



Industrie
Canada

Industry
Canada

Évaluation des investissements prévus dans le plan d'activités (IPA) relatif à la gestion du spectre

Rapport final

Direction générale de la vérification et de l'évaluation

le 10 mars 2005

**Présenté et approuvé par le
CMVÉ le 8 décembre 2005**

Canada 

Table des matières

Section	Page
SOMMAIRE	1
1.0 DESCRIPTION DU PROGRAMME	6
1.1 Contexte	6
1.2 Activités liées au programme	6
1.3 Objectifs du programme	9
1.4 Structure du rapport	9
2.0 CADRE D'ÉVALUATION	11
2.1 Objectif de l'évaluation	11
2.2 Questions d'évaluation	11
2.2 Méthodes d'évaluation	12
3.0 PERTINENCE	14
3.1 À quel besoin les IPA répondent-ils?	14
3.2 Les investissements précisés permettront-ils de répondre à ce besoin?	15
3.3 A-t-on établi une vision et des objectifs clairs et pertinents pour les activités liées aux IPA dans le cadre de l'initiative?	17
3.4 Ce programme est-il toujours conforme aux priorités du programme Spectre/Télécommunications, d'Industrie Canada et de l'ensemble du gouvernement?	18
3.5 Conclusions	19
4.0 SUCCÈS	21
4.1 Les activités planifiées ont-elles été déployées, et ont-elles permis de produire les extrants voulus?	21
4.2 Les activités précisées ont-elles permis d'obtenir les résultats souhaités?	25
4.3 Conclusions	34
5.0 RENTABILITÉ	36
5.1 A-t-on établi des processus administratifs et décisionnels adéquats pour atteindre les objectifs escomptés?	36
5.2 A-t-on évalué les leçons apprises et en a-t-on tiré parti?	37
5.3 Solutions de rechange	38
5.4 Conclusions	39
6.0 FINANCEMENT	40
6.1 Le financement était-il suffisant?	40
6.2 Le financement temporarisé de ce programme représente-t-il le meilleur moyen de financer ces activités?	40
6.3 Conclusions	42
7.0 CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE	43
7.1 Les activités et les programmes ont-ils été conçus et mis en œuvre en fonction d'un cadre redditionnel adéquat?	43
7.2 Pourrait-on répondre aux besoins autrement que par des IPA?	43
7.3 Conclusions	44
8.0 RECOMMANDATIONS	45

Liste d'acronymes et d'abréviations

SGAL	Système de gestion des assignations et des licences
DMPS	Différents modes de prestation des services
IPA	Investissements prévus dans le plan d'activités
CITEL	Commission interaméricaine des télécommunications
ARC	Agence du revenu du Canada
DGRR	Directeur général, Réglementation des radiocommunications et Radiodiffusion
DGGS	Directeur général, Génie du spectre
DGPT	Directeur général, Politique des télécommunications
DG	Directeur général
DTH	DTH (satellites de radiodiffusion directe à domicile)
FCC	Federal Communications Commission
PIB	Produit intérieur brut
IC	Industrie Canada
UIT	Union internationale des télécommunications
ARM	Accords de reconnaissance mutuelle
ONG	Organisations non gouvernementales
F&E	Fonctionnement et entretien
BPR	Bureau de première responsabilité
SCP	Services de communications personnelles
PGR	Programme de gestion du rendement
SPLT	Sécurité publique et lutte contre le terrorisme
GRC	Gendarmerie royale du Canada
SEED	Spectre électronique en direct
STIT	Spectre, Technologies de l'information et Télécommunications
CT	Conseil du Trésor
Wi-Fi	Wireless Fidelity ou fidélité sans fil (accès sans fil à Internet)
CMR	Conférence mondiale des radiocommunications

SOMMAIRE

À notre avis, les IPA sont un bon moyen de s'adapter au milieu en évolution constante et rapide du programme Spectre/Télécommunications. De concert avec les organismes centraux, Industrie Canada devrait trouver un autre mécanisme ou processus de financement pour les activités de transition des IPA qui sont devenues opérationnelles ou permanentes, afin de continuer à répondre aux besoins en constante évolution de l'industrie canadienne des télécommunications.

Contexte

En 2001, Industrie Canada (IC) a soumis une présentation visant les investissements nouveaux et améliorés afin de s'adapter au milieu dynamique des télécommunications et de répondre aux demandes croissantes en matière de gestion du spectre. Le financement devait s'élever à deux millions de dollars pour le premier exercice (2001-2002) et à neuf millions de dollars par exercice pendant le reste de la période visée, pour un total de 38 millions de dollars. Le tout s'ajoutait à des fonds supplémentaires déjà accordés au programme Spectre/Télécommunications, qui représentent plus de 40 millions de dollars pour la période allant de 1995-1996 à 2000-2001.

La présente évaluation met l'accent sur la pertinence, le succès et la rentabilité du programme, en plus d'étayer les décisions prises au sujet du financement continu de ce genre d'activités en matière de programme. Elle permet de déterminer dans quelle mesure le programme a atteint ses objectifs, ainsi que d'en évaluer les répercussions, qu'elles soient voulues ou non, et la pertinence à long terme, et enfin, de trouver d'autres moyens d'obtenir les résultats escomptés.

Principales conclusions

Pertinence

- On a clairement formulé l'importance des investissements supplémentaires à l'époque, en plus d'établir des liens avec la mission globale du programme Spectre/Télécommunications.
- Les investissements correspondaient aux besoins cernés. On a approuvé d'autres investissements par l'entremise du comité de gestion, lorsque des besoins essentiels se faisaient sentir. Deux de ces investissements ne sont pas liés aux besoins : la cause juridique de Telezone et les activités de planification de la relève.
- La mission du programme Spectre/Télécommunications, l'objectif touchant la gestion du spectre et l'énoncé des résultats des IPA offrent tous une vision claire et pertinente. On a clairement défini les objectifs du programme.
- On a harmonisé les activités du programme avec les priorités du programme Spectre/Télécommunications, d'Industrie Canada et de l'ensemble du gouvernement en

mettant principalement l'accent sur deux thèmes : garantir l'équité et l'efficacité du régime de réglementation et promouvoir une industrie des télécommunications concurrentielle.

Succès

- Les activités et extrants cernés ont généralement donné ce à quoi on s'attendait, à l'exception des initiatives touchant les différents modes d'exécution des services, qui ont été particulièrement difficiles à déployer en raison de problèmes touchant les secteurs public et privé.
- La direction a réaffecté des fonds afin de faire face aux grandes pressions exercées sur le programme Spectre/Télécommunications en ce qui a trait aux activités en matière de conformité, à l'intégrité des réseaux et à la planification en matière de sécurité et de relève.
- On a amélioré la rapidité, l'efficacité et l'équité de l'accès, ce que l'industrie reconnaît sans cesse. Celle-ci aimerait toutefois qu'on s'efforce d'améliorer constamment la rapidité avec laquelle on procède à une vérification après une vente aux enchères, ainsi qu'au remplacement des bandes réaffectées.
- Le programme Spectre/Télécommunications comprend très bien les besoins du marché, et on reconnaît qu'il y a eu une amélioration à ce chapitre au cours des cinq à dix dernières années. L'industrie attribue cela davantage aux communications directes, aux consultations et à la facilité d'accès qu'aux études ou recherches officielles. Résultats : de bonnes relations de travail et des effets positifs sur les entreprises. À l'avenir, Industrie Canada aura entre autres pour rôle important de continuer à représenter les petites entreprises, dont la voix n'est peut-être pas très forte.
- Les progrès accomplis concernant de nombreuses questions dans le cadre de tribunes internationales réaffirment les positions canadiennes et témoignent du rôle de chef de file du Canada et du fait que son influence est bien plus grande que ne le laisse supposer sa taille. Le rôle d'IC sur la scène internationale est très estimé par le secteur privé et importe notamment aux fabricants. Les entreprises estiment avoir été en mesure de tirer pleinement parti des perspectives offertes par les négociations et les accords. L'industrie considère qu'en la consultant et en tenant compte de ses commentaires, on obtient de meilleurs résultats. On souhaite que ces efforts se poursuivent, voire se multiplient, selon certains.
- On considère que les ARM ont grandement permis d'harmoniser des normes et qu'ils ont eu de bonnes répercussions sur le secteur privé en réduisant les coûts et en permettant une commercialisation plus rapide. Les travaux doivent se poursuivre en vue de déterminer les prochaines étapes à suivre, entre autres, au chapitre de la réglementation, afin de tirer pleinement parti des ARM.
- Les ventes aux enchères se déroulent généralement bien, et on fournit de meilleurs renseignements aux entreprises durant ce processus pour leur permettre de rajuster leurs offres. Cela crée un marché plus efficient, où les entreprises obtiennent leurs produits au meilleur prix possible. On pourrait apporter des améliorations aux manuels de procédures et

effectuer plus rapidement les vérifications après une vente aux enchères. En général, on estime que l'initiative Spectre en direct est un succès. Les sondages d'opinions menés dans les Régions auprès des clients montrent que ceux-ci sont très satisfaits des services reçus.

- Même si on semble s'être amélioré sur le plan de la productivité et de l'efficacité, on aurait tout avantage à étayer ces conclusions par d'autres données plus ciblées. On a pris du temps à déployer les projets liés aux DMPS, et on n'en a pas encore tiré tous les avantages possibles.
- Les intervenants signalent avoir profité d'occasions commerciales connexes à l'échelle nationale et internationale. Au cours de la période visée, les répercussions se sont révélées moins positives que prévu en raison d'une baisse cyclique dans l'industrie des télécommunications.
- Les intervenants estiment généralement que le brouillage n'a pas augmenté pour les bandes sous licence, demeurant stable. Les changements apportés à l'exploitation de l'industrie ferroviaire et de la radio mobile pourraient susciter des problèmes qu'il faudra résoudre. Il semble y avoir de plus en plus de problèmes de brouillage des bandes sans licence, pour ce qui est entre autres des sources de rayonnement involontaires, de la radio mobile et de l'industrie ferroviaire.

Rentabilité

- La gestion et la prise de décisions s'effectuent principalement par l'entremise du comité conjoint des DG, y compris ceux des trois directions générales et des Régions. Ce comité met l'accent sur la gestion financière, où les extrants et les résultats sont gérés séparément par les DG respectifs. Les directions générales et les Régions sont indépendantes dans la mesure où elles s'efforcent d'atteindre les objectifs liés aux IPA. Par ailleurs, les pouvoirs en matière de planification, de gestion et d'application des projets étaient clairement délimités.
- La direction affichait un juste équilibre entre la stabilité et la souplesse, permettant ainsi au Programme de s'adapter à un milieu dynamique.
- On a relevé des améliorations sur le plan du processus de gestion et de la documentation.
- Parmi les améliorations qu'on pourrait apporter à la direction et au processus décisionnel, mentionnons des moyens plus rigoureux d'établir les priorités et plus rapides de déterminer le solde d'un projet avant que l'exercice ne se termine afin de faciliter la réaffectation des fonds.
- On a effectué une évaluation du rendement des fonds liés aux IPA au milieu et à la fin de la période de financement, et on a appliqué ou rejeté la plupart des leçons apprises de l'évaluation menée à mi-parcours après en avoir discuté.

Financement

- Dans l'ensemble, les fonds étaient suffisants pour permettre au programme Spectre/Télécommunications de respecter ses engagements. Toutefois, on note que certains fonds ont été reportés sur l'année suivante au taux maximal de 5 % permis.
- Le modèle de financement correspond bien aux activités touchant les projets, mais pas aux activités opérationnelles, ce qui empêche de bien gérer le tout et suscite une grande incertitude au moment du renouvellement.
- Le financement lié aux IPA dans les régions et à l'administration centrale a périodiquement servi à soutenir les activités normales, ce qui laisse supposer que le financement du budget des services votés est peut-être insuffisant.

Conception et mise en œuvre

- On a bien appliqué un processus de reddition de comptes quotidienne. On pourrait améliorer les rapports d'étape, notamment en déterminant quelques résultats nécessaires, en choisissant les bons indicateurs, en recueillant périodiquement des données et en faisant rapport à ce sujet.
- Les rapports hiérarchiques étaient divisés, car les gestionnaires régionaux pour les IPA relevaient des directeurs exécutifs régionaux – qui relevaient eux-mêmes d'Ottawa – tout en relevant directement des membres de la direction des IPA à Ottawa.

Recommandations**Recommandation : Élaborer un autre mécanisme de financement**

À notre avis, les IPA sont un bon moyen de s'adapter au milieu en évolution constante et rapide du programme Spectre/Télécommunications. Industrie Canada devrait trouver un autre mécanisme ou processus de financement pour les activités de transition des IPA qui sont devenues opérationnelles ou permanentes, afin de continuer à répondre aux besoins en constante évolution de l'industrie canadienne des télécommunications. Elle devrait le faire de concert avec les organismes centraux.

Recommandation : Mener des consultations auprès des intervenants, et faciliter l'accès à IC

On estime que des consultations structurées menées en permanence auprès d'intervenants clés, notamment par l'entremise de délégations mixtes, sont essentielles, sur le plan international. On recommande fortement de faciliter l'accès aux représentants du gouvernement. On devrait continuer de respecter cette recommandation et l'appliquer dans les établissements en région, conformément aux principes de la réglementation intelligente établis par le gouvernement du Canada, soit respecter le point de vue des intervenants et renforcer l'accès au gouvernement fédéral. Les intervenants ont reconnu l'importance d'inclure les petites et grandes entreprises dans ce processus. IC devrait s'assurer que l'accès est équitable pour les petites et les grandes entreprises.

Recommandation : Élaborer et appliquer un cadre d'évaluation approprié

Même si aucun cadre d'évaluation officiel n'était requis au début du programme, il s'inscrit à l'intérieur de bonnes pratiques de travail. Si on demandait à obtenir des fonds supplémentaires pour les projets, il faudrait élaborer et appliquer un cadre d'évaluation. Plus précisément, on devrait clairement établir des indicateurs de résultats mesurables et réalisables dès le départ, en plus de préciser les résultats voulus des fonds supplémentaires qu'on pourrait affecter à des activités existantes. Les efforts à déployer pour la collecte des données et la production de rapports devraient varier en fonction de l'importance et de la valeur du fonds.

Recommandation : Conserver et renforcer la structure de régie actuelle

Le comité conjoint de l'administration centrale et des Régions s'est généralement révélé un mécanisme de gestion efficace. Sa structure souple et ses mesures de contrôle ont permis de répondre aux besoins du programme. La direction devrait envisager la mise en place d'un processus plus rigoureux pour l'établissement de ses priorités, par exemple en adoptant une démarche fondée sur les analyses de rentabilisation ou en établissant des critères qui permettent d'évaluer les projets. On devrait effectuer une surveillance afin de connaître les répercussions des exigences de rapport doubles sur le plan pratique.

1.0 DESCRIPTION DU PROGRAMME

1.1 Contexte

Le programme Spectre/Télécommunications d'Industrie Canada a reçu son mandat réglementaire essentiellement en application de la *Loi sur les télécommunications*, de la *Loi sur la radiocommunication* et de la *Loi sur la radiodiffusion*. Ces trois lois établissent le cadre de gestion du spectre radioélectrique au Canada ainsi que du cadre stratégique et réglementaire des services de communication. Ce programme est exécuté conjointement par l'entremise de cinq régions et de trois directions générales à l'administration centrale : la Direction générale de la réglementation des radiocommunications et de la radiodiffusion (DGRR), la Direction générale de la politique des télécommunications (DGPT) et la Direction générale du génie du spectre (DGGS). La plupart de ses fonctions sont appliquées localement à l'intention de clients répartis un peu partout au Canada.

En 2001, Industrie Canada a déterminé qu'il devait réaliser des investissements nouveaux et améliorés pour s'adapter au milieu dynamique entourant la gestion du spectre et pour répondre aux demandes croissantes dans ce domaine. Les fonds demandés s'élevaient à deux millions de dollars pour la première année (2001-2002) et à neuf millions de dollars par année pendant le reste de la période de financement, pour un total de 38 millions de dollars. Le programme doit se terminer en 2004-2005.

Le tout s'ajoutait à des fonds supplémentaires déjà accordés au programme Spectre/Télécommunications, qui représentent plus de 40 millions de dollars pour la période allant de 1995-1996 à 2000-2001.

Cet investissement permet de financer les activités de trois directions générales à l'administration centrale dans le secteur de la gestion du spectre et des télécommunications, de même que celles des bureaux régionaux dans le secteur des opérations. À Industrie Canada, on désigne communément ce programme en parlant d'« investissements prévus dans le plan d'activités (IPA) »

1.2 Activités liées au programme

Industrie Canada a précisé sept secteurs dans lesquels on devait réaliser des investissements supplémentaires. La liste des activités présentées ci-dessous porte sur une combinaison d'activités spécifiques comme l'établissement d'Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) et d'activités très larges visées par le financement supplémentaire accordé pour les services actuels, par exemple l'amélioration de la prestation des services.

Faciliter l'accès à de nouveaux services touchant le spectre

On devait accroître les activités en vue de faciliter l'accès à de nouveaux services touchant le spectre, par exemple l'accès sans fil, l'accès à Internet sans fil, les services de communications par satellite et un service amélioré de téléphonie mobile. Il fallait entre autres mettre à jour le plan de libération de fréquences, ce qui devait s'assortir de consultations importantes auprès des intervenants et d'une analyse détaillée des enjeux soulevés. En outre, on devait entreprendre des

recherches et des études spécialisées dans des domaines visant à évaluer entre autres les besoins des utilisateurs, la faisabilité technique de certaines propositions et applications technologiques, et l'efficacité de diverses tribunes de consultation.

Comprendre le marché compétitif

Les activités liées aux IPA devaient permettre au gouvernement de mieux comprendre le marché compétitif en acquérant davantage de connaissances sur le milieu commercial, économique et technique auquel font face les secteurs des télécommunications et des communications sans fil du Canada, ainsi que sur leurs capacités, la mesure dans laquelle ils peuvent atteindre les objectifs de base en matière de service et les questions stratégiques qui les concernent. Cette activité devait comporter la collecte et l'analyse de données, de même que la mise en œuvre continue de consultations auprès de représentants de ces secteurs. L'expertise et les connaissances ainsi acquises devaient servir à l'élaboration des règles et procédures requises pour la mise en place de nouveaux services de radiocommunication et de télécommunications, qui tiennent compte de questions litigieuses touchant le domaine juridique, la santé et la protection des renseignements personnels.

Représentation au sein de tribunes internationales

On devait accroître les efforts en vue de s'assurer que les intérêts des Canadiens et des Canadiennes en matière de spectre sont bien représentés au cours des processus réglementaires de l'UIT et d'autres tribunes internationales, afin qu'ils aient accès au bon spectre de fréquences en temps opportun et que cela permette à de nouvelles entreprises de compétitionner sur les marchés mondiaux, et que leur utilisation du spectre soit protégée contre les systèmes terrestres et spatiaux étrangers.

Accords de reconnaissance mutuelle

Dans le cadre des activités liées aux IPA, on devait négocier et conclure des Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) en matière de télécommunications avec des pays des Amériques, de l'Association européenne de libre-échange, de l'Union européenne et de l'APEC; en outre, il fallait poursuivre l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité chargés de vérifier et d'homologuer les produits de télécommunications. Objectif ultime escompté : favoriser la compétitivité des entreprises canadiennes et augmenter leurs perspectives commerciales sur les marchés internationaux.

Système de gestion de l'enchère

Les investissements dans ce domaine devaient permettre de poursuivre l'utilisation de ressources supplémentaires en vue de perfectionner et de développer le Système de gestion de l'enchère. Parmi les activités qui étaient prévues, mentionnons l'élaboration d'un nouveau modèle d'imposition des droits axé sur le marché, l'utilisation accrue d'autres mécanismes de délivrance des licences (p. ex. les licences d'utilisation du spectre), la mise en œuvre d'activités visant à créer un marché secondaire pour les licences d'utilisation du spectre, l'établissement et l'application de critères d'évaluation de la qualité du spectre.

Amélioration de la prestation des services

En vue d'améliorer la prestation des services, on devait entre autres perfectionner un système de délivrance des licences par Internet et renforcer la capacité actuelle de la bande passante afin de

mieux servir les clients. Entre autres mesures prévues, mentionnons le développement de logiciels, la mise en place de matériel informatique pour les systèmes, la restructuration des processus, le soutien pour l'administration et la mise en œuvre des projets, la gestion des bases de données, l'intégration des logiciels opérationnels actuels, et l'installation de nouveaux outils automatisés pour la délivrance des licences et les activités de contrôle de la qualité du spectre.

Différents modes de prestation des services

Les activités liées aux IPA devaient comporter la mise en œuvre d'une stratégie touchant les différents modes de prestation des services, destinée à faciliter le recours aux organisations non gouvernementales (ONG) à titre de fournisseurs de services et à améliorer ainsi la prestation des services. Parmi les initiatives qu'on comptait déployer, mentionnons la délégation des activités de coordination de l'utilisation du spectre à certaines bandes de fréquence, de même que l'évaluation et l'accréditation des opérateurs radio.

Dans le tableau ci-dessous, on présente une estimation sommaire des fonds annuels requis pour chacun des sept secteurs d'activités, en millions de dollars.

Activité	Salaires et avantages sociaux (incluant les frais d'adaptation)	Dépenses non salariales	Total
Facilitation de l'accès de nouveaux services au spectre	0,4 M\$	1,3 M\$	1,7 M\$
Compréhension du marché concurrentiel	0,5	0,4	0,9
Représentation au sein de tribunes internationales	0,4	0,4	0,8
Conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle	0,2	0,3	0,5
Élaboration d'outils pour les ventes aux enchères et la délivrance de licences en ce qui a trait au spectre	0,2	0,5	0,7
Amélioration du mode de prestation des services	0,6	1,7	2,3
Différents modes de prestation des services	--	2,1	2,1
Total	2,3 M\$	6,7 M\$	9,0 M\$

En outre, au cours de la période 2001-2005, un certain nombre de changements environnementaux importants ont imposé de nouvelles pressions au programme. La direction a réagi en réaffectant des fonds prévus pour des projets de moindre priorité à des projets plus importants. Plus précisément, on a financé de nouvelles activités dans les secteurs suivants :

- intégrité et sécurité des réseaux;
- radiodiffusion directe à domicile et antennes de télécommunications;
- questions litigieuses;
- pressions touchant la planification de la relève.

Ces nouvelles activités et leurs extrants et résultats font l'objet d'une analyse plus approfondie dans d'autres sections du présent rapport d'évaluation.

1.3 Objectifs du programme

Les objectifs du programme, soit les résultats escomptés de ces investissements supplémentaires, sont les suivants :

- le Canada obtiendra une autorisation internationale en vue d'utiliser le spectre requis pour répondre aux besoins en télécommunications des Canadiens et des Canadiennes et pour créer des occasions d'affaires; on devra accorder un accès rapide, efficient et équitable à ce spectre;
- les entreprises canadiennes de l'industrie des communications sans fil et des télécommunications profiteront d'occasions d'affaires connexes, ce qui permettra de renforcer la croissance économique et d'améliorer les services de communication;
- on conclura des Accords de reconnaissance mutuelle avec des pays des Amériques (États-Unis, Brésil, Argentine, Venezuela, Chili et Mexique), de l'Association européenne de libre-échange et de l'APEC (Hong Kong, Singapour et Chine), ce qui permettra d'harmoniser les normes internationales et de créer des occasions d'affaires pour les fournisseurs canadiens;
- certains services comme ceux touchant la délivrance des licences d'utilisation du spectre seront offerts au public en ligne, ce qui permettra d'améliorer le service à la clientèle et d'accélérer le processus décisionnel;
- on améliorera la productivité et l'efficience grâce à l'élaboration de nouveaux outils d'accès au spectre, à l'automatisation des systèmes, à la mise en place d'une interface électronique de communication avec des clients et à l'application de différents modes de prestation des services par le truchement des organisations non gouvernementales.

1.4 Structure du rapport

Le présent rapport est divisé en sept autres sections :

- Dans la section 2, on décrit la manière dont le cadre d'évaluation a été élaboré et on précise les objectifs, les enjeux et les méthodes en place;
- Dans la section 3, on analyse la pertinence du programme et on tire des conclusions à ce sujet;
- Dans la section 4, on détermine dans quelle mesure le programme a atteint ses extrants et résultats escomptés;
- Dans la section 5, on évalue la rentabilité du programme, ainsi que les leçons apprises et leur utilité;
- Dans la section 6, on évalue la pertinence globale du financement et du modèle de financement;

- Dans la section 7, on passe en revue les mécanismes de conception et d'exécution du programme;
- Dans la section 8, on présente certaines des grandes leçons apprises, d'après les données recueillies au cours du processus d'évaluation.

Dans les annexes, on présente une liste des membres du comité directeur, le cadre d'évaluation, un sommaire de l'exercice d'établissement des priorités, une liste des documents, une liste des personnes interrogées et les guides d'entrevue.

Dans certaines sections du présent rapport, on énonce le point de vue d'intervenants clés dans des encadrés en marge du texte afin d'attirer votre attention sur des commentaires particulièrement intéressants.

2.0 CADRE D'ÉVALUATION

En 2001, première année de financement du programme, on n'exigeait pas de cadre d'évaluation officiel. Toutefois, la présentation au CT offrait un aperçu des résultats escomptés et une description de la manière dont on comptait s'y prendre pour les mesurer. En se fondant sur la présentation au CT, la Politique d'évaluation du CT, un examen de la documentation et certaines entrevues stratégiques, les experts-conseils ont élaboré les composantes suivantes du cadre d'évaluation :

- modèle logique des IPA;
- stratégie d'évaluation des résultats, y compris les indicateurs et les sources de données;
- liste de questions d'évaluation;
- méthode d'évaluation, y compris des indicateurs et des sources de données.

Ils ont ensuite organisé un atelier avec les principaux membres du Comité directeur de l'évaluation (pour une liste des membres, voir l'annexe A) afin de discuter du cadre d'évaluation, et de le modifier ou de le valider. Le cadre d'évaluation final est décrit à l'annexe B. On a alors effectué un exercice d'établissement des priorités afin de déterminer, d'après les commentaires obtenus, l'ampleur des efforts que les évaluateurs devraient consacrer aux questions à évaluer. Les résultats de cet exercice sont présentés à l'annexe C. On a tenu compte de ces commentaires dans le cadre de l'évaluation.

2.1 Objectif de l'évaluation

La présente évaluation met l'accent sur la pertinence, le succès et la rentabilité du programme, en plus d'étayer les décisions prises au sujet du financement continu de ce genre d'activités en matière de programme. Elle permet de déterminer dans quelle mesure le programme a atteint ses objectifs, ainsi que d'en évaluer les répercussions, qu'elles soient voulues ou non, et la pertinence à long terme, et enfin, de trouver d'autres moyens d'obtenir les résultats escomptés.

2.2 Questions d'évaluation

On a dressé la liste des questions d'évaluation présentée ci-dessous en se fondant sur la présentation au CT, la Politique d'évaluation du CT et la documentation actuelle. On a ensuite confirmé et révisé ces questions d'après les résultats de consultations et l'orientation fournie par le Comité directeur.

Pertinence

Pertinence continue des IPA y compris la mesure dans laquelle ils correspondent aux priorités d'IC et du gouvernement :

- À quel besoin les IPA répondent-ils?
- Les investissements précisés permettront-ils de répondre à ce besoin?
- A-t-on établi une vision et des objectifs clairs et pertinents pour les activités liées au programme Spectre/Télécommunications dans le cadre des IPA?

- Ce programme est-il toujours conforme aux priorités du programme Spectre/Télécommunications, d'Industrie Canada et de l'ensemble du gouvernement?

Succès

Évaluation du succès des IPA; mesure dans laquelle les IPA ont permis d'atteindre les objectifs escomptés :

- Les activités planifiées ont-elle été déployées, et ont-elles permis de produire les extrants voulus?
- Les activités précisées ont-elles permis d'obtenir les résultats souhaités?
- A-t-on obtenu des résultats imprévus?

Rentabilité

- A-t-on établi des processus administratifs et décisionnels adéquats pour atteindre les objectifs escomptés?
- A-t-on évalué les leçons apprises et en a-t-on tiré parti? Dans quel cas, à quel moment et de quelle manière en a-t-on tiré parti?
- En ce qui a trait aux groupes d'activités distincts, a-t-on envisagé des options ou solutions de rechange en vue d'améliorer la rentabilité ou l'efficacité des modes d'exécution? A-t-on trouvé des options? Les a-t-on essayées et, le cas échéant, quel en a été le résultat?

Financement

- Le financement était-il suffisant?
- Le financement temporarisé de ce programme représente-t-il le meilleur moyen de financer ces activités?

Conception et exécution

Mesure dans laquelle les mécanismes de conception et de mise en œuvre des initiatives d'investissement permettent d'atteindre les objectifs établis.

- Les activités et les programmes ont-ils été conçus et mis en œuvre en fonction d'un cadre redditionnel adéquat?
- Pourrait-on répondre aux besoins déterminés autrement que par des IPA?

Leçons apprises et recommandations

- Quelles sont les principales leçons apprises des IPA, et quelles recommandations pourrait-on formuler en vue de répondre aux besoins stratégiques et à ceux touchant le programme?

2.2 Méthodes d'évaluation

On a procédé à l'évaluation en utilisant plusieurs méthodes d'analyse :

- examen des documents et des dossiers;
- examen des publications sur le Web;
- entrevues auprès des cadres;

- entrevues auprès des organismes centraux;
- entrevues auprès des intervenants clés.

Ci-dessous, nous décrivons plus en détail comment ces méthodes ont été utilisées.

Examen des documents et des dossiers

L'examen des documents et des dossiers nous a permis de bien saisir l'objectif des investissements prévus dans le plan d'activités relatif au programme Spectre/Télécommunications, de même que celui des activités entreprises. Grâce à ces renseignements, nous avons pu évaluer les extrants et résultats planifiés par rapport aux extrants et résultats réellement obtenus. Nous avons également consulté les documents qui portaient sur les IPA afin d'obtenir des renseignements sur les pratiques de gestion et les leçons apprises. Entre autres documents clés, nous avons consulté une évaluation provisoire et une évaluation finale du rendement du programme lié aux IPA, menées respectivement en 2002 et en 2004. Une liste complète des documents fournis par les responsables du programme Spectre/Télécommunications et passés en revue figure à l'annexe D.

Examen des publications sur le Web

Divers extrants relatifs au fonds des IPA sont publiés sur le site Web des IC. Nous les avons tous passés en revue. Les renseignements ainsi obtenus nous ont permis d'évaluer les extrants et résultats planifiés par rapport aux extrants et résultats réellement obtenus.

Entrevues auprès des organismes centraux

Au total, nous avons mené 14 entrevues auprès de cadres clés composés de représentants d'IC, ainsi que de membres de l'administration centrale et des Régions. Ces entrevues portaient sur le programme en général et visaient entre autres à déterminer dans quelle mesure on a atteint les objectifs et résultats escomptés. Les guides d'entrevue sont présentés à l'annexe F.

Entrevues auprès des intervenants clés

Nous avons mené en tout dix entrevues auprès des intervenants clés qui ne font pas partie d'Industrie Canada. Il s'agissait entre autres de représentants d'organismes centraux fédéraux, d'associations industrielles, de clients et partenaires du secteur privé, de fabricants et de laboratoires d'essai. Ces entrevues devaient nous permettre de savoir dans quelle mesure on a obtenu les extrants et résultats voulus. La liste des personnes interrogées figure à l'annexe E, et les guides d'entrevue, à l'annexe F.

3.0 PERTINENCE

Dans la présente section, nous évaluons la pertinence des IPA et la mesure dans laquelle les besoins, buts et objectifs sont clairement formulés. Nous déterminons si ces besoins, buts et objectifs correspondent aux priorités du programme, d'IC et de l'ensemble du gouvernement. Nous avons tiré des conclusions surtout à partir de l'examen des documents et des entrevues menées auprès de cadres clés d'IC. Nous présentons aussi les opinions des intervenants clés, elles sont particulièrement intéressantes.

3.1 À quel besoin les IPA répondent-ils?

Pour déterminer en quoi les IPA sont importants, il importe de passer en revue l'objectif établi pour la gestion du spectre au Canada, soit offrir autant que possible le spectre de manière efficiente, équitable et rapide, afin de faciliter les communications entre les Canadiens et Canadiennes et de créer des occasions d'affaires dans les secteurs des télécommunications et des communications sans fil. La gestion du spectre s'effectue dans le cadre du programme Spectre/Télécommunications, d'Industrie Canada. Dans le calendrier de 2001, la mission de ce programme est énoncée comme suit :

[...] la gestion du spectre contribue à faciliter le développement et l'utilisation d'une infrastructure de communications, de technologies et de services de calibre mondial, dans le but exprès de parvenir à un juste équilibre entre la compétitivité du Canada, la croissance économique du pays et la qualité de vie de tous les Canadiens¹.

À l'époque, un certain nombre d'enjeux importants touchaient les activités du Programme de gestion du spectre et du programme Spectre/Télécommunications, dont les suivants :

- changement technologique accéléré;
- modifications réglementaires;
- convergence des technologies;
- accroissement de la demande en nouveaux services de télécommunications.

Point de vue des intervenants

Les intervenants clés ont déclaré qu'ils ont surtout besoin d'accéder au spectre et aux marchés internationaux. Ils se sont dits très en faveur des activités qu'IC effectuerait en ce sens.

Ces facteurs ont créé un « besoin » essentiel en investissements prioritaires supplémentaires qui permettent de gérer l'augmentation des demandes imposées au programme Spectre/Télécommunications, d'améliorer la prestation des services et de s'adapter aux changements technologiques et réglementaires.

L'importance de ces investissements supplémentaires a été clairement soulignée à l'époque, et on a établi des liens avec la mission globale de ce programme.

¹ Présentation au Conseil du Trésor pour l'investissement dans la gestion du spectre, 2001

3.2 Les investissements précisés permettront-ils de répondre à ce besoin?

L'examen des sept secteurs d'investissement par rapport aux besoins précisés à la section 3.1 ci-dessus permet d'établir clairement un lien. Le tout est résumé dans le tableau ci-dessous. Étant donné la nature très générale de nombreuses activités, certaines d'entre elles répondent à plus qu'un besoin.

Activités	Besoin	Accélération des changements technologiques	Modifications réglementaires	Convergence des technologies	Mesures visant à favoriser l'accroissement de la demande en nouveaux services de télécommunications
Facilitation de l'accès de nouveaux services au spectre		Offert aux utilisateurs de nouvelles bandes, de façon que les nouvelles technologies exigeant certaines bandes du spectre soient mises en place.			Garantir l'accès au spectre malgré l'accroissement de la demande
Compréhension du marché concurrentiel		Comprendre en quoi les changements technologiques peuvent avoir des répercussions sur les besoins liés au spectre.	Comprendre le marché concurrentiel, afin de bien établir les modifications réglementaires.	Comprendre en quoi la convergence peut avoir un impact sur les besoins liés au spectre.	
Représentation au sein de tribunes internationales		Orienter les changements et en faire profiter les entreprises canadiennes en les aidant à commercialiser leurs produits plus rapidement.	Représenter le Canada dans le cadre de processus internationaux de modification de la réglementation.		Garantir l'accès aux nouveaux services grâce au spectre.
Conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle		Permettre aux entreprises d'obtenir leurs produits et services afin qu'elles les commercialisent plus rapidement. Permettre aux entreprises canadiennes de s'approvisionner en produits auprès d'un plus grand nombre de fournisseurs et, par conséquent, de mettre en place la nouvelle technologie plus rapidement.	Appliquer de nouveaux outils réglementaires.		Augmenter l'efficacité par l'entremise d'ARM
Élaboration d'outils pour les ventes aux enchères et la délivrance de licences en ce qui a trait au spectre		Réduire les heures et les coûts que doivent assumer les soumissionnaires afin d'accélérer indirectement la mise en place de la technologie.			Accroître l'efficacité et la transparence du mode de prestation des services.

Amélioration du mode de prestation des services	Réduire les heures et les coûts afin d'accélérer indirectement la mise en place de la technologie.			Accroître l'efficacité du mode de prestation des services.
Différents modes de prestation des services				Charger le secteur privé et le secteur sans but lucratif de la prestation des services.

En outre, au cours de la période examinée, on a cerné un certain nombre de nouveaux besoins essentiels liés au programme Spectre/Télécommunications. Le comité des directeurs généraux du Spectre et des Télécommunications, qui effectue une surveillance continue des IPA, a passé en revue les besoins cernés et a approuvé les dépenses, qu'il estime représenter une utilisation judicieuse du financement relatif aux IPA. Ces besoins sont répartis ci-dessous en trois catégories.

Intégrité et sécurité des réseaux

- En raison de l'accroissement des préoccupations relatives à la sécurité depuis septembre 2001, on a dû augmenter le spectre voué à la défense, ainsi que les mesures de sécurité et la fiabilité des communications transfrontalières Canada-États-Unis.
- La panne d'électricité qui a touché le Canada et les États-Unis au cours de l'été 2003 montre l'importance de mieux se préparer en cas d'urgence en renforçant les communications entre les premiers intervenants comme les policiers, les ambulanciers et les pompiers.
- Les préoccupations concernant l'intégrité du système de télécommunications sont plus nombreuses depuis l'intégration à Internet, en raison de la menace que représentent les virus informatiques.

Activités en matière de conformité accrues

- On a dû offrir une aide supplémentaire aux organismes d'application de la loi à la suite de l'arrêt de la Cour suprême rendu en 2002, selon lequel il est interdit de décoder sans autorisation des signaux de télévision DTH provenant de satellites de communication en vertu de la *Loi sur la radiocommunication*.
- L'emplacement des antennes de communication a commencé à poser grandement problème dans les Régions à mesure que les technologies et services de communication se sont multipliés.
- Telezone Inc. a intenté des poursuites contre le gouvernement du Canada à la suite de l'affectation, en 1995, du spectre pour les SCP par le truchement d'un processus d'analyse comparative. Telezone exige maintenant 250 millions de dollars en dommages-intérêts. Les activités juridiques en cours sont financées.

Point de vue des intervenants

- Les intervenants ont déclaré que l'accès au spectre, les ARM, les ventes aux enchères et l'amélioration des modes de prestation des services constituent des activités très importantes.
- Ils se sont dits en faveur de la planification de la relève et des mesures permanentes visant à assurer la continuité du personnel.
- La demande n'est pas moins forte, et des investissements permanents sont requis si l'on veut tirer parti des réalisations obtenues jusqu'à ce jour.

Pressions touchant la planification de la relève

- Le besoin en investissements supplémentaires dans le domaine de la planification de la relève s'est fait sentir à mesure que le nombre de personnes admissibles à la retraite augmentait. Dans ce milieu très pointu, on doit bien planifier à l'avance les efforts de recrutement et de formation du personnel de remplacement.

La série initiale d'investissements permettait de répondre aux besoins cernés. En outre, de nouveaux investissements ont été approuvés par l'entremise du comité de gestion, à mesure que les besoins se faisaient sentir. Deux secteurs touchés par les nouveaux investissements ne sont pas liés directement aux besoins : l'affaire Telezone et la question de la planification de la relève. L'affaire Telezone découlait de poursuites intentées contre le gouvernement. Les investissements dans le domaine de la planification de la relève répondent aux besoins de l'effectif vieillissant du secteur public.

Les intervenants reconnaissent l'importance des investissements déjà effectués et estiment que ceux-ci doivent se poursuivre si l'on veut tirer parti des réalisations obtenues jusqu'à ce jour et répondre aux besoins nouveaux et croissants.

3.3 A-t-on établi une vision et des objectifs clairs et pertinents pour les activités liées aux IPA dans le cadre de l'initiative?

Comme nous le précisons à la section 1.3 ci-dessus, cinq objectifs spécifiques étaient énoncés dans la présentation au CT pour les activités liées aux IPA. Comme le programme visé était conçu en partie pour répondre aux besoins supplémentaires des activités permanentes, les objectifs associés aux IPA sont établis en conséquence. Deux des objectifs reflètent plus largement l'objectif global touchant la gestion du spectre, et les trois autres objectifs se rattachent plus précisément à des activités plus spécifiques liées aux IPA.

Les activités liées au IPA permettent de soutenir directement la mission générale du programme Spectre/Télécommunications d'IC et d'améliorer notamment la compétitivité et la croissance économique. En outre, ces activités correspondent à l'objectif global en matière de gestion du spectre au Canada :

[...] offrir autant que possible le spectre de manière efficiente, équitable et rapide, afin de faciliter les communications entre les Canadiens et Canadiennes et de créer des occasions d'affaires dans les secteurs des télécommunications et des communications sans fil.

La mission du programme Spectre/Télécommunications, l'objectif touchant la gestion du spectre et l'énoncé des résultats des IPA offrent tous une vision claire et pertinente. On a clairement défini les objectifs du programme.

3.4 Ce programme est-il toujours conforme aux priorités du programme Spectre/Télécommunications, d'Industrie Canada et de l'ensemble du gouvernement?

En 2004, le programme Spectre/Télécommunications a publié un énoncé de vision quinquennale, qui s'assortissait d'orientations stratégiques. Les priorités à moyen terme définies dans ce document stratégique sont les suivantes :

1. planifier en fonction des technologies et des services émergents;
2. faire progresser la modernisation du régime de gestion du spectre et des télécommunications;
3. protéger l'intégrité des intérêts du Canada en matière de spectre et de télécommunications;
4. assurer la pertinence continue du programme;
5. obtenir et gérer le financement du programme.

Des activités du programme lié aux IPA permettent de soutenir les trois premières priorités ci-dessus.

Industrie Canada a pour mandat d'aider les Canadiens et les Canadiennes à être plus productifs et concurrentiels dans l'économie du savoir et d'améliorer ainsi le niveau et la qualité de vie au pays. Par le truchement de ses trois objectifs stratégiques – un marché équitable, efficace et concurrentiel; une économie innovatrice; industrie concurrentielle et collectivités durables –, IC s'efforce d'aider les Canadiens et les Canadiennes à contribuer à l'économie du savoir et à améliorer la performance du pays sur le plan de la productivité et de l'innovation. Après avoir passé en revue le *Budget des dépenses 2004-2005, Rapport sur les plans et les priorités*, nous avons pu établir des liens directs avec les activités financées entièrement ou en partie par le truchement des IPA, en plus de constater que les priorités étaient harmonisées avec les activités des IPA, même si cela n'était pas décrit directement.

Un marché équitable, efficace et concurrentiel

- **Moderniser les instruments d'encadrement du marché**
 - « Afin d'encourager un Programme de gestion du spectre novateur qui s'adapte toujours aux besoins, Industrie Canada apportera des réformes à son Cadre de la politique du spectre. Ce cadre renferme les éléments stratégiques de la gestion du spectre canadien. Le Ministère publiera, à l'automne 2004, un document de travail qui portera sur des questions telles que la souplesse accrue dans l'utilisation des ressources du spectre, la facilitation de la mise en place de nouvelles technologies, la réglementation intelligente, l'accès aux ressources sous-utilisées du spectre, l'accent accru sur la délivrance des licences en fonction du marché et la disponibilité d'un spectre exempt de licence.
 - Afin de promouvoir le développement et l'interopérabilité des applications du commerce électronique à l'échelle internationale, Industrie Canada continuera de collaborer avec l'industrie canadienne des télécommunications pour s'assurer que les normes mondiales relatives aux applications du commerce électronique établies par l'Union internationale des télécommunications (UIT) sont appliquées. En sa qualité de

membre de l'UIT, le Canada peut renforcer ses partenariats avec d'autres pays et avec le secteur privé, et assurer ainsi une coordination plus efficace de la normalisation et des affectations du spectre pour les réseaux et services de télécommunications mondiaux et les systèmes de radiodiffusion, de même que le développement continu de technologies des communications² ».

- **Améliorer les programmes et services liés au marché**

- « Le Secteur du spectre, des technologies de l'information et des télécommunications étudiera des possibilités de moderniser le logiciel de gestion du spectre afin d'accroître l'utilisation et la prestation des services, ainsi que la surveillance après la mise en marché³ ».

Industrie concurrentielle et collectivités durables

- Accès à une infrastructure numérique fiable et moderne.
- Amélioration du service en ligne.

En outre, les activités liées aux IPA, qui visent à améliorer la prestation des services et la planification de la relève (nouveau secteur de priorité), sont harmonisées avec trois thèmes du gouvernement et initiatives de gestion :

- amélioration des services axés sur les citoyens;
- prestation de services axés sur les citoyens;
- les gens – milieu de travail exemplaire – planification de la relève.

D'après le gouvernement du Canada, les activités liées aux IPA qui sont déployées par le truchement du programme Spectre/Télécommunications et d'Industrie Canada concordent bien avec deux des priorités de gouvernement décrites dans le rapport intitulé *Le rendement du Canada 2004* : une économie axée sur l'innovation et le savoir et un marché sécurisé et équitable.

On a harmonisé les activités du programme avec les priorités du programme Spectre/Télécommunications, d'Industrie Canada et de l'ensemble du gouvernement en mettant principalement l'accent sur deux thèmes : garantir l'équité et l'efficacité du régime de réglementation et promouvoir une industrie des télécommunications concurrentielle.

3.5 Conclusions

Conclusion 3-1 : L'importance de ces investissements supplémentaires a été clairement soulignée à l'époque, et on a établi des liens avec la mission globale de ce programme.

Conclusion 3-2 : Les investissements permettaient de répondre aux besoins cernés. De nouveaux investissements ont été approuvés par l'entremise du comité de gestion, à mesure que les besoins se faisaient sentir. Deux de ces nouveaux investissements ne sont pas liés directement aux besoins : l'affaire Telezone et la question de la planification de la relève.

² Industrie Canada, *Budget des dépenses 2004-2005, Rapport sur les plans et les priorités*.

³ *Ibid.*

Conclusion 3-3 : Les intervenants externes estiment que ceux-ci doivent se poursuivre si l'on veut tirer parti des réalisations obtenues jusqu'à ce jour et répondre aux besoins nouveaux et croissants.

Conclusion 3-4 : La mission du programme Spectre/Télécommunications, l'objectif touchant la gestion du spectre et l'énoncé des résultats des IPA offrent tous une vision claire et pertinente. On a clairement défini les objectifs du programme dans la présentation au CT.

Conclusion 3-5 : On a harmonisé les activités du programme avec les priorités du programme Spectre/Télécommunications, d'Industrie Canada et de l'ensemble du gouvernement en mettant principalement l'accent sur deux thèmes : garantir l'équité et l'efficacité du régime de réglementation et promouvoir une industrie des télécommunications concurrentielle.

4.0 SUCCÈS

Dans la présente section, nous passons en revue le succès des IPA et la mesure dans laquelle ils ont permis d'atteindre les objectifs escomptés. Les conclusions découlent principalement de l'examen des documents, de l'information présentée sur le Web et des entrevues menées auprès de cadres clés d'IC. En outre, nous avons interrogé des représentants clés de l'industrie afin de savoir dans quelle mesure le programme a atteint les résultats voulus.

4.1 Les activités planifiées ont-elles été déployées, et ont-elles permis de produire les extrants voulus?

Dans la présente section, nous examinons les dépenses dans les catégories d'activité, ainsi que les extrants produits.

Le tableau ci-dessous offre un aperçu des dépenses réellement engagées dans le cadre du programme des IPA pour chacune des sept activités, ainsi que pour les nouvelles activités non prévues. L'information présentée dans ce tableau provient de l'évaluation du rendement des IPA effectuée en décembre 2004. On y précisait que le pourcentage réel des dépenses allouées à chaque catégorie d'activité est une estimation. Certains projets peuvent être harmonisés avec plus qu'une activité; dans ce cas, les dépenses ont été réparties parmi les catégories d'activité à la discrétion de la direction. Toutefois, on estime qu'il s'agit d'une représentation raisonnable des dépenses.

Activité	Taux planifié ¹	Taux réel ^{1,2}	Écart (négatif)/positif
Facilitation de l'accès de nouveaux services au spectre	18.9%	9.5%	(9.4)
Compréhension du marché concurrentiel	10.0%	2.5%	(7.5)
Représentation au sein de tribunes internationales	8.9%	14.5%	5.6
Conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle	5.6%	6.0%	0.4
Élaboration d'outils pour les ventes aux enchères et la délivrance de licences en ce qui a trait au spectre	7.8%	11.7%	3.9
Amélioration du mode de prestation des services	25.6%	36.4%	10.8
Différents modes de prestation des services	23.3%	1.0%	(22.3)
Priorités du programme non prévues	--	18.3%	18.3

Remarques

1. Les totaux ne correspondent pas nécessairement à 100 % en raison de l'arrondissement.
2. On a utilisé le Budget des dépenses 2004-2005.

L'affectation des dépenses révèle que les activités s'inscrivaient dans toutes les catégories, et que les dépenses ont parfois été réaffectées d'une activité à une autre. Toutefois, les activités liées aux

différents modes de prestation des services (DMPS) ont généré bien moins de dépenses que prévu. Plusieurs facteurs semblent avoir contribué à cela :

- les changements apportés dans le milieu fédéral en ce qui a trait aux DMPS ont suscité une certaine hésitation à soutenir et à appliquer ce genre d'initiatives. Dans ce rapport de 1999, au chapitre 23, le vérificateur général se disait préoccupé au sujet des mécanismes redditionnels par rapport aux nouveaux mécanismes de régie. Parmi les principales recommandations présentées dans ce rapport, mentionnons celle selon laquelle le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) devrait déterminer et communiquer clairement les éléments essentiels d'un cadre de régie efficace pour les nouveaux mécanismes de régie et fournir aux ministères une orientation uniforme à cet égard. Une nouvelle politique sur les différents modes de prestation des services est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2002; elle offre un cadre de régie et de reddition de comptes pour l'élaboration d'initiatives fédérales relatives aux DMPS. Le SCT a également mis sur pied une équipe sur les DMPS, qui est chargée d'appuyer les ministères;
- On éprouve de la difficulté à trouver des partenaires compétents ou disposés à participer. L'éclatement de la bulle des télécommunications dans le secteur privé a probablement créé un climat d'incertitude et imposé des pressions financières aux partenaires potentiels;
- La complexité des DMPS : l'expérience relative à l'établissement de partenariats avec l'Association des chemins de fer du Canada et les Escadrilles canadiennes de plaisance a révélé que l'administration de ces activités peut être complexe.

Par le truchement du processus de gestion des fonds liés aux IPA (décrit plus à fond dans les sections 5 et 7), on a établi une série de priorités nouvelles et émergentes qui ont fait l'objet d'une analyse et d'un classement et ont entraîné une réaffectation des fonds. On a financé les activités au titre de celles touchant l'intégrité et la sécurité des réseaux, la conformité et la planification de la relève. Le tableau ci-dessous dresse une liste sommaire des principaux extrants produits grâce aux engagements formulés dans la présentation au CT.

Activité	Extrants	Exemples clés d'application
1.0 Facilitation de l'accès de nouveaux services au spectre	- Plan annuel de libération de fréquences - Consultations auprès des intervenants - Recherches et études – besoins des utilisateurs et faisabilité technique - Normes techniques s'appliquant au matériel sans fil	- Plan de libération de fréquences de 1999 et de 2001 - Études menées dans les Prairies et le Nord, le Pacifique, Ottawa - Normes et règlements techniques s'appliquant au matériel de télécommunications utilisé ou fabriqué au Canada, à la radiodiffusion et aux communications par satellite immobile au Canada - Communications relatives à la libération et à la modification de fréquences (Strategis, Avis du gouvernement publiés par la Gazette du Canada, communiqués de presse, nouvelles ministérielles et bulletins d'information) - Spectre dans la région du Pacifique assigné afin de répondre aux nouvelles exigences - Plans d'activités de huit collectivités ontariennes que l'on recommande de financer au titre du Programme de services à large bande pour le développement rural et du Nord - Redéploiement du spectre dans les zones congestionnées du Nord de l'Ontario - Certificats de radiodiffusion touchant des propositions de radiodiffusion nouvelles et modifiées
2.0 Compréhension du marché concurrentiel	- Collecte de renseignements et analyse (rapports et études) - Consultations auprès de représentants des secteurs	- Rapports et études sur les entreprises et les marchés; consultation des clients - Bases de données et profils sur les clients et les marchés; études et rapports de surveillance qui portent sur l'utilisation du spectre; sondages - Rapports, études, bases de données, exposés, réunions avec les clients et gestion de l'information - Réunions avec les clients et rapports
3.0 Représentation au sein de tribunes internationales	- Énoncés de position - Représentation et négociations concernant la position canadienne aux réunions - Affectations et approbations en matière de spectre	- Énoncé de position et propositions du Canada et de la CITELE pour les réunions des CMR et de l'UIT sur des questions internationales touchant le spectre - Rapports analytiques et techniques relatifs à l'utilisation du matériel de télécommunications et à la réglementation touchant la radiodiffusion au cours de réunions des groupes de travail, des sous-comités et d'autres équipes des CMR et de l'UIT, en prévision de grandes réunions internationales - Accords transfrontaliers Canada-États-Unis concernant la radiodiffusion et les communications sans fil - Énoncés de position et propositions du Canada et de la CITELE pour les négociations relatives aux règlements et aux procédures régissant les communications par satellite et les communications terrestres connexes; réduction du temps de réaction aux demandes de coordination - Rétroaction régionale, au besoin

Activité	Extrants	Exemples clés d'application
4.0 Conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle	• Accords de reconnaissance mutuelle avec les Amériques (États-Unis, Brésil, Argentine, Venezuela, Chili et Mexique), l'Association européenne de libre-échange et l'APEC • Accréditation des organismes d'évaluation de la conformité pour les vérifications et les attestations	• 71 accords conclus • Attestation et enregistrement du matériel de télécommunications qui respecte les normes et règlements canadiens
5.0 Élaboration d'outils pour les ventes aux enchères et la délivrance de licences en ce qui a trait au spectre	• Système de gestion de l'enchère • Vérification des exigences en matière de licences après les ventes aux enchères • Modèle d'imposition de droits de licence axé sur le marché • Autres mécanismes de délivrance des licences • Marché secondaire pour les licences d'utilisation du spectre • Critères de détermination de la qualité du spectre	• Cadre de vente aux enchères du spectre pour le Canada • 52 licences délivrées pour l'enchère de 2000-2001, ce qui a donné au gouvernement fédéral des recettes de 1,5 milliard de dollars; en 2003-2004, 392 licences ont généré 11,2 millions de dollars; la vente aux enchères de janvier 2005 se poursuit; les ventes aux enchères sont complètement automatisées par Internet • Recherches ou positions sur le marché secondaire • Amélioration des systèmes et des logiciels qui permettent de gérer le processus d'imposition des droits de licence • Perspective régionale concernant le nouveau régime d'imposition des droits de licence pour les autorisations de radiocommunication
6.0 Amélioration du mode de prestation des services	• Système de délivrance des licences sur le Web • Capacité accrue de la largeur de bande • Logiciels, matériel informatique, processus améliorés et gestion de projet • Outils automatisés pour les activités liées à la délivrance des licences et à la qualité du spectre • Politique nationale sur les pylônes d'antennes	• Nombre accru de clients qui utilisent les services en ligne de Spectre en direct; meilleure compréhension des processus • Publications électroniques de STIT respectant les normes de présentation de Strategis • Systèmes opérationnels techniques et logiciels opérationnels connexes • Contribution aux réunions portant sur l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antennes; analyses et négociations en ce qui a trait aux antennes • Remplacement ou mise à niveau des systèmes, des instruments, de l'équipement, du matériel informatique et des logiciels • Sondages sur la satisfaction des clients terminés • Plan d'amélioration des services du Pacifique
7.0 Différents modes de prestation des services	• Services impartis aux ONG	• Partenariats avec des organisations non gouvernementales relativement à l'application de programmes de gestion du spectre • Gestion et exploitation d'un centre de radioamateurs au Canada aux termes d'un partenariat avec l'Association des radioamateurs

Activités nouvelles émergentes		
Activité	Extrants	Exemples clés d'application
8.0 Activités en matière de conformité	- Services juridiques et préparation de causes juridiques - Activités liées à la défense de Telezone - Décodage illégal de signaux DTH : brochures d'information et avertissements	- Services juridiques et services connexes pour les initiatives et activités de STIT - Gestion de l'affaire Telezone - Connaissance accrue des dispositions relatives au décodage illégal de signaux DTH - Commercialisation moins poussée par les fournisseurs d'équipement de décodage
9.0 Intégrité et sécurité des réseaux	- Utilisation harmonisée du spectre en ce qui a trait aux services de sécurité - Accès prioritaire au système téléphonique des utilisateurs prioritaires - Évaluations en matière de vulnérabilité	- Accès prioritaire au système téléphonique des utilisateurs désignés en situation d'urgence - Séances d'information et exposés sur l'impact et le risque de cyberattaques
10.0 Planification de la relève et soutien	- Plans de relève - Employés en formation - Gestion des connaissances	- Programmes de perfectionnement des employés et planification de la relève - Continuité des services et transfert des connaissances

Ces deux tableaux montrent que les activités et extrants cernés ont été largement mis en œuvre comme prévu, à l'exception des initiatives sur les différents modes de prestation des services, qui ont été particulièrement lentes à démarrer en raison de problèmes touchant le milieu des secteurs public et privé. La direction aurait affecté des fonds afin de répondre aux grandes pressions imposées au programme Spectre/Télécommunications dans les domaines de la conformité, de l'intégrité et de la sécurité des réseaux, ainsi que de la planification de la relève.

4.2 Les activités précisées ont-elles permis d'obtenir les résultats souhaités?

Parmi les recommandations clés formulées à la suite de l'évaluation du rendement menée à mi-parcours en 2002, mentionnons celles touchant les mécanismes de collecte et d'analyse de données relatives aux résultats des IPA, ainsi que de rapports à cet égard. On a apporté certaines améliorations, entre autres en ce qui a trait aux évaluations du rendement provisoires et finales proprement dites. On ne recueille pas de données sur les résultats de façon régulière ou exhaustive. Bon nombre des activités liées aux IPA sont complémentaires aux activités permanentes de base, de sorte qu'il est très difficile de connaître uniquement l'impact complémentaire de ces activités.

La section suivante porte sur les renseignements clés que nous avons tirés de documents, d'entrevues menées auprès des cadres et de consultations effectuées auprès d'intervenants du secteur privé, et sur leur application à chacun des résultats. Il importe de noter que les intervenants externes ne savent généralement pas que les activités liées aux IPA sont distinctes des activités liées au programme Spectre/Télécommunications, comme nous avons pu le constater en entrevue.

4.2.1 Résultats à court terme

Le spectre sera offert de manière rapide, efficiente et équitable

La direction estime que l'industrie est généralement en faveur de la réaffectation et de l'augmentation du spectre accessible. IC s'efforce de suivre la politique américaine en ce qui a trait à la libération des fréquences. Plus précisément, on note que le processus de vente aux enchères a permis de réduire de plus de 50 % les heures consacrées aux demandes des soumissionnaires. À l'échelle régionale, les choses semblent aller dans la bonne direction, puisque les entreprises régionales peuvent accéder aux services.

Dans le document relatif à l'évaluation du rendement, on précise que le programme Spectre/Télécommunications permet de répondre aux besoins prioritaires en matière de spectre depuis cinq ans. Par exemple, on a grandement élargi le spectre accessible afin de répondre aux nouveaux besoins en SCP (cellulaires), de permettre l'accès à large bande dans les régions éloignées, conformément à l'initiative fédérale d'accès aux services à large bande, ainsi que de répondre aux besoins en produits de consommation de toutes sortes, pour lesquels la demande est forte. On a modifié l'utilisation du spectre afin de répondre aux besoins croissants en radiodiffusion dans le sud de l'Ontario, notamment en matière de radiodiffusion ethnique. On a déployé des initiatives visant à maintenir et à améliorer l'utilisation d'installations de radiodiffusion par satellite destinées aux Canadiens et aux Canadiennes⁴. »

Les intervenants ont reconnu de façon constante qu'on a amélioré l'attribution des bandes de fréquences sur le plan de la rapidité, de l'efficacité et de l'équité au cours des quatre dernières années. On note qu'IC a rapidement effectué la libération de fréquences et qu'il lance plus rapidement que la FCC et l'Europe de nouveaux services, même s'il prend encore un peu plus de temps que certains pays d'Asie. Les SCP et la Wi-Fi en sont des exemples patents : on les a lancées sur le marché assez facilement. L'élaboration de ventes aux enchères du spectre pour les utilisateurs des services fixes et mobiles a donné de très bons résultats et a permis d'améliorer l'efficacité et l'accès, ce qui a eu des effets positifs sur Industrie Canada et le secteur privé. On a également fait état d'améliorations apportées à l'accès aux bandes sans licence, qui ont permis de répondre aux besoins croissants du marché des émetteurs-récepteurs portatifs personnels.

L'industrie aimerait toutefois qu'on s'efforce d'améliorer constamment la rapidité avec laquelle on procède entre autres à une vérification après une vente aux enchères, ainsi qu'au remplacement des bandes réaffectées par IC.

Compréhension et connaissances accrues du marché pour la planification relative au spectre, l'attribution des bandes de fréquences et la détermination des enjeux et perspectives

La direction estime qu'elle a réussi à mieux comprendre le marché au cours de la période à l'étude, de sorte qu'elle arrive plus facilement à prévoir les besoins émergents. On note que cette activité est continue et essentielle.

⁴ R. Butler, *BPI Initiatives – A Performance Assessment*, décembre 2004

Les intervenants sont du même avis et font remarquer qu'IC comprend bien le marché et les questions en jeu, de sorte qu'il peut servir de bon arbitre, au besoin. Là encore, on souligne que des améliorations ont été apportées au cours des cinq à dix dernières années. Les intervenants attribuent cela en grande partie à la catégorie, à la nature et à la fréquence des communications entre les responsables du programme Spectre/Télécommunications et le secteur privé. Ils se sont dits particulièrement satisfaits de la facilité avec laquelle on peut communiquer en personne avec les représentants d'IC et de la mesure dans laquelle cela est possible. Les consultations sont beaucoup plus directes au Canada, par rapport à la FCC (États-Unis) et à d'autres organismes, ce qui permet à Industrie Canada de mieux comprendre les besoins du marché. Dans l'ensemble, on estime que ce niveau de compréhension a eu des effets positifs sur les entreprises au Canada.

On note que certaines des petites entreprises canadiennes ont peu d'influence de sorte qu'IC doit veiller à ce que les petits intervenants puissent faire connaître leurs besoins sur le marché canadien. Certains intervenants se sont dits préoccupés de ce qu'il adviendra de ce bagage de connaissances lorsqu'un grand nombre de personnes travaillant à IC prendront leur retraite.

Dans l'ensemble, le programme Spectre/Télécommunications comprend très bien les besoins du marché, et on reconnaît qu'il y a eu une amélioration à ce chapitre au cours des cinq à dix dernières années. L'industrie attribue cela davantage aux communications directes, aux consultations et à la facilité d'accès qu'aux études ou recherches officielles. Résultats : de bonnes relations de travail et des effets positifs sur les entreprises. À l'avenir, Industrie Canada aura entre autres pour rôle important de continuer à représenter les petites entreprises, dont la voix n'est peut-être pas très forte.

Le Canada obtiendra une autorisation internationale en vue d'utiliser le spectre requis pour répondre aux besoins en télécommunications des Canadiens et des Canadiennes et pour créer des occasions d'affaires.

La direction du programme Spectre/Télécommunications déclare que les progrès accomplis relativement à nombre de questions sont conformes à la position du Canada. Ce dernier a été bien représenté au sein de l'UIT et de divers groupes de travail et sous-comités, où on a reconnu la position du Canada et montré qu'on la respecte. Toutefois, d'aucuns se demandent encore si on a affecté suffisamment de ressources à ces activités, de sorte qu'on pourrait afficher des retards dans l'élaboration de nouveaux règlements ou de nouvelles politiques.

Dans l'évaluation du rendement, on conclut que, pour savoir si on a obtenu les résultats escomptés, il faudrait déterminer si le Canada a atteint ses objectifs. Pour ce faire, on devrait comparer l'issue des réunions avec les propositions du Canada et de CITELE et les différentes positions en matière de négociations. Ce genre d'analyse est généralement présentée dans les notes d'information et les rapports de délégations rédigés par les participants après les réunions. Ce genre de document est facilement accessible dans les directions générales du programme Spectre/Télécommunications, et on a passé en revue quelques échantillons portant sur la CMR de 2000 et de 2003 au cours de l'évaluation du rendement. Ainsi donc, on peut conclure que cette activité a donné de bons résultats à court terme.

En ce qui a trait aux nouvelles perspectives d'affaires, soulignons que, dans l'ensemble, le taux de croissance des extrants et de l'emploi enregistré au cours des dernières années dans le secteur des communications sans fil et des télécommunications est demeuré au-dessus de la moyenne du PIB national, malgré le ralentissement général des secteurs connexes de la technologie de pointe et d'Internet. On présente une analyse plus approfondie du rendement des secteurs à l'annexe II. À l'échelle des entreprises et organisations, précisons que l'étude des dossiers de correspondance d'entreprises qui comptent sur le spectre (p. ex. Motorola, Boeing, MacDonald Dettweiler, Telesat, et Nortel Networks et d'organisations comme l'Association canadienne des télécommunications sans fil et l'Agence spatiale canadienne) confirme à quel point des résultats positifs aux négociations internationales relatives au spectre sont importants pour leurs perspectives d'affaires.

Les intervenants clés interrogés déclarent que la représentation internationale est très importante pour IC. Ils estiment que le Canada s'est montré très efficace dans ses démarches visant à faciliter l'accès au spectre à l'échelle internationale, et qu'il devrait assumer un rôle de chef de file auprès d'autres pays pour qu'ils permettent l'utilisation internationale de leurs bandes. Là encore, on souligne que les relations entre l'industrie et le gouvernement sont essentielles. On estime qu'IC travaille bien avec des délégations mixtes (provenant des secteurs public, privé et des ONG). On considère que le niveau de consultation et de communication est bon.

La représentation du Canada au sein de tribunes internationales profite aux fournisseurs et fabricants de services canadiens et permet au gouvernement d'influer sur les normes de qualité des produits et d'aider ainsi les entreprises canadiennes à devenir concurrentielles.

Des intervenants ont conclu que l'influence internationale du Canada est plus importante que ne le laisserait supposer notre taille économique. Même si la délégation canadienne aux réunions internationales figure parmi les plus petites, elle connaît généralement le plus de succès. Ils attribuent cela en bonne partie au fait que les délégations canadiennes présentent aux réunions une position qui a déjà fait l'objet d'un consensus entre le secteur public et le secteur privé. Grâce aux communications importantes qui s'établissent entre le secteur public et le secteur privé, la délégation est plus facilement en mesure de prendre l'initiative et de passer tout de suite aux négociations, au lieu de revenir au Canada pour en discuter et demander de nouvelles instructions. Industrie Canada fait comme il se doit figure de chef de file au cours de ces tribunes internationales.

Dans l'ensemble, les progrès accomplis pour bon nombre d'enjeux s'harmonisent avec les positions du Canada, et ce dernier est considéré comme ayant beaucoup plus de leadership et d'influence qu'on ne s'y attendrait de la part de ses petites délégations. Le rôle d'Industrie Canada sur la scène internationale est très estimé par le secteur privé et importe notamment aux fabricants. Les entreprises estiment avoir été en mesure de tirer pleinement parti des perspectives offertes par les négociations et les accords. L'industrie considère qu'en la consultant et en tenant compte de ses commentaires, on obtient de meilleurs résultats. D'aucuns souhaitent que ces efforts se poursuivent, voire se multiplient, selon certains.

Tout en reconnaissant qu'on ne peut presque jamais en faire assez au cours de ce genre de tribune, certains répondants estiment que d'autres ressources sont encore requises et que le manque de ressources a souvent été une contrainte par le passé. En outre, le secteur privé

aimerait qu'Industrie Canada se concentre davantage sur les normes et les règlements, et moins sur les détails techniques.

Harmonisation des normes internationales et création de perspectives d'affaires pour les fournisseurs canadiens

Parmi les principales activités clés qui permettent d'atteindre cet objectif, mentionnons les négociations et la conclusion d'ARM. Les travaux ont donné de très bons résultats dans ce domaine. Les ARM facilitent la mise à l'essai des produits et le processus d'information du matériel électronique pour les marchés internationaux. Avantages pour l'industrie : économies, commercialisation rapide, égalité des chances pour les entreprises commerciales et traitement plus rapide des demandes d'homologation du matériel. Dans l'évaluation du rendement, on souligne que des résultats préliminaires montrent que les exportateurs canadiens de produits de télécommunications ont réalisé des économies pouvant s'élever jusqu'à 100 000 \$ par catégorie de produit approuvée et ont consacré jusqu'à six mois de moins aux activités de commercialisation.

D'autres avantages découlent du fait qu'on a avancé en vue d'harmoniser les systèmes réglementaires et d'établir une industrie de vérification et d'homologation solide au Canada. Le mécanisme d'homologation du matériel est pratiquement privatisé, étant donné que les activités effectuées auparavant par IC le sont maintenant par des laboratoires d'essai du secteur privé. Le programme d'étiquetage d'IC est aussi transféré graduellement à des fournisseurs externes. De concert avec l'ARC aux frontières, IC a établi un système de surveillance et de vérification des produits après leur mise en marché et s'ils font l'objet d'un incident, au lieu de vérifier tout le matériel.

Le secteur privé estime que le Canada a joué un grand rôle dans la négociation et la signature des ARM. Les progrès accomplis sur le plan de la normalisation permettent de réduire les coûts et d'offrir les services plus rapidement. Désormais, les entreprises canadiennes arrivent plus facilement à exporter leurs produits et à s'approvisionner en matériel plus diversifié, destiné aux consommateurs canadiens.

Les intervenants aimeraient qu'on aide davantage les entreprises canadiennes à tirer parti des ARM. Il faut poursuivre les travaux visant à harmoniser les règlements avec les accords établis à cette fin, dans le but de faciliter l'accès aux autres pays. À mesure que de nouveaux services voient le jour, il faudra peut-être consacrer plus d'efforts à l'harmonisation internationale des normes.

Dans l'ensemble, on considère que les ARM ont donné de très bons résultats et ont permis de faire des progrès considérables en vue d'harmoniser les normes, sans compter les répercussions positives qu'ils ont eues sur le secteur privé en permettant de réduire les coûts et d'accélérer la commercialisation. Toutefois, les travaux doivent se poursuivre aux prochaines étapes, entre autres sur le plan de la réglementation, afin qu'on puisse réellement tirer parti des ARM.

Certains services comme ceux touchant la délivrance des licences d'utilisation du spectre seront offerts au public en ligne, ce qui permettra d'améliorer le service à la clientèle et d'accélérer le processus décisionnel.

La présente section porte sur les résultats des mécanismes de vente aux enchères et de délivrance des licences du spectre.

Au cours de la période à l'étude, on a organisé trois ventes aux enchères (dont l'une s'est tenue en janvier et en février 2005), qui se sont révélées un succès. En général, la participation à ces ventes est bonne, puisqu'elle permet aux petites entreprises et à celles établies en région de participer. La première vente aux enchères a permis la délivrance de 52 licences à cinq soumissionnaires pour les SCP, et la deuxième, la délivrance de 392 licences pour les services à large bande sans fil.

Les intervenants concluent que les ventes aux enchères se sont bien déroulées. Elles permettent de délivrer plus rapidement des licences d'utilisation du spectre. On pourrait toutefois simplifier et clarifier les manuels de politiques et de procédures sur les ventes aux enchères, afin qu'on ait moins besoin d'utiliser les services de soutien offerts sur les sites en ligne. D'aucuns sont préoccupés du fait que les ventes aux enchères et d'autres mécanismes de délivrance des licences deviennent de plus en plus des moyens non pas de gérer le spectre, mais de générer des recettes.

Dans l'évaluation du rendement de 2004, on décrit le succès du Spectre en direct en soulignant que le lancement en 2002 de ce site Web, produit très important du programme Spectre/Télécommunications offert en partie grâce au financement accordé au titre des IPA, permet aux clients d'utiliser les ressources du programme en ligne. D'après les statistiques dont on dispose, à l'heure actuelle, quelque 35 % des demandes de licence pour une installation radio mobile et 70 % des demandes relatives aux micro-ondes sont traitées en ligne par le truchement du Spectre en direct, et les taux annuels ne cessent d'augmenter. Le projet Spectre électronique en direct (SEED), qui a permis l'élaboration du Spectre en direct, était conforme à l'initiative Gouvernement en direct, déployée par le gouvernement en 2001, et était également financé en partie par l'entremise de GED⁵.

Dans son rapport de 2003 au sujet de l'initiative GED, le vérificateur général précise ce qui suit :

Certains ministères et organismes progressent à un rythme satisfaisant dans leur mise en place des services en direct et des changements fondamentaux qu'impose la prestation électronique des services. Un secteur des programmes à Industrie Canada, Gestion du spectre et télécommunications, planifie la transformation de ses activités depuis plusieurs années et s'y emploie de façon dynamique. À l'aide des possibilités qu'offrent les nouvelles technologies et de concert avec ses principaux clients, ce secteur met au point de nouvelles façons de délivrer et de gérer les licences de radiocommunication en temps réel. Ce faisant, Gestion du spectre non seulement simplifie ses activités, mais elle établit aussi de nouveaux partenariats avec ses principaux clients, et elle prépare et forme ses employés à fournir des services plus nombreux et de meilleure qualité à ses clients. Gestion du spectre avait atteint 60 p. 100

⁵ R. Butler, *BPI Initiatives – A Performance Assessment*, décembre 2004

de ses résultats escomptés en avril 2003, et Industrie Canada prévoit en atteindre la totalité d'ici décembre 2005⁶.

En ce qui a trait aux nouveaux outils de délivrance des licences, soulignons qu'ils ont été jugés adéquats au début de leur application; toutefois, on ne les a pas améliorés aussi rapidement que l'aurait souhaité l'industrie.

Parmi les indicateurs clés de la mesure dans laquelle on a atteint ces résultats, mentionnons le niveau de satisfaction des clients. Les Bureaux régionaux ont mené des sondages sur la satisfaction des clients, dont un premier en 2001, qui portait sur le traitement des plaintes relatives au brouillage et les demandes de licence radio, puis un deuxième à l'automne 2002, et enfin, un autre actuellement en cours. Ces sondages ont révélé un fort taux de satisfaction. Les clients ont aussi souligné que certaines améliorations s'imposaient, et on a pris des mesures en ce sens. On a également appliqué un mécanisme de surveillance continue des normes de rendement clés.

Dans l'ensemble, les ventes aux enchères se déroulent généralement bien, et on fournit de meilleurs renseignements aux entreprises durant ce processus pour leur permettre de rajuster leurs offres. Cela crée un marché plus efficient, où les entreprises obtiennent leurs produits au meilleur prix possible. On pourrait apporter des améliorations aux manuels de procédures et effectuer plus rapidement les vérifications après une vente aux enchères. Les directeurs régionaux signalent que les petites entreprises sont en mesure de participer aux ventes aux enchères. Comme ces données sont limitées, nous ne pouvons pas conclure que ce processus est aussi utile aux petites entreprises qu'aux grandes entreprises.

L'initiative Spectre en direct reçoit la faveur populaire. Les sondages menés auprès des clients dans les Régions montrent qu'ils sont très satisfaits des services reçus.

On améliorera la productivité et l'efficience grâce à l'élaboration de nouveaux outils d'accès au spectre, à la mise en place d'une interface électronique de communication avec des clients et à l'application de différents modes de prestation des services par le truchement des ONG.

On a entrepris une vaste gamme d'activités aux bureaux de l'administration centrale et dans les Régions afin d'améliorer la prestation des services, ainsi que la productivité et l'efficience. Les exemples de gains de productivité sont plus ou moins représentatifs et ne sont pas bien étayés; parmi ceux-ci, mentionnons les suivants :

- réduction des heures consacrées au règlement des demandes et des différends, grâce à l'application de nouveaux outils et composants de matériel;
- réduction des délais d'exécution des évaluations environnementales pour les licences relatives aux antennes;
- amélioration des processus de délivrance des licences et d'accréditation offerts en ligne (voir le résultat précédent pour le Spectre en direct).

⁶ Vérificateur général du Canada, Rapport de novembre 2003, Les technologies de l'information : le Gouvernement en direct », paragraphe 49.

Les entrevues menées auprès des intervenants ont permis de confirmer qu'on a amélioré les délais d'exécution et l'efficacité.

On a progressé plus lentement que prévu en ce qui a trait aux DMPS, de sorte que les améliorations ont été plutôt restreintes sur le plan de la productivité et de l'efficacité liées à ce genre d'initiatives. Le programme Spectre/Télécommunications a eu du succès par le passé en collaborant avec ses clients en vue de leur offrir des services et de leur donner accès au spectre. Les membres de l'Association des chemins de fer du Canada ont récemment voté en faveur de l'option qui lui permet de continuer à gérer elle-même son spectre.

Les ARM abordés ci-dessus représentent DMPS, puisque ce sont maintenant des organismes d'accréditation privés qui effectuent maintenant la vérification et l'accréditation à la place d'IC. On semble avoir été en mesure d'améliorer la productivité et l'efficacité. Les données recueillies pour arriver à ces observations sont limitées. Par conséquent, nous ne pouvons pas tirer de conclusions solides pour l'instant d'après ces données limitées. On a pris du temps à déployer les projets liés aux DMPS, et on n'en a pas encore tiré tous les avantages possibles.

Meilleure compréhension et conformité avec les normes, les règlements, les procédures de délivrance des licences et les politiques

Dans une évaluation des activités liées aux satellites de radiodiffusion directe à domicile, on conclut qu'elles ont eu entre autres pour principal résultat de sensibiliser davantage le public, et on constate que les activités des fournisseurs de matériel illégal sont moins visibles. Il semble y avoir eu un ralentissement des activités de décodage illégales, et on a établi comme résultat à long terme la réduction du niveau d'activité de ce genre. On déterminera si c'est le cas en surveillant les sites Web pertinents et en consultant les rapports des activités d'application de la loi déployées par la GRC.

La direction a précisé que les investissements dans les procédures, les infrastructures et l'éducation des clients destinés à faciliter la surveillance en matière de conformité ont quelque peu porté fruit. On a déployé des efforts afin de répondre aux pressions, et on a pu observer certaines améliorations.

IC a réagi à ces pressions en demandant les fonds précités. Certains intervenants ont déclaré avoir bien réussi à mieux sensibiliser le public et avoir constaté un ralentissement des activités de décodage illégales.

Améliorations touchant la planification d'urgence, la sécurité des réseaux et l'utilisation du spectre en ce qui a trait aux services de sécurité

Les intervenants soutiennent les travaux effectués en vue de renforcer l'intégrité et la sécurité des réseaux. Le secteur privé et le gouvernement collaborent à ce chapitre. Toutefois, les intervenants se sont dits préoccupés par le manque de ressources et le peu d'importance qu'on accorde à ces enjeux. On compte procéder à une évaluation complète des activités de planification d'urgence afin

de déterminer leur utilité, qui sera passée en revue au cours du processus d'évaluation de la formation offerte par SPLT à la fin de 2004-2005.

4.2.2 Résultats à long terme

Nous avons essayé d'évaluer le taux de succès dans ces deux secteurs, notamment en nous fondant sur les opinions des intervenants et certains documents limités.

Les entreprises canadiennes de l'industrie des communications sans fil et des télécommunications profiteront d'occasions d'affaires connexes, ce qui permettra de renforcer la croissance économique et d'améliorer les services de communication.

Un récent rapport économique rédigé par le DGRR⁷ a souligné l'importance du secteur des communications sans fil pour l'économie canadienne. En ce qui a trait plus précisément aux IPA, l'auteur décrit les avantages économiques des ARM et de la libération de fréquences. Les avantages économiques associés aux SCP et aux cellulaires, à la vente aux enchères du spectre et au fait d'obtenir le spectre sans licence sont mis en relief.

Les intervenants signalent qu'IC a mis tout en place pour que le secteur privé tire parti de perspectives d'affaires connexes, vu le ralentissement qu'a connu l'industrie des télécommunications au cours des quatre dernières années. Ils ont présenté un certain nombre d'exemples de perspectives nationales et internationales que les activités du programme Spectre/Télécommunications ont permis d'offrir.

Les intervenants signalent avoir profité d'occasions commerciales connexes à l'échelle nationale et internationale. Toutefois, les répercussions se sont révélées moins positives que prévu au cours de la baisse récente dans l'industrie des télécommunications.

Brouillage minimal du spectre au Canada et le long de la frontière canado-américaine

Les intervenants signalent généralement que les cas de brouillage sont peu nombreux, et que le niveau de brouillage des bandes sous licence est relativement stable. Cela est surtout attribuable à l'amélioration des efforts de coordination transfrontaliers. Industrie Canada est mieux en mesure de traiter les cas de brouillage, car le Ministère contribuait à déterminer quelle part du spectre est assignée à qui et si celle-ci est utilisée. Depuis 2001, on prend environ deux mois, au lieu de six, pour résoudre les problèmes habituels de brouillage.

Le brouillage avec les États-Unis varie en fonction du service offert. Dans la région de Golden Horseshoe, en Ontario, le brouillage est plus fréquent en raison des forts taux d'utilisation et parce qu'on est près de la frontière américaine. En général, les téléphones cellulaires créent peu de brouillage, en raison d'accords bilatéraux bien négociés. L'industrie ferroviaire risque de générer plus de brouillage à mesure que les voyages se font de plus en plus du nord au sud, au lieu d'est en ouest comme cela s'est vu plus souvent jusqu'à maintenant.

⁷ Dennis Ward, DGRR, *The Importance of Wireless Communications to the Canadian Economy Macro- and Micro-Economic Indicators*.

La radio mobile a suscité de plus en plus de problèmes relatifs à l'attribution de fréquences. L'utilisation de la radio mobile augmente plus rapidement aux États-Unis et au Canada. Cette augmentation continue obligera bientôt le Canada à renforcer ses activités de gestion du spectre en ce qui a trait aux bandes de radio mobile.

On estime que les bandes sans licence causent plus de brouillage. À mesure que le Canada et les États-Unis utiliseront de plus en plus la radiodiffusion directe par satellite le risque de s'exposer à des problèmes croîtra de façon exponentielle. Le Canada et les États-Unis mettent davantage l'accent sur l'accès au spectre des organismes de sécurité publique. En raison de ces deux enjeux, le risque de brouillage le long de la frontière pourrait être plus inquiétant.

Dans l'ensemble, les intervenants estiment généralement que le brouillage n'a pas augmenté pour les bandes sous licence. Les changements apportés à la structure de l'industrie ferroviaire et du secteur de la radio mobile pourraient créer des difficultés qu'il faudra surmonter.

On semble confronté à des problèmes croissants relativement au brouillage des bandes sans licence.

4.3 Conclusions

Conclusion 4-1 : Les activités et extrants cernés ont été largement mis en œuvre comme prévu, à l'exception des initiatives sur les différents modes de prestation des services, qui ont été particulièrement lentes à démarrer en raison de problèmes touchant le milieu des secteurs public et privé.

Conclusion 4-2 : La direction a réaffecté des fonds afin de faire face aux grandes pressions exercées sur le programme Spectre/Télécommunications en ce qui a trait aux activités en matière de conformité, à l'intégrité des réseaux et à la planification en matière de sécurité et de relève.

Conclusion 4-3 : On a amélioré l'accès en matière de rapidité, d'efficience et d'équité, ce que l'industrie reconnaît sans cesse. Celle-ci aimerait toutefois qu'on s'efforce d'améliorer constamment la rapidité avec laquelle on procède à une vérification après une vente aux enchères, ainsi qu'au remplacement des bandes réaffectées.

Conclusion 4-4 : Le programme Spectre/Télécommunications comprend très bien les besoins du marché, et on reconnaît qu'il y a eu une amélioration à ce chapitre au cours des cinq à dix dernières années. L'industrie attribue cela davantage aux communications directes, aux consultations et à la facilité d'accès qu'aux études ou recherches officielles. Résultats : de bonnes relations de travail et des effets positifs sur les entreprises. À l'avenir, Industrie Canada aura entre autres pour rôle important de continuer à représenter les petites entreprises, dont la voix n'est peut-être pas très forte.

Conclusion 4-5 : Les progrès accomplis concernant de nombreuses questions dans le cadre de tribunes internationales réaffirment les positions canadiennes et témoignent du rôle de chef de file du Canada et du fait que son influence est bien plus grande que ne le laisse supposer sa taille. Le rôle d'IC sur la scène internationale est très estimé par le secteur privé et importe notamment aux

fabricants. Les entreprises estiment avoir été en mesure de tirer pleinement parti des perspectives offertes par les négociations et les accords. L'industrie considère qu'en la consultant et en tenant compte de ses commentaires, on obtient de meilleurs résultats. D'aucuns souhaitent que ces efforts se poursuivent, voire se multiplient, selon certains.

Conclusion 4-6 : On considère que les ARM ont grandement permis d'harmoniser les normes et qu'ils ont eu de bonnes répercussions sur le secteur privé en réduisant les coûts et en permettant une commercialisation plus rapide. Les travaux doivent se poursuivre en vue de tirer pleinement parti des ARM.

Conclusion 4-7 : Les ventes aux enchères se déroulent généralement bien, et on fournit de meilleurs renseignements aux entreprises durant ce processus pour leur permettre de rajuster leurs offres. Cela crée un marché plus efficient, où les entreprises obtiennent leurs produits au meilleur prix possible. On pourrait apporter des améliorations aux manuels de procédures et effectuer plus rapidement les vérifications après une vente aux enchères.

Conclusion 4-8 : En général, on estime que l'initiative Spectre en direct est un succès. Les sondages d'opinions menés dans les Régions auprès des clients montrent que ceux-ci sont très satisfaits des services reçus.

Conclusion 4-9 : On semble avoir été en mesure d'améliorer la productivité et l'efficacité. Cette conclusion est fondée sur des données limitées et devrait donc être considérée comme étant provisoire. On pourrait améliorer la collecte de données ciblée.

Conclusion 4-10 : On a pris du temps à déployer les projets liés aux DMPS, et on n'en a pas encore tiré tous les avantages possibles.

Conclusion 4-11 : Les intervenants signalent avoir profité d'occasions commerciales connexes à l'échelle nationale et internationale. Les répercussions se sont révélées moins positives que prévu au cours de la baisse récente dans l'industrie des télécommunications.

Conclusion 4-12 : Les intervenants estiment généralement que le brouillage n'a pas augmenté pour les bandes sous licence. Les changements apportés à la structure de l'industrie ferroviaire et de la radio mobile pourraient susciter des problèmes qu'il faudra résoudre. Il semble y avoir de plus en plus de problèmes de brouillage des bandes sans licence.

5.0 RENTABILITÉ

Dans la présente section, nous examinons les structures de gestion et de prise de décisions, l'utilisation des leçons apprises et tout ce qui concerne les solutions de rechange. Les données ont été recueillies à partir d'entrevues auprès de cadres clés et de l'examen de documents de planification et de rapports ainsi que de procès-verbaux.

5.1 A-t-on établi des processus administratifs et décisionnels adéquats pour atteindre les objectifs escomptés?

La principale tribune de planification et de gestion des fonds des IPA est le comité des directeurs généraux du Spectre et des Télécommunications, ce qui comprend les DG des trois directions générales et des représentants de chaque région. Les réunions se tiennent environ trois fois par année pour la gestion globale du programme Spectre/Télécommunications et ont un point permanent à l'ordre du jour en ce qui a trait à ces fonds. En outre, les téléconférences mensuelles des DG portaient sur les IPA lorsque cela était requis. Les examens visés génèrent de vives discussions et exigent beaucoup de temps.

Le comité des DG utilise un modèle de consensus et met principalement l'accent sur la planification, l'affectation des fonds, les pénuries et les réaffectations, ainsi que la formule de financement. En 2002, on a établi un Bureau de première responsabilité (BPR) à l'intérieur de la DGRR, pour faire suite aux recommandations présentées dans l'évaluation du rendement effectuée à mi-parcours, notamment celle de coordonner l'administration.

Au cours de la période à l'étude, on a observé des améliorations des fonctions de planification et d'examen en ce qui a trait aux comptes rendus de décisions, aux pièces justificatives et aux critères à élaborer pour établir les priorités et accéder aux fonds. Parmi les exemples d'enjeux importants soulevés au cours de cette tribune pour discussion et décision, mentionnons les suivants :

- compte rendu des discussions menées en 2001 au sujet de la réaffectation des fonds aux activités de planification de la relève;
- réaffectation des IPA à la DGRR pour salaire et manque à gagner au budget de F&E. Reporté jusqu'en 2002 et en 2003;
- compte rendu des discussions menées en 2002 concernant des points hautement prioritaires : planification de la relève, initiatives en matière de sécurité et initiatives du SEED, du SGAL et de STIT;
- compte rendu des décisions relatives à la réaffectation des fonds au service DTH en 2003;
- compte rendu des décisions relatives à la réaffectation de certains fonds à la DGGS pour tout manque à gagner sur le plan des salaires.

La gestion quotidienne des projets s'effectue à l'échelle des DG et des Régions pour les projets et activités spécifiques. Cette démarche est jugée adéquate en raison de l'ampleur des projets et des exigences spécifiques, notamment dans les Régions. Chaque Région et direction générale semble avoir établi des processus de gestion internes qui varient grandement d'un endroit à l'autre. La

coordination entre Ottawa et les Régions semble bien se faire pour les projets. Toutefois, les rapports hiérarchiques avec la haute direction sont moins clairs pour les Régions. Ces dernières relèvent directement du SMA, Opérations, pour les activités opérationnelles, en plus de relever du SMA, STIT.

La souplesse est jugée essentielle à la direction du programme Spectre/Télécommunications, étant donné la nature dynamique du milieu. Le programme visait le juste équilibre entre la stabilité et la souplesse grâce à une formule de financement. Environ 80 % des fonds ont été affectés aux directions générales et aux Régions d'après une formule établie conjointement. Les 20 % restants pouvaient donc servir à de nouvelles pressions et priorités. Il n'empêche que le programme s'est modifié en fonction du milieu et a répondu aux nouveaux besoins, entre autres, comme nous l'avons déjà souligné, dans les domaines de la cybersécurité, de la planification de la relève, des services DTH et des antennes. On pourrait améliorer la rigueur du processus utilisé pour établir les priorités.

En résumé, la principale tribune pour les processus de gestion et de prise de décisions était administrée par consensus par l'entremise du comité des DG. Ce comité met l'accent sur la gestion financière, où les extrants et les résultats sont gérés séparément par les DG. Les directions générales et les Régions sont indépendantes dans la mesure où elles s'efforcent d'atteindre les objectifs liés aux IPA. Par ailleurs, les pouvoirs en matière de planification, de gestion et d'application des projets étaient clairement délimités.

La direction affichait un juste équilibre entre la stabilité et la souplesse, permettant ainsi au Programme de s'adapter à un milieu dynamique. On a relevé des améliorations sur le plan du processus de gestion et de la documentation. Parmi les améliorations qu'on pourrait apporter à la direction et au processus décisionnel, mentionnons des moyens plus rigoureux d'établir les priorités et plus rapides de déterminer le solde d'un projet avant que l'exercice ne se termine afin de faciliter la réaffectation des fonds.

5.2 A-t-on évalué les leçons apprises et en a-t-on tiré parti?

En novembre 2002, on a effectué un examen complet à mi-parcours du programme lié aux IPA. Cet examen avait pour objectif de déterminer si les activités et les projets mis en œuvre étaient gérés de façon efficace, conformément aux objectifs et résultats escomptés établis dans la présentation au Conseil du Trésor. On l'a présenté au cours de réunions de la direction des DG, et les recommandations ont été passées en revue. Les principales recommandations et les mesures prises sont décrites ci-dessous.

Recommandation	Mesures prises
Établissement d'un Bureau de première responsabilité.	Terminé. La DGRR assumait un rôle et a assigné des orientations de gestion et d'administration.
Inclusion de représentants régionaux dans la gestion du programme.	Terminé. Participation des Régions aux examens de gestion trimestriels et aux téléconférences mensuelles.
Révision du mode de présentation de l'information financière afin de tenir compte de l'impact des IPA.	Information financière présentée et examinée périodiquement aux réunions des DG, par direction

	régionale. Mal liée aux activités, aux extraits ou aux résultats.
Revoir la formule d'affectation des fonds afin de déterminer s'il faut augmenter l'affectation régionale.	Rien ne semble indiquer qu'on ait discuté de la possibilité d'augmenter l'affectation régionale. En 2003, on a revu la formule afin de discuter de la question et de déterminer s'il faut augmenter les fonds fortement prioritaires.
Colliger les renseignements accessibles au sujet des résultats et améliorer le processus de rapport en tenant compte des six mesures énoncées dans la présentation au CT.	IC a respecté ses engagements pour cinq des six initiatives d'évaluation des résultats. Les renseignements demeurent limités et ne permettent donc pas de bien faire rapport sur le succès ou l'échec de chaque organisation possédant une part du spectre.
Envisager la possibilité d'établir un document de rapport distinct pour la communication des réalisations que les activités liées aux IPA ont permis d'obtenir.	Évaluation du rendement finale terminée. Aucun document de rapports distincts n'a été établi.

En outre, on a effectué une évaluation du rendement finale en 2004, avec l'objectif suivant : obtenir et analyser des renseignements sur le rendement et effectuer une évaluation du rendement des initiatives déployées au titre des investissements prévus dans le plan d'activités (IPA) dans le cadre du financement quinquennal approuvé par le Conseil du Trésor. L'évaluation mettra l'accent sur la réalisation des résultats escomptés et les moyens connexes d'évaluation décrits dans la présentation au Conseil du Trésor soumise en vue d'obtenir le financement. Les résultats de cette évaluation ont été mis à profit au sein du programme.

On a effectué une évaluation du rendement des fonds liés aux IPA au milieu et à la fin de la période de financement, et on a appliqué ou rejeté la plupart des leçons apprises de l'évaluation menée à mi-parcours après en avoir discuté.

5.3 Solutions de rechange

En raison de la nature des activités liées aux IPA, on éprouve certaines difficultés à évaluer d'éventuelles solutions de rechange. Premièrement, ces activités s'inscrivent à l'intérieur de grandes catégories d'activités, et divers projets proprement dits de toutes sortes peuvent être financés à l'intérieur d'une catégorie. Deuxièmement, le financement est souvent rattaché aux fonds des services votés, ce qui rend l'évaluation des solutions de rechange très difficile sans un examen complet du programme Spectre/Télécommunications.

Notamment, on estime que 36 % des fonds ont été affectés au groupe d'activité axé sur l'amélioration de la prestation des services, lui-même étant destiné à augmenter la rentabilité et l'efficacité. En outre, dans certains cas, le tout visait des initiatives structurées d'amélioration des processus. Par exemple, deux Régions ont mené un examen structuré des modes de prestation des services en les comparant aux meilleures pratiques fondées sur les principes de Baldrige. Les améliorations ont été ciblées, et on a déterminé le degré de satisfaction des clients. L'autre Région a mis sur pied des équipes d'amélioration des processus.

5.4 Conclusions

Conclusion 5-1 : La gestion et la prise de décisions s'effectuent principalement par l'entremise du comité conjoint des DG, y compris ceux des trois directions générales et des Régions. Ce comité met l'accent sur la gestion financière, où les extrants et les résultats sont gérés séparément par les DG. Les directions générales et les Régions sont indépendantes dans la mesure où elles s'efforcent d'atteindre les objectifs liés aux IPA. Par ailleurs, les pouvoirs en matière de planification, de gestion et d'application des projets étaient clairement délimités.

Conclusion 5-2 : La direction affichait un juste équilibre entre la stabilité et la souplesse, permettant ainsi au Programme de s'adapter à un milieu dynamique.

Conclusion 5-3 : On a relevé des améliorations sur le plan du processus de gestion et de la documentation.

Conclusion 5-4 : Parmi les améliorations qu'on pourrait apporter à la direction et au processus décisionnel, mentionnons des moyens plus rigoureux d'établir les priorités et plus rapides de déterminer le solde d'un projet avant que l'exercice ne se termine afin de faciliter la réaffectation des fonds.

Conclusion 5-5 : On a effectué une évaluation du rendement des fonds liés aux IPA au milieu et à la fin de la période de financement, et on a appliqué ou rejeté la plupart des leçons apprises de l'évaluation menée à mi-parcours après en avoir discuté.

6.0 FINANCEMENT

Dans la présente section, nous explorons les niveaux de financement et la nature du modèle de financement. Nous n'avons effectué aucune activité de vérification. Nous nous sommes efforcés d'examiner l'impact du modèle de financement sur les processus de gestion et de planification. Les données ont été recueillies à partir d'entrevues menées auprès de cadres clés et de l'examen de documents de planification et de rapport.

6.1 Le financement était-il suffisant?

Les renseignements fournis au cours des entrevues menées auprès des cadres ont révélé que, dans l'ensemble, les niveaux de financement étaient suffisants pour répondre aux engagements décrits dans la présentation au CT. On a appliqué les activités et extrants comme on s'était engagé à le faire, même si on reconnaît avoir réaffecté des fonds prévus pour les DMPS à des activités essentielles au cours de la période à l'étude.

Un examen des dépenses pour la période de 2000-2004 a révélé que des montants minimes ont été reportés, le plus élevé étant de 363 000 \$ pour 2003-2004, soit environ 4 % du total pour l'année. Les fonds reportés cette année-là ont été ensuite affectés à des initiatives prioritaires pour l'année suivante. En vertu des lignes directrices, on peut reporter jusqu'à 5 % du financement à l'exercice suivant. Les projections pour l'exercice en cours établissent que le solde sera nul d'ici la fin de l'exercice.

Solde en fin d'exercice – IPA (2000-2001 à 2003-2004)

Exercice	Surplus / (Déficit)	Remarques
2000-2001	97 796 \$	Ce surplus est attribuable au report de fonds de Telezone. On a appliqué les fonds reportés à des initiatives pour l'exercice 2001-2002.
2001-2002	416 \$	Ces fonds sont périmés, car on ne pouvait pas les reporter.
2002-2003	(15 478 \$)	Aucun report.
2003-2004	363 430 \$	On a reporté ce surplus afin de contribuer à des initiatives clés comme les ventes aux enchères et SIRR.

6.2 Le financement temporarisé de ce programme représente-t-il le meilleur moyen de financer ces activités?

On a fourni des fonds supplémentaires au programme Spectre/Télécommunications pour des cycles de cinq ans pendant une période prolongée. Même si les activités déployées ont évolué au fil du temps, on a toujours eu une combinaison d'activités opérationnelles et essentielles et de

projets ponctuels et spécifique. Le financement supplémentaire est jugé essentiel à la prestation efficace de nombreuses activités de programme. On a constaté que le modèle de financement pouvait poser problème au cours d'un examen à mi-parcours effectué en 2002 lorsque les gestionnaires de programme se sont dits initialement préoccupés par le fait que de nombreuses activités sont maintenant considérées comme étant permanentes pour l'instant et sont financées sans que le tout n'ait été approuvé dans le cadre du budget des services votés permanent du Ministère. Ce modèle continue de susciter des doutes à la suite du renouvellement.

À la suite d'un examen global des activités et catégories des projets, on estime à environ 70-80 % la proportion des dépenses liées aux IPA pour la période de cinq ans qui avait trait à des activités opérationnelles permanentes. Le pourcentage restant (20 %-30 %) s'appliquait à des activités spécifiques associées aux projets. Ces estimations ont été établies à partir des descriptions de projet et de la documentation présentée dans l'évaluation du rendement des initiatives liées aux IPA de 2004. Cela nous laisse croire que le financement des services votés pour le programme Spectre/Télécommunications pourrait être insuffisant.

En outre, on note que bon nombre des activités associées aux projets sont désormais de nature opérationnelle. Par exemple, même si l'établissement du système de vente aux enchères, des processus et des procédures connexes ainsi que l'exécution de ventes aux enchères initiales constituait un projet, il s'agit maintenant d'une activité opérationnelle du programme Spectre/Télécommunications qui le demeurera à l'avenir.

Comme il existe deux catégories distinctes d'activités financées au titre des IPA : soutien supplémentaire aux entreprises essentielles; les activités de projet spécifiques; évaluation de l'impact du modèle de financement sur la prise de décisions administratives, le tout est assez réparti un peu partout.

Aspect positif : le modèle de financement incite à mieux rendre des comptes au moyen d'une planification périodique, de rapports et de contrôles. On doit examiner régulièrement la manière dont les fonds sont utilisés, et on aurait avantage à surveiller étroitement l'importance des activités. Les ressources répondent généralement aux besoins et sont suffisamment souples pour s'adapter aux changements du milieu. En résumé, le modèle de financement est efficace pour les activités ponctuelles liées à des projets.

Par ailleurs, le modèle de financement ne s'applique pas bien aux activités essentielles, opérationnelles et permanentes financées dans les Régions et à l'administration centrale. On estime qu'il faut déployer beaucoup d'efforts et de ressources afin de gérer le tout, bien trop en fait par rapport au fonds relativement petit destiné à soutenir les activités essentielles. On constate que les frais généraux associés au personnel et aux heures de travail touchant la gestion, la production de rapports, les évaluations et les négociations sont élevés. Le climat d'incertitude qui marque la période menant au renouvellement nuit à la planification à long terme. Par exemple, on a constaté que cela avait eu un impact négatif sur la planification de la relève et la formation. Le modèle de financement limite la capacité de la direction de traiter les activités qui sont régulières ou le deviendront.

En résumé, le modèle de financement est bien adapté aux activités liées aux projets, ce qui n'est pas le cas de la plupart des activités de nature opérationnelle qui empêchent une bonne gestion et créent une grande incertitude au moment du renouvellement.

6.3 Conclusions

Conclusion 6-1 : Dans l'ensemble, les fonds étaient suffisants pour permettre au programme Spectre/Télécommunications de respecter ses engagements. Toutefois, on note que certains fonds ont été reportés sur l'année suivante au taux maximal de 5 % permis.

Conclusion 6-2 : Le modèle de financement correspond bien aux activités touchant les projets, mais pas à la plupart des activités opérationnelles, ce qui empêche de bien gérer le tout et suscite une grande incertitude au moment du renouvellement.

Conclusion 6-3 : Le financement lié aux IPA dans les régions et à l'administration centrale a périodiquement servi à soutenir les activités normales, ce qui laisse supposer que le financement du budget des services votés est peut-être insuffisant.

7.0 CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE

Dans la présente section, nous examinons la mesure dans laquelle la conception et la mise en œuvre des initiatives d'investissement facilitent la réalisation des objectifs établis. Parmi les sources de données utilisées, mentionnons des entrevues menées auprès de cadres et l'examen de documents de planification et de rapport ainsi que de procès-verbaux.

7.1 Les activités et les programmes ont-ils été conçus et mis en œuvre en fonction d'un cadre redditionnel adéquat?

La gestion quotidienne des projets et la surveillance des extrants et des résultats incombait aux DG et aux gestionnaires respectifs. Cela a eu pour effet positif d'assurer la reddition de comptes relativement à la mise en œuvre. On souligne que les IPA comportent souvent des éléments du PGR, ce qui permet d'ajouter un autre niveau de responsabilité.

On pourrait améliorer entre autres les rapports d'étape, et on signale d'ailleurs des améliorations continues dans ce domaine depuis les années 90. Toutefois, on s'est plutôt attaché à évaluer le succès de l'ensemble du programme de gestion du spectre. On n'est pas toujours en mesure de déterminer si les activités liées aux IPA ont eu des avantages supplémentaires, là encore en raison des deux catégories d'activité : activités opérationnelles essentielles et projets spécifiques.

Comme on n'avait pas prévu de stratégie d'évaluation au début du programme des IPA, les données et indicateurs requis n'étaient pas précisés. La surveillance des résultats n'a pas été facile, mais on note certaines améliorations après l'examen à mi-parcours. Les Régions ont déployé beaucoup d'efforts en vue d'établir et d'appliquer des mesures de rendement. Il reste encore du travail à faire en vue de cerner les résultats nécessaires, de sélectionner les bons indicateurs de rendement et de recueillir des données ainsi que de faire rapport à ce sujet. Il faudra tenir compte des différences entre les perspectives régionales et les perspectives nationales.

Comme nous l'avons souligné à la section 4.1, la planification financière est fondée sur la structure organisationnelle (directions générales et Régions), sans égard aux sept catégories d'activités. Cela a rendu difficile la production de rapports pour chacune de ces catégories, comme on le précise dans les évaluations du rendement provisoire et finale.

La reddition de comptes quotidienne est appliquée convenablement. On pourrait améliorer les rapports d'étape, notamment en cernant quelques résultats nécessaires, en sélectionnant les bons indicateurs et en recueillant périodiquement des données et en faisant rapport à ce sujet.

7.2 Pourrait-on répondre aux besoins autrement que par des IPA?

La gestion des télécommunications et du spectre radioélectrique incombe, en vertu de la loi, au ministre de l'Industrie, et le tout est administré par le programme Spectre/Télécommunications. Les fonds des IPA ont permis à ce programme de s'adapter à un milieu très dynamique et en constante

évolution. Parmi les besoins cernés en gestion du spectre dans le cadre des activités du programme Spectre/Télécommunications, mentionnons les suivants :

- accélération des changements technologiques;
- modifications réglementaires;
- convergence des technologies;
- accroissement de la demande en nouveaux services de télécommunications.

Certaines des activités sont en fait des projets ponctuels qui répondent aux besoins de ce milieu en constante évolution, et nous avons constaté que le mécanisme des IPA demeure un moyen efficace de le faire. Toutefois, bon nombre des activités financées par le fonds font maintenant partie des activités et des fonds réguliers de sorte qu'il sert à mener des activités liées au budget des services votés. Pour ce genre d'activités, on devrait envisager la possibilité d'utiliser un autre mécanisme que les IPA : on pourrait, par exemple, les inscrire au budget des services votés.

7.3 Conclusions

Conclusion 7-1 : On a bien appliqué un processus de reddition de comptes quotidienne. On pourrait améliorer les rapports d'étape, notamment en déterminant quelques résultats nécessaires, en choisissant les bons indicateurs (avant la réalisation des IPA), en recueillant périodiquement des données et en faisant rapport à ce sujet pendant toute la durée du programme.

Conclusion 7-2 : Le mécanisme des IPA demeure un moyen efficace de traiter les activités constituant des projets ponctuels ou qui répondent aux besoins de ce milieu dynamique et en constante évolution. Toutefois, on devra envisager la possibilité d'utiliser un autre mécanisme que les IPA pour les activités qui font désormais partie intégrante des activités régulières.

8.0 RECOMMANDATIONS

Recommandation : Élaborer un autre mécanisme de financement

À notre avis, les IPA sont un bon moyen de s'adapter au milieu en évolution constante et rapide du programme Spectre/Télécommunications. Industrie Canada devrait trouver un autre mécanisme ou processus de financement pour les activités de transition des IPA qui sont devenues opérationnelles ou permanentes, afin de continuer à répondre aux besoins en constante évolution de l'industrie canadienne des télécommunications. Elle devrait le faire de concert avec les organismes centraux.

Recommandation : Mener des consultations auprès des intervenants, et faciliter l'accès à IC

On estime que des consultations structurées menées en permanence auprès d'intervenants clés, notamment par l'entremise de délégations mixtes, sont essentielles, sur le plan international. On recommande fortement de faciliter l'accès aux représentants du gouvernement. On devrait continuer de respecter cette recommandation et l'appliquer dans les établissements en région, conformément aux principes de la réglementation intelligente établis par le gouvernement du Canada, soit respecter le point de vue des intervenants et renforcer l'accès au gouvernement fédéral. Les intervenants ont reconnu l'importance d'inclure les petites et grandes entreprises dans ce processus. IC devrait s'assurer que l'accès est équitable pour les petites et les grandes entreprises.

Recommandation : Élaborer et appliquer un cadre d'évaluation approprié

Même si aucun cadre d'évaluation officiel n'était requis au début du programme, il s'inscrit à l'intérieur de bonnes pratiques de travail. Si on demandait à obtenir des fonds supplémentaires pour les projets, il faudrait élaborer et appliquer un cadre d'évaluation. On devrait clairement établir une série limitée d'indicateurs de résultats mesurables et réalisables dès le départ, en plus de préciser les résultats voulus des fonds supplémentaires qu'on pourrait affecter à des activités existantes. Les efforts à déployer pour la collecte des données et la production de rapports devraient varier en fonction de l'importance et de la valeur du fonds.

Recommandation : Conserver et renforcer la structure de régie actuelle

Le comité conjoint de l'administration centrale et des Régions s'est généralement révélé un mécanisme de gestion efficace. Sa structure souple et ses mesures de contrôle ont permis de répondre aux besoins du programme. La direction devrait envisager la mise en place d'un processus plus rigoureux pour l'établissement de ses priorités, par exemple en adoptant une démarche fondée sur les analyses de rentabilisation ou en établissant des critères qui permettent d'évaluer les projets. On devrait effectuer une surveillance afin de connaître les répercussions des exigences de rapport doubles sur le plan pratique.

