

VERSION EXPURGÉE



Administration canadienne de la sûreté du transport aérien

Rapport d'examen spécial
présenté au Conseil d'administration

Le 15 décembre 2006

Rapport d'examen spécial



Bureau du vérificateur général du Canada
Office of the Auditor General of Canada

L'information considérée comme « secrète » a été retirée du présent rapport et remplacée par « * * * » dans le texte. Le Bureau du vérificateur général a examiné les passages expurgés et juge leur retrait acceptable.

Table des matières

Opinion découlant de l'examen spécial	1
Aperçu de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	7
Contexte	7
Mandat	7
Rôle de Transports Canada dans la sûreté aérienne en ce qui touche l'ACSTA	9
Activités de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	10
Financement	11
Défis auxquels fait face l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	11
Constatations et recommandations	12
Gouvernance d'entreprise	12
Planification stratégique	19
Gestion des risques	23
Opérations de contrôle	24
Évaluation et compte rendu du rendement	38
Programme canadien de protection des transporteurs aériens	42
Programme de contribution aux services de police des aéroports	43
Gestion de l'équipement	44
Gestion des systèmes administratifs	46
Annexe	
Systèmes et pratiques examinés au cours de l'examen spécial et critères d'examen	62



Administration canadienne de la sûreté du transport aérien

Rapport d'examen spécial — 2006

Opinion découlant de l'examen spécial

Au Conseil d'administration de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien

En vertu de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (l'ACSTA ou l'Administration) est tenue de maintenir des systèmes de contrôle et d'information financiers et de contrôle et d'information de gestion, ainsi que des pratiques de gestion de manière à fournir l'assurance raisonnable que ses actifs sont protégés et contrôlés, que la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles est économique et efficiente, et que ses opérations se déroulent efficacement.

Aux termes de la *LGFP*, l'ACSTA est également tenue de se soumettre à un examen spécial de ses systèmes et pratiques au moins une fois tous les cinq ans.

Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion, à savoir s'il existait une assurance raisonnable qu'au cours de la période d'examen, soit de novembre 2005 à juin 2006, les systèmes et pratiques que nous avons examinés ne comportaient aucune lacune importante. L'examen n'a pas porté sur la réaction de l'ACSTA aux événements qui se sont produits en Grande-Bretagne le 10 août 2006.

Notre plan d'examen était fondé sur une étude préparatoire des systèmes et des pratiques de l'ACSTA, y compris une analyse des risques. Nous avons présenté ce plan au Comité de vérification du Conseil d'administration le 24 mars 2006. Le plan indiquait les systèmes et pratiques que nous jugeons essentiels pour permettre à l'Administration d'avoir l'assurance raisonnable que ses actifs sont protégés et contrôlés, que la gestion de ses ressources est économique et efficiente, et que ses opérations se déroulent efficacement. Il s'agit des systèmes et des pratiques que nous avons choisi d'examiner. Comme il s'agissait de l'examen spécial de l'ACSTA, nous n'avons pas examiné les responsabilités de Transports Canada à l'égard du système de sûreté du transport aérien.

Le plan renfermait les critères que nous avons choisis expressément pour cet examen, de concert avec l'ACSTA. Ces critères sont fondés sur notre expérience de la vérification de gestion. Nous avons tenu compte également des exigences législatives et réglementaires, des documents et des normes professionnels, ainsi que des pratiques suivies par l'ACSTA et d'autres organisations. Vous trouverez à l'annexe du présent rapport les systèmes et les pratiques que nous avons examinés ainsi que les critères qui s'y rattachent.

Nous avons effectué notre examen conformément à notre plan et aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, il a compris les tests et les autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Comme les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont refusé de répondre à toute question portant expressément sur l'ACSTA, nous n'avons pu obtenir d'information sur le point de vue du Secrétariat au sujet du plan d'entreprise de l'ACSTA. Nous avons utilisé les rapports de deux revues spéciales commandées par le service de vérification interne de l'ACSTA et intitulées « Review of the Finance Function » et « Restricted Access Identification Card Contract Review ».

Il s'agissait du premier examen spécial réalisé par la vérificatrice générale depuis la création de l'ACSTA, le 1^{er} avril 2002. L'ACSTA est un organisme qui existe depuis peu. En 2002, elle a repris les contrats conclus avec 15 entreprises du secteur privé pour offrir des services de contrôle des passagers et des bagages de cabine dans 89 aéroports de toutes les régions du Canada. L'ACSTA a élaboré son propre programme national de formation et de certification à l'intention des milliers d'agents de contrôle. Elle a créé un nouvel uniforme pour uniformiser l'apparence des agents de contrôle et a augmenté de beaucoup le salaire horaire minimum versé à ceux-ci. L'ACSTA a installé dans les aéroports un réseau de caméras qui sont reliées à son Centre des communications de sûreté. Elle a implanté le contrôle aléatoire des non-passagers pour les équipages et le personnel qui travaille dans les zones réglementées des 29 aéroports de classe I et II. En 2005, les cadres supérieurs de l'ACSTA ont visité 12 aéroports du pays dans le cadre de la tournée « Partageons la vision de l'ACSTA » pour faire bien comprendre la mission de l'ACSTA et inciter les agents de contrôle à être fiers de leur travail.

Le 1^{er} janvier 2006, l'ACSTA avait également mis en place un système de détection des explosifs pour le contrôle de 100 p. 100 des bagages enregistrés dans les 89 aéroports désignés du Canada. Comme l'indique le *Rapport annuel 2006* de l'ACSTA, les systèmes de détection des

explosifs, à la fine pointe de la technologie, ont représenté pour le gouvernement un investissement d'un demi-milliard de dollars. Ces systèmes ont été mis en place avant l'échéance prévue pour répondre aux exigences internationales. Comme nous l'avons fait observer dans le chapitre 2 du Rapport de la vérificatrice générale d'avril 2005 portant sur la sécurité nationale au Canada, les aéroports étaient chargés de la construction des projets et de l'installation des systèmes, et l'ACSTA leur a remboursé les coûts approuvés. Nous avons noté que les objectifs des projets avaient été définis clairement et qu'un système d'information permettait de surveiller le respect des échéances et les coûts des projets.

Nous avons trouvé deux lacunes importantes dans les systèmes et pratiques que nous avons examinés.

Rôles et responsabilités

Transports Canada est responsable de la sûreté du système de transport du Canada. Le Ministère fait observer les lois, et établit et met en œuvre des règlements, des normes de rendement et des politiques. Il est également chargé de veiller à l'observation de la loi ainsi qu'aux programmes de sécurité comme l'analyse des renseignements sur le transport et la communication de l'information à ce sujet aux composantes du système de sûreté du transport aérien comme l'ACSTA.

L'ACSTA est chargée de mettre en œuvre des volets précis du système de sûreté du transport aérien conformément au *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*. Cependant, l'ACSTA ne veut pas que ses activités soient limitées par ce mandat restreint. Elle souhaiterait exercer plus de contrôle sur la réalisation des opérations de contrôle, l'affectation du personnel de contrôle et le choix des équipements de contrôle, et avoir accès directement aux renseignements de sécurité. Cela a eu une incidence négative sur les rapports entre l'ACSTA et Transports Canada. L'attention et les efforts consacrés à aplanir ces différences seraient plus utiles aux opérations de contrôle. De plus, selon Transports Canada, les tentatives faites par l'ACSTA pour inclure ces orientations dans ses plans d'entreprise, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation voulue ou sans avoir corroboré les risques qu'elles posent pour la sécurité dans une analyse de rentabilisation, comptent parmi plusieurs facteurs ayant retardé l'approbation de ces plans. Cela a eu pour effet de laisser la direction sans un outil important pendant de longues périodes. À notre avis, il est essentiel que les problèmes actuels entre Transports Canada et l'ACSTA soient réglés.

Opérations de contrôle

La principale activité de l'ACSTA est le contrôle — le contrôle des passagers et de leurs bagages de cabine, le contrôle des non-passagers qui travaillent dans les aéroports et des objets qu'ils transportent, et le contrôle des bagages enregistrés. À notre avis, les observations résumées ci-dessous, prises dans leur ensemble, font que l'ACSTA n'a pas l'assurance raisonnable que les opérations de contrôle sont menées de manière économique et efficace, et dans l'intérêt public, conformément à son mandat.

Même si les fournisseurs de services de contrôle exercent une certaine supervision, la surveillance exercée par l'ACSTA sur les opérations de contrôle est limitée. Vingt-neuf gestionnaires de l'ACSTA effectuent la surveillance dans 89 aéroports. Ces gestionnaires de l'ACSTA n'ont pas les procédures à jour, les outils appropriés et la formation voulue pour assurer une surveillance efficace. De plus, le programme de paiement au rendement de l'ACSTA, qui récompense les fournisseurs de services de contrôle pour leur bon rendement et leur bonne gestion, doit être plus objectif, actuel et complet afin de garantir que le rendement souhaité est obtenu.

La difficulté de recruter des agents de contrôle et de les garder nuit aux opérations. Le taux global de roulement du personnel dans les aéroports de classe I était de 12 p. 100 au cours du dernier exercice, mais il a augmenté pour passer à 16,4 p. 100 au cours du dernier trimestre. Au cours de l'exercice en cours, le taux d'attrition des agents de contrôle de quatre aéroports de classe I a varié de 26,4 à 34,6 p. 100. Dans trois de ces aéroports, cette hausse était attribuable au marché du travail très concurrentiel dans l'Ouest du pays. Cela a eu des conséquences importantes pour les fournisseurs de services, qui ont dû avoir recours à des pratiques qui peuvent faire augmenter le risque. Comme il faut beaucoup de temps pour obtenir les habilitations de sécurité, il arrive que les candidats au poste d'agent de contrôle trouvent un autre emploi. Les fournisseurs de services des aéroports touchés doivent constamment embaucher plus de personnel que nécessaire et soumettre des formulaires de demande d'habilitation de sécurité pour un plus grand nombre d'employés qu'ils n'en ont besoin pour leurs opérations de contrôle. Cela exerce des pressions sur le système de formation qui est déjà mis à rude épreuve. Les agents de contrôle qui demeurent en poste reçoivent peu de formation pour se tenir à jour.

En plus du taux de roulement élevé des agents de contrôle, un certain nombre de fournisseurs de services de contrôle ont dû être remplacés

pour diverses raisons, ce qui perturbe les opérations de contrôle. L'ACSTA a admis qu'elle devait renforcer ses analyses de la capacité des fournisseurs de services de contrôle éventuels. Au moment de sa création, l'ACSTA a repris les contrats de fournisseurs de services qui avaient été conclus avec les transporteurs aériens. L'ACSTA pourrait souhaiter réviser ses analyses des solutions possibles pour la prestation des services de contrôle.

Le contrôle des non-passagers est un autre aspect préoccupant. Les mesures de sûreté exigent que l'ACSTA contrôle les non-passagers aléatoirement à tous les points d'accès aux zones réglementées. L'ACSTA n'effectue pas de contrôle aux points d'accès aux zones réglementées qui se trouvent à l'extérieur des terminaux aériens des aéroports. Le nombre limité de points de contrôle fixes pour le contrôle au hasard des non-passagers et le fait que les points de contrôle « mobiles » sont aléatoires permettent aux non-passagers d'éviter les contrôles.

L'ACSTA est en train d'établir, à l'intention des non-passagers, un laissez-passer biométrique pour les zones réglementées, appelé carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR). Les retards dans la mise en place de ce laissez-passer font augmenter le risque. L'ACSTA a de la difficulté à obtenir des aéroports qu'ils acceptent de mettre en œuvre la CIZR, en partie parce que Transports Canada n'a pas terminé l'élaboration du règlement relatif à cette carte.

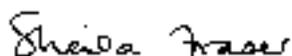
Les résultats des essais d'infiltration * * *. Ces essais, qui sont réalisés par des inspecteurs de Transports Canada, mesurent le taux de non-détection des objets interdits par les agents de contrôle. Dans la plupart des cas d'essais d'infiltration ratés, les gestionnaires régionaux de l'ACSTA n'ont pas fait savoir à l'Administration centrale ni à Transports Canada si des plans d'action avaient été mis en œuvre pour améliorer le rendement des agents de contrôle, alors que les procédures normalisées d'exploitation en vigueur pendant notre examen l'exigeaient.

L'ACSTA a établi diverses mesures et certaines cibles de rendement, mais il est difficile de voir le lien entre celles-ci et son mandat qui est d'assurer un contrôle efficace et uniforme, et dans l'intérêt public. L'ACSTA n'a pas non plus défini comment elle fait face aux compromis inhérents à son mandat. L'évaluation du rendement par rapport à des cibles et la communication des résultats sont particulièrement importantes dans cet environnement où le non-respect d'une cible de rendement pourrait avoir des conséquences graves pour le public.

À notre avis, compte tenu de l'importance des lacunes mentionnées ci-dessus et selon les critères établis pour l'examen, l'ACSTA n'a pas l'assurance raisonnable exigée par la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Les pages suivantes du présent rapport donnent un aperçu des activités de l'ACSTA et des informations plus détaillées sur nos constatations, nos recommandations et nos conclusions.

La vérificatrice générale du Canada,



Sheila Fraser, FCA

Ottawa, Canada

Le 31 août 2006

Aperçu de l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien

Contexte Au début des années 1970, à la suite d'une série de détournements d'avion, les pays membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale adoptaient une disposition exigeant que chaque pays désigne une autorité pour la protection de l'aviation civile contre les interventions illicites. Le gouvernement du Canada a désigné Transports Canada comme son autorité. En 1972, le *Code criminel* du Canada était modifié pour que l'embarquement d'armes offensives et de substances explosives à bord des aéronefs devienne des infractions. Des dispositions sur la sûreté du transport aérien ont été ajoutées à la *Loi sur l'aéronautique* en 1973, et des règlements ont été pris pour exiger que les transporteurs aériens mettent en place des programmes de sûreté.

La *Loi sur l'aéronautique* a été révisée en profondeur après l'attentat terroriste à la bombe sur le vol 182 d'Air India en 1985. Un contrôle plus rigoureux des passagers et des bagages de cabine, l'inspection physique des bagages enregistrés, la mise en service d'appareils à rayons X supplémentaires pour le contrôle radioscopique des bagages de cabine, de détecteurs manuels d'objets métalliques et de portiques de détection des objets métalliques faisaient partie des mesures adoptées.

En réaction aux événements du 11 septembre 2001, le gouvernement fédéral a affecté, dans son budget de décembre 2001, 2,2 milliards de dollars sur cinq ans pour renforcer la sûreté du transport aérien. Il a créé notamment l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA) et l'a chargée d'assurer le contrôle des passagers et des bagages et de contribuer au maintien de l'ordre dans les aéroports. Sur les 2,2 milliards de dollars affectés à la sûreté du transport aérien, la création et le fonctionnement de l'ACSTA ont exigé 1,942 milliard de dollars. Le montant restant a servi à financer toutes les autres améliorations à la sûreté du transport aérien.

Mandat L'ACSTA est une société d'État qui a été créée le 1^{er} avril 2002. Elle est responsable des services essentiels de sûreté aérienne dans 89 aéroports désignés au Canada. L'ACSTA fait rapport au Parlement par l'entremise du ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités. L'ACSTA a défini sa mission comme étant « de protéger le public en assurant la sûreté des aspects critiques du système de transport aérien tels que désignés par le gouvernement ». L'autorisation législative de l'ACSTA est la *Loi sur l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* (la *Loi sur l'ACSTA*).

Selon la *Loi sur l'ACSTA*, le mandat de la société est de prendre, soit directement, soit par l'entremise d'un fournisseur de services de contrôle, les mesures nécessaires pour assurer un contrôle efficace des personnes — ainsi que des biens en leur possession ou sous leur contrôle, et des effets personnels ou des bagages qu'elles confient à une compagnie aérienne en vue de leur transport — qui ont accès, par des points de contrôle, à un aéronef ou à une zone réglementée. Les zones réglementées sont les zones désignées sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique* dans un aéroport désigné par les règlements ou dans tout autre endroit désigné par le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités. Aux termes de la *Loi sur l'ACSTA*, l'Administration doit veiller également à ce que le niveau de contrôle soit uniforme partout au Canada et elle doit exercer les autres attributions qui lui sont confiées dans l'intérêt public et en tenant compte des intérêts des voyageurs.

La *Loi sur l'ACSTA* confie à l'Administration les responsabilités suivantes en matière de sécurité :

- le contrôle des passagers et de leurs bagages de cabine;
- le contrôle des bagages enregistrés;
- la possibilité de conclure des ententes avec le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ou la GRC pour la prestation de services à bord des aéronefs et de payer pour ces services;
- la possibilité de conclure des ententes avec les aéroports pour contribuer aux coûts des services de police.

En outre, après l'adoption de la *Loi sur l'ACSTA*, le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités a confié à l'Administration, en novembre 2002, la responsabilité du contrôle des non-passagers (les employés des aéroports et les membres des équipages qui ont accès aux zones réglementées) et de la mise en œuvre d'une carte d'identité biométrique pour les zones réglementées.

Aux termes de la *Loi sur l'ACSTA*, l'Administration effectue des paiements à la GRC pour que celle-ci place des agents de la sûreté aérienne à bord de certains vols commerciaux pour réduire la possibilité qu'une personne non autorisée prenne le contrôle d'un aéronef commercial canadien. Il s'agit du Programme canadien de protection des transporteurs aériens. L'ACSTA a conclu des ententes avec les administrations aéroportuaires (appelées ententes de contribution aux services de police des aéroports) pour contribuer aux coûts des services de police des aéroports qui touchent la sûreté du transport aérien.

Pour effectuer les contrôles, l'ACSTA a choisi d'attribuer des contrats à des fournisseurs de services de contrôle indépendants (fournisseurs de services de contrôle) qui sont spécialisés dans la prestation de services de sûreté et de contrôle. L'ACSTA a la responsabilité d'établir des critères régissant les compétences, la formation et le rendement des agents de contrôle, qui doivent être aussi rigoureux que le prévoient les règlements. L'ACSTA est également chargée de certifier que les agents de contrôle employés par les fournisseurs de services de contrôle satisfont aux normes de rendement.

Rôle de Transports Canada dans la sûreté aérienne en ce qui touche l'ACSTA

Transports Canada est le responsable de la sécurité du système de transport aérien et joue un rôle de premier plan dans la sécurité du public voyageur. Transports Canada collabore avec les ministères fédéraux dont les programmes et les services influent sur les activités de transport.

Le Ministère établit et met en œuvre des lois, des règlements, des normes de rendement et des politiques. Par exemple, dans le secteur du transport aérien, il :

- établit les règles et les normes relatives à la sûreté que les transporteurs aériens et les installations de transport, comme les exploitants d'aéroport, doivent appliquer, et que l'ACSTA doit appliquer pour le contrôle des passagers et de leurs bagages;
- détermine les lieux où la sûreté doit être assurée en désignant des aéroports par le *Règlement sur la désignation des aérodromes*;
- établit la liste des objets interdits que les agents doivent empêcher d'entrer dans les zones réglementées des aéroports;
- détermine les normes de rendement de l'équipement et établit et tient la liste des systèmes et de l'équipement qui ont la capacité démontrée de répondre aux normes de rendement pour le contrôle et qui correspondent aux normes internationales;
- représente le gouvernement du Canada à l'étranger pour les questions de sécurité du transport et collabore avec ses partenaires internationaux pour assurer l'harmonisation et la coordination du *Règlement canadien sur la sûreté du transport aérien* avec ceux des autres pays;
- analyse les renseignements de sécurité ayant trait au transport et partage cette information avec certains secteurs du réseau de sécurité aérienne, par exemple l'ACSTA.

L'examen spécial n'a pas remis en question le mandat de l'ACSTA, mais a plutôt porté sur l'évaluation des systèmes et des pratiques de

**Activités de l'Administration
canadienne de la sûreté
du transport aérien**

l'ACSTA conformément à son mandat et aux règlements qui régissent le système de sûreté du transport aérien.

L'ACSTA est une jeune société d'État qui a été créée en 2002. L'ACSTA a repris les contrats conclus avec 15 entreprises du secteur privé pour assurer les services de contrôle des passagers et de leurs bagages dans 89 aéroports de toutes les régions du Canada. Elle a mis en place un système de détection des explosifs pour le contrôle des bagages enregistrés (CBE) dans les 89 aéroports désignés, au moyen d'un mécanisme de remboursement des paiements aux administrations aéroportuaires. L'ACSTA a mis en œuvre un contrôle aléatoire des non-passagers (CNP), soit les équipages de vols, les préposés à l'entretien, les préposés aux bagages et les traiteurs, dans les 29 aéroports de classe I et de classe II. Chaque année, l'ACSTA contrôle 37 millions de passagers, environ 800 000 non-passagers et 60 millions de bagages enregistrés.

La carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR), un système de laissez-passer biométrique pour tous les non-passagers des aéroports qui ont accès aux zones réglementées, a été mise en œuvre et est opérationnelle dans sept aéroports de classe II et un aéroport de classe I, mais tous les non-passagers ne sont pas encore inscrits. La mise en œuvre dans les 21 autres aéroports de classe I et de classe II est en cours. À la fin de juin 2006, 34 p. 100 de la population cible était inscrite. L'ACSTA s'est fixé comme objectif de terminer, en décembre 2006, la mise en œuvre de la CIZR dans les bâtiments des terminaux touchés. Par la suite, l'Administration commencera à contrôler l'accès au moyen des CIZR dans le périmètre externe des terminaux des aéroports.

Depuis qu'elle est responsable des opérations de contrôle, l'ACSTA a créé un nouvel uniforme pour uniformiser l'apparence des agents de contrôle dans les aéroports et a augmenté de beaucoup le salaire horaire minimum versé aux agents de contrôle. (Le salaire moyen, négocié avec les fournisseurs de contrôle, est maintenant d'environ 15 \$ l'heure.) Elle a aussi mis sur pied un programme national de formation et de certification à l'intention de tous les agents de contrôle. Chaque agent de contrôle doit suivre deux cours appelés Fondements 1 et Fondements 2, d'une durée d'une semaine chacun. D'autres cours sont offerts sur le contrôle des bagages enregistrés et le contrôle des non-passagers ainsi que pour les chefs de point de contrôle (superviseurs de première ligne).

En août et en septembre 2005, l'ACSTA a lancé l'initiative « Partageons la vision » pour faire bien comprendre sa mission et

rendre les agents de contrôle fiers de leur travail. Les cadres supérieurs de l'ACSTA ont fait une tournée de 12 aéroports du pays, ont fait des exposés et ont tenu des rencontres avec les agents de contrôle pour connaître leurs préoccupations et leurs suggestions en vue d'améliorer le système. Les commentaires reçus lors de cette initiative ont donné lieu à l'installation de tableaux de formation décrivant les divers mécanismes explosifs improvisés, dans les salons des agents de contrôle, et d'affiches indiquant que le comportement grossier de la part des passagers ne serait pas toléré, aux points de contrôle préembarquement. Un site Web a aussi été créé pour les agents de contrôle et des changements ont été apportés aux uniformes.

Financement

Le 31 mars 2006, l'ACSTA avait des actifs d'environ 632 millions de dollars et des passifs de quelque 615 millions de dollars. L'équipement de contrôle représentait environ 500 millions de dollars ou 79 p. 100 des actifs. Le financement d'immobilisations reportées était l'élément de passif le plus important. Les passifs comprennent aussi une somme de 12 millions de dollars due aux administrations aéroportuaires.

Le financement de l'ACSTA provient entièrement de crédits sur le Trésor. En 2005-2006, elle a utilisé des crédits totalisant 425 millions de dollars pour ses dépenses d'exploitation et d'immobilisations. Dans le budget de 2001, le gouvernement a annoncé l'imposition de droits pour la sécurité des passagers du transport aérien (DSPTA). Tous les passagers doivent payer ces droits (422 millions de dollars en 2003-2004) qui sont versés au Trésor. Un état financier distinct est préparé pour les DSPTA et vérifié par la vérificatrice générale à la demande du ministre des Finances. La dernière vérification a été effectuée pour l'exercice terminé le 31 mars 2004.

Dans le budget fédéral de 2006, le gouvernement a octroyé 133 millions de dollars de plus sur deux ans pour aider l'ACSTA à faire face aux pressions exercées par l'augmentation des flux de passagers sur ses opérations, dont nous traitons ci-dessous.

Défis auxquels fait face l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien

L'ACSTA est une nouvelle société d'État très visible. Elle a indiqué qu'elle faisait face à des pressions du public, du gouvernement canadien et des partenaires internationaux du Canada, notamment l'Administration de la sûreté des transports des États-Unis, pour assurer un contrôle efficace. L'ACSTA décrit ses défis comme suit :

Contrôle dans un environnement à risque élevé. Les attaques à la bombe à Londres, en juillet 2005, ont montré que les terroristes continuaient de cibler les réseaux de transport. Le mandat de l'ACSTA consiste à contrôler les passagers, leurs bagages et les

non-passagers afin d'empêcher que tout objet menaçant puisse être embarqué à bord des aéronefs dans les aéroports désignés. Un seul objet menaçant à bord suffit pour qu'un désastre se produise. Même si la vaste majorité des passagers ne constituent pas de menaces, le personnel de contrôle doit demeurer vigilant en tout temps.

Gestion des fournisseurs de services. L'ACSTA assure le contrôle en ayant recours à 13 fournisseurs de services différents qui assurent, à contrat, les services de contrôle dans les 89 aéroports désignés. L'ACSTA doit prendre, envers les fournisseurs de services, des engagements financiers qui tiennent compte des augmentations des salaires et des avantages versés aux agents de contrôle en fonction du marché. La supervision nécessaire pour assurer un contrôle de grande qualité et uniforme fait partie des défis à relever.

Augmentation des volumes de passagers. Selon les prévisions de Transports Canada, le taux de croissance annuel moyen des passagers au cours de la période de 2002 à 2017 dans les aéroports de classe I sera de 3 à 4 p. 100 par année. Le financement de l'ACSTA n'est pas directement fonction du volume des passagers. Les administrations aéroportuaires et les compagnies aériennes exercent continuellement des pressions sur l'ACSTA pour qu'elle contrôle les passagers plus rapidement. Cependant, l'ACSTA doit constamment respecter les exigences minimales de sûreté établies par les règlements.

Autres contraintes budgétaires. Le contrôle des bagages enregistrés, y compris l'achat et l'intégration de l'équipement de détection des explosifs, avait été mis en œuvre dans tous les aéroports le 31 décembre 2005. Les administrations aéroportuaires ont financé cette initiative et l'ACSTA les a ensuite remboursées. Avec la mise en place de ce nouvel équipement, l'ACSTA doit absorber des coûts de formation et d'entretien plus élevés. Avec l'agrandissement de plusieurs aéroports importants, il faut un plus grand nombre d'agents de contrôle, ce qui impose des contraintes budgétaires supplémentaires.

Constatations et recommandations

Gouvernance d'entreprise

La gouvernance d'entreprise s'entend du cadre de systèmes, de pratiques et de structures pour surveiller la direction et la gestion d'une organisation, de manière à ce qu'elle puisse s'acquitter de son mandat et atteindre ses objectifs. Nous nous attendions à ce que l'ACSTA ait un cadre de gouvernance qui fonctionne bien et qui réponde aux attentes établies par les pratiques exemplaires pour l'intendance des

conseils d'administration, les relations avec l'actionnaire et la communication avec le public.

Le régime de gouvernance de l'ACSTA comprend le Conseil d'administration, le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités, Transports Canada et le Conseil du Trésor. Transports Canada est chargé de concevoir le système de sûreté du transport aérien ainsi que les politiques et règlements dans ce domaine. L'ACSTA rend compte au Parlement par l'entremise du ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités et doit fonctionner dans le cadre du *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*. De plus, le Conseil du Trésor exerce un rôle de surveillance en approuvant le plan d'entreprise et le financement annuel de l'ACSTA.

Le Conseil de l'ACSTA est composé de 11 administrateurs, y compris le président. Parmi ses administrateurs, quatre représentent l'industrie — deux sont nommés par les membres de l'Association du transport aérien du Canada et deux, par les membres du Conseil des aéroports du Canada. Le Conseil est responsable de l'administration de l'ACSTA et rend compte au Parlement par l'entremise du ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités.

Relations entre l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et l'organisme qui la réglemente

Le contrôle de la sûreté assuré par l'ACSTA est régi par les règlements élaborés par Transports Canada et approuvés par le gouverneur en conseil. Cependant, l'ACSTA ne veut pas que ses activités soient limitées par ce mandat restreint. L'ACSTA estime ne pas avoir suffisamment de flexibilité pour mener ses opérations, choisir l'équipement nécessaire ou affecter le personnel de contrôle. Voici quelques exemples de situations où cela est le cas, selon l'ACSTA.

L'ACSTA considère que l'une de ses priorités est d'avoir un accès plus grand aux renseignements de sécurité. Le milieu de la sécurité et du renseignement du Canada se compose de Transports Canada et de plusieurs autres organismes comme la GRC et le SCRS, mais il ne comprend pas l'ACSTA. Transports Canada transmet des renseignements à l'ACSTA. Cependant, l'ACSTA a déclaré qu'elle doit avoir directement accès aux renseignements de sécurité et que cela est primordial pour qu'elle puisse faire son travail de manière efficace. Elle a embauché deux employés pour regrouper et analyser les renseignements de sécurité. Ces employés préparent des fiches quotidiennes et des rapports hebdomadaires de renseignements à l'intention de la haute direction de l'ACSTA.

Le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne* pris par Transports Canada contient des instructions explicites à suivre (par exemple, une ligne de contrôle doit comporter un minimum de trois agents de contrôle si elle est équipée d'un portique de détection d'objets métalliques), plutôt que d'être fondé sur les résultats et de mettre l'accent sur les conséquences ultimes prévues. L'ACSTA estime avoir besoin d'une plus grande flexibilité opérationnelle pour remplir son mandat. Par exemple, elle aimerait utiliser des chiens pour détecter les explosifs dans les aéroports. Cependant, l'ACSTA n'est pas autorisée, par le cadre réglementaire actuel, à fouiller les personnes et leurs effets personnels en se servant de chiens. L'ACSTA aimerait également réduire à moins de trois le nombre d'agents de contrôle de chaque ligne de contrôle dans les petits aéroports. Le *Règlement* ne le lui permet pas.

Selon le mandat actuel de l'ACSTA, les agents de contrôle doivent exécuter un ensemble précis de procédures pour détecter les objets interdits et empêcher qu'ils soient introduits dans les zones réglementées des aéroports. À l'heure actuelle, les agents de contrôle mettent l'accent sur les objets et tous les passagers sont traités de la même façon. Cependant, l'ACSTA veut adopter des techniques d'observation du comportement afin que les agents de contrôle puissent identifier les passagers qui pourraient devoir faire l'objet d'un contrôle plus poussé. L'ACSTA n'est pas autorisée, par le cadre réglementaire actuel, à utiliser de telles techniques.

L'ACSTA estime que la lutte contre le terrorisme est un aspect essentiel de son travail. Cela ressort clairement dans les documents de l'ACSTA. Transports Canada a déclaré que les responsabilités actuelles de l'ACSTA, aux termes de son mandat, ne comprennent pas expressément l'antiterrorisme.

Transports Canada a la responsabilité d'établir la liste des équipements qui ont la capacité démontrée de répondre aux normes de rendement désignées ou de les dépasser. L'ACSTA ne peut utiliser que les équipements qui se trouvent sur cette liste. L'ACSTA estime qu'elle devrait être en mesure de faire de la recherche, de mener des tests, d'évaluer et de choisir elle-même ses équipements de contrôle, et qu'elle devrait avoir les ressources financières pour le faire.

Transports Canada a le mandat de déterminer si la norme de base pour détecter les objets interdits et empêcher leur introduction dans les zones stériles des aéroports est respectée. Il vérifie le respect de cette norme en partie en menant des essais d'infiltration. Les inspecteurs de Transports Canada essaient de passer des objets semblables à des objets menaçants ou des objets menaçants désactivés, comme des couteaux,

des fusils et des explosifs, aux lignes de contrôle des passagers. De fortes divergences d'opinions ont surgi entre Transports Canada et l'ACSTA sur ce qui constitue un essai d'infiltration « qui est un échec » ou « qui est une réussite ». Ces divergences portent sur l'intervenant qui a identifié l'objet menaçant et sur la question de savoir si l'agent de contrôle a suivi les procédures appropriées pour le détecter.

En mai 2006, Transports Canada a informé l'ACSTA qu'elle était autorisée à mener ses propres essais d'infiltration, avec certains objets, pour assurer le contrôle de la qualité, dans la mesure où cela ne se faisait pas dans les zones réglementées. Cependant, selon la *Loi sur l'aéronautique*, seuls les inspecteurs de Transports Canada sont autorisés à passer des objets interdits à la ligne de contrôle des zones réglementées. L'ACSTA estime qu'elle doit effectuer des essais d'infiltration de toutes sortes pour obtenir l'assurance que ses systèmes fonctionnent de manière optimale.

Le fait que l'ACSTA n'accepte pas les limites de son mandat et le cadre de réglementation des opérations de sûreté a affecté ses rapports avec Transports Canada. Cela a aussi retardé l'approbation du plan d'entreprise de l'ACSTA, comme nous l'expliquons dans la section sur la planification stratégique qui suit. Les efforts et l'attention consacrés à aplanir ces différences seraient plus utiles aux opérations de contrôle.

Transports Canada est en voie d'adopter un régime de réglementation davantage axé sur les résultats et a indiqué qu'il faudrait auparavant que l'ACSTA prépare de solides analyses de rentabilisation en vue de démontrer la valeur des méthodes de rechange pour la sécurité, ainsi que des attentes en matière de rendement et des mesures connexes bien définies, sur lesquelles les parties pourraient s'entendre. Certaines décisions de principe pourraient devoir être revues par le Ministre et le Cabinet.

À notre avis, il est essentiel que les problèmes qui perdurent entre l'ACSTA et Transports Canada soient réglés. Le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités aura la possibilité de se servir des résultats du prochain rapport du comité d'examen de la *Loi sur l'ACSTA* pour déterminer si le régime actuel de gouvernance doit être maintenu.

Amélioration des pratiques de gouvernance du Conseil

Le Conseil d'administration, qui compte des représentants de l'industrie, joue un rôle important dans la surveillance de

l'Administration et son orientation. Cependant, le Conseil de l'ACSTA doit améliorer plusieurs aspects de ses pratiques de gouvernance conformément aux pratiques exemplaires actuelles — pratiques déjà adoptées par la plupart des conseils d'administration des autres grandes sociétés d'État. Voici les aspects qui doivent être améliorés :

Séparation de la gouvernance et de la direction. Au cours de la période du 1^{er} janvier 2005 au 7 avril 2006, le Conseil d'administration et ses comités ont participé au total à 54 réunions. L'ACSTA était une société d'État relativement nouvelle, dans un milieu très actif, et le Conseil a dû exercer des fonctions de gestion pour régler des questions particulières. Cependant, au fur et à mesure que l'ACSTA prendra de l'expérience, le Conseil devrait redéfinir la démarcation entre la surveillance qu'il exerce et les responsabilités de la direction.

Amélioration des lignes directrices et des procédures existantes sur les valeurs et l'éthique. Les événements survenus dans le secteur privé et le secteur public ont fait ressortir le besoin d'établir et d'entretenir une culture où les valeurs et l'éthique sont prises au sérieux. L'ACSTA s'est dotée d'un code sur les conflits d'intérêts pour les membres du Conseil d'administration. En 2005, seulement deux administrateurs ont signé une déclaration de conflits d'intérêts. En 2006, les administrateurs n'ont signé une déclaration qu'après que nous ayons demandé à voir les déclarations signées. Normalement, les déclarations de ce genre sont signées chaque année. Conformément aux pratiques exemplaires, l'Administration pourrait renforcer les pratiques attendues des membres du Conseil en se dotant d'un code de déontologie plus vaste qui porterait notamment sur les relations avec son organisme de réglementation et le traitement de l'information confidentielle.

Une meilleure supervision de la fonction de vérification interne. Les responsabilités du Comité de vérification comprennent la surveillance des comptes, des dossiers, des contrôles financiers et de gestion, et des systèmes et pratiques d'information de l'organisme. De plus, le Comité de vérification joue un rôle essentiel à l'égard de la fonction de vérification interne. Cependant, seules quelques-unes des vérifications internes prévues ont été réalisées. Le Comité de vérification n'a pas approuvé le plan de vérification interne. La fonction de vérification interne relève directement du président, ce qui est conforme aux pratiques exemplaires.

Évaluation de l'efficacité du Conseil. Les Lignes directrices du Conseil du Trésor sur la gouvernance indiquent que le « conseil devrait élaborer

un processus permettant d'évaluer annuellement son efficacité de même que celle de ses comités et de chaque administrateur ». Jusqu'à maintenant, il n'y a pas eu d'évaluation; cependant, l'ACSTA a indiqué qu'elle prenait des mesures pour le faire.

Mise à jour du profil de compétences du Conseil. Le profil de compétences du Conseil est une grille qui compare les compétences, les caractéristiques et l'expérience souhaitables pour les membres du Conseil aux compétences réelles des membres. Nous avons remarqué que le profil de compétences du Conseil est désuet et qu'il ne comprend pas tous les membres actuels du Conseil.

Mesures proactives pour doter tous les postes d'administrateurs. En mai 2006, l'ACSTA a fait parvenir une lettre au Ministre pour l'informer de deux vacances au Conseil (dont un poste de représentant de l'industrie). De plus, un mandat avait expiré en septembre 2005 et trois mandats devaient expirer en juillet 2006. Pour être efficace, il est essentiel que le Conseil soit complet. Même si c'est le gouverneur en conseil, sur la recommandation du Ministre, qui nomme les membres du Conseil, le Conseil d'administration de l'ACSTA pourrait prendre des mesures proactives pour veiller à ce que les postes vacants du Conseil soient pourvus rapidement et à ce que les membres nommés soient compétents. Ce problème n'est pas propre à l'ACSTA.

Recommandations

Les tensions entre l'ACSTA et Transports Canada doivent être réglées, peut-être dans le cadre de la révision du mandat de l'Administration.

Réponse de l'ACSTA. *La direction reconnaît qu'avec l'évolution de l'organisme, l'ACSTA doit continuer de travailler avec le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités ainsi que Transports Canada pour veiller à ce que les rôles et les responsabilités soient bien définis et communiqués au personnel de première ligne. Par exemple, l'ACSTA pourrait retrouver la souplesse nécessaire à la réalisation de son mandat en clarifiant ses rôles et responsabilités. Cependant, en tant qu'organisation gouvernementale clé dans le domaine de la sûreté, l'ACSTA et les membres de la haute direction, à titre de gestionnaires responsables, ont l'obligation de signaler à l'organisme de réglementation les améliorations ou les lacunes relatives au système de sûreté du transport aérien. La direction de l'ACSTA considère que la relation avec Transports Canada n'a jamais compromis la sécurité des voyageurs, mais qu'elle a en fait mené à des améliorations opérationnelles.*

Le Conseil devrait faire les changements suivants de sorte que les pratiques de gouvernance de l'ACSTA correspondent aux pratiques exemplaires :

- Revoir la supervision qu'il exerce pour veiller à ce qu'elle n'empiète pas sur les responsabilités de la direction.

Réponse de l'ACSTA. *Bien que le Conseil soit d'accord avec les suggestions du BVG, les procès-verbaux des réunions du Conseil et des comités pendant la période visée appuient la position du Conseil selon laquelle il a exercé ses fonctions de gouvernance en conformité avec son rôle sans empiéter sur les responsabilités de la direction. L'établissement de l'organisme a nécessité de la part du Conseil une plus grande intervention, laquelle évoluera avec la maturité de l'organisme. Les rôles et responsabilités du Conseil d'administration de l'ACSTA sont d'ailleurs bien définis et figurent dans la trousse d'orientation remise à chaque nouveau membre du Conseil.*

- Mettre à jour son profil de compétences.

Réponse de l'ACSTA. *Le Conseil est d'accord. L'organisme possède un profil de compétences à jour pour les membres du Conseil, sauf pour les membres les plus récents.*

- Veiller à ce que tous ses membres signent chaque année une déclaration sur les conflits d'intérêts.

Réponse de l'ACSTA. *Le Conseil est d'accord. Bien que le Code régissant les conflits d'intérêts du Conseil ne requière pas « expressément » la signature d'une déclaration annuelle par chacun de ses membres, l'ACSTA instaurera cette pratique. Depuis juin 2006, tous les membres du Conseil ont signé une déclaration sur les conflits d'intérêts.*

- Établir un code de déontologie devant être signé par tous les administrateurs du Conseil.

Réponse de l'ACSTA. *Le Conseil est d'accord. Par contre, il est important de souligner que le Conseil a adopté et signé un Code régissant les conflits d'intérêts qui tient compte de la conformité aux devoirs du Conseil, des conflits d'intérêts, des exigences de l'après-mandat et de la façon de régler les conflits. Le Conseil s'est penché sur la différence entre un « code de conduite » et le Code régissant les conflits d'intérêts. Le Conseil considère que le code actuel reflétait les meilleures pratiques en vigueur au moment de son adoption et il effectuera un examen annuel des meilleures pratiques existantes dans le but d'apporter des améliorations, s'il y a lieu.*

- Veiller à ce que le Comité de vérification du Conseil approuve le plan de vérification interne.

Réponse de l'ACSTA. *Le Conseil est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. Le plan de vérification interne a été approuvé lors de la réunion du Comité de vérification du 12 septembre.*

- Évaluer chaque année le rendement de ses membres.

Réponse de l'ACSTA. *Dans le procès verbal de mars 2006, le Conseil convient de procéder à une autoévaluation. Des plans sont en cours pour effectuer la première évaluation au cours de l'exercice 2006-2007. Compte tenu des changements considérables dans la composition du Conseil au cours des deux dernières années, il faut allouer suffisamment de temps à la tenue d'une évaluation éclairée.*

- Déployer plus d'efforts pour que les postes vacants soient pourvus.

Réponse de l'ACSTA. *Le Conseil est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. Le Conseil s'est penché sur la question des nominations en suspens, et des recommandations ont été régulièrement adressées par écrit au Ministre pendant la période visée. Pour ce qui est des nominations des représentants de l'industrie, les associations qui nomment les membres du Conseil ont fait preuve de diligence pour formuler à temps leurs recommandations au Ministre.*

Planification stratégique

La planification stratégique sert à définir ce qu'est une organisation — ce qu'elle fait et pourquoi elle le fait — dans une perspective d'avenir. Nous nous attendions à ce que l'ACSTA ait des orientations stratégiques clairement définies, des buts précis et mesurables, et des objectifs qui lui permettent de s'acquitter de son mandat législatif. Ses orientations et objectifs stratégiques devraient tenir compte des risques recensés ainsi que de la nécessité de contrôler et de protéger ses actifs et de gérer ses ressources de manière économique et efficiente.

Orientation du plan d'entreprise

Le plan d'entreprise doit être préparé au niveau stratégique et constituer « la pierre angulaire du régime de responsabilisation adopté par le Parlement à l'égard des sociétés d'État », selon les Lignes directrices pour la préparation des plans d'entreprise du Conseil du Trésor. Les sociétés établissent, dans leur plan d'entreprise, leurs objectifs prioritaires et indiquent la provenance des ressources pour les réaliser.

Nous avons constaté que le plan d'entreprise n'est pas encore le document stratégique qu'il pourrait être. Il contient énormément de

détails sur les opérations, ainsi que des activités projetées que l'ACSTA considère comme « mineures ». L'ACSTA a indiqué que Transports Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont exigé certains de ces détails car ils veulent comprendre comment l'ACSTA met en œuvre ses nouveaux programmes.

Les plans d'entreprise de l'an dernier et de cette année contiennent peu d'information sur les stratégies précises de l'ACSTA à l'égard du contrôle. L'ébauche de plan d'entreprise 2006-2007 à 2010-2011 contient * * *. À part ces aspects, il est peu question de stratégie dans le plan.

Retards dans l'approbation du plan d'entreprise

L'ACSTA rend compte au Parlement par l'entremise du ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités. C'est donc le Ministre qui recommande le plan d'entreprise au gouverneur en conseil en vue de son approbation. La Direction générale de la sécurité et des préparatifs d'urgence de Transports Canada étudie le plan d'entreprise après que le Ministre l'a reçu. Cette direction générale est également chargée des politiques et de la réglementation qui régissent le contrôle de la sûreté, par l'entremise de divers directeurs.

Transports Canada a indiqué que les tentatives de l'ACSTA pour inclure, dans ses plans d'entreprise (2004-2005 à 2008-2009, 2005-2006 à 2009-2010 et 2006-2007 à 2010-2011), des initiatives visant à obtenir une plus grande flexibilité opérationnelle et un accès accru aux renseignements, sans en avoir obtenu l'autorisation, comptent parmi plusieurs facteurs qui ont retardé l'approbation des plans d'entreprise au cours des trois dernières années. Même si l'ACSTA a soumis ses trois derniers plans d'entreprise en temps voulu, il a fallu près de neuf mois au cours des deux dernières années pour qu'ils soient approuvés. En juin 2006, le plan d'entreprise 2006-2007 à 2010-2011 n'avait pas encore été approuvé. Selon l'ACSTA, la quantité de renseignements détaillés demandés par les organismes centraux est un autre motif de retard. Ces retards importants ont contribué à l'incertitude que connaît la direction et ont laissé celle-ci pendant longtemps sans un outil de gestion important.

Dans le cadre de notre vérification de la gouvernance de l'ACSTA et de sa planification stratégique, nous avons organisé une rencontre avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). Nous avons tenté de discuter des résultats de l'étude et de l'examen critique des plans d'entreprise de l'ACSTA réalisés par le SCT. Nos questions ont porté sur le plan d'entreprise 2005-2006 à 2009-2010

et sur le projet de plan d'entreprise 2006-2007 à 2010-2011. Les représentants du SCT ont refusé de répondre aux questions portant expressément sur l'ACSTA. Ils ont indiqué que tous les documents du SCT ayant trait à l'élaboration des présentations au Conseil du Trésor sont, à leur avis, des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine, auxquels le Bureau du vérificateur général n'a pas accès. Ils ont adopté la même position à l'égard des plans d'entreprise.

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les vérificateurs du Bureau du vérificateur général ont droit d'avoir accès à l'information, aux documents et aux personnes pour s'acquitter de leurs responsabilités de vérification. Cependant, en raison des limites imposées par le SCT sur notre droit d'accès, nous n'avons pu obtenir le point de vue du SCT sur les plans d'entreprise de l'ACSTA.

La direction de l'ACSTA n'a exercé aucune influence sur les limites imposées à notre droit d'accès par le SCT.

Mesures et cibles de rendement dans le plan d'entreprise

Les Lignes directrices pour la préparation des plans d'entreprise du Conseil du Trésor indiquent que, pour chacun des objectifs précisés, il faut fixer des indicateurs et des cibles de rendement. L'ACSTA admet qu'elle doit améliorer cet aspect de ses plans. Nous avons constaté que l'ACSTA présente énormément d'information sur ses réalisations de l'exercice précédent, mais qu'elle ne compare pas ses résultats réels à son rendement prévu.

Budget d'immobilisations et employés prévus

Les Lignes directrices pour la préparation des plans d'entreprise du Conseil du Trésor indiquent que le plan d'entreprise doit comprendre des états *pro forma* pour chacun des cinq exercices suivants, y compris une description des principales immobilisations envisagées et le nombre d'employés au cours de la période de planification. L'ébauche du dernier plan d'entreprise de l'ACSTA indique seulement le nombre d'employés de l'exercice en cours et les principales immobilisations pour deux exercices.

Recommandations

- Le plan d'entreprise de l'ACSTA doit décrire la stratégie adoptée par l'Administration pour mener ses opérations de contrôle de manière efficace, uniforme et dans l'intérêt public, tout en respectant le *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord. L'ACSTA cherche toujours à élaborer un plan d'activités davantage axé sur la stratégie. L'ACSTA a préparé un Tableau de bord équilibré et des stratégies qui conviennent à un organisme en démarrage et qui permettent de veiller à ce que les opérations de contrôle soient efficaces, efficaces et effectuées dans l'intérêt du public tout en étant conformes aux règlements de Transports Canada (TC). Une grande partie de l'information détaillée contenue dans le plan d'activités a été fournie aux organismes centraux pour leur expliquer les modalités des programmes.

Avec le temps, le plan d'entreprise mettra davantage en évidence la stratégie de l'ACSTA pour réaliser le mandat qui lui a été confié en vertu de la loi (efficacité, efficacité, uniformité, dans l'intérêt du public); utilisera davantage les mesures et les objectifs de rendement existant pour comparer les résultats atteints et le rendement prévu; articulera le rendement attendu pour les objectifs stratégiques et les initiatives qui font partie de la planification quinquennale du plan d'entreprise.

- L'ACSTA doit déployer plus d'efforts pour que son plan d'entreprise soit approuvé en temps voulu.

Réponse de l'ACSTA. La direction n'est pas d'accord, car l'ACSTA a respecté toutes les échéances obligatoires liées au dépôt de son plan d'entreprise et on ne lui a jamais manifesté que les discussions liées au mandat retardaient le dépôt du plan d'entreprise. Les consultations considérables avec TC et les organismes centraux (bien avant l'échéance pour le dépôt du plan d'entreprise) ont permis à l'ACSTA de respecter ses obligations en vertu de la partie X de la LGFP et des Lignes directrices pour la préparation des plans d'entreprise du SCT avec toute la diligence requise.

Conformément à l'article II. 5 du SCT, l'ACSTA a utilisé son plan d'entreprise comme « un outil d'avertissement précoce permettant de signaler au gouvernement les développements à venir ». Plus particulièrement, l'ACSTA a « énoncé et évalué les principales manifestations et décisions anticipées auxquelles le gouvernement devra vraisemblablement donner suite au cours de la période de planification ».

- L'ACSTA doit également orienter son plan d'entreprise sur ses perspectives à plus long terme, dès que l'examen du mandat de l'ACSTA et du document de principe connexe sera terminé.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord. L'ACSTA a élaboré un plan quinquennal aux fins de considération du Cabinet, mais TC et les organismes centraux lui ont conseillé de ne soumettre qu'un plan

biennal (reflété dans le budget fédéral pour 2006). Le dépôt d'un plan biennal est justifié par le calendrier de l'examen de la Loi sur l'ACSTA et la possibilité que la réponse du Ministre ait pour conséquence de modifier le mandat de l'ACSTA. Comme les lignes directrices du SCT demandent de ne soumettre que des budgets appuyés par des énoncés budgétaires, l'ACSTA continuera de travailler en étroite collaboration avec TC et les organismes centraux à l'élaboration d'un cadre de financement durable qui se reflétera dans les prochains plans d'entreprise.

Gestion des risques

Une gestion des risques efficace permet de recenser, de communiquer, de mesurer et de gérer de manière adéquate les risques importants auxquels la société fait face pour atteindre ses principaux objectifs d'entreprise et opérationnels. Nous nous attendions à ce que l'ACSTA se soit dotée d'un cadre de gestion intégrée du risque pour relever, évaluer (par rapport à un niveau acceptable de tolérance aux risques) et contrôler les principaux risques auxquels elle fait face. Nous nous attendions à ce que le plan d'action de l'ACSTA soit établi selon le niveau de tolérance aux risques, soit communiqué efficacement et soit mis en œuvre de manière uniforme dans toute l'organisation.

La gestion des risques s'améliore

L'approche suivie par l'ACSTA pour la gestion des risques est conforme à l'approche recommandée par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le Cadre de gestion intégrée du risque. Nous avons constaté que la gestion des risques s'était améliorée depuis le cadre initial de gestion des risques présenté au Comité de vérification en 2003. L'ACSTA a cerné les principaux risques auxquels elle fait face et les a soumis à l'examen du Conseil d'administration.

Pour 2006-2007, le profil de risques de l'ACSTA comporte trois éléments :

1. une analyse environnementale pour déceler les principales menaces auxquelles l'ACSTA fait face;
2. une analyse des risques d'entreprise associés à des défaillances du système de contrôle de l'ACSTA;
3. une analyse des risques organisationnels comme les risques stratégiques et les risques financiers.

Les risques d'entreprise de l'ACSTA comprennent des questions qui sont liées à son mandat, par exemple son incapacité de porter la sûreté à un niveau supérieur à ce que prévoit la politique réglementaire, l'obligation de contrôler tous ses passagers de la même manière et l'absence de contrôle du fret commercial.

Le document classe la probabilité d'occurrence selon le risque comme étant élevée, moyenne et faible. Pour chaque risque organisationnel (classé de faible à catastrophique), le document décrit les incidences possibles. Cependant, il n'y a pas eu d'analyse des incidences possibles pour les risques associés à des défaillances du système de contrôle.

Pour chaque risque, le profil de risques pour 2006-2007 présente par ordre progressif la réponse de la direction pour éviter, transférer, écarter, atténuer ou accepter le risque. Ces catégories de réponse indiquent la tolérance aux risques de l'ACSTA à l'égard des risques cernés.

L'ACSTA possède une liste maîtresse d'initiatives de la direction, y compris des initiatives portant sur les secteurs cernés dans son profil de risques. L'ACSTA a effectué une analyse d'écarts qui a montré que quatre secteurs à risque élevé et neuf secteurs à risque moyen ne semblaient pas assortis d'une initiative correspondante dans la liste maîtresse. L'ACSTA est toujours en train de développer un système pour faire le suivi des mesures d'atténuation des risques et de leurs résultats.

L'ACSTA a entrepris un certain nombre d'évaluations distinctes des risques portant sur des fonctions précises de son organisation. Elle considère que cette approche fait partie intégrante de l'établissement d'un régime global de gestion des risques. La fonction de gestion des risques vise à renseigner les gestionnaires de l'ACSTA sur la façon d'intégrer les stratégies d'atténuation des risques à leur processus de planification des activités, de manière à gérer les risques cernés.

Recommandation

- L'ACSTA doit mieux intégrer ses stratégies de gestion des risques aux opérations en veillant à rendre compte clairement des résultats obtenus, en gérant tous les secteurs de risque élevé et moyen, et en donnant une meilleure formation à ses gestionnaires.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord et des mesures ont déjà été prises en ce sens. L'ACSTA a mis en place un plan d'action intégré en matière de gestion du risque pour 2006-2007. Ce plan a été fourni au BVG pendant son examen et il fait état de la formation prévue pour les gestionnaires en 2006-2007. On travaille actuellement à l'élaboration d'un processus de suivi de la gestion du risque. Tous les plans de gestion du risque ont été approuvés et examinés par le Comité de vérification.*

Opérations de contrôle

Les opérations de contrôle sont la principale responsabilité de l'ACSTA. L'ACSTA assume la responsabilité du contrôle préembarquement des passagers et de leurs bagages de cabine

depuis 2002. Auparavant, les transporteurs aériens en étaient responsables.

Nous nous attendions à ce que l'ACSTA définisse et communique efficacement les procédures de contrôle et à ce qu'elle s'assure que les procédures sont appliquées de manière uniforme au cours du processus de contrôle. Nous nous attendions aussi à ce que l'ACSTA veille à ce qu'il y ait un nombre suffisant d'agents de contrôle compétents et à ce que des mesures appropriées soient prises en temps opportun pour corriger toute déficience identifiée par Transports Canada ou par elle-même.

Les procédures d'exploitation normalisées de l'ACSTA dictent le rôle de chaque agent selon la configuration de la ligne de contrôle. Dans le cas d'une ligne de cinq personnes, les cinq rôles prescrits pour les agents de contrôle sont les suivants :

1. inspection des cartes d'embarquement,
2. fonctionnement du système de radioscopie,
3. fouille des bagages de cabine,
4. fonctionnement du système de détection de traces d'explosifs (DTE),
5. utilisation du portique de détection des objets métalliques ou du détecteur portatif d'objets métalliques.

Lorsqu'il y a moins de cinq agents à une ligne, certains de ces rôles sont combinés.

Tous les bagages de cabine doivent être radioscopés au moment du contrôle préembarquement et tous les passagers doivent passer par le portique de détection des objets métalliques. D'autres fouilles sont effectuées au besoin. De plus, les agents effectuent au hasard des fouilles des bagages radioscopés et des passagers qui passent par le portique de détection des objets métalliques, de sorte que les agents de contrôle à ces postes sont « toujours occupés »¹. L'agent de contrôle qui effectue la DTE doit aussi être « toujours occupé » à recueillir des échantillons sur les bagages et les objets, même lorsque l'agent chargé de la radioscopie ne détecte rien.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'ACSTA contrôle la présence d'explosifs dans la totalité des bagages enregistrés et ce, dans les 89 aéroports désignés du Canada. Comme l'indique le *Rapport annuel 2006* de

1. Être « toujours occupé » veut dire effectuer le contrôle nécessaire d'un passager ou d'un bagage selon les procédures normalisées d'exploitation, puis contrôler le prochain passager choisi au hasard.

l'ACSTA, les systèmes de détection des explosifs, à la fine pointe de la technologie, ont représenté pour le gouvernement un investissement d'un demi-milliard de dollars. Ces systèmes ont été mis en place avant l'échéance prévue pour répondre aux exigences internationales.

Comme nous l'avons fait observer dans le chapitre 2 du Rapport de la vérificatrice générale d'avril 2005 portant sur la sécurité nationale au Canada, les aéroports étaient chargés de la construction des projets et de l'installation des systèmes, et l'ACSTA leur a remboursé les coûts approuvés. Nous avons observé que les objectifs des projets avaient été définis clairement et qu'un système d'information permettait de surveiller le respect des échéances des projets et les coûts.

Les procédures normalisées d'exploitation de l'ACSTA précisent également comment effectuer le contrôle des bagages enregistrés. À l'heure actuelle, ce contrôle est effectué de diverses manières. Dans certains aéroports, le contrôle des bagages enregistrés se fait à la vue du public, soit avant, soit après l'enregistrement des bagages, tandis que dans d'autres aéroports, il est effectué hors de la vue du public. Les agents de contrôle des bagages enregistrés se servent de l'équipement radioscopique pour surveiller et contrôler les bagages au point de contrôle ou dans une salle de contrôle.

Le contrôle des non-passagers est effectué à certains points d'accès aux zones réglementées. Il sert à contrôler le personnel de l'aéroport ainsi que les équipages et leurs bagages. Les points de contrôle des non-passagers peuvent être fixes ou mobiles. Les points de contrôle fixes des non-passagers sont équipés d'un portique de détection des objets métalliques, d'appareils radioscopiques, de détecteurs portatifs d'objets métalliques et d'équipements de DTE. Pour le moment, les aéroports de classe I comportent six points de contrôle fixes des non-passagers. Aux autres points d'accès aux zones réglementées des aéroports de classe I et de classe II, le point de contrôle est mobile (un chariot qui est déplacé au hasard d'une porte d'accès à une autre) et est doté d'un détecteur portatif d'objets métalliques.

Les quelque 4 400 agents de contrôle sont des employés syndiqués des fournisseurs de services de contrôle. Ils sont supervisés à un premier niveau par des chefs de point de contrôle syndiqués et, à un niveau supérieur, par des superviseurs non syndiqués (ou gestionnaires de service), qui sont tous également des employés du fournisseur de services. Les opérations sont supervisées par 29 gestionnaires des régions et des opérations et 3 gestionnaires généraux de l'ACSTA.

Nous avons constaté que plusieurs aspects des opérations de contrôle doivent faire l'objet d'une attention.

Surveillance des opérations de contrôle

Nous avons constaté que la surveillance des opérations de contrôle assurée par le personnel de l'ACSTA est limitée. La surveillance exercée par les gestionnaires généraux, les gestionnaires des régions et ceux des opérations est essentielle, entre autres parce que les agents de contrôle ne sont pas des employés de l'ACSTA. La supervision de 89 aéroports par 29 gestionnaires des régions et des opérations et 3 gestionnaires généraux pose un défi. Le fait que les aéroports fonctionnent souvent 7 jours par semaine et 20 heures par jour exacerbe le problème. Au fil des ans, l'ACSTA a augmenté le nombre de gestionnaires des régions et des opérations dans les 89 aéroports pour les porter à 29, et elle cherche toujours à en arriver à un juste équilibre.

Les gestionnaires de l'ACSTA n'ont pas reçu de formation officielle sur la surveillance des opérations de contrôle. Il n'existe pas de procédures de surveillance à jour, et l'outil que les gestionnaires sont censés utiliser pour enregistrer leurs observations — le Système de collecte de données d'appels et d'incidents — n'est pas suffisamment structuré, et de nombreux gestionnaires ne l'utilisent pas. En conséquence, les gestionnaires des aéroports ne communiquent pas tous les mêmes renseignements; il est donc difficile d'établir si les agents de contrôle appliquent les procédures de la même manière. L'ACSTA doit obtenir l'assurance que les gestionnaires travaillent le plus efficacement possible pour pouvoir déterminer les ressources optimales nécessaires.

Pour aider les fournisseurs de services à surveiller la présence des agents de contrôle, l'ACSTA a fait l'essai d'un système d'affectation et de suivi des présences des agents de contrôle à l'aéroport Pierre-Elliott-Trudeau de Montréal, en 2005. Le système doit permettre d'affecter le personnel et de faire le suivi de l'information pour la facturation de manière automatisée, afin de libérer les gestionnaires pour qu'ils puissent exercer une surveillance et s'assurer de l'exactitude des factures soumises par le fournisseur de services. Une vérification de la facturation réalisée par l'ACSTA a révélé de nombreuses erreurs dans les factures qui découlaient d'erreurs dans les feuilles de temps des agents de contrôle. En raison de contraintes de temps et de budget, le nouveau système ne contient pas toutes les fonctions requises. Étant donné les avantages d'un tel système, son achèvement et sa mise en œuvre dans les aéroports de classe I doit être une priorité.

Un autre moyen pris par l'ACSTA pour faciliter la surveillance est la mise en place de la « carte intelligente ». La carte intelligente vise à

remplacer le processus d'inscription sur papier et à offrir un moyen de conserver sur place une preuve de la formation suivie par les agents de contrôle. Il s'agit d'une carte biométrique qui permettra au superviseur de vérifier si l'agent de contrôle possède les compétences nécessaires pour effectuer une tâche donnée. La source des données utilisées pour la carte intelligente est le Système de gestion de l'apprentissage.

La carte intelligente a été mise en œuvre à Halifax, en octobre 2004, et est mentionnée dans les procédures normalisées d'exploitation de l'ACSTA. La carte intelligente a été mise en œuvre dans 40 autres aéroports, mais son utilisation a été reportée en raison de problèmes de fiabilité de la technologie. L'ACSTA nous a informé que le retard était attribuable à des problèmes d'intégrité des données contenues dans le Système de gestion de l'apprentissage.

Un système de télévision en circuit fermé a été installé aux points de contrôle préembarquement de certains aéroports de classes I et II. Il fournit des images en direct au Centre des communications à Ottawa. La mise en œuvre de ce projet de surveillance du contrôle préembarquement s'est faite tout au long de 2004 et de 2005.

On prévoit l'implanter dans d'autres aéroports en 2006 et 2007.

Les coûts d'immobilisation et de fonctionnement, à la fin de l'exercice 2005-2006, s'établissaient respectivement à 3,9 millions de dollars et à 1,7 million de dollars. En 2004, l'ACSTA a soumis une évaluation préliminaire de l'incidence de ce système sur la protection des renseignements personnels au Commissariat à la vie privée.

Pour atténuer les risques relatifs à la protection des renseignements personnels, l'ACSTA a indiqué que le projet servirait à assurer la surveillance des passagers et non à surveiller le rendement au travail des employés. En conséquence, l'ACSTA ne se sert pas du système pour surveiller le rendement des agents de contrôle. Cependant, l'ACSTA se sert du système pour vérifier après coup les plaintes des passagers (par exemple, si un passager se plaint d'avoir été volé).

De plus, si des gestionnaires de l'ACSTA signalent un incident en cours avec un passager à une ligne de contrôle de l'aéroport, l'ACSTA peut se servir du système pour se rendre compte de la situation.

L'ACSTA ne tient pas de registre du nombre de fois qu'elle a utilisé la télévision en circuit fermé (TVCF) dans de telles circonstances.

Un examen de la correspondance non officielle laisse croire que le système est sous-utilisé. La direction de l'ACSTA dans les aéroports n'a pas accès à la TVCF, même si cela lui serait, à son avis, très utile.

Pénuries d'agents de contrôle

Dans certains aéroports, particulièrement dans les aéroports où la concurrence pour le personnel qualifié s'exerce en raison de la croissance de l'économie, les fournisseurs de services de l'ACSTA souffrent de pénuries chroniques de personnel. Ces pénuries découlent de la difficulté de recruter des agents de contrôle et de les garder. Cela est attribuable à divers facteurs : un marché du travail très concurrentiel dans certaines régions, le temps qu'il faut pour obtenir les habilitations de sécurité et le départ de nouveaux agents de contrôle qui trouvent d'autres emplois. En 2005-2006, le taux global de roulement était de 12 p. 100 dans les aéroports de classe I, mais il a augmenté au cours du dernier trimestre pour passer à 16,4 p. 100. Deux aéroports de classe I, Toronto et Vancouver, ont eu des taux de roulement plus bas, soit 6,5 et 3,8 respectivement. Pour la même année, le taux d'attrition des agents de contrôle dans quatre aéroports de classe I a varié de 26,4 à 34,6 p. 100. Dans trois de ces aéroports (Calgary, Edmonton et Winnipeg), cette hausse était attribuable au marché du travail très concurrentiel dans l'Ouest du pays. Les fournisseurs de contrôle de l'ACSTA ont dû avoir recours à des pratiques qui peuvent faire augmenter le risque. Ces pratiques sont les suivantes :

- Affecter moins d'agents de contrôle à une ligne de contrôle en périodes de pointe, de telle sorte qu'un agent exécute deux fonctions. Par exemple, au lieu d'affecter un agent à la détection de traces d'explosifs (DTE) et un autre à la fouille des bagages de cabine — des fonctions qui les tiennent « toujours occupés » généralement — les deux fonctions sont exécutées par un seul agent de contrôle. * * *.
- Augmenter les heures supplémentaires, ce qui fait que les agents de contrôle sont fatigués.
- Affecter les agents de contrôle qui devaient effectuer le contrôle des non-passagers au contrôle préembarquement, ce qui rend le contrôle des non-passagers moins efficace.
- Dans certains cas, les fournisseurs de services de contrôle ont déployé du personnel qui n'avait pas l'habilitation de sécurité nécessaire (agents de contrôle de niveau « 0 ») au premier poste de la ligne de contrôle. Cette pratique donne à l'agent de contrôle qui n'a pas son habilitation de sécurité une connaissance intime des opérations de contrôle de l'ACSTA.

Dans certains aéroports de l'Ouest du pays, le fournisseur de services de contrôle a fait venir du personnel d'autres aéroports, ce qui a fait

augmenter les coûts, pour faire face aux graves pénuries de personnel. Il a également offert des incitatifs à tous les agents de contrôle qui travaillent en heures supplémentaires. Lorsqu'il recrute des agents de contrôle pour faire face à la pénurie, il faut souvent beaucoup de temps pour obtenir les habilitations de sécurité. Les candidats potentiels trouvent parfois d'autres emplois au cours de la période d'attente, particulièrement dans les marchés très concurrentiels comme l'Alberta. Dans cette province, le fournisseur de services de contrôle a dû soumettre des formulaires de demande d'habilitation de sécurité pour deux fois le nombre d'employés nécessaires aux opérations de contrôle. Afin de retenir les candidats en attente de leur habilitation, l'ACSTA a créé des postes de futurs agents de contrôle de « niveau 0 », qui sont censés travailler comme préposés à l'accueil à l'extérieur de la zone réglementée.

Contrôle des non-passagers

Selon la réglementation, l'ACSTA doit effectuer le contrôle des non-passagers aux points d'accès aux zones réglementées de manière aléatoire et doit mettre l'accent sur les terminaux aériens des aéroports où le trafic des employés est plus élevé. Deux agents de contrôle et un chef de point de contrôle doivent effectuer le contrôle des non-passagers. Les aéroports de classe I ont six points de contrôle des non-passagers « fixes » qui comportent des portiques de détection d'objets métalliques. Cela veut dire que la majorité des portes d'accès aux zones réglementées ne comportent pas de points de contrôle fixes des non-passagers. Pour ces portes d'accès, l'équipe de contrôle des non-passagers se sert d'un chariot mobile équipé de détecteurs portatifs d'objets métalliques. L'équipe de contrôle des non-passagers se déplace au hasard d'une porte d'accès à une autre pour contrôler les points d'accès qui n'ont pas de portiques fixes de détection d'objets métalliques. Jusqu'à maintenant, l'ACSTA n'effectuait pas de contrôle à l'extérieur des terminaux aériens. Étant donné le petit nombre de points de contrôle fixes pour le contrôle au hasard des non-passagers et le contrôle aléatoire aux points de contrôle mobiles des non-passagers, les non-passagers peuvent se soustraire au contrôle.

Défis du recrutement

Jusqu'à récemment, l'ACSTA ne donnait pas de directives aux fournisseurs de services au sujet du recrutement des agents de contrôle, même si chaque agent de contrôle, une fois embauché, doit lire et absorber énormément de documents, posséder une bonne acuité visuelle pour identifier des objets et être en mesure de tenir une

conversation avec les passagers à la ligne de contrôle. À l'heure actuelle, il n'y a pas d'études minimales exigées et les candidats n'ont pas à passer de tests de connaissance de l'une ou l'autre des langues officielles. Les fournisseurs de services élaborent leurs propres guides d'entrevue et, dans un cas, un examen pour les candidats. Même si le recrutement est la responsabilité des fournisseurs de services, l'ACSTA est consciente qu'il serait efficace d'utiliser des outils de vérification préalable à l'emploi et est en train de mettre au point un test de reconnaissance des images radioscopiques. L'ACSTA est à faire l'essai de ce type de test dans un aéroport et compte étendre ce test aux autres aéroports.

La Commissaire aux langues officielles a mené une évaluation en 2004 et un suivi en 2005 qui ont révélé que l'ACSTA ne respectait pas la *Loi sur les langues officielles*. L'ACSTA doit obliger ses sous-traitants à respecter les clauses linguistiques de leurs contrats et trouver le moyen d'offrir des services bilingues adéquats.

Formation des agents de contrôle

Comme il doit absorber 740 pages de politiques et de procédures², chacun des 4 400 agents de contrôle a énormément à apprendre. Le système de formation est soumis à rude épreuve, étant donné les agrandissements d'aéroports, l'obligation de renouveler tous les deux ans la certification de tous les agents de contrôle et le taux de roulement des agents de contrôle dans certains aéroports, qui a réduit le niveau d'expérience dans ces aéroports.

L'ACSTA a revu son programme de formation à l'intention des nouveaux agents de contrôle en :

- réduisant le temps de formation en classe grâce à la rationalisation du contenu de la formation;
- réduisant le temps consacré à la formation en cours d'emploi grâce à l'amélioration de la qualité de la formation;
- permettant une formation plus rapide des agents de contrôle.

2. Les politiques et les procédures de contrôle préembarquement, de contrôle des bagages enregistrés et de contrôle des non-passagers sont décrites dans les procédures normalisées d'exploitation, qui comptent 517 pages, dans 79 bulletins totalisant 160 pages, dans 14 pages de directives et, en moyenne, dans 51 pages de plans opérationnels de l'ACSTA (par aéroport). De plus, Transports Canada a publié des bulletins de sécurité qui font 196 pages.

Une formation supplémentaire est donnée aux agents de contrôle qui vont être affectés au contrôle des bagages et au contrôle des non-passagers.

La formation de chef de point de contrôle a également été améliorée. Le chef de point de contrôle a un rôle essentiel à jouer dans les opérations de contrôle, en tant que superviseur de première ligne qui donne l'exemple aux agents de contrôle et qui règle les affrontements entre les passagers et les agents de contrôle lorsqu'ils se produisent. Les chefs de point de contrôle que nous avons interviewés ont signalé qu'ils avaient besoin de plus de formation en supervision. Le nouveau programme de formation des chefs de point de contrôle sera davantage axé sur les compétences personnelles comme les techniques de rétroaction efficace et de gestion des conflits.

La formation officielle de mise à jour est limitée. En 2004, les agents de contrôle n'ont reçu qu'une seule journée de formation dans le cadre d'un programme national de perfectionnement. L'ACSTA a également mis en œuvre deux programmes pour améliorer la vigilance des agents de contrôle et leur capacité d'identifier les objets présentant une menace. Le système de projection des images de menace (TIPS) est utilisé sur les appareils de radioscopie de chaque ligne de contrôle. L'ACSTA effectue une analyse des résultats par aéroport, mais non par ligne ou par agent de contrôle. Le X-Ray Tutor (XRT) est un programme de formation utilisé sur les ordinateurs situés dans une aire de formation spéciale, où les agents de contrôle s'emploient à reconnaître dans des bagages de cabine des objets menaçants de plus en plus difficiles à discerner. L'ACSTA est en train de mettre en œuvre le programme XRT dans tout le pays. Après leur formation initiale, les agents de contrôle doivent travailler 20 minutes par semaine avec le programme XRT. Les ordinateurs dotés du programme XRT ne sont pas toujours assez nombreux ou situés dans des lieux commodes. Les premiers résultats compilés par l'ACSTA montrent que le système est peu utilisé et que les agents ne progressent pas jusqu'aux niveaux plus difficiles.

Les autres formations sur le tas offertes comprennent :

- un séminaire en ligne qui explique aux chefs de point de contrôle les procédures de l'un des derniers bulletins,
- l'utilisation de bagages de formation contenant des simulacres d'objets interdits que l'on tente de passer aux points de contrôle.

L'ACSTA a également fourni à chaque aéroport un tableau de formation illustrant une gamme d'engins explosifs improvisés (EEI). * * *, les commentaires obtenus des agents de contrôle de tout le pays pendant la tournée « Partageons la vision de l'ACSTA » et les données recueillies au cours de notre examen spécial montrent que les agents de contrôle ont besoin d'une meilleure formation sur les EEI.

L'ACSTA devra veiller constamment à ce que les agents de contrôle des lignes de contrôle comprennent leurs fonctions et leurs responsabilités et qu'ils soient en mesure de s'en acquitter. Étant donné l'environnement dynamique dans lequel les agents de contrôle travaillent et la publication régulière de nouveaux bulletins pour modifier les procédures (en moyenne 20 nouveaux bulletins par année), une formation de mise à jour plus poussée s'impose. La formation de mise à jour devrait être plus vaste que la reconnaissance radioscopique des objets. Par exemple, elle pourrait comprendre les révisions apportées aux procédures normalisées d'exploitation, la détection au hasard au moyen du détecteur portatif d'objets métalliques, les techniques de fouille et l'utilisation d'objets menaçants nouveaux et différents dans les bagages de formation. Nous avons constaté que les révisions et les modifications apportées aux procédures ne sont pas communiquées de manière efficace et en temps voulu aux agents de contrôle.

L'ACSTA doit veiller également à disposer de ressources de formation adéquates. Les huit conseillers à temps plein et les neuf conseillers à contrat du service d'apprentissage et rendement de l'ACSTA qui font passer des examens de formation ou de renouvellement de la certification dans toutes les régions du pays ont des horaires très chargés. Ils donnent parfois deux cours complets en une seule journée, de 7 h à 23 h. Plusieurs d'entre eux passent jusqu'à la moitié de leurs heures de travail à se déplacer pour se rendre donner leurs cours et faire passer les examens de certification et de renouvellement de la certification dans divers aéroports. Les examens de renouvellement de la certification de nombreux agents de contrôle ont dû être reportés en raison d'une pénurie de personnel de formation. La certification des agents de contrôle doit être renouvelée tous les deux ans pour que ceux-ci puissent continuer à effectuer des fouilles de passagers et de leurs effets personnels.

Options quant aux fournisseurs de services de contrôle

Conformément à la *Loi sur l'ACSTA*, « l'Administration a pour mission de prendre, soit directement, soit par l'entremise d'un fournisseur de services de contrôle, des mesures, en vue de fournir un contrôle efficace des personnes [...] qui ont accès [...] à un aéronef ou à une

zone réglementée [...] » Le mandat indique en outre que l'Administration peut autoriser l'exploitant d'un aéroport à fournir en son nom, soit directement, soit par l'entremise d'un fournisseur de services de contrôle, les services de contrôle.

En juin 2003, l'ACSTA a commandé une étude pour examiner les options dont elle disposait pour la prestation des services de contrôle des passagers. L'ACSTA a étudié les options sur une période de plusieurs mois. Elle a envisagé quatre options différentes :

- la prestation de services par un tiers avec une surveillance exercée par l'ACSTA dans les aéroports,
- un modèle avec employés fédéraux,
- un modèle avec fournisseurs de services des aéroports,
- un modèle matriciel (la prestation par un tiers avec une supervision accrue de l'ACSTA).

À l'époque, l'ACSTA a décidé de conserver le modèle existant de prestation par un tiers, avec surveillance par 15 gestionnaires dans les aéroports. En août 2005, l'ACSTA a évalué le coût de l'instabilité de la main-d'œuvre. Elle a établi qu'il en coûtait 4 000 \$ en formation et uniformes pour remplacer un agent de contrôle. Elle a également établi que l'instabilité de la main-d'œuvre sur une période d'environ deux ans lui a coûté 6,7 millions de dollars. L'ACSTA pourrait souhaiter réviser ses analyses des solutions possibles pour la prestation des services de contrôle.

Évaluation du rendement par des essais d'infiltration

Les résultats des essais d'infiltration permettent de connaître le taux de détection par les agents de contrôle des objets menaçants comme les couteaux, les fusils ou les engins explosifs lors des tentatives faites par les inspecteurs de Transports Canada pour les dissimuler aux points de contrôle des passagers. Les résultats des essais d'infiltration * * *.

* * *

Quand un inspecteur réussit à infiltrer un objet interdit, Transports Canada envoie un « rappel à l'ordre » à l'ACSTA. Selon les procédures normalisées d'exploitation en vigueur au cours de notre examen, les gestionnaires de l'ACSTA doivent fournir à Transports Canada une réponse écrite indiquant les mesures correctives prises. Dans le chapitre 2 du Rapport de la vérificatrice générale d'avril 2005 intitulé « La sécurité nationale au Canada — L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme : sûreté du transport aérien, sécurité maritime et

protection civile », nous avons fait remarquer que les systèmes et les pratiques de l'ACSTA pour fournir en temps voulu une réponse appropriée aux lettres de rappel de Transports Canada en cas d'échec des essais d'infiltration n'étaient pas adéquats. Nous indiquons dans le chapitre que l'ACSTA avait déclaré « assurer un meilleur suivi des rappels à l'ordre et des réponses à ces derniers ». Cependant, au cours de notre examen spécial, nous avons constaté que, dans la plupart des cas, les gestionnaires régionaux de l'ACSTA ne répondaient par écrit ni à l'administration centrale de l'ACSTA ni à Transports Canada pour fournir l'assurance que des mesures appropriées avaient été prises. Le rendement de l'ACSTA dans ce domaine a diminué depuis notre rapport de 2005.

Même si, en règle générale, l'ACSTA ne répondait pas à Transports Canada, nous avons constaté que les bureaux régionaux de l'ACSTA préparaient des rapports d'essais d'infiltration, dans lesquels ils consignaient le type d'objets infiltrés, les détails pertinents et la mesure recommandée (habituellement une formation en cours d'emploi), et faisaient parvenir les rapports à l'administration centrale de l'ACSTA. Cependant, nous n'avons pas trouvé, à l'administration centrale, de preuves qu'une formation en cours d'emploi particulière a été donnée à l'agent de contrôle qui a fait l'objet de l'essai d'infiltration raté. Ce type d'information est conservé dans les dossiers du personnel des fournisseurs de services aux aéroports, mais n'est pas consignée dans le Système de gestion de l'apprentissage de l'ACSTA.

Recommandations

Amélioration de la surveillance

- Améliorer la surveillance en donnant aux gestionnaires des régions et des opérations les moyens de s'acquitter de leurs responsabilités de surveillance. Établir des critères précis à appliquer lors de la surveillance des opérations de contrôle.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord. En plus de la surveillance exercée par les 29 gestionnaires régionaux et gestionnaires des opérations qui sont directement à son emploi, l'ACSTA a conclu des ententes contractuelles avec des fournisseurs pour la prestation de services de gestion et de surveillance qui se traduisent par l'ajout de 54 gestionnaires de la prestation de service et d'environ 44 autres postes de gestion, en plus des coûts horaires pour des chefs de points de contrôle équivalant à 320 postes à temps plein. Ces 447 postes font partie intégrante de la surveillance. Conformément à notre engagement d'amélioration constante, on élabore actuellement un modèle de surveillance modifié qui permettra de réduire le personnel affecté à la*

surveillance qui relève de fournisseurs de services afin d'accroître le nombre d'employés de l'ACSTA affectés à la surveillance des aéroports de classe I.

L'ACSTA examine la surveillance exercée par les fournisseurs de services de contrôle au moyen d'un programme de paiement au rendement.

- Explorer le droit de l'ACSTA d'utiliser la télévision en circuit fermé comme outil de surveillance du rendement des agents de contrôle lors de la prestation des services de contrôle.

Réponse de l'ACSTA. La direction n'est pas d'accord, car l'ACSTA a longuement discuté du recours à la TVCF et conclu qu'il n'était pas indiqué pour le moment de recourir à cette méthode de surveillance du rendement des individus.

- Mettre en œuvre un système d'affectation et de suivi des présences des agents de contrôle dans les aéroports de classe I.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. L'ACSTA a entrepris l'installation du STIT et du logiciel d'établissement des horaires de travail. Une fois franchie cette première étape, on mettra en place le dernier maillon reliant le système à la facturation.

Gestion des pénuries

- Continuer de prendre des mesures pour remédier aux pénuries d'agents de contrôle. Il faut tenir compte des taux de roulement actuels dans la planification de l'ensemble du personnel, ainsi que du temps qu'il faut pour obtenir les habilitations de sécurité.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. Premièrement, l'ACSTA considère que les pénuries d'agents de contrôle nuisent au débit des passagers mais ne compromettent pas la sécurité aux postes de contrôle. Les agents de contrôle suivent les Procédures normalisées d'exploitation (PNE) pour veiller à ce que la sécurité ne soit pas compromise. L'ACSTA a déjà pris les mesures suivantes pour résoudre le problème : on a retenu les services d'une entreprise privée pour examiner et prodiguer des conseils sur les questions de dotation et d'embauche; un DG a été nommé BPR ayant un contact direct avec TC sur les vérifications de sécurité et gérant le dossier national de l'embauche, de la dotation et de la formation des agents de contrôle; on révisé les salaires, les descriptions de postes, la spécialisation des postes, les tests de présélection et les plans de carrière des agents de contrôle.

Recrutement et formation des agents de contrôle

- Fournir aux fournisseurs de services des directives plus poussées sur le recrutement des agents de contrôle.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. Les normes relatives à la désignation des agents de contrôle (NDAC) de Transports Canada précisent les qualifications minimales requises de la part des agents de contrôle et les tâches qu'ils doivent accomplir. L'ACSTA forme les candidats et, s'ils réussissent, elle certifie leur capacité à bien les accomplir. L'ACSTA travaille avec les fournisseurs de services afin d'offrir une orientation et afin d'améliorer les techniques de sélection. Par exemple, un test d'évaluation préalable à l'emploi (test de reconnaissance d'objets) a été mis en place dans cinq des huit aéroports de classe I et devrait être mis en place dans tous les aéroports de classe I d'ici la fin novembre 2006.

- Surveiller l'utilisation du système XRT de manière à ce que les agents de contrôle atteignent les niveaux de formation supérieurs.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et le travail en ce sens se poursuit. L'utilisation du XRT est une pratique de pointe élaborée et déployée par l'ACSTA en collaboration avec l'université de Zurich. L'ACSTA continuera de surveiller et de développer ce programme.

- Mettre l'accent sur la formation de mise à jour afin de veiller à ce que les agents de contrôle comprennent parfaitement toutes les procédures à jour.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. Depuis sa création, l'ACSTA a élaboré et mis en place un certain nombre d'outils de formation d'appoint, notamment le programme national de formation d'appoint pour tous les agents de contrôle, des affiches sur la reconnaissance des EEI et la sécurité dans tous les aéroports, une diffusion Web sur les explosifs liquides et un site Web pour les agents de contrôle. L'ACSTA explore actuellement la possibilité de certifier ses agents de contrôle annuellement, au fur et à mesure de la mise en place des programmes de formation d'appoint.

- Rationaliser les procédures normalisées d'exploitation et les autres directives sur le contrôle de sorte que les procédures essentielles et les nouveaux bulletins soient plus faciles d'accès.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. La surveillance et la supervision sont suffisantes pour veiller à ce que les dernières PNE soient appliquées. Par contre, en accord avec notre engagement de toujours nous améliorer, nous travaillons à l'élaboration de la version 2 des PNE rédigées dans un

style plus facile à comprendre. Il incombera aux agents de contrôle de surveiller sur place la mise en œuvre et la compréhension des nouvelles procédures et ils travailleront en tandem avec un conseiller du Centre de sécurité opérationnelle qui sera disponible en tout temps. Les PNE et les bulletins seront diffusés en ligne.

Vérification des modèles de services

- Réévaluer le modèle utilisé pour la prestation des services de contrôle. Envisager de mener des projets pilotes pour essayer d'autres modèles.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord. Conformément à notre engagement d'amélioration constante, nous élaborons un modèle de surveillance modifié qui devrait réduire le personnel de surveillance provenant de nos fournisseurs de services de contrôle afin d'accroître le nombre d'employés de l'ACSTA qui sont affectés à la surveillance dans les aéroports de classe I.

Mesures prises en réponse aux essais d'infiltration

- Fournir à l'administration centrale de l'ACSTA et à Transports Canada l'assurance que des mesures correctives sont prises pour donner suite aux essais d'infiltration qui ont échoué.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. Le personnel local de l'ACSTA a pris des mesures correctives appropriées en cas d'échec aux tests d'infiltration. Tous les échecs aux tests effectués par TC depuis 2003 ont fait l'objet de mesures correctives individuelles locales de la part de l'ACSTA. Les plans de mesures correctives inscrits aux dossiers des agents de contrôle sont tous accessibles au personnel de TC présent dans chaque aéroport. Le personnel de TC est informé des résultats et peut y avoir accès en tout temps. Par le passé, les documents ne se rendaient pas toujours à l'administration centrale de l'ACSTA, mais on a rectifié la situation. Actuellement, toute la documentation reliée aux échecs des tests d'infiltration est analysée et traitée à l'Administration centrale de l'ACSTA et les rapports sont déposés en temps opportun à l'administration centrale de TC.

* * *

Évaluation et compte rendu du rendement

Une mesure claire du rendement et la communication des résultats à ce sujet sont essentiels pour répondre à ce que le public attend des sociétés d'État en matière d'obligation redditionnelle, de transparence et de bonne gestion continue. Pour répondre à ces attentes, il est essentiel que l'ACSTA évalue son rendement et communique de

l'information claire sur celui-ci. Nous nous attendions à ce que l'ACSTA utilise des indicateurs de rendement pour apprécier son rendement global et à ce qu'elle évalue la mesure dans laquelle elle s'acquitte de son mandat et atteint les objectifs qui lui sont fixés par la loi. Nous nous attendions aussi à ce que l'ACSTA mesure son rendement opérationnel en se servant des objectifs et des cibles établis aux niveaux de l'Administration et des aéroports et à ce qu'elle dispose de rapports contenant de l'information complète, exacte, actuelle et équilibrée pour la prise de décisions et la communication de l'information redditionnelle au Parlement.

Rapports internes

Pour ses rapports internes, l'ACSTA a déployé énormément d'efforts afin de se doter d'un système d'information d'entreprise et de produire des rapports trimestriels à l'intention de la direction. Elle consigne à l'aide de ce système un éventail d'informations recueillies des aéroports, par exemple, les heures de contrôle, le coût par passager au contrôle préembarquement, le nombre d'incidents de sûreté graves, les temps d'attente, les objets interceptés, le nombre de plaintes, le taux de roulement des agents de contrôle et la fiabilité de l'équipement. Des cibles globales de rendement acceptables ont été établies pour la plupart de ces éléments. Cependant, l'ACSTA n'indique pas comment ces cibles sont liées à son mandat, qui est d'assurer un contrôle efficace et uniforme, dans l'intérêt public.

L'ACSTA est également en train d'établir un tableau de bord équilibré qui est lié à sa carte stratégique corporative. Cette carte a été révisée au cours de notre examen, mais elle met l'accent sur une plus grande flexibilité opérationnelle et financière, un accès plus grand aux renseignements et l'établissement de partenariats. L'ACSTA est en train d'établir des mesures et des cibles pour les objectifs de cette carte stratégique.

Rapports externes

La mesure du rendement en regard de cibles et la communication des résultats au Parlement sont particulièrement importants dans le contexte de la sécurité, car le fait de ne pas atteindre une cible de rendement pourrait avoir des conséquences graves pour le public.

Selon la *Loi sur l'ACSTA*, les opérations de contrôle doivent être efficaces, uniformes et dans l'intérêt public. Ces conditions s'appliquent au contrôle préembarquement, au contrôle des bagages et au contrôle des non-passagers. L'ACSTA exerce un contrôle limité sur

les résultats exigés par la loi, en partie puisqu'elle dépend, dans une certaine mesure, du système de sûreté du transport aérien conçu par Transports Canada. À part l'efficacité du contrôle préembarquement, qui est mesuré par Transports Canada au moyen des essais d'infiltration, on ne sait pas très bien ce que veulent dire les termes « efficace », « uniforme » et « dans l'intérêt public », ni comment ils devraient être mesurés.

L'ACSTA nous a informés qu'elle élaborait des mesures et des cibles de rendement appropriées. Son rapport annuel de 2005 contient certaines mesures de rendement. Cependant, nous avons constaté certaines lacunes à cet égard. Par exemple, l'ACSTA ne semble pas mesurer l'uniformité du contrôle ni l'intérêt public. Pour ce qui est du contrôle des bagages, l'ACSTA ne mesure qu'un élément, soit la disponibilité de l'équipement. Elle ne mesure pas l'efficacité du contrôle des bagages. Transports Canada et l'ACSTA ont entrepris récemment une vérification préliminaire du contrôle des bagages enregistrés pour en évaluer l'efficacité. Tout comme les résultats des essais d'infiltration, cette information n'est communiquée qu'à l'interne.

De plus, l'ACSTA ne s'est pas dotée d'un cadre d'information sur le rendement de manière à expliquer les liens logiques (comme l'utilisation d'une chaîne de résultats) entre son mandat et les mesures de rendement mentionnées dans son rapport annuel. Par exemple, dans son rapport annuel de 2005, on ne sait pas très bien comment le nombre de passagers embarqués permet de mesurer l'efficacité de la sûreté, ni comment le nombre d'aéroports où elle effectue le contrôle des non-passagers et où elle a déployé la carte d'identité pour les zones contrôlées (CIZR) permet de mesurer l'efficacité des opérations. De plus, le rapport annuel ne présente pas de cibles pour le rendement attendu. Par exemple, le nombre total d'incidents critiques impliquant la police est présenté comme une mesure de l'efficacité de la sûreté. Cependant, rien n'indique en quoi le fait d'avoir plus ou moins d'incidents représente un bon rendement. En outre, le nombre moyen d'objets interdits interceptés par mois lors du contrôle préembarquement a diminué considérablement (près de 20 p. 100). L'ACSTA attribue ce déclin à une plus grande sensibilisation des passagers, mais ne fournit aucune preuve à l'appui de cette conclusion.

Nous avons également examiné le *Rapport annuel 2006* de l'ACSTA. Il contient diverses mesures et certaines cibles de rendement, mais l'ACSTA n'indique pas comment ces cibles sont liées à son mandat, qui est d'assurer un contrôle efficace et uniforme, dans l'intérêt public. L'ACSTA n'a pas non plus défini comment elle fait face aux compromis inhérents à son mandat.

Les administrations aéroportuaires, importantes parties intéressées par le travail de l'ACSTA, ont déclaré que le fait de mesurer deux fois par année les temps d'attente (le temps écoulé entre le moment où les passagers entrent dans la queue pour subir le contrôle préembarquement et le moment où ils atteignent l'appareil de radioscopie) est insuffisant pour fournir un indicateur utile et actuel du rendement. Elles ont également indiqué qu'en utilisant des moyennes, on camouflait les résultats plus faibles. De plus, elles ont affirmé que l'ACSTA ne communiquait pas de mesures claires du temps de traitement des passagers (nombre de passagers contrôlés par heure), par aéroport. Cette mesure devrait être faite selon l'espace utilisé, sa configuration et le nombre d'agents de contrôle affectés à la ligne de contrôle; elle montrerait si la capacité de contrôle et le rendement répondent aux exigences de l'aéroport en périodes de pointe. Une telle mesure est particulièrement importante parce que l'ACSTA a un défi de taille à relever : en arriver à un équilibre entre les pressions commerciales, qui veulent que les passagers soient contrôlés plus rapidement, et la sûreté des passagers.

Recommandations

- L'ACSTA devrait élaborer un cadre qui montre comment elle évaluera chaque aspect de son mandat pour faire la preuve que le contrôle préembarquement, le contrôle des bagages et le contrôle des non-passagers sont efficaces, uniformes et dans l'intérêt public.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord et reconnaît qu'elle doit améliorer son programme d'évaluation du rendement de façon continue, principalement les indicateurs et les objectifs. Dans les secteurs qui sont sous sa responsabilité, l'ACSTA a déjà mis en place un cadre d'évaluation du rendement et de production de rapports afin d'évaluer les principaux aspects de son mandat et de procéder à des évaluations dans les secteurs qui relèvent de son pouvoir. Plus particulièrement, l'évaluation des résultats du CBE par la vérification des bagages est effectuée et on fait rapport au contrôle des opérations. Le rapport de rendement trimestriel est acheminé au Conseil et présenté selon le paradigme de gestion endossé par le Conseil. Les objectifs et les mesures de la carte stratégique mettent l'accent sur l'efficacité, l'efficience et l'uniformité. Cette approche de la mesure du rendement et de la soumission de rapport est appuyée par le Conseil.*

- L'ACSTA devrait établir, pour chaque aspect, des cibles lui permettant d'évaluer si son rendement est bon ou mauvais.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord. L'ACSTA a défini des objectifs dans les secteurs sous sa responsabilité, comme les périodes de files d'attente, le temps d'attente et la satisfaction de la clientèle, et elle continuera d'élaborer de nouvelles mesures et de nouveaux objectifs, et de raffiner ceux qui existent déjà, comme il est mentionné ci-dessus, et d'en faire rapport. Les objectifs en matière de tests d'infiltration relèvent de Transports Canada.

- L'ACSTA devrait évaluer son rendement et en faire rapport en regard de ces cibles aux fins internes et, s'il y a lieu, dans ses rapports annuels.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et, comme il est mentionné ci-dessus, elle continuera d'élaborer de nouvelles mesures et de nouveaux objectifs, de raffiner ceux qui existent déjà, et d'en faire rapport.

Programme canadien de protection des transporteurs aériens

En novembre 2001, à la demande du gouvernement du Canada, la GRC a commencé à embarquer des agents à bord des vols à destination de l'aéroport national Reagan de Washington. Cette mesure visait à empêcher qu'une personne ou que des groupes de personnes puissent illégalement prendre le contrôle de l'aéronef. Lors de sa création, l'ACSTA a conclu des ententes avec la GRC et Transports Canada pour le financement d'un programme canadien de protection des transporteurs aériens élargi * * *.

Nous nous attendions à ce que l'ACSTA administre ces ententes de manière à en assurer la bonne exécution conformément aux conditions de celles-ci.

Valeur ajoutée douteuse

La participation de l'ACSTA au Programme canadien de protection des transporteurs aériens (PCPTA ou Programme) est limitée. La GRC est le principal décideur quant à l'administration et au fonctionnement du Programme. * * *. L'ACSTA doit financer et évaluer le Programme.

L'ACSTA doit financer les frais « admissibles » du Programme, tous les trimestres. L'ACSTA assure le financement, mais n'exerce aucun contrôle sur les services. Elle dépend du service de vérification interne de la GRC qui vérifie l'exactitude des factures. Nous nous demandons si cela est une preuve suffisante pour effectuer des paiements.

Il est difficile de trouver une valeur au fait que l'ACSTA effectue ces paiements.

L'ACSTA a conclu un marché de services professionnels avec un tiers pour la réalisation d'évaluations trimestrielles du Programme. Au sujet de l'efficacité des ressources financières qui y sont consacrées * * *. Les évaluations fournissent peu d'indications sur l'efficacité du Programme. Par exemple, elles n'indiquent pas quel serait le financement nécessaire pour bien faire fonctionner le Programme, si le processus d'évaluation de la menace est efficace ou si le programme atteint ses objectifs.

Néanmoins, les évaluations représentent un outil utile pour faire le suivi des progrès réalisés pour régler les quelques difficultés opérationnelles auxquelles la GRC fait face. De plus, une des évaluations trimestrielles effectuées en 2004 a fourni certaines données repères pour le Programme. L'ACSTA croit que le Programme a amélioré la coopération avec la GRC.

Recommandation

- L'ACSTA devrait, en consultation avec le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités, revoir le rôle qu'elle joue dans le Programme canadien de protection des transporteurs aériens, peut-être dans le cadre de l'examen imminent de son mandat.

***Réponse de l'ACSTA.** La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. L'ACSTA a exprimé son point de vue au Comité consultatif dans ses énoncés de position. L'ACSTA est d'avis qu'il revient au Ministre de prendre cette question en considération.*

Programme de contribution aux services de police des aéroports

Le Programme de contribution aux services de police des aéroports a été conçu pour couvrir l'augmentation des coûts des services de police dans les aéroports à la suite des événements du 11 septembre 2001. Les services de police exigés dans les aéroports de classe I sont énoncés dans les mesures de sûreté * * *.

* * *

En 2001, avant la création de l'ACSTA, Transports Canada déterminait les fonds qui seraient affectés à chacun des aéroports en fonction d'une analyse de la menace et des risques, plutôt qu'en fonction de l'augmentation des coûts réels des services de police. * * *. L'ACSTA a conclu des ententes avec les administrations aéroportuaires pour la distribution des fonds.

Nous nous attendions à ce que l'ACSTA administre ces ententes de contribution de manière à en assurer la bonne exécution conformément aux conditions prescrites.

Pour un mécanisme de financement plus équitable

* * *. L'ACSTA a tenté, de 2003 à 2005 inclusivement, d'établir une formule plus équitable pour l'octroi des fonds à ces aéroports, mais n'a pas obtenu le consensus des administrations aéroportuaires. Aujourd'hui, l'ACSTA continue de se fier surtout à l'analyse préparée initialement par Transports Canada pour déterminer les montants à payer. * * *.

L'ACSTA a indiqué que les administrations de certains aéroports de classe I souhaitent que le Programme couvre le coût complet des services de police de leurs aéroports. Cependant, le Programme n'a jamais été établi dans cette intention et le financement disponible ne le permet pas.

* * *

En 2005, l'ACSTA a commandé une évaluation qui a soulevé de nombreuses questions sur la structure fondamentale du Programme de contribution aux services de police des aéroports.

Recommandation

- L'ACSTA devrait, en consultation avec le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités, revoir le rôle qu'elle joue à l'égard du Programme de contribution aux services de police.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. L'ACSTA a exprimé son point de vue au Comité consultatif dans ses énoncés de position. L'ACSTA est d'avis qu'il revient au Ministre de prendre cette question en considération.

Gestion de l'équipement

L'ACSTA possède plus de 2 500 pièces d'équipement de sécurité essentielles au contrôle préembarquement, au contrôle des bagages enregistrés et au contrôle des non-passagers, qui aident les agents de contrôle à s'acquitter efficacement de leurs tâches. Même si Transports Canada établit la liste des équipements qui ont la capacité démontrée de répondre aux normes de rendement désignées ou de les dépasser, c'est l'ACSTA qui a la responsabilité de la sélection de l'équipement à partir de cette liste, de son installation, son essai, son utilisation et son entretien ainsi que de la planification de son remplacement.

Nous avons examiné les systèmes et les pratiques utilisées par l'ACSTA pour gérer l'équipement. Nous nous attendions à ce que la planification et la surveillance de l'acquisition, du déploiement, du fonctionnement et de l'entretien de l'équipement, et l'information communiquée à ce sujet permettent d'en assurer continuellement la

disponibilité, l'efficacité et la sûreté, et d'en maximiser la durée de vie utile. Nous nous attendons aussi à ce que les risques pour l'environnement soient identifiés et gérés de manière adéquate.

La gestion de l'équipement de contrôle est généralement satisfaisante. Les pannes d'équipement sont surveillées et analysées, et l'ACSTA veille à ce que ses appareils de radioscopie ne posent pas de risque pour la santé des agents de contrôle ou des passagers.

Des améliorations s'imposent dans certains domaines. Le principal problème est l'entretien d'une série de transporteurs à courroie qui alimentent les systèmes de contrôle des bagages enregistrés dans 20 aéroports. Lorsque l'ACSTA a négocié les ententes sur le contrôle des bagages enregistrés avec les administrations aéroportuaires, elle n'en a pas tenu compte. Depuis, ce problème est devenu source de friction. Les administrations de cinq aéroports seulement ont conclu des ententes avec l'ACSTA au sujet des coûts d'entretien des transporteurs à courroie. L'ACSTA ne peut, pour le moment, signer de nouvelles ententes avant d'avoir obtenu le financement supplémentaire qui a été approuvé dans le budget fédéral de 2006.

L'ACSTA n'a pas encore élaboré de plans détaillés en fonction du cycle de vie des divers types d'équipement de contrôle. Elle a déterminé que chaque type d'équipement a une vie utile de sept ans, mais que l'équipement pouvait être remplacé plus tôt, au fur et à mesure que de nouvelles technologies sont mises au point. Cependant, nous avons remarqué que certaines pièces d'équipement de contrôle préembarquement sont en place depuis plus de dix ans. Comme le travail de l'ACSTA dépend fortement du bon fonctionnement de l'équipement, cela pourrait présenter un risque.

Enfin, l'ACSTA n'a pas encore établi de politique pour se départir de l'équipement qui pourrait nuire à l'environnement. L'ACSTA a recensé les règlements qu'elle doit respecter au moment de l'aliénation de l'équipement et elle est consciente des risques importants que certaines pièces d'équipement présentent.

Recommandations

- L'ACSTA doit régler de concert avec les administrations aéroportuaires le problème du partage des coûts de l'entretien des transporteurs à courroie nécessaires au contrôle des bagages enregistrés.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord et cette question est en voie d'être réglée. L'ACSTA a récemment obtenu du financement*

qui appuie cette initiative pour 2006-2007. Le financement obtenu est supérieur au montant précédent. L'ACSTA apporte actuellement des modifications aux accords de soutien à l'entretien avec les aéroports concernés afin de les ratifier.

- L'ACSTA devrait établir des plans détaillés en fonction du cycle de vie de chaque type d'équipement.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord et des plans portant sur le cycle de vie des plateformes seront élaborés en commençant par les pièces d'équipement les plus anciennes. L'ACSTA a préparé des tableaux de dépréciation pour les pièces d'équipement en fonction de leur durée de vie escomptée. Cette mesure a fait l'objet d'une attention et d'un examen rigoureux avec l'équipe de vérificateurs du BVG avant sa mise en application.*

- L'ACSTA devrait élaborer une politique adéquate pour l'aliénation de l'équipement pouvant être nuisible à l'environnement.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord. L'ACSTA a mené une étude sur les effets du rayonnement des machines qu'elle utilise et a tiré des conclusions sur leur incidence environnementale. On s'est aussi penché sur la question de l'élimination ou de la mise hors d'usage des pièces d'équipement et des sites. Conformément aux exigences de l'ICCA, les coûts de l'élimination sont inclus dans les états financiers. L'ACSTA élaborera une politique adéquate en matière d'élimination.*

Gestion des systèmes administratifs

Les systèmes administratifs de l'ACSTA pour l'établissement des contrats, la gestion des ressources humaines, la gestion financière, la technologie de l'information et la sécurité sont toujours en évolution. Au cours de ses premières années d'activité, l'ACSTA mettait l'accent sur la reprise des contrats de contrôle des passagers et sur l'exécution du contrôle des bagages enregistrés et du contrôle des non-passagers. Les efforts ont donc porté sur les systèmes d'exploitation, de sorte que les systèmes administratifs accusent un retard. La direction s'efforce de corriger les faiblesses connues; cependant, certains aspects demeurent préoccupants.

Gestion des contrats

L'ACSTA n'est pas soumise à la politique sur les marchés du Conseil du Trésor ni au *Règlement sur les marchés de l'État*. Cependant, la *Loi sur l'ACSTA* indique que l'ACSTA doit conclure des contrats qui « favorisent la transparence, l'ouverture, l'équité et l'achat au meilleur prix ».

Nous nous attendions à ce que l'ACSTA exerce une diligence raisonnable dans l'organisation, l'attribution et l'approbation des contrats et à ce qu'elle ait établi notamment un cadre de responsabilisation clair pour s'assurer que les biens et les services sont acquis de manière rentable. L'Administration des contrats devrait veiller à ce que les risques inhérents à la prestation des services par un tiers soient gérés et à ce que les contrats soient bien exécutés conformément aux conditions prescrites.

Les contrôles exercés par l'ACSTA sur ses pratiques contractuelles étaient faibles. Certains contrats ont été attribués avant la mise en place de nouveaux processus. L'ACSTA est en train de réviser sa politique sur les contrats, et d'élaborer et d'approuver d'autres politiques connexes. Le Comité d'examen des contrats (CEC) a été établi en 2003 et chargé d'établir des directives sur les questions dans ce domaine. Il ne s'est réuni que rarement jusqu'à récemment, mais les membres ont reçu un formulaire d'approbation à examiner.

Nous avons constaté que les dossiers relatifs aux contrats de l'ACSTA se trouvaient dans trois ensembles de dossiers distincts. L'information sur les contrats de l'ACSTA se trouve dans un fichier Excel indépendant, qui n'est pas relié aux systèmes financiers, ce qui fait qu'il est difficile de surveiller l'avancement des contrats. Cela a donné lieu à une situation où un contrat, attribué initialement pour la somme de 2,342 millions de dollars, et modifié pour un montant supplémentaire de 2,5 millions de dollars, a entraîné des dépenses totales d'environ 11,3 millions de dollars, avant que le contrat révisé n'ait été soumis à l'approbation du Conseil d'administration. L'ACSTA est en train de s'occuper de ce problème.

Un « contrat rétroactif » est un contrat qui est attribué après la date de son entrée en vigueur. Cette pratique peut comporter un risque pour l'État quand les conditions ne sont pas expressément établies et convenues. Il peut y avoir des malentendus et l'État court le risque de ne pas obtenir les biens ou services prévus. Un certain nombre de contrats et de modifications de contrats ont été signés après la date de leur entrée en vigueur, notamment plusieurs contrats pour les opérations de contrôle dans les aéroports. Un contrat de ce genre a été lancé au moyen d'un protocole d'entente. Le protocole indique que l'entrepreneur convient de fournir des services de contrôle de la sûreté à compter du 20 mars 2005 en vertu d'une entente financière dont les conditions doivent être convenues à une date ultérieure. Le contrat de suivi, d'une valeur de 12,4 millions de dollars, n'a pas été signé avant février 2006, alors que la date d'entrée en vigueur du contrat était mars 2005. L'ACSTA s'occupe également de ce problème.

Avant 2006, l'ACSTA obtenait d'un seul fournisseur ses biens non durables pour ses opérations de contrôle. Les biens non durables comprennent des objets comme des gants en coton, des enveloppes et de l'encre pour les imprimantes. Les commandes accordées à un seul fournisseur ont totalisé environ un million de dollars par année au cours des deux dernières années. En janvier 2006, l'ACSTA a pris la décision de lancer un appel d'offres qui a donné lieu à la sélection d'un nouveau fournisseur en 2006. L'ACSTA estime qu'elle réduira ainsi ses dépenses annuelles de biens non durables d'environ 500 000 \$.

L'ACSTA obtient de l'aide temporaire grâce à une commande subséquente à une offre à commandes de TPSGC. Nous avons trouvé des exemples où le personnel à contrat a effectué des travaux qui n'étaient pas prévus par leurs contrats.

Contrats avec des fournisseurs de services de contrôle. Les opérations de contrôle sont en majeure partie effectuées à contrat par des fournisseurs de services de contrôle. En 2005-2006, l'ACSTA a versé 154 millions de dollars aux fournisseurs de services de contrôle. Un certain nombre de fournisseurs de services de contrôle ont dû être remplacés pour diverses raisons. Les fournisseurs de services de cinq aéroports de classe I ont changé depuis avril 2004 (quatre parce que l'ACSTA a mis fin à leur contrat); un aéroport de classe I a eu quatre fournisseurs de services de contrôle différents; et un aéroport de classe I a eu trois fournisseurs de services de contrôle différents au cours de cette période. L'ACSTA a admis qu'elle doit effectuer une meilleure analyse de la capacité des fournisseurs de services éventuels.

Même si la plupart des agents de contrôle se retrouvent à l'emploi du nouveau fournisseur de services, les changements de gestionnaires nuisent aux opérations. Quand les agents de contrôle ne sont pas employés par le nouveau fournisseur, celui-ci doit recruter de nouveaux employés, les former et leur fournir des uniformes. Il faut parfois verser des indemnités de départ aux employés qui quittent. Il faut lancer une nouvelle demande de propositions et relancer le processus d'approvisionnement. L'ACSTA a estimé à 2 568 000 \$ le coût total du roulement récent.

L'ACSTA est consciente que des améliorations s'imposent dans ce domaine. Dans son dernier contrat pour l'aéroport de Calgary (avril 2006), elle a modifié la pondération des critères de sélection pour mettre davantage l'accent sur la compétence technique du fournisseur de services. De plus, en mai 2006, l'ACSTA a organisé une séance interne pour tirer des leçons et dégager un certain nombre

de mesures d'amélioration en vue du prochain processus d'appel de propositions.

Afin d'encourager les fournisseurs de services à bien gérer et à donner un bon rendement, l'ACSTA a instauré un programme de paiement au rendement qui permet aux fournisseurs de services d'obtenir une prime pouvant atteindre 12 p. 100 de la valeur du contrat. Cette initiative est bien sûr positive, mais nous avons constaté que les évaluations du rendement des fournisseurs de services n'avaient pas été effectuées en temps voulu en 2005-2006, qu'elles laissaient place à une grande part de subjectivité et que les services dans les deux langues officielles n'avaient pas été évalués. De plus, l'information statistique faisait souvent défaut. L'ACSTA travaille activement à améliorer le programme de paiement au rendement et a haussé la barre permettant au fournisseur de services de recevoir la prime de 12 p. 100 au complet.

Recommandations

- L'ACSTA devrait améliorer ses pratiques contractuelles et veiller au respect de ses propres politiques.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord. Cependant, les pratiques de l'ACSTA sont conformes aux politiques. L'ACSTA a renforcé ses pratiques contractuelles au fil de ses années d'exploitation. Par exemple, l'ACSTA a récemment révisé sa politique en matière d'approvisionnement et de contrats afin d'améliorer les mesures de contrôle; tous les contrats importants seront certifiés par le directeur général des contrats, qui veillera à ce que les procédures soient respectées ou qu'il y ait une liste d'exemptions justifiées; la direction d'acquisitions et contrats préparera régulièrement un rapport de conformité pour le comité chargé de l'examen des contrats; on demandera aux vérificateurs internes de vérifier un ensemble de contrats en regard de leur conformité aux procédures établies.*

- L'ACSTA devrait continuer à améliorer le processus de demande de propositions pour la sélection des fournisseurs de services et le programme de paiement au rendement pour récompenser le bon rendement.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. L'ACSTA utilise des pratiques éprouvées en matière de DP et les a adaptées de façon éclairée. La DP lancée récemment à Calgary s'inscrit dans les meilleures pratiques. L'ACSTA a commencé à améliorer le processus de DP immédiatement après le processus de 2004. À chaque nouvelle DP pour des services de contrôle, les documents sont révisés et corrigés en fonction des leçons apprises. Le prochain processus*

de DP est prévu pour 2009. Il tiendra compte des changements apportés pour prolonger les contrats en vigueur et il tirera profit des leçons apprises. L'ACSTA élabore un processus d'accréditation en vue d'une qualification préalable des fournisseurs de services de contrôle potentiels pour les DP. Le processus de DP sera plus simple et plus rapide, et il tiendra particulièrement compte des aspects techniques des exigences et des méthodes propres à chaque aéroport ou regroupement d'aéroports.

On tient compte du programme de paiement au rendement dans les prolongations de contrats en vigueur et on s'attend à ce qu'il permette d'améliorer le rendement des agents de contrôle dans les domaines suivants : conformité aux règlements; résultats des tests; service à la clientèle et traitement des plaintes. L'ACSTA demande que 50 p. 100 du paiement au rendement soit versé aux agents de contrôle.

Gestion des ressources humaines

L'ACSTA emploie 248 personnes, dont 209 à l'administration centrale et 39 dans les régions. Nous nous attendions à ce que les ressources humaines soient gérées de manière à ce que l'ACSTA dispose des compétences et des connaissances de base dont elle a besoin pour atteindre ses buts et ses objectifs de manière économique et efficiente.

Nous avons constaté que l'ACSTA avait mis en place des systèmes et des pratiques pour gérer ses ressources humaines. La fonction de planification des ressources humaines est intégrée à la fonction de planification d'entreprise. Les gestionnaires ont la responsabilité d'inclure les besoins en ressources humaines dans leurs plans d'entreprise pour atteindre leurs buts opérationnels.

Depuis sa création en 2002, l'ACSTA a augmenté son effectif rapidement. Elle a établi des outils de recrutement et de sélection pour pouvoir attirer et recruter des candidats compétents. La structure organisationnelle a été modifiée plusieurs fois, au fur et à mesure de la croissance de l'organisation. Le 1^{er} avril 2006, il y a eu une importante réorganisation fonctionnelle, qui a donné lieu à la création d'un nouveau poste de vice-président, Capital humain. La fonction Ressources humaines relève maintenant directement du vice-président exécutif et fait partie du Comité exécutif.

L'ACSTA est en train d'élaborer un plan de relève qui indiquera les candidats potentiels et le perfectionnement nécessaire à la relève pour quatre postes essentiels : ceux de président, de vice-président exécutif, de vice-président, Opérations, et de secrétaire général. Les titulaires de trois de ces postes étaient admissibles à la retraite le

30 septembre 2005. Le transfert des connaissances doit faire partie de la planification de la retraite. Les postes de gestion dans les régions n'étaient pas inclus dans le plan de relève en préparation.

L'ACSTA a un plan de gestion du rendement. Les objectifs de rendement sont établis pour tous les employés au début de l'exercice. Les augmentations salariales annuelles sont déterminées en fonction des résultats de l'évaluation du rendement. Dans certains cas, les liens entre les objectifs de rendement individuels et les objectifs opérationnels de l'ACSTA ne sont pas clairs.

La formation et le perfectionnement n'ont pas fait partie des préoccupations essentielles du groupe des ressources humaines. À court terme, la majorité du personnel recruté par l'ACSTA devait posséder l'éventail complet des compétences nécessaires à leur nouvel emploi. Comme nous l'avons indiqué, les gestionnaires de l'ACSTA dans les régions ne reçoivent pas de formation en bonne et due forme. Dans le cadre de la réorganisation, un nouveau poste a été créé au sein des ressources humaines pour la formation. La direction s'attend à ce que ce nouveau poste permette à la fonction des ressources humaines de coordonner l'élaboration des plans de formation des employés et d'augmenter énormément le niveau des activités de formation. Selon l'ACSTA, des formations sont nécessaires en gestion de projet, en attribution des contrats et en gestion des ressources humaines.

Recommandations

- Le plan de relève devrait comprendre un volet de transfert des connaissances pour garantir le maintien de la mémoire institutionnelle après le départ des membres du personnel. Il faudrait envisager d'inclure d'autres postes de gestion et les gestionnaires des régions dans le plan de relève.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord. Un programme de planification de la relève a été mis en place sous différentes formes à l'ACSTA depuis la création de l'organisme. Comme c'est souvent le cas avec les nouveaux organismes, le programme fait l'objet d'une évolution et d'une amélioration constante. Pour les cinq prochaines années, on mettra davantage l'accent sur la formalisation d'un plan complet de relève des cadres supérieurs et on établira un programme de transition structuré pour assurer l'efficacité du transfert de connaissances. Parmi les initiatives présentées dans la stratégie axée sur les personnes, nous envisageons notamment ce qui suit :*

- *mettre en place un processus annuel de révision des talents;*

- proposer des affectations de perfectionnement à ceux qui offrent le meilleur rendement (administration centrale et régions);
 - prendre des initiatives en vue d'un transfert formel des connaissances (par exemple, transition de trois mois pour les postes clés; création de documents de transition décrivant l'état de différents projets ou dossiers pour les postes touchés par les transferts à l'interne, etc.).
- Il faudrait veiller à ce que les objectifs de rendement individuels soient liés plus étroitement aux objectifs organisationnels et stratégiques.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord. La pratique actuelle comprend un élément pour veiller à ce que les objectifs individuels de rendement correspondent aux objectifs institutionnels et stratégiques. Depuis sa création, l'ACSTA dispose d'un système de gestion du rendement pour veiller à ce qu'un lien non équivoque soit établi entre le rendement individuel et les objectifs institutionnels, stratégiques et opérationnels de l'ACSTA.

Au cours des cinq prochaines années, l'ACSTA concentrera ses efforts sur la clarification auprès des employés du lien entre leurs objectifs individuels de rendement et les objectifs stratégiques de l'organisation. L'ACSTA offrira de la formation aux gestionnaires; par exemple, par le truchement du Comité du leadership, elle s'assurera de communiquer clairement aux employés leurs responsabilités quotidiennes.

- L'ACSTA devrait veiller à ce que le personnel reçoive une formation adéquate afin qu'il puisse se perfectionner et bien effectuer son travail.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. Bon nombre d'employés de l'ACSTA reçoivent déjà une formation adéquate dans le cadre des programmes de formation et de perfectionnement professionnels continus (c.-à-d., séminaires, conférences, retraites, dîners-causeries, programme d'orientation, comité du leadership, etc.). De plus, l'ACSTA offre du soutien pour l'éducation des employés (c.-à-d., MBA dans le secteur de l'aviation et certificat en gestion de la sécurité du transport aérien de l'Université Concordia). Cependant, par souci d'amélioration constante, l'ACSTA entend :

- créer une académie de l'ACSTA;
- veiller à ce que chaque employé de l'ACSTA (y compris ceux des régions) ait un plan d'apprentissage et de perfectionnement dans le

cadre du système de gestion du rendement qui soit relié à l'examen annuel des aptitudes;

- *allouer 3 p. 100 du budget de la rémunération à la formation continue.*

Gestion financière

La gestion financière est un aspect essentiel du contrôle, de la reddition de comptes et de la prise de décisions d'une organisation. Nous nous attendions à ce que les systèmes et les pratiques de gestion financière permettent d'obtenir l'assurance que la planification, la surveillance et l'établissement des rapports financiers se déroulent de manière à permettre à l'organisation de s'acquitter de ses obligations en vertu de son mandat.

Certains systèmes de gestion financière sont en place; cependant, les systèmes et pratiques de planification, de surveillance et d'établissement des rapports financiers doivent être améliorés.

Système financier d'entreprise. L'ACSTA est en train d'améliorer son système financier d'entreprise; cependant, ce projet accuse des retards en raison du manque de temps ou de fonds et des priorités. Certains modules, comme les débiteurs et les créditeurs, et le grand livre, ont déjà été mis en œuvre. D'autres modules, notamment pour la gestion des demandes, la gestion des contrats, l'engagement des commandes et la comptabilité analytique, doivent être mis en œuvre. Il est essentiel de terminer la mise en œuvre du système financier pour que l'organisation ait une fonction financière efficace.

Actualité de l'information financière. L'information financière nécessaire à la prise de décisions n'est pas toujours disponible en temps voulu. Cela est en partie attribuable à la pénurie continue de ressources dans le service des finances, que l'ACSTA tente de régler. D'autres facteurs ont contribué à la difficulté de produire de l'information financière en temps voulu, notamment le nombre de rapports spéciaux demandés, le fait que les processus financiers ne soient pas automatisés, la structure de codage des comptes et le nombre de réorganisations de l'ACSTA, depuis sa création, pour en faire une organisation plus stable. L'ACSTA a indiqué qu'elle était en train de modifier sa structure de codage des comptes pour la rendre plus facile à utiliser.

Politiques financières. La liste la plus récente des politiques financières de l'ACSTA indique que neuf politiques ont été élaborées, mais qu'elles n'ont pas été nécessairement approuvées. Douze sont à

l'étape de l'élaboration et sept autres sont prévues. L'ACSTA a classé ses politiques financières par importance : élevée, moyenne et faible. Elle a mis l'accent sur la préparation des politiques ayant une importance élevée et moyenne. Sept des 12 politiques classées élevées ont été élaborées ainsi que deux des 11 politiques classées moyennes. L'ACSTA doit élaborer des politiques sur les immobilisations, le contrôle des engagements, la gestion des projets et la vérification des factures.

Budgétisation et surveillance. La budgétisation est souvent en retard. Cela est en grande partie attribuable au manque de ressources, aux retards dans l'approbation des niveaux de référence et à l'utilisation du personnel affecté à la budgétisation pour exécuter, à la fin de l'exercice, d'autres fonctions de gestion financière. La surveillance des comptes est effectuée essentiellement au moyen du système d'information d'entreprise de l'ACSTA. Comme le programme n'est pas facile à utiliser, de nombreux gestionnaires ne s'en servent pas. Certains gestionnaires tiennent leurs propres systèmes pour surveiller les dépenses. L'ACSTA a préparé récemment un modèle simplifié de rapport pour la communication de l'information d'entreprise qui donne aux gestionnaires un « aperçu » du nouveau modèle.

L'ACSTA a fait face à des pressions budgétaires importantes au cours des deux dernières années. Les pressions avaient trait principalement aux opérations de contrôle, car les dépenses allaient manifestement dépasser les budgets autorisés. En raison du risque élevé de dépassement du budget, les responsables des opérations de contrôle n'ont guère eu d'autres choix que de réduire considérablement le nombre d'heures de contrôle prévues jusqu'à la fin de l'exercice. De plus, la formation prévue au printemps et au début de l'été 2005 a été annulée. Même si une partie de la réduction des heures de contrôle a été réalisée grâce à des mesures d'augmentation de l'efficacité, certaines régions ont fait savoir que les mesures de compression budgétaire ont eu des répercussions nuisibles dans l'immédiat et à long terme sur le nombre d'agents de contrôle, leur moral et leur formation.

Recommandations

- L'ACSTA devrait terminer la mise en œuvre de son système financier d'entreprise.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord. Au début de 2006, le comité de vérification a examiné le SGF et appuyé la mise en œuvre des modules restants. La mise en œuvre d'un système de gestion financière de l'organisation est une priorité. Les éléments de base sont en place et

les modules requis pour compléter le système ont été ordonnés et seront opérationnels d'ici les deux prochaines années.

- L'ACSTA devrait simplifier et uniformiser ses rapports financiers.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. Le processus était déjà en cours pendant l'examen spécial et la mise en œuvre est commencée.

- L'ACSTA devrait former ses gestionnaires à l'utilisation et à l'interprétation de l'information qui se trouve dans son système d'information d'entreprise.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. En 2005, tous les gestionnaires de l'ACSTA ont reçu une formation formelle sur l'Outil de renseignements d'affaires. La formation se poursuit et le personnel affecté à la planification financière aide les utilisateurs dans l'analyse et l'interprétation de l'information financière.

- L'ACSTA devrait veiller, lorsqu'elle fait face à des pressions budgétaires, à ce que les mesures qu'elle prend ne nuisent pas davantage aux aéroports qui ont beaucoup de difficulté à recruter des agents de contrôle et à les garder.

Réponse de l'ACSTA. La direction est d'accord. Par contre, l'ACSTA doit prendre des décisions difficiles quand les budgets sont restreints. Notre première priorité est de veiller à ce que la sécurité ne soit pas compromise. L'ACSTA doit aussi travailler avec les crédits qui lui sont alloués. De meilleurs rapports financiers internes donnent à la Direction des opérations l'information requise pour prendre des décisions éclairées.

Technologie de l'information

L'ACSTA possède un environnement TI d'une complexité moyenne. Elle exploite un vaste réseau qui permet des communications à distance entre l'Administration centrale et les 89 aéroports du Canada. L'ACSTA possède deux salles de serveurs à Ottawa et 27 serveurs dans les régions. Elle possède aussi un Centre des communications de sûreté à Ottawa, qui reçoit des vidéos en temps réel des aéroports de toutes les régions du Canada, et une installation de sauvegarde à l'extérieur. Pour ce qui est des applications, le groupe des Systèmes informatiques et de la technologie assure la maintenance de 25 systèmes commerciaux et de 11 systèmes internes.

En mai 2006, le groupe des Systèmes informatiques et de la technologie (SIT) et la Direction des programmes techniques ont été

fusionnés et relèvent maintenant du nouveau poste de vice-président et chef de la technologie. La sécurité relève maintenant du directeur du bureau du président et du vice-président exécutif.

Nous nous attendions à ce que la planification, le développement, la mise en œuvre et la gestion de la technologie de l'information et des systèmes de gestion de l'information appuient les objectifs stratégiques et opérationnels de l'organisation, assurent la continuité de l'entreprise et répondent aux besoins d'information à un coût acceptable et en temps voulu.

Plan stratégique pour la technologie de l'information. La gestion des opérations de technologie de l'information s'est développée lentement. L'ACSTA a préparé son premier plan stratégique pour la TI en septembre 2005. Le plan a été examiné par la haute direction, mais n'a pas encore été approuvé. Sans l'approbation de la haute direction, le groupe des SIT aura de la difficulté à mettre en œuvre les stratégies contenues dans le plan et à obtenir l'adhésion des unités opérationnelles. Le plan décrit dans les grandes lignes les stratégies, les défis et les objectifs des SIT. Cependant, les éléments du plan ne sont pas suffisamment précis pour permettre à la direction d'évaluer les progrès.

Étant donné la réorganisation de mai 2006, il y aura un nouveau plan stratégique qui intégrera les nouvelles fonctions de TI qui relèvent du chef de la technologie.

Gestion de projet. La gestion de projet relève maintenant du chef de la technologie. L'ACSTA a récemment mis en œuvre une méthode de gestion de projet normalisée qui comprend un ensemble de modèles. La méthode de gestion de projet normalisée comprend des normes relatives aux exigences des projets, aux analyses de rentabilisation et à la planification des projets. De plus, le Comité des immobilisations joue maintenant un rôle plus vaste dans l'établissement des priorités : il veille à ce qu'une analyse de rentabilisation adéquate soit effectuée pour les projets de TI approuvés, à ce que les produits prévus soient obtenus et à ce que les coûts approuvés soient respectés.

Évaluation de la menace et des risques. Le gouvernement du Canada a établi une politique exhaustive sur la sécurité et des normes de sécurité opérationnelle appelées normes de gestion de la sécurité des technologies de l'information (GSTI). En juillet 2004, l'ACSTA a accepté volontairement de respecter tant la politique que les normes. Une évaluation de la menace et des risques a ensuite été effectuée. De nombreuses faiblesses ont été cernées. Nous n'avons pas vu de plan d'action pour corriger ces faiblesses. De plus, l'évaluation de la menace

et des risques a négligé des aspects importants des opérations de l'ACSTA, comme les services de technologie de l'information aux aéroports.

Sécurité. Même si l'ACSTA doit gérer de l'information très délicate, sa politique de la sécurité n'a été approuvée qu'en avril 2006, et il reste beaucoup à faire pour l'appliquer intégralement. Son guide de classification de sécurité est toujours à l'état d'ébauche. De plus, l'ACSTA ne prend pas de mesures appropriées, au siège social de chaque fournisseur de services, pour veiller à ce que l'information délicate du gouvernement soit protégée et ne s'assure pas non plus que le personnel du siège social du fournisseur de services a l'habilitation de sécurité nécessaire.

Le suivi des habilitations de sécurité des agents de contrôle est un autre aspect préoccupant. Quand un fournisseur de services embauche un agent de contrôle pour un aéroport de classe I ou de classe II, le fournisseur de services envoie le formulaire de demande d'habilitation de sécurité rempli à Transports Canada, qui le transmet au SCRS pour qu'il soit traité. Quand l'habilitation est obtenue, Transports Canada informe l'administration de l'aéroport, qui émet un laissez-passer pour les zones réglementées. L'administration de l'aéroport transmet également l'information sur l'habilitation au fournisseur de services. Le fournisseur de services envoie l'information à l'ACSTA, qui la consigne dans son Système de gestion de l'apprentissage, base de données dans laquelle est conservée l'information essentielle au contrôle. L'agent de contrôle est alors autorisé à recevoir une formation de l'ACSTA. L'ACSTA ne vérifie pas elle-même les habilitations de sécurité des agents de contrôle, mais se fie au fournisseur de services pour fournir de l'information valable ou pour savoir si l'agent de contrôle a déjà reçu un laissez-passer pour les zones réglementées.

Un autre aspect préoccupant est le rôle joué par l'ACSTA pour assurer le retour du laissez-passer pour les zones contrôlées au moment du départ d'un agent de contrôle. Si un agent de contrôle a quitté ses fonctions, le fournisseur de services doit immédiatement informer le bureau de contrôle des laissez-passer de l'administration de l'aéroport que la personne n'est plus à son emploi. Le laissez-passer de l'agent de contrôle est immédiatement annulé par le bureau de contrôle des laissez-passer. Le fournisseur de services de contrôle est censé récupérer le laissez-passer avant que la personne ne reçoive son dernier chèque de paie.

Cependant, les agents de contrôle peuvent tout simplement quitter leurs postes, sans en informer leurs employeurs. Le fournisseur de

services est censé communiquer avec l'agent de contrôle, si possible, pour découvrir ce qui s'est produit. Le fournisseur de services de contrôle est censé informer le bureau de contrôle des laissez-passer que la personne ne s'est pas présentée. Le laissez-passer est alors annulé et placé sur la liste des laissez-passer non retournés. Le bureau de contrôle des laissez-passer tente de contacter l'agent de contrôle, et s'il n'y parvient pas, il doit envoyer une lettre enregistrée à sa dernière adresse connue. Si cette procédure échoue également, toute l'information est transmise à Transports Canada qui prend les mesures qu'il estime nécessaires.

Nous avons constaté que l'ACSTA n'exerce pas de contrôle ou de surveillance sur les laissez-passer pour les aéroports de classes I et II pour s'assurer de leur retour. Elle n'a pas donné d'instructions aux fournisseurs de services sur les mesures à prendre quand des agents de contrôle quittent leur poste ou ne se présentent pas au travail. Elle ne vérifie pas non plus si les fournisseurs de services de contrôle ont informé rapidement le bureau de contrôle des laissez-passer et si toutes les mesures nécessaires ont été prises pour récupérer les laissez-passer pour les zones réglementées.

Recommandations

- L'ACSTA devrait veiller à ce que sa nouvelle méthode de gestion de projet normalisée soit appliquée de manière uniforme pour tous les projets.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. La méthode de gestion de projets a été élaborée et mise en application dans le cadre des projets d'immobilisation. Les procédures et les modèles sont documentés et accessibles à tous les utilisateurs de l'ACSTA sur le site Web de la gestion de projets. Le Comité des immobilisations examine les analyses de rentabilisation et les chartes de projets et formule des recommandations à la direction. Toute demande de changement nécessite l'approbation du Comité des immobilisations. Tous les employés ont accès à une formation à l'interne sur la gestion de projets.*

- L'ACSTA devrait élaborer un plan d'action pour corriger les faiblesses cernées grâce à son évaluation de la menace et des risques.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord et des travaux en ce sens sont en cours. Le groupe de Systèmes informatiques et de la technologie (SIT) de l'ACSTA élabore un plan en matière d'EMR pour cibler les éléments critiques de l'environnement technique.*

- L'ACSTA devrait mener une évaluation de la menace et des risques que présentent les éléments de TI importants qui n'ont pas été couverts par la première évaluation.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord. Comme on l'a mentionné pendant l'examen spécial, SIT de l'ACSTA a prévu à son budget une EMR de ses éléments techniques essentiels. De plus, une EMR sera effectuée en 2007-2008 en fonction des budgets alloués.*

- L'ACSTA devrait terminer son guide de classification de la sécurité; veiller à ce que les fournisseurs de services prennent les mesures appropriées et aient obtenu les habilitations de sécurité pour l'information délicate; vérifier elle-même les habilitations de sécurité avant de consigner l'information dans son Système de gestion de l'apprentissage; et surveiller les mesures prises par les fournisseurs de services pour récupérer les laissez-passer pour les zones réglementées lorsque des agents de contrôle quittent leurs fonctions.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord et le guide de classification de la sécurité est en voie d'approbation. Le service Sécurité de l'entreprise et préparatifs d'urgence (SE et PU) est avisé qu'un individu doit avoir une habilitation de sécurité du gouvernement et le fournisseur de services en fait la demande.*

Pour ce qui est de s'assurer que les fournisseurs de services de contrôle présentent des garanties adéquates, SE et PU reconnaît la nécessité d'effectuer des évaluations de la sécurité matérielle aux différents bureaux des DR (ACSTA) et des fournisseurs de services. Le système de gestion de l'apprentissage vérifie les habilitations auprès de SE et PU (pour les aéroports de classe « Autres ») ou avec les fournisseurs de services de contrôle (classes I et II). Il incombe à l'aéroport ou au fournisseur de services de contrôle de récupérer les CIZR au départ d'un individu — cette tâche ne relève pas du mandat de SE et PU.

L'obtention des habilitations de sécurité n'est pas la responsabilité de l'ACSTA. Nous soumettons les noms à Transports Canada et le Ministère donne suite quand la vérification est terminée et le dossier complété.

Cartes d'identité pour les zones réglementées

Il est important que l'ACSTA corrige les faiblesses des systèmes administratifs mentionnés ci-dessus, car elles nuisent à sa capacité de mener à bien des projets qui visent à améliorer la sûreté du transport aérien. Le projet de carte d'identité pour les zones réglementées (CIZR), qui doit être mis en œuvre dans tous les aéroports de classe I

et de classe II, comme l'a annoncé le ministre des Transports en novembre 2002, en est un bon exemple.

La CIZR utilise des techniques de biométrie, comme le balayage des empreintes digitales et de l'iris de l'œil, pour identifier le personnel qui travaille à l'aéroport. L'équipement d'inscription a été entièrement déployé dans les 29 aéroports de classe I et de classe II. Environ 34 p. 100 des non-passagers avaient été inscrits à la fin de juin 2006. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la CIZR a été mise en œuvre dans huit aéroports de classe II et un aéroport de classe I, même si tous les non-passagers ne sont pas encore inscrits. Sur ces neuf aéroports, sept ont inscrit 100 p. 100 des non-passagers qui travaillent à l'aéroport. Le 31 mars 2006, au total, 17 millions de dollars avaient été dépensés pour la CIZR.

La planification de ce système a commencé en 2003, et on s'attendait à ce qu'il soit pleinement mis en œuvre et opérationnel dans les 29 aéroports à l'automne de 2005. Cependant, la mise en œuvre a connu des retards.

Au début du projet, il n'y avait pas de cadre officiel de gestion du projet. Bon nombre des procédures ont été adoptées au fur et à mesure des besoins. Des problèmes de dépassement de la valeur d'un contrat pour la CIZR se sont produits. L'ACSTA a dépensé environ 12 millions de dollars relativement à des contrats d'une valeur de 4,8 millions de dollars. Devant ces résultats, l'équipe de direction de l'ACSTA a demandé, en janvier 2006, un examen du projet, qui a révélé plusieurs problèmes liés aux pratiques de gestion du projet, de gestion financière et de gestion des contrats.

Depuis l'examen, l'ACSTA a mis en place une structure plus rigoureuse pour la gestion du projet, dont un comité directeur sur l'implantation des CIZR, une charte de projet approuvée qui énonce les objectifs du projet, les étapes détaillées, les échéances et les budgets, un régime en bonne et due forme de surveillance et de compte rendu, une participation et une supervision plus étroites de la haute direction, et de meilleures pratiques de gestion financière. Nous constatons que le système de la CIZR est mis en place parallèlement à l'élaboration du règlement à l'appui. L'ACSTA a de la difficulté à obtenir que les aéroports mettent en œuvre le système de la CIZR, en partie parce que Transports Canada n'a pas encore mis au point le règlement sur la CIZR.

Nous avons également constaté que l'évaluation des risques posés par la CIZR a été axée sur le système. L'évaluation n'a pas tenu compte des

risques associés à l'ensemble du projet, comme l'obligation d'obtenir une direction de Transports Canada sur les principaux aspects de la CIZR, le fait que la mise en œuvre soit volontaire; l'acceptation des systèmes et l'approbation des ententes de financement entre l'ACSTA et les administrations des aéroports en temps voulu, etc.

Cela a également entraîné des malentendus quant à l'étendue du projet. L'équipe de projet a compris que le projet devait contrôler uniquement l'accès à chacun des terminaux des aéroports. Cependant, l'équipe a récemment été informée que la CIZR doit contrôler également les points d'accès extérieurs aux zones réglementées des terminaux. Les dates de l'élargissement de la CIZR au périmètre de chaque aéroport n'ont pas encore été déterminées.

Recommandation

- La direction de l'ACSTA devrait continuer de surveiller étroitement le projet de la CIZR et de fournir l'appui nécessaire pour le mener à bien.

Réponse de l'ACSTA. *La direction est d'accord et a déjà pris des mesures en ce sens. Le Comité directeur de la CIZR tient des rencontres bi-hebdomadaires au cours desquelles les membres, la direction et des représentants de Transports Canada abordent toutes les questions; on dresse ensuite les procès-verbaux de ces rencontres. Des mises à jour hebdomadaires sur l'évolution du projet sont envoyées par courriel à l'équipe de la CIZR. Des réunions sur l'état du projet se tiennent chaque semaine avec des représentants des différents secteurs du projet de CIZR, notamment ceux de la réglementation, des contrats, des technologies de l'information et des finances. Au cours de ces réunions, on aborde toutes les questions et on dresse un procès-verbal. Le site Web du Comité directeur publie une information à jour.*

Annexe Systèmes et pratiques examinés au cours de l'examen spécial et critères d'examen

Système ou pratique	Critères
Gouvernance d'entreprise	Afin de maximiser son efficacité, la société dispose d'un cadre de gouvernance performant qui satisfait aux attentes en matière de pratiques exemplaires au chapitre de l'intendance du Conseil, des relations avec l'actionnaire et des communications avec le public.
Gestion des risques	Le cadre de gestion intégrée des risques permet de recenser, d'évaluer (par rapport à un niveau acceptable de tolérance au risque) et de contrôler les principaux risques auxquels la société fait face. Le plan d'action, établi selon le niveau de tolérance au risque, est communiqué efficacement et mis en œuvre de manière uniforme dans toute l'organisation. Les risques environnementaux sont cernés et bien contrôlés.
Planification stratégique	La société a des orientations stratégiques clairement définies ainsi que des objectifs précis et mesurables qui lui permettent de remplir son mandat législatif. Ses orientations et objectifs stratégiques tiennent compte des risques recensés ainsi que de la nécessité de contrôler et de protéger ses actifs et de gérer ses ressources de manière économique et efficiente.
Opérations de contrôle	La société a défini et communiqué efficacement les procédures de contrôle; elle s'assure qu'elles sont appliquées de manière uniforme au cours du processus de contrôle. Afin de s'assurer que le processus de contrôle est efficace et efficient, la société veille à ce qu'il y ait un nombre suffisant d'agents de contrôle compétents et à ce que des mesures appropriées soient prises en temps opportun pour corriger toute lacune relevée par Transports Canada ou par le système de gestion de la qualité de la société.
Programme canadien de protection des transporteurs aériens et programme de contribution pour les services de police aux aéroports	Les ententes de financement ou de contribution sont administrées de manière telle qu'elles sont bien exécutées, selon les conditions prévues.
Gestion des équipements	La planification, la surveillance et la reddition de comptes pour l'acquisition, le déploiement, l'exploitation et l'entretien de l'équipement font en sorte qu'il est toujours disponible, qu'il fonctionne de manière efficiente et sécuritaire et que sa durée de vie utile est maximisée.
Gestion des contrats	L'organisation, l'attribution et l'approbation des contrats se font avec une diligence raisonnable, suivant un cadre de responsabilisation clair, pour assurer une acquisition rentable des biens et des services. Les contrats sont administrés de telle manière que les risques inhérents à la fourniture de services par des tiers sont contrôlés et que les contrats sont menés à bien conformément aux conditions établies.
Gestion des ressources humaines	Les ressources humaines sont gérées de manière à doter la société des compétences et des connaissances qu'il lui faut pour atteindre ses buts et ses objectifs de façon économique et efficiente.
Gestion financière	Les systèmes et les pratiques de gestion financière sont tels que la planification, la surveillance et la reddition de comptes des opérations financières permettent à la société de s'acquitter de ses obligations en vertu de son mandat.

Système ou pratique	Critères
Mesure du rendement et communication de l'information sur le rendement	<p>La société évalue son rendement général et mesure l'étendue de ses réalisations et l'atteinte de son mandat et de ses objectifs législatifs à partir d'indicateurs de rendement.</p> <p>Le rendement opérationnel est mesuré en fonction d'objectifs et de cibles établis au niveau de l'entreprise et des aéroports.</p> <p>Les rapports fournissent de l'information complète, exacte, actuelle et équilibrée, qui est utile pour la prise de décisions et la reddition de comptes.</p>
Technologie de l'information	<p>La planification, le développement, la mise en œuvre et la gestion de la technologie de l'information et des systèmes de gestion de l'information appuient les objectifs stratégiques et opérationnels de l'organisation, assurent la continuité de ses activités et répondent aux besoins d'information en temps opportun et à un coût acceptable.</p>

