

DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST CANADA

**RAPPORT FINAL
VÉRIFICATION PORTANT SUR
LES PAIEMENTS DE TRANSFERT (SUBVENTIONS,
CONTRIBUTIONS ET AUTRES PAIEMENTS DE TRANSFERT)**

Le 17 juillet 2006

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
RÉSUMÉ.....	3
1.0 INTRODUCTION.....	7
1.1 Contexte.....	7
1.2 Objectif.....	7
1.3 Portée.....	8
2.0 DÉMARCHE ET MÉTHODE	8
3.0 POLITIQUE SUR LES PAIEMENTS DE TRANSFERT DU CONSEIL DU TRÉSOR	11
4.0 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	13
4.1 Transparence.....	14
4.2 Économie.....	26
4.3 Efficience.....	34
4.4 Efficacité.....	35
5.0 CONCLUSIONS.....	38

APPENDICES

Appendice A – Dépenses de DEO au titre des subventions et des contributions pour 2003-2004

Appendice B – Contributions de plus de 200 000 \$

Appendice C – Paiements de transfert d'avril 2002 à septembre 2004

Appendice D – Demandes retirées ou refusées

Appendice E – Parrainage de conférences

Appendice F – Premiers emplois

Appendice G – Préparation à l'exportation

Appendice H – Communiqué du 28 février 1995

Appendice I – Entrevues de l'enquête préliminaire

Appendice J – Suivi de la vérification portant sur le suivi des projets et les paiements décembre 2005

RÉSUMÉ

En août 2004, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation de DEO a demandé à BMCI Consulting Inc. (BMCI) de procéder à la vérification des paiements de transfert (subventions, contributions et autres paiements de transfert). La vérification a commencé le 23 août 2004 par une enquête préliminaire comprenant les premières entrevues et les premiers examens des documents, qui visait à cerner l'objet de la vérification. La vérification détaillée sur le terrain a été réalisée au début de 2005.

L'objectif de la vérification était d'examiner les paiements de transfert (subventions, contributions et autres paiements de transfert) afin d'évaluer les politiques, les pratiques et les contrôles de gestion interne en vigueur. Il s'agissait d'une vérification du cadre de contrôle de gestion, et l'objectif de tous les examens de dossiers était de cerner les possibilités d'amélioration des politiques, pratiques et contrôles de gestion interne. On a par ailleurs vérifié la conformité avec les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor et les politiques de DEO. Les exercices 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005, jusqu'en septembre 2004, constituent l'univers de la présente vérification.

Le principal problème observé est lié au fait que DEO ne possède pas de mécanisme pour faire la preuve de son ouverture et de sa transparence au moment de sélectionner les bénéficiaires des programmes de contribution. Selon la politique du Conseil du Trésor concernant les paiements de transfert, le type de paiement de transfert qu'un ministère peut utiliser pour réaliser ses objectifs de programme est déterminé par son mandat, ses secteurs d'activité, sa clientèle et l'évaluation du risque qui le concerne. Cette politique précise également que tout paiement de transfert doit pouvoir résister à l'examen du public et être géré d'une façon ouverte et transparente dans un souci raisonnable d'économie, d'efficacité et d'efficacités. La Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor ne précise pas ce qu'on entend par « ouverture » et « transparence ». DEO n'a pas non plus défini le sens de ces termes. Mais, dans le cadre de nombreuses vérifications, le Bureau du vérificateur général du Canada a indiqué que la meilleure façon de garantir l'ouverture et la transparence était de recourir à la voie concurrentielle.

Le Ministère n'a pas défini les circonstances dans lesquelles on devrait soustraire des programmes et des sous-programmes précis à l'exigence concernant une participation multiple ou le recours aux concours et appels d'offres. Il est rare qu'on passe par la voie concurrentielle pour solliciter des propositions de projet de la part d'un certain nombre de demandeurs pour ensuite les évaluer les uns par rapport aux autres. On voit à certains signes que DEO envisage parfois d'avoir recours à un appel d'offres pour certains programmes et sous-programmes. Par exemple, dans le cadre de la dernière entente d'association pour le développement économique de l'Ouest en Alberta, on a déterminé qu'un appel d'offres serait plus transparent et plus susceptible de permettre le financement des projets de la plus grande qualité. L'autre exception qu'on a relevée concernait l'Initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'œuvre.

Les recommandations qu'on trouvera dans le présent document permettront au Ministère de montrer comment il choisit les projets à financer et de faire preuve de l'ouverture et de la transparence de ce processus.

On a déterminé que de nombreux projets sont mis en œuvre à la suite d'une invitation lancée par DEO à d'éventuels demandeurs. Le Ministère ne possède pas de système pour documenter et résumer l'origine des propositions. On n'a pas pu obtenir de documents précisant les critères objectifs d'évaluation du rendement potentiel utilisés pour choisir les projets à financer. Dans le cas du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (PDEO), par exemple, on rédige un rapport sur la diligence raisonnable avant d'approuver tout projet. Les étapes de rédaction du rapport en question sont décrites en détail dans le manuel des principes directeurs auquel tous les employés de DEO ont accès par voie électronique. Ces rapports font partie des documents examinés. Cependant, on ne dispose que de renseignements limités sur les sources d'information utilisées pour produire les rapports sur la diligence raisonnable et étayer les conclusions.

Les politiques, procédures et processus en vigueur à DEO sont incomplets, et on ne les applique pas complètement et uniformément. DEO n'a pas été en mesure de produire, aux fins de la vérification, un manuel complet et à jour. Dans de nombreux cas, il a été difficile, voire

impossible, de cerner les politiques, les procédures et les processus en vigueur. Par ailleurs, les documents sur les politiques, les procédures et les processus que l'on a obtenus n'étaient pas présentés de façon uniforme. Par exemple, on a rédigé une politique sous forme de « communiqué ». On utilise ce communiqué, qui date du 28 février 1995, pour appuyer la politique relative au refus de verser des subventions et des contributions aux entreprises. En réalité, le communiqué précise que DEO n'accorde plus de prêts directs aux entreprises. Les entrevues réalisées auprès du personnel ont révélé que nombre de politiques, procédures et processus ne sont pas documentés. Le Ministère reconnaît le fait et a approuvé la recommandation formulée par BMCI de mettre en place un cadre complet de politiques, procédures et processus pour appuyer les programmes de paiements de transfert.

On a déterminé que DEO n'a pas les moyens d'évaluer si les projets qu'il finance dans le cadre des programmes de contribution offrent le meilleur rapport qualité-prix. Cela est principalement dû au fait que les accords de contribution n'exigent pas que les bénéficiaires prouvent que leur projet, réalisé grâce à l'argent des contribuables, a offert le meilleur rendement possible. On a constaté que les ententes approuvées dans le cadre du Réseau des services aux entreprises de l'Ouest canadien à partir de 1995 suggéraient aux bénéficiaires d'utiliser la Directive sur les voyages du Conseil du Trésor comme guide (sans qu'il s'agisse d'une exigence) pour déterminer les frais de déplacement raisonnables donnant droit à un remboursement. On a également constaté que DEO a inclus dans tous les accords de contribution conclus à partir de 2005 une disposition exigeant des bénéficiaires qu'ils se conforment à la Directive sur les voyages du Conseil du Trésor pour tous les frais de voyage engagés dans le cadre de l'accord. Cette amélioration représente un pas vers l'optimisation des ressources.

Réaction de la direction

La direction de DEO approuve bon nombre des observations et recommandations du présent rapport de vérification. Cependant, elle juge que d'autres observations et recommandations ne sont pas fondées. Elle s'appuie sur le fait qu'on a effectué la vérification à l'aide d'une norme s'appliquant aux marchés de biens et de services plutôt qu'à des ententes de contributions. Contrairement aux marchés, les subventions et les contributions servent aux ministères à soutenir

les activités des bénéficiaires qui contribuent à la réalisation de leurs objectifs et des objectifs stratégiques du gouvernement. Pour obtenir des fonds, les bénéficiaires des contributions doivent respecter les critères de rendement précisés dans l'entente de contribution. Pendant toute la durée de l'accord, les bénéficiaires doivent montrer qu'ils répondent à ces critères pour avoir droit au remboursement des coûts précisés. Le gouvernement ne tire pas directement parti des subventions et contributions qu'il verse, comme c'est le cas lorsqu'il paie pour des biens et des services dans le cadre d'un marché. L'application aux contributions d'une politique visant les marchés a donc donné lieu à des observations et des recommandations sur la transparence et le rendement qui ne sont pas nécessairement pertinentes pour la saine gestion des programmes de subventions et de contributions.

La position de la direction est la suivante :

1. Il n'existe pas d'exigence selon laquelle les paiements de transfert doivent être attribués par voie concurrentielle. La démarche qui consiste à renouveler constamment le choix des bénéficiaires des contributions est ouverte et transparente, conforme à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et acceptable aux yeux du Bureau du vérificateur général.
2. Le Ministère n'administre aucun programme ou sous-programme de contribution ne visant qu'une seule organisation.
3. Les rapports sur la diligence raisonnable et les documents qui appuient ces rapports suffisent pour justifier les décisions de financement. BMCI n'a pas été en mesure d'isoler de cas précis où les documents ne suffisaient pas à justifier le choix d'un projet financé.
4. En avril 2006, DEO a offert à son personnel une formation complète sur ses politiques, procédures et processus de gestion des programmes de contribution.
5. D'autres examens internes de la vérification et vérifications effectuées par des entreprises indépendantes au sujet des processus de dépense de DEO, notamment une vérification effectuée en janvier 2006, ont montré que DEO fait preuve de diligence dans le traitement des demandes, conformément à la Politique sur les paiements de transfert.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Contexte

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO) a vu le jour en 1987; cet organisme est chargé de promouvoir la croissance et la diversification de l'économie de l'Ouest canadien et de faire valoir les intérêts de cette région dans les politiques économiques nationales. La croissance économique n'est pas uniforme dans l'Ouest canadien. Sur le plan économique, on observe des différences entre les secteurs et entre les régions géographiques, et les possibilités ne sont pas les mêmes partout. Chacune des provinces a ses propres défis à relever et occasions à saisir. Il y a aussi des différences entre les collectivités.

En raison de sa composition et de sa taille, DEO est un ministère fondamentalement efficace, pragmatique, réceptif et souple, capable de trouver et de créer des occasions, ce qu'une organisation plus grande ne serait pas en mesure de faire. On demande souvent au Ministère d'exécuter des programmes nationaux visant la population de l'Ouest canadien au nom d'autres ministères fédéraux. DEO suscite la collaboration et la participation au financement chez les autres gouvernements, les petites entreprises naissantes, les universités, les instituts de recherche et les grandes entreprises bien établies.

En août 2004, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation de DEO a demandé à BMCI Consulting Inc. (BMCI) de procéder à la vérification des paiements de transfert (subventions, contributions et autres paiements de transfert). La vérification a commencé le 23 août 2004 par une enquête préliminaire comprenant les premières entrevues et les premiers examens des documents, qui visait à cerner l'objet de la vérification. On a réalisé les entrevues en question auprès d'employés de la Direction de la vérification et de l'évaluation, de l'administration centrale et de toutes les régions. La vérification et l'évaluation excluent l'Initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'œuvre, qui fait l'objet d'un autre projet. La vérification détaillée sur le terrain a été réalisée au début de 2005.

1.2 Objectif

L'objectif de la vérification était d'examiner les paiements de transfert (subventions, contributions et autres paiements de transfert) afin d'évaluer les politiques, les pratiques et les contrôles de gestion interne en vigueur.

Il s'agissait d'une vérification du cadre de contrôle de gestion, et l'objectif de tous les examens de dossiers était de cerner les possibilités d'amélioration des politiques, pratiques et contrôles de gestion interne.

1.3 Portée

On a vérifié la conformité avec les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor et les politiques de DEO. Le programme de l'Initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'œuvre est exclu de la vérification et de l'évaluation. Ce programme devait faire l'objet d'un autre projet de vérification et d'évaluation.

Le rapport concerne en particulier les domaines suivants :

- preuve de diligence raisonnable;
- assurance d'une saine gestion;
- assurance d'un suivi serré;
- mesure du rendement et reddition de comptes.

2.0 DÉMARCHE ET MÉTHODE

BMCI a suivi la méthode prescrite par le Conseil du Trésor et les normes de l'IVI s'appliquant au gouvernement. Par conséquent, on a effectué la vérification par phases :

Phase I : Planification et enquête

- Recherches préliminaires et planification

- Enquête préliminaire - Programme de travail détaillé
Phase II : (Conduite de la) vérification - Analyse détaillée - Compilation et essais - Examen des documents de travail - Organisation des résultats - Séances de compte rendu
Phase III : Établissement du rapport - Séances de compte rendu - Ébauche du rapport - Réaction de la direction - Rapport final

Phase I : Planification et enquête

L'univers de la présente vérification comprend les exercices 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005, jusqu'à septembre 2004 (environ 30 mois en tout). Il convient de signaler que les données que DEO a fait parvenir à BMCI aux fins de l'échantillonnage ne portaient que sur des dépenses d'environ 158 millions de dollars seulement, engagées au cours de la période de 30 mois en question. Si on avait utilisé les données des dépenses réelles pour 2002-2003 et 2003-2004, et qu'on avait ajouté le montant des dépenses estimées pour la période de six mois se terminant en septembre 2004, le montant des dépenses aurait été d'environ 560 millions de dollars. Cela signifie que les données fournies à BMCI représentent seulement un peu plus de 25 % des dépenses réelles pour la période en question. En décembre 2004, et à quelques reprises au cours des mois suivants, BMCI a soulevé la question de l'exhaustivité des documents fournis et a demandé à la Direction générale de la vérification et de l'évaluation de faire les recherches nécessaires. Lorsque BMCI a eu l'occasion d'en parler directement avec la Direction des finances et des programmes ministériels, on lui a rapidement fourni les données manquantes. BMCI juge que les données qu'on avait d'abord omis de lui fournir n'ont pas de répercussions

importantes sur les procédures et processus de la vérification, mais précise que tous les commentaires portent sur l'échantillon de 158 millions de dollars de dépenses dont il a déjà été question.

- On a défini la portée de l'univers de vérification en fonction du nombre de paiements de transfert, des montants en dollars, des programmes et des régions.
- BMCI a procédé à un examen préliminaire de la gestion des paiements de transfert (subventions, contributions et autres paiements de transfert) à DEO, notamment un examen des politiques et des exigences liées aux paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Ministère. Cet examen a permis à BMCI de se familiariser avec l'utilisation des paiements de transfert. BMCI a examiné certains des processus documentés en vigueur à l'administration centrale et dans la Région de la Colombie-Britannique.
- BMCI a mené une enquête préliminaire pour cerner le cadre de contrôle de gestion s'appliquant aux paiements de transfert ainsi que les autres secteurs de vérification possibles. On a organisé des entrevues avec des employés de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation, des secteurs des programmes et des politiques de l'administration centrale, et avec des employés des secteurs des programmes et des politiques de la Région de la Colombie-Britannique. Les personnes interrogées représentent tous les niveaux de travail, du premier échelon jusqu'aux sous-ministres adjoints.
- BMCI a dressé les listes des organisations ayant sollicité un paiement de transfert au cours de la période indiquée dans la section « Portée » du présent rapport. Il convient de signaler que les listes se fondent sur les données initiales ayant trait aux dépenses de 158 millions de dollars. On a cerné à partir de ces listes certains intervenants ayant reçu un paiement de transfert et d'autres n'en ayant pas reçu.

Phase II : Conduite de la vérification et analyse

- Cette phase de la vérification a pris fin en juin 2005.
- BMCI a élaboré des essais à la lumière des résultats de l'enquête préliminaire. Ces essais visaient entre autres un examen approfondi des documents et des entrevues, et ils portaient sur l'ensemble des régions. On a constitué un échantillon discrétionnaire de 80 projets

(20 par région) représentant divers programmes de DEO. On a conçu cet échantillon de façon à pouvoir formuler des conclusions générales sur la gestion des subventions, contributions et autres programmes de paiement de transfert au Ministère. L'échantillon n'était pas conçu pour permettre à BMCI de tirer des conclusions sur un programme de DEO en particulier.

- On a utilisé des guides d'entrevue provisoires dans la région de la Colombie-Britannique, et on les a modifiés en fonction des besoins avant de poursuivre la vérification.
- BMCI a également interviewé un certain nombre d'intervenants.
- BMCI a examiné des documents et organisé des entrevues pour vérifier le fonctionnement du cadre de contrôle de gestion.

3.0 POLITIQUE SUR LES PAIEMENTS DE TRANSFERT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Pour faciliter la compréhension et l'interprétation des résultats du présent rapport, nous reproduisons ci-dessous les principales exigences énoncées dans la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

« On entend par « transfert » des transferts d'argent, de produits, de services ou de biens provenant d'un crédit à l'intention de particuliers, d'organismes ou d'autres paliers de gouvernement, sans que le gouvernement fédéral reçoive des produits ou des services en contrepartie. Les paiements en contrepartie de produits ou de services représentent des marchés et sont assujettis au Règlement sur les marchés de l'État, aux accords commerciaux et à la Politique sur les marchés¹. » D'après cet extrait de la politique, il est clair que, même si l'on s'attend à ce que les paiements de transfert servent à réaliser les objectifs du gouvernement, le gouvernement lui-même ne peut bénéficier d'un avantage direct en échange d'un transfert. Le gouvernement ne reçoit pas de rapport de nature consultative ni d'autres services ou biens. Cela ne veut pas dire que le bénéficiaire d'un paiement de transfert n'obtient pas un avantage direct. La principale différence entre un paiement de transfert et un marché a trait au bénéficiaire des

¹ *Politique sur les paiements de transfert*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le 1^{er} juin 2000, préface,

biens ou des services. En réalité, le gouvernement s'attend à ce que les bénéficiaires des paiements de transfert en retirent un avantage direct quelconque.

Les trois types de transfert sont les subventions, les contributions et les autres paiements de transfert. Au cours de la période visée par la vérification, la quasi-totalité des activités de DEO ont consisté à verser des contributions. DEO a versé une subvention (27 millions de dollars aux Amis du Musée canadien des droits de la personne – voir l'appendice A), mais aucun autre paiement de transfert. Voici la définition de chacun des types de paiement de transfert :

Contribution (*contribution*) – transfert conditionnel à un particulier ou à un organisme à une fin précise qui peut faire l'objet d'un compte rendu ou d'une vérification conformément à l'accord à son sujet. Les contributions comprennent les modes optionnels de financement et les paiements de transfert souples, qui sont des types de contributions créées pour permettre au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien d'atteindre des objectifs de programmes tout particuliers.

Subvention (*grant*) – transfert à l'intention d'un particulier ou d'un organisme qui n'est pas assujéti à un compte rendu ni à une vérification, mais pour lequel le droit d'en bénéficier peut faire l'objet d'une vérification et le bénéficiaire peut devoir remplir des conditions préalables.

Autres transferts (*other transfer payments*) - transfert fondé sur une loi ou sur une entente qui comprend normalement une formule ou un calendrier servant à déterminer le montant du transfert. Toutefois, lorsqu'un tel paiement a été fait, le bénéficiaire peut redistribuer l'argent entre les diverses catégories de dépenses prévues dans l'entente. Parmi certains exemples, on compte les transferts à d'autres paliers de gouvernement comme les paiements de péréquation et les paiements au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux². »

La politique précise aussi que « [t]ous les transferts peuvent être passés au peigne fin par le

section 2

²Politique sur les paiements de transfert, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le 1^{er} juin 2000, appendice A, section 2

public et leur gestion doit être effectuée de manière à en assurer l'ouverture et la transparence auprès du public et en tenant compte de l'économie, de leur efficience et efficacité. Les principes de base rattachés au contrôle parlementaire, au pouvoir et à la responsabilisation dressent les balises sur lesquelles sont fondées les décisions relatives à l'utilisation et à la gestion des transferts³. »

La politique du gouvernement consiste à :

- effectuer des transferts pour favoriser la politique du gouvernement fédéral et les objectifs du programme ayant fait l'objet d'une approbation;
- gérer les paiements de transfert en tenant compte des risques, de leur complexité, de l'obligation d'obtenir des résultats et d'utiliser judicieusement les ressources;
- exiger un remboursement des contributions versées à une entreprise qui servent à lui permettre de générer des profits ou à en accroître la valeur à moins d'une approbation contraire de la part du Conseil du Trésor⁴. »

4.0 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

DEO a installé son administration centrale à Edmonton, un bureau de liaison à Ottawa et quatre bureaux régionaux à Vancouver (Colombie-Britannique), Edmonton (Alberta), Saskatoon (Saskatchewan) et Winnipeg (Manitoba). Les bureaux régionaux et le bureau de liaison d'Ottawa sont dirigés par les sous-ministres adjoints. BMCI a constaté que chacun de ces bureaux organise ses activités de façon indépendante à bien des égards. Par conséquent, les conclusions de la vérification peuvent ne pas s'appliquer dans la même mesure à tous les bureaux.

³ *Politique sur les paiements de transfert*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le 1^{er} juin 2000, préface, section 2

⁴ *Politique sur les paiements de transfert*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le 1^{er} juin 2000, Énoncé de la politique, section 5.

Le tableau qui suit contient des renseignements tirés des rapports ministériels sur le rendement des années visées par la vérification. Le pourcentage des dépenses totales attribuées aux coûts d'exploitation a diminué chaque année, passant de 17,9 % en 2001-2002 à 16,7 % en 2002-2003 et à 13,0 % en 2003-2004. Si l'on ajoute le coût des cotisations aux régimes de prestation aux employés, le total des frais liés à l'exécution des programmes de subventions et de contributions de DEO est important.

Dépenses réelles, 2001-2002, 2002-2003 et 2003-2004 (en millions de dollars)

Catégorie	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Coûts d'exploitation	45,1 \$	41,1 \$	41,0 \$
Subventions et contributions	178,0 \$	179,3 \$	253,3 \$
Obligations découlant de la <i>Loi sur les prêts aux petites entreprises</i>	17,3 \$	10,1 \$	6,3 \$
Obligations découlant de la <i>Loi sur le financement des petites entreprises du Canada</i>	6,4 \$	9,1 \$	10,6 \$
Cotisations aux régimes de prestations aux employés	4,7 \$	4,2 \$	4,5 \$
Remboursement des montants attribués aux recettes des années précédentes	0 \$	3,0 \$	0 \$
Totaux	251,5 \$	246,8 \$	315,7 \$

Réaction de la direction

BMCI a calculé ces taux sans tenir compte du fait que le mandat du Ministère consiste entre autres à représenter les intérêts des Canadiens de l'Ouest dans le processus de prise de décisions à l'échelle nationale et dans la coordination par le gouvernement fédéral de la croissance économique de l'Ouest. Ces activités exigent des ressources de fonctionnement importantes, mais peu ou pas de ressources au chapitre des subventions et contributions. Par conséquent, les frais découlant de la gestion des programmes de subventions et contributions sont largement surévalués par BMCI.

4.1 Transparence

i) DEO ne possède pas de mécanisme lui permettant de montrer dans quelle mesure son processus de sélection des bénéficiaires des programmes de contribution est ouvert et transparent.

D'après la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, le genre de transfert auquel un ministère a recours pour répondre à ses objectifs de programme est déterminé par son mandat, ses produits et services, ses clients et une évaluation des risques. Tous les transferts peuvent être passés au peigne fin par le public et leur gestion doit être effectuée de manière à en assurer l'ouverture et la transparence auprès du public et en tenant compte de l'économie, de leur efficacité et efficacité. En plus de la Politique, des principes de base rattachés au contrôle parlementaire, au pouvoir et à la responsabilisation dressent les balises sur lesquelles sont fondées les décisions relatives à l'utilisation et à la gestion des transferts.

BMCi a constaté que le Conseil du Trésor ne définit pas « ouverture » et « transparence » dans sa Politique sur les paiements de transfert. Par ailleurs, DEO ne fournit pas non plus de définition de ces termes. Qui plus est, BMCi n'a pas été en mesure de trouver les définitions de ces termes dans les autres sources du gouvernement du Canada. Au cours de nombreuses vérifications, le Bureau du vérificateur général du Canada a indiqué que la meilleure façon d'assurer l'ouverture et la transparence consiste à recourir à la voie concurrentielle.

Réaction de la direction

BMCi cite des documents du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) qui s'appliquent à la transparence des marchés de biens et de services, et ne s'appliquent donc pas aux subventions et contributions. De plus, le BVG a rédigé, conjointement avec Industrie Canada, un document paru en février 2001 qui porte précisément sur les programmes de subventions et de contributions, dans lequel on explique que le recours à des appels d'offres (lots) ou le processus de sélection continu des bénéficiaires peuvent être acceptables, selon les circonstances : « Dans

certaines cas, la “création de lots” peut convenir davantage », mais dans d’autres, il peut « être nécessaire de donner rapidement une réponse ». Le BVG n’a jamais, au cours de vérifications de la gestion des programmes de subventions et contributions à DEO, établi les concours comme une norme qu’il s’attendait qu’on respecte. À notre avis, DEO agit en totale conformité avec les sections 2.3 et 5.0 de la Politique sur les paiements de transfert.

À titre d’information, mentionnons qu’une autre vérification effectuée par BMCI, qui portait sur les normes de DEO concernant les marchés conclus pour l’achat de biens et services (rapport daté de janvier 2004) a eu pour conclusion que le processus de sélection par voie de concours du Ministère est plus strict que la politique du Conseil du Trésor sur les marchés.

BMCI est d’avis que, selon la Politique sur les paiements de transfert, l’un des principaux facteurs de réussite d’un programme est l’obtention du niveau de participation attendu de la part du groupe cible. On s’assurerait plus facilement que les fonds disponibles sont alloués aux projets les plus rentables en encourageant le plus de demandeurs admissibles potentiels à se présenter. On ne peut y arriver que grâce à des communications et à du matériel promotionnel efficaces et ciblés. Les documents en question doivent décrire clairement le but du programme, le type de projets admissibles et les critères d’admissibilité des demandeurs. Il est aussi essentiel de communiquer clairement les critères d’évaluation des propositions de projet. Il faudrait également fournir d’autres renseignements détaillés sur le processus d’approbation, y compris tout processus d’appel, les exigences des accords, les exigences de contrôle et la façon de présenter une demande.

On a indiqué à BMCI que de nombreux projets ont pour origine une invitation lancée par DEO à un éventuel candidat. Le Ministère ne possède pas de système permettant de documenter et de résumer la façon dont les propositions sont lancées. De plus, on ne nous a donné aucun document définissant les critères objectifs utilisés pour juger que tel ou tel projet offrait le meilleur rendement et, donc, pour choisir les projets à financer. Dans le cas du Programme de diversification de l’économie de l’Ouest (PDEO), par exemple, avant d’approuver un projet, on rédige des rapports sur la diligence raisonnable, qui décrivent en détail le projet, les coûts liés à

celui-ci, son admissibilité, sa viabilité, le mode de financement, les avantages, les ressources, l'apport différentiel et toute considération particulière. Les étapes de rédaction des rapports en question sont décrites en détail dans le manuel des principes directeurs auquel tous les employés de DEO ont accès par voie électronique. Ces rapports font partie des documents examinés. Cependant, on ne dispose que de renseignements limités sur les sources d'information utilisées pour produire les rapports sur la diligence raisonnable et étayer les conclusions.

Le Ministère n'a pas défini les circonstances dans lesquelles on devrait soustraire des programmes et des sous-programmes précis à l'exigence concernant une participation multiple ou le recours aux concours et appels d'offres. Il est rare qu'on passe par la voie concurrentielle pour solliciter des propositions de projet de la part d'un certain nombre de demandeurs pour ensuite les évaluer les unes par rapport aux autres. On voit à certains signes que DEO envisage parfois d'avoir recours à un appel d'offres pour certains programmes et sous-programmes. Par exemple, dans le cadre de la dernière entente d'association pour le développement économique de l'Ouest en Alberta, on a déterminé qu'un appel d'offres serait plus transparent et plus susceptible de permettre le financement des projets de la plus grande qualité. L'autre exception qu'on a relevée concernait l'Initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'œuvre.

Réaction de la direction

DEO ne limite pas, de façon implicite ou explicite, ses programmes ou sous-programmes de contribution à une seule organisation. Lorsque le Ministère élabore des programmes, il envisage la meilleure manière de s'assurer que l'exécution en est efficace, efficiente et économique, conformément aux sections 2.3 et 5.0 de la Politique sur les paiements de transfert. On choisit les projets en fonction de leur potentiel au regard de la réalisation des objectifs stratégiques du Ministère et des objectifs commerciaux propres aux régions, conformément à la section 5.0 de la Politique sur les paiements de transfert.

Le processus de sélection continu que DEO utilise pour l'exécution de ses programmes est permis par la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, et il est utilisé de

façon courante par de nombreux ministères fédéraux et provinciaux pour l'exécution de programmes de subventions et de contributions. Dans le cadre de ce processus, les clients présentent des demandes de financement au moment qui leur convient, et celles-ci sont évaluées au cas par cas. Le processus de sélection continu présente un certain nombre d'avantages, notamment un meilleur service à la clientèle et une plus grande réceptivité, puisqu'on évite les échéances artificielles propres aux demandes de propositions (DP). Dans la pratique, cette façon de faire est essentielle dans le cadre de la démarche coopérative (plutôt que compétitive) axée sur les partenariats, que DEO et d'autres ministères utilisent pour travailler avec les collectivités, les gouvernements provinciaux et les associations de l'industrie. Comme on l'a déjà mentionné, le Bureau du vérificateur général du Canada appuie cette démarche.

Enfin, au cours de la période visée par l'examen, DEO a exécuté huit grands programmes, soit en passant par la voie concurrentielle, soit de manière à garantir un accès équitable aux fonds pour tous les bénéficiaires admissibles. Il est plus facile d'expliquer cela en examinant chacun des programmes.

1. *Programme infrastructures Canada (PIC) : Exécuté dans l'Ouest canadien par DEO dans le cadre d'un engagement fédéral-provincial-municipal envers l'amélioration des infrastructures municipales dans toutes les collectivités du Canada. Infrastructure Canada a calculé la part du financement du programme fédéral revenant à l'Ouest à l'aide d'une formule tenant compte de la population et du taux de chômage d'une province. Chacune des provinces de l'Ouest a formé des comités de gestion composés de représentants fédéraux, provinciaux et municipaux chargés de s'assurer de la répartition équitable des fonds entre les collectivités de chacune des provinces.*
2. *Initiative pour les femmes entrepreneurs (IFE) : L'Initiative a été lancée par DEO après d'importantes recherches et consultations auprès des femmes entrepreneurs de l'Ouest du Canada. Elle a donné lieu à l'engagement de fonds à parts égales dans chacune des provinces de l'Ouest visant à garantir l'accès aux services aux entreprises et aux capitaux à toutes les femmes entrepreneurs pour assurer le succès du lancement de leur entreprise ou*

de l'expansion de celle-ci. Chacune des organisations provinciales doit évaluer les niveaux de participation des groupes cibles à la lumière d'objectifs annuels et établir des rapports à ce sujet.

3. *Programme de développement des collectivités (PDC) : DEO exécute ce programme dans les collectivités rurales de l'Ouest canadien depuis 1995. Après consultation des SADC, on alloue des fonds à chacune des 90 organisations, en effectuant des rajustements pour les collectivités du nord ou éloignées. De cette façon, on s'assure que chacune des collectivités a accès à des fonds pour mettre en œuvre des projets de développement économique communautaire, et que tous les entrepreneurs de milieux ruraux ont accès à des services et à des capitaux pour assurer le succès du lancement de leur entreprise ou la croissance de celle-ci. On exige de chacune des SADC qu'elles évaluent le niveau de participation des groupes cibles à la lumière d'objectifs annuels et qu'elles établissent des rapports à ce sujet.*
4. *Programme des fonds de prêts et d'investissement (PFPI) : DEO a créé ce programme après avoir effectué des recherches et des consultations sur les lacunes avec lesquelles doivent composer les petites et moyennes entreprises (PME) de l'Ouest canadien qui veulent accéder au capital. À mesure qu'on cerne les lacunes, on verse des contributions à des bailleurs de fonds comme les coopératives d'épargne et de crédit et les banques à charte pour gonfler leurs fonds et garantir que les groupes à risque ciblés, qui sans cela auraient de la difficulté à obtenir du capital, puissent y avoir accès sur présentation d'une demande.*
5. *Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (PDEO) : On a créé ce programme en même temps que le Ministère pour en réaliser le mandat relatif à la croissance et à la diversification de l'économie de l'Ouest canadien. De ce programme découlent bon nombre d'initiatives importantes et de sous-programmes conçus à la suite de recherches et de consultations auprès des collectivités, intervenants et gouvernements provinciaux et municipaux visés. On choisit les projets dans le cadre d'un processus de sélection continu, ou encore dans le cadre d'un sous-accord précis. À titre d'exemple, mentionnons que, au cours des trois exercices visés par la vérification, DEO et les fonctionnaires provinciaux*

responsables ont conjointement approuvé le versement par DEO de 50 millions de dollars en subventions et contributions dans le cadre des Ententes de partenariat pour le développement économique de l'Ouest, conformément aux priorités établies pour les EPDEO fédérales-provinciales.

6. *Programme d'investissement dans l'innovation et les communautés (PIIC) : DEO a créé ce programme pour soutenir l'innovation et créer de nouveaux débouchés économiques dans les collectivités de l'Ouest canadien. On a réparti le financement à parts égales entre les quatre provinces de l'Ouest, et on a choisi les projets à financer dans le cadre d'un processus de sélection continu.*
7. *Programme du réseau de prestation de services (PRPS) : DEO a créé ce programme après avoir effectué des recherches et des consultations au sujet des lacunes au chapitre du financement et des services auxquelles devaient faire face les PME de l'Ouest canadien. À mesure qu'on cerne les lacunes, on verse des contributions à des organisations communautaires de l'ensemble de l'Ouest canadien. Ces organisations offrent alors des services ou des capitaux à l'ensemble des clients du groupe cible.*
8. *Initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'œuvre (IAEICD) : Ce programme est exécuté dans l'Ouest canadien par DEO dans le cadre d'une intervention du gouvernement fédéral auprès des collectivités gravement touchées par la diminution de l'activité dans le secteur du bois d'œuvre en raison de l'imposition de droits d'importation par les États-Unis. On a déterminé la part du financement du programme revenant à l'Ouest en fonction des pertes d'emploi. On a déterminé l'admissibilité des collectivités à partir de données fournies par Statistique Canada sur les répercussions des crises dans le domaine du bois d'œuvre. Au sein des collectivités touchées, on a choisi la voie concurrentielle pour exécuter le programme au profit des bénéficiaires admissibles.*

L'Accord de Vancouver (financé dans le cadre du PDEO), un accord primé, offre un exemple

pertinent de sous-programme réussi utilisant un modèle d'exécution collaboratif fondé sur un processus de sélection continu. Selon cet accord, un comité de gestion mixte fédéral-provincial-municipal assure la gouvernance et prend les décisions, en tenant compte des importantes suggestions formulées par divers groupes communautaires du Centre-Est de Vancouver, quartier névralgique. En fait, dans le rapport de novembre 2005 du Bureau du vérificateur général, on affirme que l'Accord de Vancouver comporte un modèle de gouvernance prometteur, grâce à la collaboration municipale-provinciale-fédérale visant à répondre aux besoins de la collectivité.

DEO n'est pas d'accord au sujet des observations selon lesquelles il ne dispose que de renseignements documentés limités pour appuyer les rapports sur la diligence raisonnable. La direction a passé en revue certains des documents examinés par BMCI et considère que cette observation est contredite par les éléments probants aux dossiers. On trouve dans tous les dossiers des renseignements sur la demande, de même que des documents visant à soutenir la demande comme les états financiers vérifiés, les budgets de projet et les prévisions de trésorerie, ainsi que des lettres d'appui, des graphiques de Gantt et des propositions de projet détaillées. DEO va demander à un vérificateur indépendant d'approfondir cette question.

De plus, toujours au chapitre de la transparence, DEO fait remarquer que, en 2005, il a commencé à afficher de façon soutenue, sur son site Web, les paiements de transfert versés à ses bénéficiaires dans le but de rendre la gestion des contributions encore plus transparente.

BMCI a constaté que les programmes de paiement de transfert de DEO étaient doublés d'objectifs et de critères d'admission clairement définis, énoncés dans les modalités, ce qui permet au personnel des programmes de déterminer avec certitude si telle ou telle proposition de projet peut être financée par le programme. Il convient cependant de signaler que les objectifs et les critères d'admissibilité du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (PDEO) sont définis en termes généraux.

À titre d'exemple, voici une liste d'organisations admissibles aux contributions dans le cadre

du PDEO :

- organisations sans but lucratif
- établissements d'enseignement postsecondaire
- hôpitaux et centres de soins de santé régionaux, aux fins de la recherche et du développement de nouvelles technologies
- coopératives
- petites ou moyennes entreprises commerciales légalement constituées
- bandes indiennes représentées par un chef et un conseil
- sociétés d'État fédérales
- ministères, sociétés d'État et organismes provinciaux comme les entreprises de télécommunication appartenant à un gouvernement provincial
- administrations municipales et organisations créées par celles-ci

Voici une liste d'exemples d'activités admissibles aux subventions et contributions dans le cadre du PDEO :

- commercialisation et utilisation accrues de la technologie
- liens entre les intervenants des systèmes d'innovation (comme les collectivités, les entreprises, les établissements de recherche, les établissements d'enseignement, etc.)
- recherche et développement aux fins de l'application commerciale
- innovation communautaire (études de planification, dans le cadre desquelles on examine les capacités d'une collectivité, et qui sont fondées sur une infrastructure de connaissances ou sont axées sur la technologie, comme l'étude des grappes ou de la concurrence, ainsi que les initiatives visant le renforcement des capacités d'une collectivité à partir d'une source de savoir, comme une université ou une importante industrie, ou encore qui engendrent de nouvelles capacités chez le récepteur)
- amélioration de la productivité des entreprises (c.-à-d. nouvelles machines, formation ou renseignements commerciaux)

- expansion des marchés (fournisseur, marché national et international)
- solutions à certains problèmes commerciaux systémiques
- collaboration entre les industries
- présence accrue sur les marchés internationaux
- stimulation des investissements dans l'Ouest canadien
- contribution à la viabilité de l'économie locale et mobilisation des membres de la collectivité
- soutien à l'adaptation de la collectivité à la réalité économique (par exemple, en cas de fermeture d'une mine)
- promotion de la planification et de l'élaboration des stratégies à l'échelle communautaire
- création de ressources matérielles (par exemple, biens immobiliers et équipement)
- recherches à objectif économique ou commercial
- soutien à l'investissement dans le perfectionnement des compétences et des connaissances à l'appui des objectifs stratégiques du Ministère
- soutien des bénéficiaires pour l'organisation de conférence, et offre de services de coordination et de collaboration
- participation à la croissance et à la diversification de l'économie de l'Ouest canadien de quelque façon que ce soit

Dans tous les cas, on doit évaluer les projets proposés au regard de la mesure dans laquelle ils contribuent aux orientations et objectifs stratégiques des programmes actuels de DEO. Ces orientations et objectifs stratégiques sont décrits dans les documents de DEO, ainsi que sur le site Web de DEO et dans d'autres documents de responsabilisation gouvernementaux particulièrement importants, comme le Rapport ministériel sur le rendement et le Rapport sur les plans et les priorités.

BMCI s'attendait à ce que le site Web de DEO soit facile d'utilisation et que les membres du groupe cible des programmes offerts par DEO n'aient pas de difficulté à cerner les critères d'admissibilité des divers programmes et sous-programmes. Le fait de répondre à cette attente

aurait constitué une preuve de conformité avec la préface de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, selon laquelle « [t]ous les transferts peuvent être passés au peigne fin par le public, et leur gestion doit être effectuée de manière à en assurer l'ouverture et la transparence auprès du public et en tenant compte de l'économie, de leur efficacité et de leur efficacité. » BMCI s'attendait aussi, à la lumière de ce qui précède, à ce que DEO prenne des mesures pour améliorer ses chances de financer les meilleurs projets possible, en les choisissant par exemple grâce à un processus concurrentiel assez semblable aux demandes de proposition utilisées pour passer des marchés de biens et de services.

BMCI a examiné le site Web de DEO et tiré les conclusions suivantes :

- Les renseignements sur l'ensemble des programmes de DEO sont accessibles par les groupes cibles.
- On pourrait faire en sorte que le site Web soit plus facile à utiliser, étant donné que, à l'heure actuelle, les demandeurs qui désirent présenter un projet peuvent avoir de la difficulté à déterminer si leur organisation est admissible à un programme de DEO, à choisir le programme ou le sous-programme le plus approprié et à cerner les critères utilisés pour l'évaluation des projets potentiels dans le cadre de chacun des programmes et sous-programmes de DEO.
- Le site Web ne définit pas clairement les renseignements que les personnes qui veulent présenter un projet doivent fournir dans leur demande de financement. Il se peut que certains demandeurs ne cherchent pas à obtenir de financement parce que le site Web ne définit pas clairement les propositions admissibles au financement. Ce manque de clarté découle en grande partie du fait que le site Web de DEO met surtout l'accent sur les stratégies actuellement en vigueur au Ministère, et parle moins des programmes spécifiques dans le cadre desquels on peut financer des projets. La section du site Web dans laquelle on précise les données à fournir à l'appui des propositions de projet est vague ce qui a trait à la forme et au fond, et les personnes qui veulent présenter une proposition doivent communiquer avec le personnel de DEO pour connaître les exigences relatives à la présentation des propositions. Le site Web de DEO ne présente pas les

renseignements de façon conviviale ni ne précise les renseignements à fournir à l'appui des propositions. Il serait possible à la fois d'améliorer le service offert aux demandeurs éventuels et de réduire la charge de travail des employés de DEO en modifiant le site Web. Celui-ci pourrait par exemple inclure les lignes directrices et les modèles pour la présentation de propositions, les formulaires de demande, les modalités des différents programmes ainsi que les priorités actuelles de DEO et des régions.

Réaction de la direction

Comme BMCI le souligne dans sa vérification, les critères d'admissibilité et les objectifs du PDEO sont liés très étroitement aux objectifs stratégiques de DEO relatifs à la durabilité des collectivités, à l'entrepreneuriat et à l'innovation. Nous sommes d'accord avec BMCI sur le fait que ces objectifs sont décrits de façon uniforme dans les documents de DEO, sur le site Web du Ministère et dans des documents comme le Rapport sur les plans et les priorités et le Rapport ministériel sur le rendement. Les critères en vigueur à DEO, et surtout dans le cadre du PDEO, sont donc transparents et uniformes. De plus, le rapport sur la diligence raisonnable et le manuel des principes directeurs dont on a déjà parlé garantissent que les projets sont évalués au regard de leur conformité avec ces objectifs stratégiques et de leur potentiel à fournir des avantages et des résultats.

La plus grande partie du financement est versé à un nombre réduit d'organisations. BMCI a analysé les paiements de transfert approuvés au cours de la période visée par la vérification et constaté que 100 projets ont reçu un financement de plus de 200 000 \$. Ces 100 projets représentent 4,5 % des 2 228 projets approuvés; ils ont été mis en œuvre par 67 organisations, qui ont ainsi reçu 74,6 % du financement. On trouvera les détails de l'analyse dans les appendices B et C. BMCI ne tranche pas la question de savoir si cela est souhaitable. Les renseignements en question sont fournis dans le seul but de renseigner le lecteur sur le contexte.

Recommandations

Le sous-ministre devrait prendre des mesures pour déterminer comment le Ministère peut

s'assurer d'obtenir le niveau de participation attendu des demandeurs admissibles.

Le sous-ministre devrait demander qu'on précise les critères à utiliser pour déterminer quels programmes de contribution pourraient profiter de l'augmentation du niveau de participation des demandeurs admissibles, ainsi que pour déterminer quels programmes pourraient le plus efficacement s'appuyer sur un processus de sélection continu. On devrait par ailleurs documenter les critères justifiant les décisions.

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait fixer des objectifs de rendement annuel pour le financement des projets, notamment pour définir le niveau de participation des demandeurs admissibles.

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait prendre des mesures pour s'assurer que le site Web présente de façon claire, pour chacun des programmes, les lignes directrices et les modèles pour la présentation de propositions, les critères d'admissibilité, les modalités des programmes, ainsi que les critères en vigueur pour l'évaluation des demandes.

Réaction de la direction

Le Ministère accueille favorablement les recommandations en ce qui concerne les programmes et les sous-programmes dans lesquels on a observé des lacunes. Il convient de signaler que de nombreux programmes de DEO sont de nature systémique et conçus pour fournir un soutien à des bénéficiaires qui, en retour, ont la responsabilité de susciter un haut taux de participation de la part d'un large éventail de demandeurs admissibles, lesquels forment le groupe cible. À titre d'exemple, mentionnons que, au cours de la période visée par la vérification, DEO a versé 54,8 millions de dollars, dans le cadre du Programme de développement des collectivités, à 90 organisations communautaires sans but lucratif des régions rurales de l'Ouest du Canada qui fournissent des conseils d'ordre commercial et une aide financière aux entrepreneurs des collectivités concernées.

DEO a pris des mesures pour s'assurer que son site Web définit clairement les modalités des programmes et les critères d'évaluation actuels des projets.

ii) DEO et les éventuels bénéficiaires peuvent ne pas pleinement connaître le degré de risque auquel ils s'exposent si des projets sont refusés.

BMCI a relevé de nombreux cas où la date de début d'un projet (la date inscrite dans l'énoncé de travail comme étant la date à partir de laquelle le bénéficiaire peut commencer à engager des dépenses admissibles) fixée par l'accord de contribution précédait la date d'approbation. Les procédures en vigueur à DEO visent à faire correspondre d'assez près la date de début et la date de la première communication (qui se fait habituellement par écrit). De l'avis de BMCI, le fait que la date de début d'un projet soit antérieure à la date d'approbation d'un accord de paiement de transfert quelconque peut représenter un problème. Par exemple, il se peut que l'agent de DEO (ou le ministre) qui détient le pouvoir d'approbation ait l'impression qu'une entente verbale a été conclue, et, par conséquent, se sente contraint d'approuver le projet. En outre, puisque les fonds ne sont pas engagés avant la date d'approbation, on n'a aucune garantie quant à leur disponibilité.

Lorsqu'on approuve un accord de contribution après la date de début d'un projet, on approuve dans les faits des dépenses avec effet rétroactif. Si, pour des considérations opérationnelles, l'éventuel bénéficiaire des paiements de transfert a besoin d'engager des dépenses avant l'approbation de l'accord, il doit demander qu'on admette ces dépenses. Mais dans le cas où le projet est refusé, cette pratique peut engendrer des pressions financières imprévues pour l'organisation concernée. BMCI juge que les éventuels bénéficiaires qui demandent l'inscription de dépenses rétroactives devraient être informés par écrit des risques auxquels ils s'exposent. Les éventuels bénéficiaires doivent bien comprendre que DEO peut ne pas approuver les dépenses avec effet rétroactif. Il se peut même que DEO refuse le projet en question. De plus, en l'absence d'un contrat officiel, il se peut qu'il y ait méprise au sujet des dépenses jugées

appropriées.

Recommandations

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que, lorsque la date de début d'un projet est antérieure à la date d'approbation, les motifs de cet état de fait, de même que la nature et l'importance des dépenses avec effet rétroactif sont documentés dans le rapport sur la diligence raisonnable.

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait adopter une politique selon laquelle, lorsque la date de début d'un projet précède la date d'approbation, le bénéficiaire est avisé par écrit du risque auquel il s'expose.

Réaction de la direction

Le Ministère accueille favorablement ces recommandations. DEO consultera le ministère de la Justice pour déterminer la façon appropriée d'informer les clients du risque auquel ils s'exposent.

4.2 Économie

i) BMCI a constaté que les politiques, procédures et processus en vigueur à DEO sont incomplets et ne sont pas appliqués en totalité ni de façon uniforme.

BMCI s'attendait à trouver un cadre complet de politiques, procédures et processus de gestion des programmes de paiement de transfert. Cependant, DEO n'a pas été en mesure de produire, aux fins de la vérification, un manuel complet et à jour. Dans de nombreux cas, il a été difficile, voire impossible, de cerner les politiques, les procédures et les processus en vigueur. Par ailleurs, les documents sur les politiques, les procédures et les processus que l'on a obtenus n'étaient pas présentés de façon uniforme. Par exemple, on a rédigé une politique sous forme de

« communiqué ». On utilise ce communiqué, qui date du 28 février 1995, pour appuyer la politique relative au refus de verser des subventions et des contributions aux entreprises. En réalité, le communiqué précise que DEO n'accorde plus de prêts directs aux entreprises. Les entrevues réalisées auprès du personnel ont révélé que nombre de politiques, procédures et processus ne sont pas documentés.

Sans politiques complètes et uniformes :

- on ne peut pas toujours appuyer les décisions sur des politiques, procédures et processus écrits;
- la crédibilité de DEO pourrait être mise en cause; certains employés ont mentionné à BMCI qu'ils ont de la difficulté à documenter les motifs de refus des demandes de contribution. De plus, des entrevues réalisées auprès des membres du personnel ont révélé que tous ne comprennent pas de la même façon les politiques, procédures et processus en vigueur.
- la direction de DEO n'a pas les outils nécessaires pour responsabiliser le personnel qui doit prendre des décisions et pour évaluer la mesure dans laquelle la gestion des programmes de paiements de transfert est ouverte et transparente.

Recommandation

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait définir et mettre en place un cadre complet de politiques, procédures et processus pour les programmes de paiements de transfert.

Réaction de la direction

Le Ministère accueille favorablement cette recommandation.

Dans son examen de l'exercice des différents pouvoirs délégués dans le cadre de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, BMCI a constaté que l'exercice de ces pouvoirs à DEO était

approprié. BMCI a par ailleurs noté que les formulaires de l'examen de l'assurance de la qualité et le cadre de vérification fondé sur les risques de chacun des programmes définissent en détail la procédure à suivre. L'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* indique ce qui suit : « 1) Tout paiement d'un secteur de l'administration publique fédérale est subordonné à la remise des pièces justificatives et à une attestation de l'adjoint ou du délégué du ministre compétent selon laquelle :

a) en cas de fournitures, de services ou de travaux :

(i) d'une part, les fournitures ont été livrées, les services rendus ou les travaux exécutés, d'autre part, le prix demandé est conforme au marché ou, à défaut, est raisonnable,

[...] b) en tout autre cas, le bénéficiaire est admissible au paiement. »

Il se peut que les étapes prescrites aient été respectées; cependant, les dossiers examinés contenaient peu de documents décrivant les procédures et le processus suivis ou étayant la décision d'accorder la signature finale en vertu de l'article 34, qui aurait pu confirmer la conformité avec les modalités de l'accord de contribution en question.

L'objectif principal de la fonction de suivi des projets et des paiements est d'obtenir des données pouvant soutenir la demande, lorsque peu de documents indiquent les procédures et le processus suivis et étayant la décision d'accorder la signature finale en vertu de l'article 34, par lesquels on confirme la conformité avec les modalités d'un accord de contribution donné. Dans un cas précis, l'agent chargé de l'évaluation a indiqué, lorsqu'on l'a questionné à ce sujet, qu'on avait bel et bien obtenu la réalisation attendue, une construction, puisqu'il passait devant chaque matin en se rendant au travail. Comme la plupart de ses collègues, il ne jugeait pas que cela faisait partie de sa description de travail. En réalité, la plupart des agents d'évaluation interviewés jugeaient leur travail accompli une fois l'approbation donnée. À partir de là, ils estiment qu'il est de la responsabilité de la fonction de suivi des projets et des paiements de s'assurer que toutes les demandes de financement sont accompagnées des pièces justificatives adéquates. De plus, les documents examinés ne décrivaient pas les mesures prises au besoin, au-delà de l'examen des reçus pour diverses dépenses, pour établir que les résultats attendus avaient été produits.

Réaction de la direction

DEO n'est pas d'accord au sujet de cette observation. Il semble qu'elle soit aussi fondée sur la politique relative aux contrats plutôt que sur celle qui s'applique aux contributions. D'après la Politique sur les paiements de transfert, les transferts doivent correspondre au remboursement des dépenses admissibles engagées par le bénéficiaire. La section de l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques qui porte sur l'attestation indique que le signataire autorisé doit attester que le bénéficiaire est admissible à recevoir le paiement et y a droit. Cela veut dire qu'en plus de devoir payer les dépenses admissibles, les bénéficiaires doivent se conformer aux modalités de l'accord de contribution. En ce sens, les accords de contribution seront distincts des marchés d'exploitation, qui, aux termes de l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques, exigent que l'on atteste que les fournitures ont été livrées, les services rendus ou les travaux exécutés, puisque ces marchés sont conçus pour que le gouvernement en profite directement.

Les modalités des programmes varient beaucoup, et, avec elles, la nature des projets qu'on met en œuvre, ce qui a éventuellement des répercussions sur le type de dépenses engagées par les bénéficiaires du financement dans le cadre d'un projet. Ainsi, les documents à l'appui des paiements et qui servent à établir la conformité avec les modalités varient eux aussi. Le cadre de vérification fondé sur les risques, que le Conseil du Trésor approuve pour chaque programme, définit les processus et les procédures à suivre dans le cadre d'un programme. Les sous-ministres adjoints régionaux de DEO ont la responsabilité de s'assurer que les dossiers de paiement contiennent des documents appropriés pour l'attestation aux termes de l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques, comme l'exigent les CVFR des programmes. L'article 34 ne traite pas des rôles respectifs des agents chargés de l'évaluation et des agents de suivi des projets et des paiements, et nous ne sommes pas sûrs de comprendre pourquoi BMCI en fait mention dans le cadre du présent rapport de vérification.

La plus récente vérification de la gestion financière de DEO effectuée par le Bureau du

Le vérificateur général du Canada a été la vérification du Programme de développement des collectivités en 2001. Dans le chapitre 5 de son rapport, intitulé Subventions et contributions votées – Gestion des programmes, gestion financière et contrôle, le vérificateur général a conclu que DEO avait assuré un contrôle adéquat des subventions et contributions versées aux SADC pour couvrir leurs coûts d'exploitation. Pour la période faisant l'objet de la vérification de BMCI, ces contributions se montent à 54,8 millions de dollars.

Recommandation

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait s'assurer que les autorisations données en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont adéquatement documentées.

Réaction de la direction

Le Ministère accueille favorablement la recommandation et s'assurera que les dossiers contiennent les documents nécessaires pour appuyer l'admissibilité des bénéficiaires du financement dans le cadre d'un accord de contribution.

Le 28 novembre 2003, BMCI a présenté un rapport de vérification et d'évaluation intitulé *Examen axé sur les risques de la fonction de suivi du projet et de paiement*. BMCI a constaté qu'on n'avait toujours pas donné suite à un certain nombre d'observations formulées dans le cadre de cette vérification. BMCI n'a pas trouvé de plan d'action pour l'application des recommandations de l'examen en question. Parmi ces recommandations, voici les plus importantes :

- [...] les différences entre les fonctions régionales de SPP ne reflètent pas d'importantes différences entre les environnements fonctionnels; il n'y a donc pas de raison pour qu'il y ait de telles différences entre les régions.
- [...] la responsabilité de la mesure et du suivi des résultats des projets n'a pas été officiellement attribuée au sein de DEO.

- [...] les politiques et procédures régissant la fonction de SPP n'ont pas été mises à jour.

Recommandations

Le directeur, Vérification et évaluation, devrait s'assurer que le sous-ministre a en main les renseignements nécessaires pour se conformer à la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor, qui exige l'élaboration d'un plan d'action de gestion répondant de façon adéquate aux recommandations et l'établissement des rapports sur l'application des recommandations exigés.

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait s'assurer de déléguer à la fonction de suivi des projets et des paiements la responsabilité de la mesure des répercussions des projets et du suivi de ceux-ci, et il devrait s'assurer que cette responsabilité est pleinement assumée.

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait s'assurer qu'on met à jour au besoin et qu'on garde à jour les politiques, les procédures et les processus de la fonction de suivi des projets et des paiements.

Réaction de la direction

Le Ministère accueille favorablement les recommandations et fait remarquer qu'on a élaboré un plan d'action de gestion visant l'application des recommandations de l'Examen axé sur les risques de la fonction de suivi du projet et de paiements. On fait régulièrement état des progrès dans l'application des recommandations, la plus récente mise à jour datant de décembre 2005. On a fourni le rapport de situation en question pour qu'il figure en appendice. On terminera bientôt les travaux décrits dans le Plan d'action pour la fonction de suivi des projets et des paiements et le processus d'examen de l'assurance de la qualité élaboré en juillet 2004.

De plus, DEO maintient son engagement envers la mesure des répercussions des projets à tous les niveaux de l'organisation. En ce qui a trait précisément aux projets de subventions et contributions, les rapports sur la diligence raisonnable servent à documenter les mesures et les attentes relatives aux répercussions des projets. Dans les cas où les transferts dépendent de l'atteinte des objectifs de rendement, c'est le groupe de suivi des projets et des paiements qui est chargé de vérifier la conformité avec l'accord de contribution, qui fait ensuite l'objet d'une vérification par le signataire autorisé, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Dans le cas des projets dont les répercussions ne peuvent être observées qu'un certain temps après qu'on les ai financés, on attribue la responsabilité du contrôle aux directeurs généraux régionaux, et ce sont les agents du suivi des projets et des paiements et les agents chargés de l'évaluation qui exécutent cette tâche. Par ailleurs, le groupe de vérification interne et d'évaluation de DEO procède, dans le cadre de l'évaluation des programmes et des sous-programmes, à certaines mesures du rendement.

ii) Il n'y a pas, dans les accords de contribution, de clauses exigeant des bénéficiaires qu'ils s'assurent de l'utilisation optimale des ressources.

Pour toute la période visée par la vérification (avril 2002 à septembre 2004), BMCI constate que DEO ne possédait pas de mécanisme d'évaluation de l'utilisation optimale des ressources pour les projets financés dans le cadre de programmes de contribution. Cette situation découle principalement du fait que les accords de contribution n'exigent pas que les bénéficiaires prouvent qu'ils utilisent de façon optimale l'argent des contribuables. Il ne s'agit donc pas d'une exigence habituelle dans les accords de contribution. Dans la plupart des cas, ni les documents à l'appui, ni les accords de contribution ne contiennent ce genre d'éléments probants ou des exigences à cet effet. On a informé BMCI du fait que, à partir de 1995, on suggérait aux bénéficiaires d'accords de contribution approuvés dans le cadre du RSEOC d'utiliser la Directive sur les voyages du Conseil du Trésor comme guide (sans qu'il s'agisse d'une exigence) pour déterminer les dépenses qu'ils pouvaient raisonnablement inscrire comme frais de déplacement. Par contre, à partir de 2005, DEO a inclus dans tous les nouveaux accords de contribution une clause exigeant des bénéficiaires qu'ils se conforment à la Directive sur les voyages pour tous les

frais de déplacement engagés dans le cadre de l'accord. Il s'agit d'une amélioration digne de mention et d'un pas dans la bonne direction pour l'utilisation optimale des ressources.

Néanmoins, BMCI a appris que certaines organisations (p. ex. la ville de Vancouver) a imposé des exigences en matière de voyage plus strictes que celles du gouvernement fédéral.

Recommandation

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait modifier la politique selon laquelle les bénéficiaires d'accords de contribution doivent se plier à la Directive sur les voyages du Conseil du Trésor pour permettre à ces bénéficiaires de suivre leur propre politique lorsque celle-ci est plus stricte que les exigences du gouvernement fédéral.

Réaction de la direction

Le Ministère approuve cette recommandation.

Dans le cadre de son examen des documents de projet, BMCI a relevé le fait que les bénéficiaires des contributions concluent souvent avec d'autres organisations des marchés de biens et de services afin de remplir leurs obligations relatives à l'accord de contribution en question. DEO n'exige pas des bénéficiaires qu'ils fassent la preuve qu'ils obtiennent le meilleur rendement dans ces transactions. BMCI croit comprendre que le principal critère de sélection d'un projet concerne les résultats qu'il permettra d'obtenir, à quoi s'ajoutent d'autres facteurs comme l'effet de levier, l'expertise technique et en gestion, l'accessibilité et la viabilité. Les dépenses engagées dans le but de répondre à ces critères seraient vues comme une utilisation optimale des ressources, tout comme le fait d'obtenir les mêmes résultats par d'autres moyens à moindre coût.

Recommandation

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait adopter une politique

exigeant que les fonds versés dans le cadre d'un projet soient dépensés de manière à laisser voir clairement que la meilleure valeur est obtenue après chaque décision d'engager telle ou telle dépense, et exigeant qu'une disposition à ce sujet fasse partie de tout nouvel accord de contribution.

Réaction de la direction

Le processus d'évaluation des projets en vigueur à DEO, décrit dans le manuel des principes directeurs, exige qu'on approuve les projets qui nécessitent l'aide gouvernementale la moins importante, de façon à garantir l'utilisation optimale des ressources. On soulignera l'importance de cette exigence dans le cadre d'une formation offerte à tous les agents et gestionnaires de projet au début de 2006.

BMCi a par ailleurs relevé que, pendant l'examen sommaire des demandes de remboursement des dépenses présentées par les bénéficiaires, la fonction de suivi des projets et des paiements procédait à divers rajustements arbitraires et non conformes au libellé des accords. Cela se passe de la même façon dans le cas des vérifications des marchés effectuées par la fonction de suivi des projets et des paiements. De plus, BMCi a constaté que l'utilité de ces examens et vérifications est douteuse dans les conditions actuelles, puisqu'on fait rarement des constatations importantes et qu'il n'y a aucune exigence relative à l'optimisation des ressources. Si l'on effectuait les examens et les vérifications sommaires du point de vue de l'optimisation des ressources, on pourrait tirer certaines leçons permettant de mieux définir les dépenses admissibles dans le cadre d'accords futurs.

Recommandations

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait mettre en place une politique selon laquelle les évaluations et les vérifications sommaires futures devront comporter une évaluation de l'optimisation des ressources en ce qui a trait aux dépenses engagées par le bénéficiaire dans le cadre d'un accord de contribution.

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait s'assurer que les futurs accords de contribution comportent des dispositions intégrant les leçons retenues, dans le but d'optimiser l'utilisation des ressources.

Réaction de la direction

Les examens sommaires permettront de confirmer la conformité avec les modalités des accords de contribution, notamment l'exigence de fournir des immobilisations ou des services importants à la suite d'un concours et les exigences relatives aux frais de voyage.

4.3 Efficience

i) DEO a financé certains programmes par l'intermédiaire de contributions, alors que des subventions auraient été plus appropriées.

Un bon exemple d'initiative qu'on aurait pu financer de façon plus adéquate par l'intermédiaire d'une subvention plutôt que d'une contribution est l'aide financière pour la tenue de conférences. Il s'agit d'un sous-programme du Programme de diversification de l'économie de l'Ouest. Les 538 contributions versées dans le cadre de ce programme au cours de la période visée par la vérification ont été en moyenne d'environ 6 000 \$. On trouvera de plus amples renseignements sur ce programme à l'appendice E. Le financement de ces projets par l'intermédiaire de contributions fait que la fonction de suivi des projets et des paiements doit examiner toutes les dépenses liées à la conférence, pour s'assurer qu'elles sont admissibles, avant que DEO ne verse l'aide financière. Si, par contre, on finançait ces conférences par l'entremise de subventions conditionnelles, la seule vérification à laquelle DEO devrait procéder viserait à confirmer que la conférence a bel et bien eu lieu, et, à titre d'exemple, que le nombre minimal de participants y ont assisté.

Recommandation

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le financement versé dans le cadre du sous-programme de parrainage de conférences, soit sous forme de subvention, si certaines conditions sont remplies comme le fait que la conférence ait bel et bien lieu et qu'un certain nombre de personnes y participent.

Réaction de la direction

Le Ministère envisagera d'avoir recours à des subventions dans le cadre de programmes semblables au Programme de parrainage de conférences.

Deux autres sous-programmes à DEO pourraient être mieux exécutés à l'aide de subventions conditionnelles plutôt que de contributions. Le premier a pour titre Premiers emplois en sciences et en technologies. Au cours de la période visée par la vérification, il a permis de financer 393 projets, pour une contribution moyenne de 21 039 \$. On trouvera plus de renseignements sur ce sous-programme à l'appendice F. Le second est appelé Programme de préparation à l'exportation. Pour la période visée par la vérification, il a permis de financer 196 projets, pour une contribution moyenne de 17 148 \$. On trouvera plus de renseignements sur ce sous-programme à l'appendice G. Ces deux programmes ne visent fondamentalement qu'une seule réalisation attendue. Après la vérification, ils ont réduit progressivement leur activité; la date finale pour présenter une demande a été fixée au 1^{er} avril 2005, et la date finale pour l'approbation des projets, au 31 mai 2005.

Recommandation

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait s'assurer qu'à l'avenir, les futurs programmes et sous-programmes semblables à ceux dont il est question donnent lieu au versement de subventions.

Réaction de la direction

Le Ministère envisagera de verser des subventions dans le cadre de programmes semblables à Premiers emplois en sciences et en technologie et Préparation à l'exportation.

4.4 Efficacité

i) Il se peut que les demandes retirées ou rejetées aient contenu des renseignements inexacts ou incomplets, ce qui pourrait avoir des répercussions sur les décisions prises par la direction au sujet de projets dont elle envisage l'approbation.

BMCI s'attendait à ce que DEO ait mis en place un système de rapport de gestion afin de fournir à la direction des renseignements financiers et non financiers précis, utiles et à jour. Dans la base de données qu'on a fournie à BMCI pour examen, 85 projets seulement étaient consignés comme ayant été retirés par le demandeur ou rejetés par DEO. Le personnel de DEO examine de nombreuses propositions qui ne sont pas enregistrées dans le système du Ministère. Il s'agit souvent de projets qui n'atteignent pas l'étape de l'approbation. Les agents du développement et de l'évaluation ne sont pas tenus de consigner les étapes du processus de refus des demandeurs. Cette situation peut avoir un certain nombre de répercussions :

- le nombre de propositions rejetées est sous-estimé;
- le nombre de propositions retirées est sous-estimé;
- les justifications du refus des propositions ne sont pas uniformes;
- les justifications ne sont pas consignées;
- il n'y a pas de documents indiquant que le refus d'une proposition est conforme aux modalités des différents programmes et aux priorités de DEO;
- les agents du développement et de l'évaluation n'ont pas accès aux données sur les projets passés qui les aideraient à formuler des recommandations au sujet de nouvelles propositions;
- les évaluations de la charge de travail sont inexactes et incomplètes;
- il est impossible de définir des normes significatives en matière de rendement et de prestation de services;

- l'ouverture et la transparence peuvent être moins grandes en raison de l'insuffisance des renseignements à l'appui des décisions de ne pas financer certaines propositions;
- l'absence d'un historique complet des propositions passées diminue la capacité de DEO de cerner les occasions de croissance à saisir dans l'avenir;
- la charge de travail du personnel de DEO n'est pas consignée;
- un même projet ou des projets semblables peuvent faire l'objet d'un traitement différent par deux agents de DEO, et il se peut que l'un de ceux-ci, ne sachant pas que le projet a été examiné et refusé par l'autre, le soumette à l'approbation du signataire autorisé. Ce double traitement peut donner lieu à des incohérences dans le service à la clientèle.

Des agents de DEO ont révélé à BMCI que, en raison de la charge de travail, certaines dates importantes dans le cadre des accords de contribution sont saisies dans le système bien après qu'elles soient passées. Ainsi, les renseignements ne sont pas exacts, complets et à jour. Le Ministère doit se doter d'un système de renseignements permettant à la direction d'accéder rapidement à des renseignements à jour, exacts, complets et utiles, tant sur le plan financier que non financier, sur les programmes de paiement de transfert.

Recommandations

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait s'assurer que toutes les propositions présentées à DEO sont documentées dans les systèmes d'information appropriés du Ministère, et que les motifs d'approbation ou de refus d'un projet sont enregistrés.

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait s'assurer que la formation offerte aux agents de développement et évaluation porte sur l'ensemble des politiques, procédures et processus en vigueur à DEO.

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait s'assurer qu'il y ait en place un processus uniforme d'évaluation des propositions de financement dans le cadre de

chacun des programmes de DEO.

Le directeur général, Finances et programmes ministériels, devrait définir et communiquer des normes de service pour chacun des programmes de DEO.

Réaction de la direction

Le Ministère accueille favorablement les recommandations concernant le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest, et il a mis en place un processus d'évaluation initiale des projets visant à documenter toutes les propositions de projet et à en assurer le suivi, y compris les motifs de refus ou les recommandations d'évaluation approfondie.

Le processus d'approbation des projets en vigueur au Ministère et le manuel des principes directeurs visent à garantir que les propositions sont évaluées de façon juste et uniforme. On va renforcer le processus de suivi des propositions de projet en documentant mieux les propositions qui n'ont pas été approuvées, et on offrira une formation à tous les agents de projet, au début de 2006, dans le but d'améliorer l'uniformité et d'assurer la diligence raisonnable dans le traitement des projets.

Le Ministère envisagera de définir de nouvelles normes de prestation de services dans les secteurs où il convient et où il est important de le faire.

5.0 CONCLUSIONS

BMCI a formulé les conclusions principales suivantes :

- Le Ministère doit pouvoir mieux faire preuve d'une gestion ouverte et transparente de ses programmes de paiements de transfert en tenant compte de l'efficience, de l'efficacité et de l'économie.
- Le Ministère doit également prendre des mesures pour compléter son cadre de politiques, procédures et processus, puis pour s'assurer qu'il est appliqué de façon uniforme et complète.
- Le Ministère doit mettre en œuvre de nouvelles initiatives visant à garantir que les bénéficiaires de contributions sont en mesure de montrer qu'ils utilisent de façon optimale l'argent qui leur est versé.

APPENDICES

Appendice A – Dépenses de DEO au titre des subventions et des contributions pour 2003-2004

Appendice B – Contributions de plus de 200 000 \$

Appendice C – Paiements de transfert d’avril 2002 à septembre 2004

Appendice D – Demandes retirées ou refusées

Appendice E – Parrainage de conférences

Appendice F – Premiers emplois

Appendice G – Préparation à l’exportation

Appendice H – Communiqué du 28 février 1995

Appendice I – Entrevues de l’enquête préliminaire

Appendice J – Suivi de la vérification portant sur le suivi des projets et les paiements décembre 2005