jours a été ramenée à 32 jours. Aucune prolongation d'inscription en vue d'un renouvellement n'a été accordée depuis l'exercice 2011 à 2012. De même, aucune prolongation n'a été accordée au motif que le renouvellement n'avait pas été demandé ou que la demande n'avait pas été traitée dans les délais prévus.

45. Le taux de satisfaction des participants au sondage était généralement élevé. Seulement quelques répondants se sont dits insatisfaits du processus d'évaluation de la sécurité. Ainsi, 10 % des répondants (14 personnes) ont mentionné être très insatisfaits à l'égard de certains facteurs, comme les délais, le niveau d'effort requis et le degré de complexité en ce qui concerne le processus d'inscription.

Efficacité

46. Les responsables du PMC ont remédié à la plupart des lacunes cernées dans le cadre de la Stratégie de renforcement de la sécurité. Les évaluations de sécurité réalisées par le personnel du PMC et par les représentants désignés reposent maintenant sur un questionnaire et un formulaire de demande plus rigoureux et normalisés. Une entente a également été conclue avec le Groupe de la gestion juricomptable de SPAC, qui, dans le cadre du processus d'inscription au PMC, effectue des recherches sur l'influence d'entités étrangères sur les entreprises et fait état des résultats au personnel du programme. Un protocole a aussi été mis en place afin qu'on s'assure, par une vérification manuelle, que les inscrits ne figurent pas sur les listes d'entités visées par un embargo établies par le Canada et par les Nations Unies. Une autre lacune du programme sur le plan des évaluations de sécurité a été corrigée grâce à l'attribution d'un contrat à World-Check One en 2017 à 2018. Ce contrat donne accès à une base de données facilitant le repérage des risques d'ordre financier, réglementaire ou criminel, ou encore des risques liés à la réputation.
47. Le PMC a également élaboré des matrices de risques aux fins des évaluations de sécurité (évaluations des représentants désignés, des personnes autorisées et des propriétaires par le personnel du PMC, et évaluations des employés par les inscrits), de l'établissement des priorités dans le cas des inspections de conformité des inscrits et de l'évaluation de la propriété des entreprises. Des processus axés sur les risques ont été élaborés pour la réalisation d'évaluations de propriété, de contrôle ou d'influence de l'étranger (p. ex. rapports de recherche, évaluations d'arbres de propriété, évaluations automatiques de certains pays à risque plus élevé), mais ces processus n'ont pas été officialisés. Actuellement, le PMC utilise le pourcentage de propriété étrangère pour déterminer si une évaluation de propriété, de contrôle ou d'influence de l'étranger doit être réalisée.
48. De plus, le PMC s'affaire actuellement à recueillir de l'information sur les employés d'entreprise autorisés à accéder aux marchandises contrôlées, et la liste exhaustive sera disponible d'ici janvier 2022. Grâce à cette liste, le personnel du PMC pourra générer une base de données facilitant l'échange d'information avec les partenaires en matière de sécurité et de renseignement. Les gestionnaires du programme ont souligné que la liste des employés est enregistrée dans une base de données distincte, parce que la capacité du système de TI de stocker de l'information et d'effectuer des recherches et des vérifications est limitée. Il n'a pas été possible de déterminer le nombre de cas où l'accès aux marchandises contrôlées a été refusé à l'issue de l'évaluation de sécurité ni le nombre de demandes d'inscription rejetées au cours de la période visée par l'évaluation. Cette information étant consignée dans la base de données du PMC sous forme de texte suivi, il est impossible d'extraire du système de TI des données sur le nombre de refus.

49. Conformément au Règlement sur les marchandises contrôlées, les inscrits procèdent à l'évaluation de sécurité de leurs employés et, s'ils jugent qu'une personne présente un risque élevé, soumettent le dossier au PMC pour analyse approfondie. Le personnel du programme formule ensuite une recommandation concernant l'autorisation d'accès, puis il incombe aux inscrits d'autoriser ou non les employés de leur organisation qui présentent un risque élevé à accéder aux marchandises contrôlées. Les inscrits ne sont pas tenus par le Règlement de soumettre les dossiers d'évaluation de sécurité au PMC dans le cas d'employés présentant un risque modéré. Ces renvois se font à la discrétion de l'inscrit, conformément aux lignes directrices à l'intention des représentants désignés et aux lignes directrices sur l'évaluation des risques. Pour la période allant du 1er avril 2014 au 31 mars 2017, de six à huit dossiers de personnes à haut risque ont été soumis au PMC par exercice, et le nombre total de renvois au PMC a diminué au fil du temps (de 97 à 37 entre le 1er avril 2012 et le 31 mars 2017).
50. Les membres de la direction du PMC ont exprimé des inquiétudes quant au fait que la disponibilité limitée de l'information sur les pays à haut risque en raison de sa nature délicate et protégée pourrait restreindre la capacité des représentants désignés à repérer de façon efficace les employés qui présentent un risque élevé. Les gestionnaires du programme se sont aussi dits préoccupés par le fait que la réglementation ne confère pas aux responsables du PMC le pouvoir de refuser l'accès aux marchandises contrôlées aux employés présentant un risque élevé dont le dossier leur a été soumis par le représentant désigné. Toutefois, selon les gestionnaires du programme, l'impossibilité d'expliquer les motifs de refus en raison de restrictions relatives à la sécurité constitue un obstacle au rôle du PMC à cet égard, et la responsabilité du PMC pourrait également se poser dans les cas où l'accès aux marchandises contrôlées a été refusé à un employé. Les gestionnaires estiment qu'il serait utile d'établir des exigences ou des mesures d'orientation additionnelles pour les représentants désignés concernant la transmission de dossiers au PMC lorsque le niveau de risque d'une personne est incertain. Bien que des protocoles soient en place advenant un manquement ou une infraction, une infraction grave pourrait porter atteinte aux exemptions de permis dont bénéficie le Canada au titre de l'*International Traffic in Arms Regulations*.

Résultat immédiat no 2 : Dans quelle mesure le processus d'autorisation des travailleurs temporaires et des visiteurs qui doivent examiner, posséder ou transférer des marchandises contrôlées est-il accompli de manière rapide et efficace?

Conclusion

51. Le processus du PMC visant à autoriser les travailleurs temporaires et les visiteurs à accéder aux marchandises contrôlées qui se trouvent dans les installations des inscrits est accompli de manière rapide. Sur le plan de l'efficacité de l'évaluation des travailleurs temporaires et des visiteurs, on a remédié aux lacunes qui avaient été relevées dans le cadre de l'évaluation de la menace et des risques du PMC. Toutefois, le processus d'évaluation de la sécurité relatif aux exemptions n'est pas aussi rigoureux, car le PMC s'appuie sur moins de critères pour évaluer le risque concernant les travailleurs temporaires, les visiteurs et les étudiants que pour les évaluations de sécurité des personnes autorisées, des représentants désignés et des propriétaires.

Constatations

52. La cible de rendement du PMC, selon laquelle 80 % des certificats d'exemption d'inscription visant des travailleurs temporaires devraient être délivrés dans un délai de 32 jours ouvrables, a été atteinte au cours des 6 derniers exercices (pourcentages oscillant entre 95,31 % et 99,52 %), sauf en 2013 à 2014 (74,67 %). En ce qui concerne les certificats d'exemption d'inscription visant des visiteurs, le rendement du PMC par rapport à l'objectif (80 % des certificats délivrés dans un délai de 10 jours ouvrables) s'est amélioré, passant de 98,62 % à 100 %, et le nombre moyen de jours ouvrables, qui était de 7,2 en 2011 à 2012, est descendu à 5,5 en 2016 à 2017.
53. Un petit nombre seulement de demandes d'exemption concernant des travailleurs temporaires et des visiteurs ont été refusées par les responsables du PMC (entre 2 et 13 refus selon l'exercice).
54. Des protocoles d'entente ont été établis avec la Gendarmerie royale canadienne, aux fins des vérifications de casier judiciaire, et avec le Service canadien du renseignement de sécurité, aux fins des vérifications de sécurité additionnelles. Le processus d'évaluation de la sécurité pour les étudiants étrangers a également été clarifié : ces étudiants reçoivent maintenant le même traitement que les travailleurs temporaires et les visiteurs. En 2016, le Règlement sur les marchandises contrôlées a été modifié de manière à ce que les visiteurs puissent faire l'objet de vérifications de sécurité adéquates. Selon les participants aux entrevues, le fait que les visiteurs des organisations exclues ne font pas l'objet d'une vérification de l'identité et d'une évaluation constitue une lacune. Toutefois, cela ne fait pas partie du mandat du PMC. En effet, la protection des marchandises contrôlées qui sont en la possession de ministères et organismes fédéraux ne relève pas de la responsabilité du programme, puisque les exigences de la Loi sur la production de défense ne concernent pas ces organisations.
55. Actuellement, le PMC s'appuie sur moins de critères pour évaluer le risque concernant les travailleurs temporaires, les visiteurs et les étudiants étrangers que pour les évaluations de sécurité des personnes autorisées, des représentants désignés et des propriétaires. Pour ces groupes, le PMC n'évalue pas les critères liés aux associations importantes et pertinentes avec des entités étrangères, à l'historique de déplacements ou aux risques financiers.

Résultat immédiat no 3 : Dans quelle mesure les inspections de conformité sont-elles réalisées de manière rapide et efficace?

Conclusion

56. L'élaboration d'une approche fondée sur le risque a permis d'accroître l'efficacité des inspections de conformité effectuées dans le cadre du PMC. Bien que le nombre de jours requis pour effectuer une inspection de conformité ait légèrement diminué au fil du temps et que la cible de rendement ait été atteinte, les résultats escomptés à l'issue de l'examen des processus d'inscription et d'inspection de conformité n'ont pas encore été entièrement atteints pour ce qui est de l'amélioration de la rapidité d'exécution des inspections de conformité.

Constatations

57. Tous les nouveaux inscrits et la plupart des inscrits qui présentent une demande de renouvellement (tous les 5 ans) doivent se soumettre à une inspection de conformité, selon le niveau de risque. À l'exercice 2017 à 2018, les inspections visant les nouveaux inscrits au PMC sont prioritaires. L'inspection se fait sur place si l'inscrit a des marchandises contrôlées en sa possession. Dans le cas contraire, l'inspection se fait par téléphone. Les inspections de clôture ont pour but de s'assurer que les exigences en matière de tenue de registres sont respectées et qu'il n'y a aucune marchandise contrôlée sur le site. Une matrice des risques a été élaborée et mise en œuvre afin d'établir l'ordre de priorité des inspections de conformité. Les facteurs évalués à cette fin sont les suivants : nature des marchandises contrôlées qui sont en possession de l'inscrit; antécédents de l'inscrit en matière d'inspection et de conformité; antécédents de renvois à la Division de la gestion des cas et des pratiques exemplaires du PMC. Pour la période allant du 1er avril 2011 au 31 mars 2017, entre 57 % et 95 % des inscrits étaient considérés comme hautement ou moyennement prioritaires et ont donc fait l'objet d'une inspection sur place. Au cours de la période visée par l'évaluation, aucun inscrit n'a été soumis à une inspection en raison d'un risque immédiat.
58. En mars 2014, un examen des processus du PMC a été réalisé en vue d'améliorer les processus d'inscription, d'évaluation de sécurité et d'inspection de conformité. Cet examen a donné lieu à un processus simplifié dans le cadre duquel l'inscription, l'inspection et la formation des représentants désignés se déroulent simultanément. Selon les inspecteurs, le fait de devancer les inspections motiverait davantage les inscrits à se conformer et leur permettrait de voir l'inscription et l'inspection de conformité comme un processus unique. Toutefois, les données du programme révèlent que les améliorations apportées au processus d'inspection de conformité n'ont que peu augmenté la rapidité d'exécution des inspections.
59. L'objectif de réaliser les inspections de conformité des nouveaux inscrits dans un délai de 65 jours ouvrables a été dépassé dans 80 % des cas au cours de la période allant du 1er avril 2011 au 31 mars 2017. Le nombre moyen de jours requis pour réaliser la première inspection d'un nouvel inscrit était presque le même en 2016 à 2017 (48 jours) qu'au moment où l'évaluation des processus a été faite en 2013 à 2014 (47 jours). Aucun objectif n'avait été fixé en ce qui concerne les inspections des inscrits qui présentent une demande de renouvellement et les inspections de suivi, mais on note tout de même certaines améliorations au cours de la période. Le nombre moyen de jours requis pour réaliser la première inspection des inscrits présentant une demande de renouvellement était légèrement inférieur en 2016 à 2017 (110 jours) par rapport à 2013 à 2014 (131 jours). De même, le nombre de jours écoulés avant l'inspection de suivi des nouveaux inscrits et des inscrits présentant une demande de renouvellement a quelque peu diminué au cours de cette période (de 157 jours à 123 jours).
60. Entre le 1er avril 2011 et le 31 mars 2017, il fallait compter en moyenne 213 jours pour que l'inspection de clôture soit effectuée. Le nombre de jours écoulés requis pour réaliser l'inspection de clôture a considérablement fluctué au fil des années : c'est en 2011 à 2012 que le délai d'attente a été le plus court, à 96 jours, et en 2015 à 2016 qu'il a été le plus long, à 306 jours. Compte tenu du fait que le taux de conformité des inscrits dans le cadre des inspections de clôture s'est établi à 100 % au cours des 5 derniers exercices, le manque de rapidité dans les inspections de clôture présente peu de risque.

Résultat immédiat no 4 : Dans quelle mesure les problèmes de conformité des inscrits sont-ils cernés et réglés de manière rapide et efficace?

Conclusion

61. Dans l'ensemble, les problèmes de conformité sont cernés et réglés de manière efficace, et l'on note une légère amélioration de la rapidité avec laquelle les cas de non-conformité sont relevés et corrigés. Le nombre d'organisations présentant des lacunes sur le plan de la conformité a diminué. Les mécanismes du PMC visant à régler les cas de non-conformité sont efficaces : la plupart des lacunes sont corrigées sans qu'il soit nécessaire de prendre des mesures judiciaires en matière civile ou pénale. Les inscrits et les représentants désignés estiment que les exigences du processus d'inspection de conformité sont claires et que le personnel du PMC offre rapidement et efficacement du soutien au moment de résoudre les lacunes en matière de conformité.

Constatations

62. L'inspection de conformité a pour but de déterminer dans quelle mesure les entreprises respectent les conditions de l'inscription. Les inscrits sont tenus de remédier aux lacunes relevées avant l'inspection de suivi. Si les lacunes ne sont pas corrigées dans les délais prescrits, le dossier d'infraction présumée est transféré à la Division de la gestion des cas et des pratiques exemplaires du PMC (point traité au résultat no 6).
63. Entre le 1er avril 2011 et le 31 mars 2017, les taux de conformité des nouveaux inscrits à la première et à la deuxième inspection, initialement d'environ 70 %, ont grimpé pour s'établir tout juste au-dessus de l'objectif de 80 %. D'après le personnel du PMC, cette amélioration découlerait des changements apportés aux processus d'inscription et d'inspection (point abordé au résultat no 3). Le taux de conformité à la première inspection pour les inscrits présentant une demande de renouvellement s'est accru chaque année, passant de 60 % en 2011 à 2012 à 77 % en 2016 à 2017. Au cours de la même période, le nombre total de lacunes en matière de conformité cernées dans le cadre des inspections des nouveaux inscrits a reculé (de 894 à 315), tout comme le nombre de lacunes par nouvel inscrit ayant fait l'objet d'une inspection (de 1,9 [894/468] à 0,7 [315/443]). Le nombre moyen de lacunes par site inscrit jugé non conforme est également en baisse depuis l'exercice 2011 à 2012 (de 6,3 [894/142] à 4,5 [315/70]).
64. Les membres de la direction du PMC ont mentionné que des mécanismes efficaces étaient en place pour repérer les problèmes de conformité et amener les inscrits à y remédier. Les inspecteurs du PMC ont pu corriger environ 99 % des lacunes relevées lors des inspections de conformité. En moyenne, 1 % des dossiers présentant des lacunes ont été acheminés à la Division de la gestion des cas et des pratiques exemplaires aux fins d'enquête et de prise de mesures correctives. Les employés de cette division sont parvenus à régler la plupart des cas de non-conformité sans recourir à des mesures officielles. Des mesures officielles ont été prises entre trois et neuf fois par exercice. Dans deux cas, les marchandises contrôlées ont été emportées par l'inspecteur du PMC, et à une occasion, les marchandises contrôlées ont fait l'objet d'une disposition volontaire par l'inscrit (en 2014 à 2015).
65. Le nombre de jours écoulés entre le moment où l'inscrit est jugé non conforme à l'issue d'une inspection et le moment où les lacunes sont corrigées a grimpé à 228 en 2014 à

2015. Une amélioration a été observée en 2016 à 2017 : le délai a été ramené à 144 jours, soit le même nombre de jours qu'en 2011 à 2012.

66. Les inscrits (91 %) et les représentants désignés (94 %) ayant participé au sondage estiment que les exigences du processus d'inspection de conformité sont claires. Ils sont satisfaits de la clarté des communications concernant la nature des lacunes en matière de conformité. Les inscrits et les représentants désignés ayant déjà eu des lacunes à corriger jugent que le personnel du programme leur a rapidement fourni du soutien. De plus, ils sont d'accord pour dire que le soutien offert a contribué à résoudre les lacunes, et ils sont satisfaits des réponses obtenues du personnel du PMC dans le contexte de la correction de ces lacunes. Leurs opinions sont un peu plus partagées en ce qui concerne la mesure dans laquelle le soutien fourni par le PMC a permis d'atténuer le risque de surconformité à la réglementation (p. ex. contrôle non nécessaire du matériel non contrôlé ou mesures de sécurité inutiles).
67. [Les renseignements ont été retranchés, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*, s.13(1), s.14] Le personnel du PMC travaille à remédier à cette lacune en établissant un protocole d'entente avec d'autres ministères afin que ceux-ci fournissent une expertise sur les questions d'ordre technique.

Résultat immédiat no 5 : Dans quelle mesure l'industrie canadienne comprend-elle et remplit-elle ses obligations relatives aux marchandises contrôlées?

Conclusion

68. Globalement, ce résultat a été atteint, selon l'évaluation qui a été faite de la mesure dans laquelle les représentants désignés comprennent et remplissent leurs obligations en ce qui touche aux marchandises contrôlées. D'après leurs résultats à l'examen de certification, les représentants désignés saisissent bien leurs obligations. Tant les représentants désignés que les inscrits sont satisfaits de la formation, des documents et du soutien fournis par le PMC. La grande majorité des inscrits ont nommé un nombre adéquat de représentants désignés sur place. De façon générale, les représentants désignés considèrent que leurs rôles et leurs responsabilités sont clairs, et leur compréhension des responsabilités est juste dans la plupart des cas. Toutefois, les aspects où l'on observe un manque de clarté des rôles et des responsabilités concernent des personnes et des questions posant un risque élevé.

Constatations

69. Les représentants désignés s'acquittent de l'obligation qu'ont les inscrits de soumettre leurs employés à des évaluations de sécurité et de leur accorder ou de leur refuser l'accès aux marchandises contrôlées. En 2013 à 2014, le programme obligatoire de certification des représentants désignés a été créé afin de répondre au besoin de formation des représentants désignés tenus de satisfaire à des exigences accrues en ce qui concerne les évaluations de sécurité des employés de l'inscrit. À la fin du programme, les participants doivent se soumettre à un examen de certification en ligne. Au cours de 3 des 4 exercices compris entre le 1er avril 2013 et le 31 mars 2017, de 94 % à 98 % des représentants désignés ont réussi l'examen à la première tentative et y ont obtenu une note de plus de 80 %.

70. Selon les recommandations du PMC, les inscrits devraient nommer un représentant désigné pour chaque site et au moins 1 représentant désigné pour chaque tranche de 150 inscrits. À la lumière des données disponibles⁴, la grande majorité des inscrits ont au moins 1 représentant désigné par tranche de 150 employés. Au total, 38 inscrits comptaient moins d'un représentant désigné par tranche de 150 employés, et 12 organisations comptaient 1 représentant désigné par tranche de 300 employés ou plus. Les responsables du PMC expliquent ces ratios plus faibles par le fait que dans les grandes organisations, des employés de soutien peuvent réaliser les évaluations de sécurité. Toutefois, ces employés de soutien ne sont pas tenus de suivre le programme de certification des représentants désignés. Les responsables du PMC ont repéré quelques cas (entre deux et huit par exercice) où aucun représentant désigné n'avait été nommé pour le site d'un inscrit.
71. Pour aider les représentants désignés à réaliser les évaluations de sécurité, le PMC met à leur disposition une matrice des risques détaillée, un formulaire de demande d'évaluation de la sécurité, des lignes directrices (mises à jour en mai 2017) et un programme de certification. Le PMC prévoit également des lignes directrices sur les inspections de conformité, le processus d'inscription et l'annexe de la Loi sur la production de défense, de même que des listes de vérification pour les différents types de demandes d'évaluation de sécurité. Enfin, le PMC offre aux inscrits du soutien par téléphone et par courriel.
72. Dans le cadre du sondage, les représentants désignés ont témoigné de leur satisfaction à l'égard de la qualité (98 %), de la fréquence (93 %) et du format (98 %) de la formation de certification que prévoit le PMC. Les inscrits et les représentants désignés se sont dits satisfaits, dans des proportions variant entre 77 % et 99 %, de la qualité et de la disponibilité de l'information et du soutien offerts par le PMC (c.-à-d. questions posées par téléphone, bulletins d'alertes et séances d'information). La plupart des inscrits et des représentants désignés estiment par ailleurs que la qualité et la disponibilité de la formation, du soutien et des documents d'orientation sont satisfaisantes.
73. La grande majorité (entre 73 % et 98 %) des représentants désignés considèrent que leurs rôles et leurs responsabilités sont clairs. Ce sont les responsabilités touchant la vérification des renseignements de sécurité des travailleurs temporaires, des étudiants et des visiteurs qui sont les moins claires pour les représentants désignés : 73 % d'entre eux estiment que leurs rôles et leurs responsabilités à cet égard sont clairs ou encore clairs dans l'ensemble. Toutefois, le risque que pose ce manque de clarté est atténué par le fait qu'il incombe au personnel du PMC d'examiner attentivement et de confirmer l'information qui se trouve dans les demandes d'exemption des travailleurs temporaires et des visiteurs, puis d'approuver ou de rejeter ces demandes. En ce qui a trait aux rôles et aux responsabilités liés à la prise en considération des recommandations du personnel du PMC concernant les personnes qui présentent un risque élevé, 77 % des répondants au sondage jugent qu'ils sont clairs ou clairs dans l'ensemble. Il s'agit de la deuxième proportion la moins élevée, et ce résultat pose un risque sur le plan de l'intégrité du programme puisqu'il est possible que certains représentants désignés n'achèment pas au PMC les évaluations des personnes présentant potentiellement un risque élevé aux fins de validation avant que l'accès aux marchandises contrôlées soit autorisé ou refusé.
74. Les représentants désignés qui ont participé au sondage ont une compréhension juste de leurs responsabilités. En effet, au moins 80 % des répondants ont donné les bonnes

⁴ Ces données sont tirées des demandes d'inscription, étant donné que les responsables du PMC n'auront accès qu'en 2022 à une liste complète des employés ayant fait l'objet d'une évaluation de sécurité par un représentant désigné.

réponses aux questions visant à évaluer leurs connaissances. L'aspect pour lequel la compréhension des responsabilités est plus faible concerne les personnes exclues et exemptées qui peuvent examiner des marchandises contrôlées : seulement 66 % des répondants ont donné la bonne réponse à cette question. La plupart des représentants désignés (84 %) ont cependant affirmé n'avoir aucun lien avec des personnes exemptées ou exclues. Il s'agit surtout de personnes inscrites au PMC à titre individuel qui n'ont pas d'employés.

75. Les membres de la direction du programme interrogés ont mentionné que la plupart des représentants désignés comprennent leurs responsabilités, mais que ceux nommés au sein d'organisations de petite taille ont plus de mal à les saisir, parce que les ressources ne sont pas aussi spécialisées et que les capacités ne sont pas aussi vastes que dans les grandes organisations.

Résultat immédiat no 6 : Dans quelle mesure les infractions à la Loi sur la production de défense sont-elles constatées et corrigées de manière efficace et efficiente?

Conclusion

76. Les infractions à la Loi sur la production de défense et aux règlements afférents ont été relevées et corrigées de manière efficace dans le cadre du PMC. [\[Les renseignements ont été retranchés, conformément à la Loi sur l'accès à l'information. s.13\(1\), s.14\]](#)

Constatations

77. Le personnel du PMC dispose de divers moyens pour repérer les infractions présumées (p. ex. inspections de conformité, signalements des cas d'atteinte à la sécurité, processus d'exemption) et, le cas échéant, il tentera d'amener les inscrits visés à se conformer aux exigences. [\[Les renseignements ont été retranchés, conformément à la Loi sur l'accès à l'information. s.13\(1\), s.14\]](#) Les employés de la Division de la gestion des cas et des pratiques exemplaires du PMC sont parvenus à résoudre presque tous les cas présumés d'infraction qui leur ont été acheminés (entre 98 % et 100 % des cas au cours de la période visée par l'évaluation). Les intervenants ayant participé au sondage sont satisfaits de la rapidité avec laquelle le personnel du PMC a fait enquête sur les incidents et les cas d'atteinte à la sécurité et conviennent que la participation du personnel du programme a contribué à résoudre le problème.
78. Le nombre d'infractions présumées a augmenté entre 2014 à 2015 et 2016 à 2017 (110 infractions présumées en 2013 à 2014 contre 273 en 2016 à 2017). Deux principaux facteurs expliquent cette hausse. Dans un premier temps, dans le cas d'un grand nombre d'infractions présumées cernées en 2015 à 2016, il a été ultérieurement déterminé par le personnel du PMC qu'il ne s'agissait pas réellement d'infractions. Dans un deuxième temps, en 2014 à 2015 et en 2016 à 2017, la plupart des incidents présumés qui étaient de réelles infractions prenaient la forme d'un manquement à la condition du paragraphe 10(d) suivant laquelle la personne qui s'inscrit « [...] nomme à titre de représentant désigné une personne physique qui remplit les conditions prévues à l'article 11 ». Ces infractions ont pu être décelées grâce à une surveillance accrue de l'achèvement du programme de formation que sont tenus de suivre les représentants désignés. Les données indiquent que ces infractions ont été corrigées une fois la formation terminée et qu'il n'a pas été nécessaire de prendre des mesures (révocation ou suspension

de l'inscription, imposition de conditions, renvoi du dossier à la Gendarmerie royale canadienne).

79. Entre le 1er avril 2011 et le 31 mars 2017, 84 lettres d'intention de suspendre l'inscription ont été envoyées à des inscrits. La plupart de ces lettres (82), envoyées en 2014 à 2015, concernaient des représentants désignés qui n'avaient pas suivi la formation requise, et ces derniers ont remédié à la situation. De 3 à 9 infractions par exercice ont obligé le personnel du PMC à prendre des mesures. Du 1er avril 2011 au 31 mars 2017, l'inscription de 3 entreprises a été révoquée en raison d'une faillite, et une entreprise a vu son inscription être suspendue parce qu'une infraction à la Loi sur la production de défense avait été commise. [Les renseignements ont été retranchés, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. s.13(1), s.14]
80. Pour la période allant du 1er avril 2011 au 31 mars 2017, la proportion de cas présumés d'infraction acheminés à la Division de la gestion des cas et des pratiques exemplaires par d'autres organisations fédérales a varié entre 4 % (8/191) et 16 % (18/110). Au cours de la même période, le pourcentage de cas réel d'infractions transférés au PMC par d'autres organisations fédérales a oscillé entre 2 % (2 sur 128) et 16 % (5 sur 362).

Atteinte des résultats intermédiaires

Résultat intermédiaire no 1 : Dans quelle mesure l'accès aux marchandises contrôlées a-t-il contribué à créer des possibilités économiques pour l'industrie canadienne?

Conclusion

81. La rapidité avec laquelle les processus d'inscription et d'évaluation de sécurité du PMC sont accomplis a augmenté, ce qui a contribué à améliorer l'accès aux marchandises contrôlées pour l'industrie canadienne. Ces améliorations apportées aux mesures visant à protéger les marchandises contrôlées ont contribué à assurer le maintien de l'exemption dont jouit le Canada au titre de l'*International Traffic in Arms Regulations*, ce qui a eu pour effet de faciliter l'accès au matériel de défense en provenance des États-Unis et aux contrats de défense attribués par le gouvernement des États-Unis, et donc de créer des possibilités économiques pour l'industrie canadienne.

Constatations

82. La rapidité des processus d'inscription et d'évaluations de sécurité dans le cadre du PMC s'est accrue entre le 1er avril 2011 et le 31 mars 2017, ce qui a contribué à améliorer l'accès aux marchandises contrôlées pour l'industrie canadienne.
83. En 2016, la valeur des marchandises américaines exportées au Canada dans le cadre d'une exemption de permis prévues à l'*International Traffic in Arms Regulations* a été plus élevée que la valeur des marchandises américaines exportées au Canada au moyen d'un permis accordé en vertu de ce règlement (environ 645 millions de dollars américains comparativement à 100 millions de dollars américains). Depuis 2011, l'utilisation de permis d'exportation délivrés en vertu de l'*International Traffic in Arms Regulations* a régressé de 80 %, tandis que le recours aux exemptions prévues à ce règlement s'est légèrement

accru, soit de 7 %. L'utilisation moins fréquente des permis délivrés en vertu de l'*International Traffic in Arms Regulations* peut être en partie attribuable à la réforme américaine des mesures de contrôle des exportations, qui s'est traduite par une diminution du nombre d'articles de défense visés par ce règlement.

84. Les données sur les exportations de marchandises visées par la Liste des marchandises contrôlées à destination des États-Unis n'étaient pas accessibles. Les données de substitution qui s'en rapprochaient le plus étaient les opérations de vente de matériel militaire et les nouveaux contrats de défense conclus avec le gouvernement des États-Unis et traités par l'entremise de la Corporation commerciale canadienne. Selon ces données, les exportations de matériel de défense à destination des États-Unis ont diminué depuis l'exercice 2011 à 2012. La valeur des opérations commerciales (exportations) dans le cadre de contrats conclus avec le gouvernement des États-Unis a diminué de 69 %. Il n'a pas été possible de déterminer la valeur des contrats du gouvernement du Canada nécessitant d'accéder à des marchandises contrôlées. Le recul des exportations cadre avec le repli général des dépenses militaires aux États-Unis. Toutefois, le budget consacré à la défense aux États-Unis a augmenté en 2018 pour retourner aux niveaux précédents, ce qui pourrait avoir des répercussions en aval sur la valeur des exportations à destination des États-Unis et des importations en provenance de ce pays. Malgré la baisse des exportations, le nombre de demandes présentées dans le cadre du programme a continué d'augmenter chaque année : le nombre d'inscrits est passé d'environ 4 000 en avril 2013 à environ 4 600 en octobre 2017, ce qui représente une hausse de 15 %.

Résultat intermédiaire no 2 : Dans quelle mesure les marchandises contrôlées sont-elles protégées par un cadre réglementaire limitant le risque d'accès non autorisé?

Conclusion

85. Dans l'ensemble, le PMC a instauré un cadre réglementaire protégeant les marchandises contrôlées et limitant le risque d'accès non autorisé. Le PMC a amélioré l'efficacité du cadre réglementaire en mettant en œuvre divers outils, en modifiant la Loi sur la production de défense et le Règlement sur les marchandises contrôlées et en apportant des améliorations opérationnelles au programme, de façon à combler la majorité des lacunes cernées dans sa Stratégie de renforcement de la sécurité. Cependant, certaines des lacunes relevées n'ont pas encore été corrigées par le PMC. Le PMC a rectifié la plupart des situations liées à la non-conformité ou à l'accès non autorisé, dont un petit nombre seulement a exigé des mesures additionnelles, comme un renvoi à la Gendarmerie royale canadienne. Selon les dirigeants du programme, la plupart des cas n'étaient pas intentionnels et ont été réglés en amenant les inscrits à se conformer aux exigences. Certains problèmes se sont posés en ce qui concerne la capacité du PMC de réagir aux infractions en temps opportun dans certaines situations où il existe un risque continu d'accès non autorisé. Deux cas ont mené à la mise en accusation de particuliers pour violation de la Loi sur la production de défense. On a relevé un nombre restreint de cas où des particuliers ou des entreprises du Canada ont été pénalisés sous le régime de l'*International Traffic in Arms Regulations* des États-Unis.

Constatations

Identification des violations

86. Le PMC a efficacement rectifié les situations d'accès non autorisé décelées (paragraphe 37(1) de la Loi sur la production de défense). Le PMC repère principalement les accès non autorisés grâce à des signalements internes et aux signalements d'autres ministères ou d'inscrits. Selon les dirigeants du programme rencontrés en entrevue, la plupart des cas d'accès non autorisé résultent d'erreurs de la part d'inscrits et ne constituent pas des violations délibérées de l'article 37(1) de la Loi sur la production de défense. Selon les dirigeants du PCM, c'est la rapidité de la rectification des violations liées à l'accès non autorisé qui laisse à désirer. Ils soulignent toutefois que le besoin de rapidité doit être tempéré par un niveau suffisant d'équité procédurale à l'égard des inscrits.
87. Du 1er avril 2011 au 31 mars 2017, le nombre de cas d'accès non autorisés potentiels signalés à la Division de la gestion des cas et des pratiques exemplaires du PMC a varié entre 28 et 110 par année. De ce nombre, il y a eu entre 13 et 26 cas avérés d'accès non autorisé par exercice. La plupart de ces incidents ont été rectifiés, et seul un petit nombre (de 1 à 4 cas par exercice) a dû faire l'objet de mesures judiciaires en matière civile ou pénale. Comme il a été mentionné dans le cadre des résultats immédiats nos 4 et 6, les taux de conformité se sont améliorés et le nombre de violations signalées à la Division de la gestion des cas et des pratiques exemplaires puis rectifiées a augmenté au cours des exercices 2014 à 2015 et 2016 à 2017. Quelques violations seulement (de quatre à neuf par exercice) ont dû faire l'objet de mesures judiciaires en matière civile ou pénale. [\[Les renseignements ont été retranchés, conformément à la Loi sur l'accès à l'information, s.13\(1\), s.14\]](#)
88. Le programme de surveillance des utilisateurs finaux Blue Lantern du Département d'État des États-Unis a examiné 35 000 utilisations d'exemptions canadiennes en 2009, pour arriver à la conclusion que l'immense majorité des utilisations étaient parfaitement conformes à l'*International Traffic in Arms Regulations*. De 2011 à 2016, un seul cas d'entreprise canadienne exportant illégalement du matériel militaire américain à un destinataire non autorisé a été relevé dans le cadre des ententes de surveillance et de pénalisation du Département d'État.
89. Comme il a été constaté à l'égard d'autres résultats, le PMC a comblé ou est en voie de combler la plupart des lacunes cernées dans l'évaluation de la menace et des risques, et ce en appliquant la Stratégie de renforcement de la sécurité. La Stratégie prévoyait la mise en œuvre de divers outils, la modification de la Loi sur la production de défense et du Règlement sur les marchandises contrôlées et certaines améliorations opérationnelles du programme.

Amélioration du cadre réglementaire

90. Le PMC a corrigé les lacunes dans le cadre réglementaire. Onze lacunes ont été corrigées :
- l'évaluation de sécurité des représentants désignés a été normalisée
 - l'évaluation des travailleurs temporaires et des visiteurs a été améliorée
 - les exigences de sécurité relatives aux étudiants nationaux et étrangers ont été clarifiées
 - des protocoles d'entente ont été signés avec les partenaires responsables de la sécurité

- les demandes d'inscription sont maintenant vérifiées en fonction des registres d'embargos et de sanctions des Nations Unies et du Canada
- la liste des marchandises contrôlées a été mise à jour et près de la moitié des marchandises en ont été retirées
- les évaluations de sécurité tiennent maintenant compte des associations importantes et significatives
- le Programme de certification des représentants désignés a été créé
- un test visant à déterminer si les transporteurs transfèrent sciemment des marchandises contrôlées a été mis au point, mais il sera bientôt remplacé par l'imposition d'une obligation de diligence raisonnable aux inscrits
- un contrat a été conclu pendant l'exercice 2017 à 2018 pour permettre l'accès à une base de données permettant des vérifications de sécurité additionnelles
- le PMC a décidé d'exiger que les particuliers s'inscrivent auprès du PMC, qu'ils exercent ou non des « activités commerciales », et le passage en question sera supprimé du *Règlement* à l'occasion d'une mise à jour future

91. Des efforts sont en cours pour combler deux autres lacunes :

- les renseignements sur les employés des inscrits seront complets d'ici 2022
- l'acquisition d'un nouveau système de TI est en cours de planification et permettra d'améliorer la collecte et la gestion des renseignements sur les inscrits

92. Une lacune n'a pas encore fait l'objet de mesures :

- la mise au point d'un portail sécurisé devant remplacer la liste publique des inscrits au PMC dépend de l'adoption du nouveau système de TI

93. La grande majorité des inscrits et des représentants désignés qui ont répondu aux sondages sont d'avis que les documents d'orientation fournis par le PMC sont à jour et reflètent les exigences actuelles du programme. La plupart des documents d'orientation en ligne préparés par le PMC ont été mis à jour en mai 2017, y compris les lignes directrices se rapportant aux représentants désignés, à l'inscription, aux inspections de conformité et à l'annexe de la Loi sur la production de défense. Le seul document signalé qui n'a pas été mis à jour depuis la dernière modification du règlement (le 22 juin 2016) est le formulaire d'inscription, dont la dernière mise à jour remonte au 31 mai 2016.

Résultat intermédiaire no 3 : Dans quelle mesure le Département d'État des États-Unis reconnaît-il que le gouvernement du Canada et l'industrie canadienne se conforment aux exigences de l'*International Traffic in Arms Regulations*?

Conclusion

94. Le Département d'État des États-Unis continue de reconnaître que le gouvernement du Canada et l'industrie canadienne se conforment aux exigences de l'*International Traffic in Arms Regulations*. Le Département d'État a souligné le rôle joué par le PMC dans l'application de cette exigence. La question des personnes ayant une double nationalité et des ressortissants de pays tiers a été réglée de façon satisfaisante et aucun autre problème n'a été soulevé.

Constatations

95. Les exemptions ont été renforcées par l'Accord d'échange de lettres de 2011 qui confirmait le rôle du PMC comme moyen de répondre aux exigences de l'*International Traffic in Arms Regulations*. [Les renseignements ont été retranchés, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. s.13(1), s.14]
96. Le ministre des Services publics et de l'Approvisionnement Canada devait trouver une solution à l'égard de la règle de l'*International Traffic in Arms Regulations* qui interdisait à certains résidents permanents au Canada ayant une double nationalité d'accéder aux marchandises contrôlées d'origine américaine. La question a été résolue en 2011 au moyen d'un Accord d'échange de lettres conclu entre SPAC et le Département d'État des États-Unis en vertu duquel les exemptions à l'*International Traffic in Arms Regulations* ont été élargies pour comprendre les personnes ayant une double nationalité et le statut de résident permanent au Canada.
97. Dans l'ensemble, aucun problème notable ne semble demeurer en ce qui concerne l'accès aux articles visés par l'*International Traffic in Arms Regulations* au Canada pour les personnes ayant une double nationalité et le statut de résident permanent au Canada. Aucun dossier judiciaire récent n'a porté sur une potentielle violation des droits de la personne résultant de la question des personnes ayant une double nationalité et des ressortissants de pays tiers. Les répondants aux sondages et les participants aux entrevues n'ont soulevé aucune préoccupation quant à cet enjeu.

Conclusion : atteinte des résultats

98. Selon l'évaluation, il y a eu des améliorations sur le plan de l'efficacité et de la rapidité de la prestation des services du PMC au cours de la période visée. Le PMC a atteint la majorité de ses résultats immédiats en ce qui a trait à la rapidité et à l'efficacité des autorisations, ce qui lui a permis de protéger les marchandises contrôlées au moyen d'un cadre réglementaire limitant le risque d'accès non autorisé. Les résultats immédiats qui n'ont été que partiellement atteints se rapportent aux inspections de conformité et à la détermination des risques. Les inspections de conformité ont été efficaces pour cerner et combler les lacunes, mais l'accélération du processus a été limitée. Le PMC utilise des matrices des risques pour effectuer l'évaluation de sécurité des personnes, déterminer l'ordre de priorité des inspections de conformité des inscrits et évaluer la propriété des entreprises. Toutefois, le PMC ne dispose d'aucune approche axée sur les risques pour la réalisation d'évaluations de propriété, de contrôle et d'influence de l'étranger. De plus, le processus d'évaluation de la sécurité relatif à l'exemption des travailleurs temporaires, des visiteurs et des étudiants étrangers n'est pas aussi rigoureux que le processus d'évaluation de la sécurité utilisé par le PMC pour les personnes autorisées, les représentants désignés et les propriétaires. Le PMC a contribué à informer l'industrie canadienne sur ses obligations législatives et réglementaires et il l'a aidée à s'y conformer en lui fournissant des lignes directrices, de la formation et d'autres formes de soutien.
99. Dans l'ensemble, le PMC a été efficace pour cerner et rectifier les violations à la Loi sur la production de défense et aux règlements connexes, même si certains problèmes se posent quant à l'exécution en temps opportun des inspections de conformité. [Les renseignements ont été retranchés, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. s.13(1), s.14] Le PMC a instauré un processus de traitement des manquements à la conformité. Certaines lacunes ont été notées en ce qui concerne la rapidité avec laquelle les accès non autorisés

sont atténués. L'efficacité du cadre réglementaire a été améliorée, le PMC ayant comblé la majorité des lacunes cernées dans sa Stratégie de renforcement par l'adoption de divers outils, par la modification de la Loi sur la production de défense et du Règlement sur les marchandises contrôlées et par des améliorations opérationnelles apportées au programme. Ces ajustements ont contribué à faire en sorte que les États-Unis reconnaissent l'efficacité du programme et à ce que soient maintenues les exemptions de permis dont se prévalent les inscrits sous le régime de l'*International Traffic in Arms Regulations*. Le maintien des exemptions sous le régime de l'*International Traffic in Arms Regulations* aide ainsi les entreprises canadiennes à exploiter les débouchés économiques découlant de la rapidité d'accès à des marchandises contrôlées.

Efficiency and economy

Efficiency

Dans quelle mesure le programme mène-t-il ses activités, offre-t-il ses services et fournit-il ses produits de façon efficiente? Le programme fonctionne-t-il de façon efficiente? Dans quelle mesure le programme parvient-il à atteindre les mêmes résultats avec des ressources moindres?

Conclusion

100. Le PMC mène ses activités, offre ses services et fournit ses produits de façon efficiente. Le PMC a réussi à augmenter sa production d'extraits avec un niveau de ressources égal ou inférieur. Le PMC a simplifié et modernisé ses processus d'inscription et d'inspection, et il a lancé des initiatives pour améliorer son efficacité. L'adoption d'un nouveau système de TI pourrait mener à de nouveaux gains d'efficacité.

Constatations

101. Les principaux extraits du PMC comprennent les inspections, les inscriptions d'entreprises, les évaluations de sécurité, le traitement des demandes d'exemption, la gestion des violations alléguées et la formation. Le nombre moyen d'extraits produits annuellement par le PMC au cours des 5 dernières années s'établit à 7 442. En moyenne, la Direction disposait de 49 équivalents temps plein (ETP) pendant cette période.
102. La quantité d'extraits par ETP a augmenté de 3 % de 2012 à 2013 (119) à 2016 à 017 (123). La Division de la gestion des cas et des pratiques exemplaires a fusionné avec la Division des inspections de conformité en 2015 à 2016. La nouvelle division a effectué presque autant d'inspections de conformité par ETP en 2016 à 2017 (115) qu'en 2011 à 2012 (129), tout en traitant 273 dossiers de violations alléguées de la loi et des règlements. De même, la Division du renseignement et de l'analyse a fusionné avec la Division des opérations et de la liaison au cours du même exercice. Cette nouvelle division a haussé de 22 % sa production d'extraits par ETP (196 en 2012 à 2013 par rapport à 240 en 2016 à 2017), tout en assurant ses activités de liaison avec les communautés de la sécurité et du renseignement.
103. Les dépenses par extrait se sont établies à 818 \$ en 2012 à 2013; elles avaient diminué de 2 %, à 800 \$, en 2016 à 2017. Il y a eu une augmentation temporaire des coûts de fonctionnement et d'entretien du PMC lors des exercices de 2014 à 2015 et de 2015 à 2016, ce qui a causé une hausse passagère des dépenses par extrait. La hausse en question était attribuable à des dépenses de 2,08 millions de dollars dans le cadre d'un projet de conception de nouveau système de TI. Cependant, le projet a été annulé et

⁵ Les données sur les extraits n'étaient pas accessibles en ce qui concerne les évaluations de sécurité menées en 2011 à 2012. C'est pourquoi cet exercice a été exclu de la plupart des analyses.

remplacé par le projet de transformation des systèmes de sécurité industrielle, qui devrait (une fois achevé) constituer un système uniforme et centralisé utilisé conjointement par le Programme de sécurité des contrats.

104. Le PMC a mis en œuvre la majorité des améliorations soulevées dans l'évaluation de la menace et des risques. Il a simplifié et modernisé ses processus d'inscription et d'inspection de conformité au moyen de la méthode Lean Six Sigma (dont il a été question aux résultats immédiats nos 1, 2 et 3). Le tout a permis d'améliorer le taux de conformité et la rapidité des processus sans pour autant augmenter le nombre d'inspecteurs de la conformité ni d'analystes des inscriptions.
105. Les dirigeants du programme ont indiqué que jusqu'à ce que le nouveau système de TI et les processus automatisés connexes soient en place, le PMC sera limité dans sa capacité de faire des gains d'efficacité additionnels. Dans le cadre du nouveau système de TI, le PMC prévoit créer un portail en ligne permettant de transmettre et de valider automatiquement les demandes d'inscription et de conserver l'information pour faciliter le processus de renouvellement. En ce moment, les demandes sont envoyées par courriel, par la poste ou par télécopieur, ce qui crée une charge de travail importante pour gérer les demandes incomplètes et la saisie des données. Le nouveau système de TI réduira le fardeau lié au processus manuel d'extraction des données, de production des rapports et d'analyse. Au moment de préparer la Stratégie de renforcement de la sécurité, le PMC estimait qu'il faudrait 10 ETP pour effectuer ces fonctions manuelles jusqu'à ce que le nouveau système de TI soit mis en œuvre.

Efficiency

Dans quelle mesure est-il possible d'atteindre les mêmes résultats en utilisant moins de ressources?

Conclusion

106. Il n'a pas été possible de cerner d'autres méthodes de prestation. La viabilité du recours au secteur privé est limitée étant donné la nature des responsabilités du programme.
107. Comme il en a été question à la section sur la pertinence, la viabilité du recours au secteur privé pour gérer le programme est limitée par l'impossibilité de déléguer la responsabilité de protéger la sécurité de la population et la base industrielle de la défense, de même que la nature sensible des renseignements gouvernementaux et privés en cause.
108. L'Australie et le Royaume-Uni sont les deux seuls autres pays bénéficiant d'une exemption sous le régime de l'*International Traffic in Arms Regulations*. Cependant, aucune donnée n'est accessible pour permettre de comparer l'efficacité du PMC et celle de ces 2 pays.

Économie

Dans quelle mesure les activités du programme, la prestation des services et la livraison des produits sont-elles économiques? Le programme est-il géré de façon économique?

Conclusion

109. Le programme est géré de façon économique. Les dépenses de programme ont temporairement augmenté en raison de la Stratégie de renforcement de la sécurité. L'expiration du financement lié à la Stratégie a eu pour résultat qu'environ la moitié des dépenses prévues du PMC reposaient sur du financement temporaire au cours des trois derniers exercices. Pendant cette période, un important écart n'a cessé de se creuser entre les dépenses prévues et les dépenses réelles. Les initiatives, dont la Stratégie de renforcement de la sécurité, ont mis l'accent sur l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités plutôt que sur la réduction des coûts de programme. La fusion avec le Programme de sécurité des contrats présente certaines possibilités de réduction des coûts, mais il se pourrait qu'il n'y ait pas de gain net, étant donné les différences entre les 2 programmes sur le plan des exigences réglementaires et politiques.

Constatations

110. Les dépenses prévues et réelles ont augmenté au fil du temps pour répondre aux exigences additionnelles de la Stratégie de renforcement de la sécurité. Le budget de 2012 a débloqué 11,8 millions de dollars sur une période de 3 ans (2012-2013, 2013 à 2014 et 2014 à 2015) pour permettre au PMC de mettre en œuvre la Stratégie de renforcement de la sécurité.

111. Au cours de l'exercice 2014 à 2015, au vu des vives objections des intervenants, il a été décidé de ne pas imposer de frais aux utilisateurs. Dans le budget de 2015, le PMC a reçu un financement additionnel temporaire de 3,8 millions de dollars pour l'exercice 2015 à 2016 en attendant une solution à long terme. Dans le budget de 2016, des fonds de 3,7 millions de dollars par année ont été autorisés pour 2016 à 2017 et 2017 à 2018. Le programme est en voie d'obtenir du financement pour l'exercice 2018 à 2019.
112. Les dépenses prévues représentaient 6,7 millions de dollars pour l'exercice 2016 à 2017, une hausse de 55 % par rapport à 2011 à 2012. Les dépenses réelles ont atteint 4,6 millions de dollars en 2016 à 2017, en hausse de 1 % par rapport à 2011 à 2012. Les dépenses réelles ont augmenté pendant la mise en œuvre de la Stratégie de renforcement de la sécurité, puis diminué, tandis que les dépenses prévues n'ont pas diminué. Par conséquent, les dépenses prévues ont été plus élevées que les dépenses réelles au cours des quatre derniers exercices. L'écart est passé de 0,7 million de dollars en 2013 à 2014 à 2,1 millions de dollars en 2016 à 2017. En proportion, l'écart a représenté 41 % du financement temporaire en 2015 à 2016, et 57 % en 2016 à 2017. Aux trois derniers exercices, la plus grande part de l'écart était attribuable à des dépenses salariales inférieures aux prévisions. Les dirigeants du programme ont indiqué qu'environ les deux cinquièmes des postes approuvés sont vacants.
113. Les initiatives du PMC ont été axées sur l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité plutôt que sur la réduction des dépenses. Le PMC et le Programme de sécurité des contrats ont mis en commun leurs coûts d'infrastructure et lancé un projet conjoint de transformation des systèmes de sécurité industrielle visant à remplacer leurs systèmes de TI vieillissants. Le PMC a cerné quelques possibilités d'économies pour le programme et les inscrits dans le cadre du processus d'évaluation de sécurité. Les autorisations de sécurité du personnel du Programme de sécurité des contrats peuvent maintenant être utilisées pour recueillir et valider les renseignements nécessaires aux évaluations de sécurité du PMC.
114. Une tentative de fusion des activités de liaison avec la clientèle du PMC et du Programme de sécurité des contrats a échoué. Il était difficile pour le personnel de se tenir informé des modifications du PMC tout en acquérant et en renouvelant les connaissances spécialisées nécessaires à l'exécution du PMC. Par ailleurs, la petite taille du PMC par rapport au Programme de sécurité des contrats se prêtait mal à la réalisation de gains importants à la suite d'une fusion des 2 programmes.

Conclusion : efficience et économie

115. Le PMC a réussi à augmenter sa production d'extrants avec un niveau de ressources égal ou inférieur. Il n'a pas été possible de déterminer d'autres méthodes de prestation et la viabilité du recours au secteur privé est limitée. Les dépenses ont augmenté de façon temporaire dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de renforcement de la sécurité. Environ la moitié des dépenses prévues du PMC au cours des 3 derniers exercices reposaient sur du financement temporaire. Il existe un écart sensible et croissant entre les dépenses prévues et les dépenses réelles, qui est principalement attribuable à des dépenses salariales inférieures aux prévisions. La fusion de certaines activités avec celles du Programme de sécurité des contrats ne produira pas nécessairement de gains nets en raison des différences entre les 2 programmes sur les plans réglementaires et politiques.

Recommandations

Recommandation 1

La sous-ministre adjointe, Direction générale de la surveillance, devrait élaborer des méthodes pour faire état de l'historique du rendement du programme en ce qui concerne ses activités de conformité, d'application et de sécurité.

Plan d'action de la gestion 1

La Direction des marchandises contrôlées élaborera un mécanisme de rapport qui présentera un sommaire de ses activités de conformité. La structure et la fréquence du rapport seront établies et appliquées au cours de l'exercice 2019 à 2020.

Recommandation 2

La sous-ministre adjointe, Direction générale de la surveillance, devrait élaborer un cadre visant à garantir l'adoption d'une approche axée sur les risques pour la réalisation d'évaluations de propriété, de contrôle ou d'influence d'une entreprise inscrite étrangère, afin de mettre davantage l'accent sur les risques plus élevés.

Plan d'action de la gestion 2

La Direction des marchandises contrôlées aura recours à une approche fondée sur les risques pour évaluer la propriété étrangère d'entreprises participantes. Cette approche comprendra l'élaboration et la mise en œuvre d'un processus d'évaluation par palier fondé sur des risques cernés. Il en découlera des évaluations de sécurité en fonction du profil de risque du pays de l'investisseur ultime.

Pour ce faire, il faudra prendre les mesures suivantes :

- élaborer des protocoles d'évaluation par palier
- assurer la liaison avec le Groupe de gestion juricomptable de SPAC en ce qui concerne la proposition
- améliorer les processus
- donner la formation connexe et assurer la mise en œuvre

Recommandation 3

La sous-ministre adjointe, Direction générale de la surveillance, devrait mettre en place un processus d'exemption amélioré pour les visiteurs, les travailleurs temporaires et les étudiants étrangers, afin d'atténuer les risques connexes.

Plan d'action de la gestion 3

La Direction des marchandises contrôlées créera des sous-catégories pour les exemptions des visiteurs. Le PMC effectuera une évaluation de sécurité des visiteurs dans les 3 catégories suivantes :

- visiteur détenant des droits de propriété – personne qui a une organisation détenant des droits de propriété sur les articles contrôlés ou qui la représente
- visiteur de passage – personne se rendant à une installation inscrite au PMC pour une visite, une réunion ou à titre informatif
- visiteur-conseil – personne employée par une entité étrangère et dont les services ont été retenus par l'intermédiaire de son employeur étranger

Selon le PMC, les catégories 1 et 2 sont à faible risque et elles feront l'objet d'une évaluation de sécurité selon un modèle semblable à celui du processus actuel pour les visiteurs. La catégorie 3 est perçue comme étant à risque élevé et le processus est semblable à celui des travailleurs temporaires. Par conséquent, le PMC procédera à une évaluation de sécurité plus rigoureuse des visiteurs-conseils, laquelle s'harmonisera avec les processus d'évaluation de sécurité utilisés pour les travailleurs canadiens, les travailleurs temporaires et les étudiants étrangers.

Recommandation 4

La sous-ministre adjointe, Direction générale de la surveillance, devrait examiner les options visant à renforcer la capacité du programme à remédier à la non-conformité administrative.

Plan d'action de la gestion 4

La Direction des marchandises contrôlées envisagera des options visant à régler les questions de non-conformité administrative, au moyen des mesures suivantes :

- cerner les questions de non-conformité administrative à régler
- examiner les modèles de régime de sanctions administratives pécuniaires d'autres ministères
- préparer une analyse de rentabilisation et cerner les options/instruments permettant de régler les questions de non-conformité
- informer la haute direction et obtenir une décision
- élaborer un plan de mise en œuvre en fonction de la décision de la haute direction

Recommandation 5

La sous-ministre adjointe, Direction générale de la surveillance, devrait élaborer des procédures quant à la façon dont le PMC composerait avec une situation où un inscrit évalue mal le risque concernant un employé et un incident survient, afin d'atténuer les conséquences pour le Canada.

Plan d'action de la gestion 5

La Direction des marchandises contrôlées élaborera une procédure opérationnelle normalisée en cas d'incident à la suite de la réalisation d'une enquête de sécurité inadéquate d'un employé par le représentant désigné de l'inscrit.

Annexe A : Description des activités de programme

Voici un résumé des activités menées par le PMC.

Évaluations de sécurité et inscriptions

Inscription des entreprises (examen et vérification des demandes) : Le PMC examine les demandes d'inscription des entreprises et vérifie les renseignements fournis.

Évaluation de sécurité des entreprises : Les analystes de l'inscription examinent la demande des entreprises en vue de déterminer le motif de l'inscription et l'admissibilité de l'entreprise, de vérifier la preuve d'enregistrement de l'entreprise, de déceler les renseignements manquants et de déterminer les lieux d'accès aux marchandises contrôlées. Ils effectuent des vérifications et des recherches additionnelles au besoin.

Renvoi des demandes à risque élevé devant le Comité consultatif sur les inscriptions : Le Comité se penche sur les dossiers d'inscrits jugés non conformes dont l'inscription pourrait être suspendue ou révoquée, de même que sur les nouvelles demandes d'inscription présentant des risques modérés ou élevés sur le plan de la sécurité et qui sont jugées susceptibles d'être refusées.

Évaluation de sécurité des personnes autorisées, des représentants désignés, des propriétaires, des travailleurs temporaires et des visiteurs : Le PMC mène une évaluation de sécurité visant les personnes autorisées, les représentants désignés, les propriétaires, les travailleurs temporaires et les visiteurs. Le PMC évalue les renseignements fournis par les demandeurs pour déterminer dans quelle mesure ils posent un risque de transfert illégal de marchandises contrôlées.

Évaluation des demandes d'exemption de travailleurs temporaires et de visiteurs : Le PMC évalue les demandes d'exemption d'inscription et d'évaluation de sécurité soumises par des inscrits à l'égard de travailleurs temporaires et de visiteurs.

[Les renseignements ont été retranchés, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. s.13(1), s.14]

Collecte de renseignements et suivi des rapports de renseignement : Le programme participe à des groupes de travail, recueille des renseignements et les transmet aux partenaires responsables de la sécurité et du renseignement, assure un suivi des rapports produits par les partenaires responsables de la sécurité et du renseignement et communiquer avec ces derniers.

Conformité

Inspections de conformité : S'il doit y avoir examen, possession ou transfert de marchandises contrôlées sur le site d'activité, un inspecteur mène une inspection de conformité sur place. Lorsque le niveau de risque est faible (aucune marchandise contrôlée sur place), l'inspecteur procède à l'inspection par téléphone et signale les lacunes à l'inscrit. Celui-ci doit apporter des

correctifs le plus rapidement possible, sous peine de prise de mesures de suspension ou de révocation.

Inspections de clôture : Une inspection de clôture est effectuée si l'inscription n'est plus requise auprès du PMC (parce que l'inscrit a éliminé ses marchandises contrôlées ou les a transférées). Cette inspection a pour but de confirmer que l'inscription n'est plus nécessaire et que l'inscrit ne possède plus de marchandises contrôlées, ainsi que de tenir les registres à jour conformément au *Règlement*.

Enquêtes sur les incidents et les atteintes à la sécurité : Le PMC enquête sur les atteintes à la sécurité et les cas de non-conformité au *Règlement*. Les infractions de nature criminelle sont signalées à la Gendarmerie royale canadienne, qui mène sa propre enquête en vue d'éventuelles accusations.

Révocation ou suspension d'inscription : Le PMC a pour responsabilité de lancer le processus de suspension ou de révocation au nom du ministre. Dans chaque cas, une évaluation exhaustive est effectuée pour décider de la mesure pertinente avant d'imposer une suspension ou une révocation.

Réponse aux demandes d'information et fourniture de conseils et de directives : La Direction de la surveillance des opérations et de la transformation du Secteur de la sécurité industrielle gère un centre d'appels destiné aux clients de l'industrie qui font affaire avec le Programme de sécurité des contrats et le PMC. Il permet de répondre aux demandes d'information des intervenants de l'industrie et de leur fournir des conseils et des directives.

Formation, sensibilisation, soutien et mobilisation : Le PMC mène aussi des activités d'information, de sensibilisation et de formation, comme le Programme de certification des représentants désignés, un cours gratuit obligatoire à l'intention des employés qui ont été désignés par leur entreprise comme étant responsables des évaluations de sécurité des autres employés et des demandes d'exemption d'inscription pour les travailleurs temporaires et les visiteurs. Les inscrits qui n'ont pas d'employés ne sont pas tenus de suivre le programme de formation. Le cours dure de quatre à cinq heures et enseigne aux représentants désignés comment exécuter les tâches prévues par la loi au moyen d'une série de modules en ligne. Les entreprises et les particuliers (s'ils ont des employés) doivent avoir suivi le cours pour s'inscrire ou renouveler leur inscription.

Cadre réglementaire et international

Premier point de contact du régime de contrôle des exportations Canada-États-Unis : Le PMC est le principal point de contact du gouvernement du Canada dans le cadre de la réforme américaine des mesures de contrôle des exportations. Il est chargé de répondre aux questions potentielles au nom du gouvernement du Canada.

Coordination de l'analyse et de l'examen de l'*International Traffic in Arms Regulations* des États-Unis : Le PMC collabore avec Affaires mondiales Canada, avec l'ambassade du Canada à Washington et avec l'industrie lorsque les États-Unis modifient l'*International Traffic in Arms Regulations*.

Consultation des intervenants canadiens : Le PMC consulte les intervenants pour avoir leur avis et leurs recommandations en ce qui a trait aux initiatives du PMC. Ainsi, des consultations ont été organisées au sujet de la modification de la *Loi sur la production de défense* et du *Règlement sur les marchandises contrôlées*, de même que sur la proposition d'imposer des frais d'utilisation.

Liaison avec les intervenants étrangers : Le PMC rencontre annuellement à Washington divers représentants départementaux américains et fait des présentations auprès du personnel du Département d'État des États-Unis pour donner un aperçu du PMC.

Surveillance et examen du cadre réglementaire canadien lié au Programme des marchandises contrôlées : Le programme suit un cycle triennal d'analyse des lacunes pour veiller à disposer d'une assurance de la qualité et de contrôles constants à l'égard du cadre du programme et de ses relations internationales.

Annexe B : À propos de l'évaluation

Autorisation

La présente évaluation a été autorisée par la sous-ministre de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), selon la recommandation du Comité de vérification et d'évaluation, dans le cadre du Plan de vérification et d'évaluation axé sur les risques de 2017 à 2018.

Objectifs de l'évaluation

L'évaluation porte sur le Programme des marchandises contrôlées, qui est administré par le Secteur de la sécurité industrielle de la Direction générale de la surveillance. L'évaluation comporte 2 objectifs :

- déterminer la pertinence du programme : le besoin continu du programme, son harmonisation avec les priorités du gouvernement et sa conformité aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral;
- mesurer le rendement du programme : l'atteinte des résultats souhaités ainsi que la démonstration de l'efficacité et du caractère économique du programme.

Méthode

L'évaluation a été menée conformément à la politique et à la directive du Conseil du Trésor sur les résultats pour le gouvernement du Canada. L'évaluation s'est déroulée de janvier à novembre 2017, en 3 phases : la planification, l'évaluation et la production du rapport. Les sources de données suivantes ont été utilisées pour déterminer les enjeux et les questions abordées dans l'évaluation.

Examen de documents et de données : Documents législatifs et politiques, accords, documents ministériels (p. ex. rapports annuels sur les plans et les priorités, rapports ministériels sur le rendement) et documents de programme (rapports annuels, rapports statistiques, données et études).

Entrevues d'intervenants clés : Dix-huit entrevues ont été réalisées, dont 6 avec le personnel du programme, 3 avec d'autres ministères, 5 avec des représentants désignés et 4 avec des propriétaires/inscrits.

Sondages : Deux sondages ont été menés auprès d'intervenants de l'industrie. Le sondage à l'intention des représentants désignés a été envoyé à 571 personnes et 140 réponses valides ont été reçues (taux de réponse de 25 %). Le sondage à l'intention des inscrits a été envoyé à 535 personnes et 152 réponses valides ont été reçues (taux de réponse de 28 %).

Comparaison internationale : Des recherches ont permis de trouver 2 autres pays (l'Australie et le Royaume-Uni) bénéficiant d'exemptions sous le régime de l'*International Traffic in Arms Regulations*.

Analyse financière : Les données financières sur le budget, les recettes et les dépenses du programme ont été examinées en vue d'en évaluer l'efficacité et le caractère économique. Une analyse élémentaire du coût par extrant et du coût par rapport à la rapidité des résultats a aussi été réalisée.

Examen des données du programme : Les données sur le rendement du programme ont fait l'objet d'un examen visant à déterminer dans quelle mesure le programme atteint les résultats immédiats et intermédiaires escomptés et contribue au résultat stratégique de SPAC.

Limites d'ordre méthodologique

L'évaluation a été planifiée selon une évaluation axée sur les risques en vue de déterminer la meilleure méthode et le degré d'effort à mettre en œuvre pour que les hauts dirigeants puissent avoir les renseignements récents et objectifs dont ils ont besoin. Plusieurs problèmes ont été soulevés lors de la mise en œuvre. Pour compenser les limites de différentes méthodes, les résultats de plusieurs sources de données ont été mis en commun. Aucun des problèmes rencontrés n'était suffisamment grave pour mettre en cause la validité de l'évaluation.

Examen de documents et des données : Les documents et les données du programme ont été examinés. Certains problèmes d'intégrité des données se sont posés. Aussi, il n'existait pas de données pour certains des indicateurs de la stratégie de mesure du rendement du programme, et donc pour certains indicateurs de l'évaluation. Lorsqu'aucune donnée n'était accessible, les indicateurs de l'évaluation ont été déterminés, dans la mesure du possible, d'après d'autres sources de données.

Comparaison internationale : La nature unique du programme fait en sorte qu'il est difficile de trouver des programmes étrangers comparables à utiliser comme référence. Une quantité limitée de données nationales et internationales est accessible.

Entrevues : Des entrevues ont été menées avec chaque groupe d'intervenants, et toutes les personnes contactées, dont des intervenants du secteur privé, n'ont pas participé aux entrevues. Pour remédier à ce problème, l'échantillon de sondage a été élargi.

Sondages : Quatre sondages ont été menés de façon simultanée. Il y a eu 2 sondages pour l'évaluation du Programme de sécurité des contrats et 2 sondages pour l'évaluation du Programme des marchandises contrôlées. Dans les cas où une personne a été indiquée dans l'échantillon pour plusieurs sondages, on a supprimé l'entrée en double pour éviter d'envoyer plusieurs sondages à la même personne.

Analyse financière : L'analyse financière est limitée par le manque de renseignements financiers détaillés. L'analyse a été effectuée à la lumière de données financières générales. Pour chaque élément du programme, les extraits ont été associés au nombre d'équivalents temps plein des différentes divisions de la Direction des marchandises contrôlées. Pour ce qui est des dépenses, il a seulement été possible d'apparier les dépenses globales de la Direction au total de ses extraits.

Production du rapport

Les constatations ont été répertoriées dans un rapport provisoire du directeur qui a été examiné par les responsables de l'assurance de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation. Le directeur général du programme a eu accès au rapport provisoire du directeur et a été invité à le vérifier et à le commenter. Un rapport provisoire de la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation a ensuite été rédigé et soumis à l'approbation de la sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance, qui est le bureau de première responsabilité. Le bureau de première responsabilité devait ensuite répondre en soumettant un plan d'action de la gestion. L'ébauche du rapport final, incluant le plan d'action de la gestion, a été présentée aux fins d'approbation au Comité de la mesure du rendement, de l'évaluation et des résultats de SPAC en février 2018. Le rapport définitif a été présenté au Secrétariat du Conseil du Trésor et affiché sur le site Web de SPAC.

Équipe de projet

L'évaluation a été réalisée par des employés du Bureau de la vérification et de l'évaluation et supervisée par le directeur de l'évaluation, sous la direction générale de la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation. Les responsables de l'assurance de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation ont passé l'évaluation en revue.