

Chapitre

# 6

Agence de promotion économique  
du Canada atlantique

Le développement économique

*Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.*

# Table des matières

<b>Points saillants</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
Le mandat de l'Agence	3
Qu'est-ce que le développement économique?	3
Objet de la vérification	4
<b>Observations et recommandations</b>	<b>6</b>
<b>Conception des programmes</b>	<b>6</b>
Les programmes de l'Agence reflètent son mandat, ses objectifs et ses priorités	6
<b>Contrôle des projets</b>	<b>6</b>
En général, le cadre utilisé par l'APECA pour contrôler les subventions et les contributions est approprié	6
Certaines conditions requises ne figurent pas dans les lettres d'offre	8
Les évaluations environnementales ne font pas partie intégrante du processus décisionnel	9
En général, l'affectation des fonds et le suivi des projets sont conformes aux politiques	10
<b>Gestion des projets non commerciaux</b>	<b>11</b>
De nombreuses activités sont admissibles à un financement ou pourraient l'être	11
De nombreux projets ne sont pas soutenables à long terme sur le plan financier	12
Les projets ont été évalués de façon adéquate avant leur approbation	13
L'importance des partenariats et des alliances s'accroît	14
Les résultats escomptés de ces partenariats sont souvent énoncés en termes vagues	15
Les résultats de la plupart des partenariats ne sont pas mesurés	16
La distinction entre les rôles et responsabilités de l'Agence et ceux de ses partenaires n'est pas toujours claire	17
Les ententes de partenariat sont transparentes	18
Il existe des mécanismes pour protéger l'intérêt public	19
<b>Gestion des projets commerciaux</b>	<b>19</b>
L'aide a été accordée à des projets admissibles	19
Les politiques d'évaluation ont été bien appliquées	19
Le fait d'exiger le remboursement des contributions a permis d'améliorer la gestion des projets	21

<b>Mesure du rendement et rapport sur le rendement</b>	<b>24</b>
Les attentes en matière de rendement sont habituellement déterminées	24
L'Agence dispose d'éléments probants adéquats pour étayer la plupart des résultats	26
Il faut réexaminer la méthode utilisée pour mesurer les résultats des projets non commerciaux	27
Les résultats déclarés sont utiles et pertinents	29
L'attribution des résultats est difficile	30
<b>Conclusion</b>	<b>31</b>
<b>À propos de la vérification</b>	<b>33</b>



# Agence de promotion économique du Canada atlantique

## Le développement économique

---

### Points saillants

**6.1** Nous avons constaté que l'Agence a fait preuve de diligence raisonnable lors de l'approbation, de l'évaluation et de la surveillance des projets commerciaux et lors de la gestion de son portefeuille de contributions remboursables. Depuis notre dernière vérification en 1995, l'Agence a fait preuve de plus de rigueur dans son évaluation des projets commerciaux. Toutefois, elle n'a pas rendu compte au public de son rendement en ce qui a trait à la gestion des contributions remboursables, qui s'élèvent à 400 millions de dollars.

**6.2** Les objectifs et les résultats prévus des projets non commerciaux et des ententes fédérales-provinciales sont souvent présentés en termes vagues. Étant donné que les résultats prévus ne sont pas décrits en termes clairs et concrets, il est difficile de déterminer l'état d'avancement et le succès de ces projets.

**6.3** L'Agence a de plus en plus recours à des partenariats et à des alliances avec d'autres ordres de gouvernement et avec des organismes sans but lucratif pour remplir son mandat en matière de développement économique. Elle n'a toutefois pas de méthode globale cohérente pour gérer ces partenariats et n'a pas évalué la rentabilité de ces partenariats et de ces alliances comme outil pour mener à bien ses programmes.

**6.4** Les contrôles de gestion visant les pratiques communes aux projets commerciaux et non commerciaux étaient satisfaisants, sauf dans les cas suivants :

- L'Agence n'a pas élaboré de stratégie pour l'application de sa politique visant à limiter à trois ans le financement de base des organismes sans but lucratif.
- Certaines dispositions clés exigées par le Conseil du Trésor et visant à protéger les intérêts du gouvernement ne figurent pas dans les lettres d'offre de l'Agence aux bénéficiaires de financement.
- Les répercussions environnementales éventuelles ne faisaient pas partie intégrante du processus de décision concernant l'approbation des projets.

**6.5** L'Agence diffuse dans le public beaucoup d'information sur le rendement; la plupart des renseignements sont appuyés par des éléments probants adéquats. Elle a établi les résultats précis qu'elle prévoit pour de nombreux objectifs. Toutefois, l'exactitude et la pertinence de l'incidence sur l'emploi qu'elle déclare avoir eue dans le cas des projets non commerciaux sont discutables.

### Contexte et autres observations

**6.6** L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) appuie financièrement une vaste gamme de projets. Les projets commerciaux ont pour but d'aider les entreprises à accroître leurs bénéfices ou à prendre de l'expansion. L'aide aux projets non commerciaux est généralement attribuée à d'autres ordres de gouvernement ou à des organismes sans but lucratif, pour financer des activités visant à appuyer des projets « habitants » qui ont un effet indirect ou à long terme.

**6.7** L'APECA est le principal organisme fédéral chargé d'assurer la coordination et la réalisation d'activités visant à favoriser le développement économique au Canada atlantique. L'Agence travaille avec divers organismes, dont des ministères fédéraux, des administrations provinciales, des organismes sans but lucratif et des entreprises.

**6.8** En 2000-2001, l'APECA a dépensé 283 millions de dollars, dont 266,6 millions pour son secteur d'activité Développement. Dans ce secteur, les programmes comportent toute une gamme d'objectifs, fournissent différents types d'aide financière et sont mis en œuvre au moyen de méthodes variées.

**Réaction de l'Agence.** Les réponses de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique à nos recommandations sont insérées dans le chapitre. L'Agence est d'accord avec nos recommandations et indique les mesures qu'elle prend et celles qu'elle prévoit prendre pour y donner suite.

## Introduction

### Le mandat de l'Agence

**6.9** L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) a été créée en 1987 pour coordonner et réaliser les initiatives du gouvernement fédéral en matière de développement économique au Canada atlantique.

**6.10** Le mandat de l'Agence, énoncé dans la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, est « de favoriser les possibilités de développement économique du Canada atlantique et, plus particulièrement, la croissance des revenus et les créations d'emplois dans cette région ». Dans son *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002, l'Agence a exprimé ce mandat sous forme d'objectif global :

Appuyer et soutenir les nouvelles possibilités de développement économique au Canada atlantique, en mettant l'accent sur les petites et moyennes entreprises (PME), en élaborant et en mettant en œuvre des politiques, des programmes et des projets, et en défendant les intérêts du Canada atlantique lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques, de programmes et de projets nationaux à caractère économique.

### Qu'est-ce que le développement économique?

**6.11** Le développement économique est l'amélioration d'au moins un des facteurs qui influent sur la productivité — la terre, la main-d'œuvre, le capital et la technologie. On peut en faire la promotion à l'échelle nationale, provinciale ou locale. Les gouvernements stimulent le développement économique en utilisant leurs ressources pour réduire les risques ou les coûts qui limitent les investissements du secteur privé; ils encouragent ainsi l'investissement dans des endroits ou des secteurs d'activité précis, qu'ils jugent prometteurs.

**6.12** Les administrations publiques peuvent utiliser un certain nombre de méthodes pour favoriser le développement économique, notamment :

- attirer des entreprises par le recrutement et la commercialisation;
- rendre des localités plus attrayantes aux yeux des investisseurs en améliorant l'infrastructure;
- se concentrer sur des secteurs industriels particuliers;
- mettre l'accent sur l'exportation;
- promouvoir l'innovation comme facteur de croissance.

**6.13** Les activités de développement économique revêtent de nombreuses formes, notamment les suivantes : les subventions directes à des entreprises particulières; les politiques fiscales et les incitatifs financiers; l'appui à l'infrastructure culturelle, intellectuelle ou connexe; et les politiques gouvernementales qui encouragent l'investissement du secteur privé ou l'investissement dans le bien-être social et la santé d'une collectivité.

Le développement économique comporte une variété de méthodes, de formes et de résultats possibles. Il importe que les organismes qui font la promotion du développement économique se fixent des priorités et établissent les résultats escomptés.

**6.14** Tous les pays développés poursuivent des activités de développement économique. Les provinces canadiennes, les États américains, l'Union européenne et de nombreuses municipalités offrent des incitatifs financiers et élaborent des politiques pour encourager l'investissement. L'appui au développement économique accordé par l'Agence dans la région du Canada atlantique est comparable à l'aide offerte par les organismes gouvernementaux partout dans le monde.

**6.15** La méthode utilisée par l'APECA pour favoriser le développement économique comprend :

- différents moyens de mise en œuvre (mise en œuvre directe assurée par le gouvernement fédéral, mise en œuvre partagée avec d'autres ordres de gouvernement, mise en œuvre avec des tiers et par leur intermédiaire);
- différentes formes d'aide financière (contributions remboursables, remboursables sous condition et non remboursables);
- différents objectifs de programmes (concentration des efforts sur les petites et moyennes entreprises ou sur les collectivités rurales, ajustement pour s'attaquer aux préoccupations d'un secteur particulier, ou développement de l'infrastructure des collectivités).

**6.16** Dans cette optique, l'Agence appuie une vaste gamme de projets et d'activités. La majeure partie du financement offert par l'APECA aux organismes sans but lucratif et aux administrations publiques prend la forme de contributions non remboursables. Les entreprises qui reçoivent de l'aide sont habituellement tenues de rembourser les sommes versées. La pièce 6.1 montre le large éventail d'activités que l'Agence a appuyées en 2000-2001.

### Objet de la vérification

**6.17** Nous avons entrepris cette vérification afin d'évaluer dans quelle mesure les programmes de l'Agence reflètent son mandat, ses objectifs et ses priorités. Nous avons aussi examiné la conception et la mise en œuvre du cadre que l'Agence a établi pour gérer ses principaux programmes de développement économique. Nous avons vérifié dans quelle mesure l'Agence se conforme aux principaux textes officiels tels que la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, ainsi que les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor. Enfin, nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure l'information de l'Agence sur le rendement est pertinente, exacte, équilibrée et significative et jusqu'à quel point les résultats que l'Agence soutient avoir obtenus peuvent être attribués à ses activités. Pour plus d'information, voir la section À propos de la vérification, à la fin du chapitre.

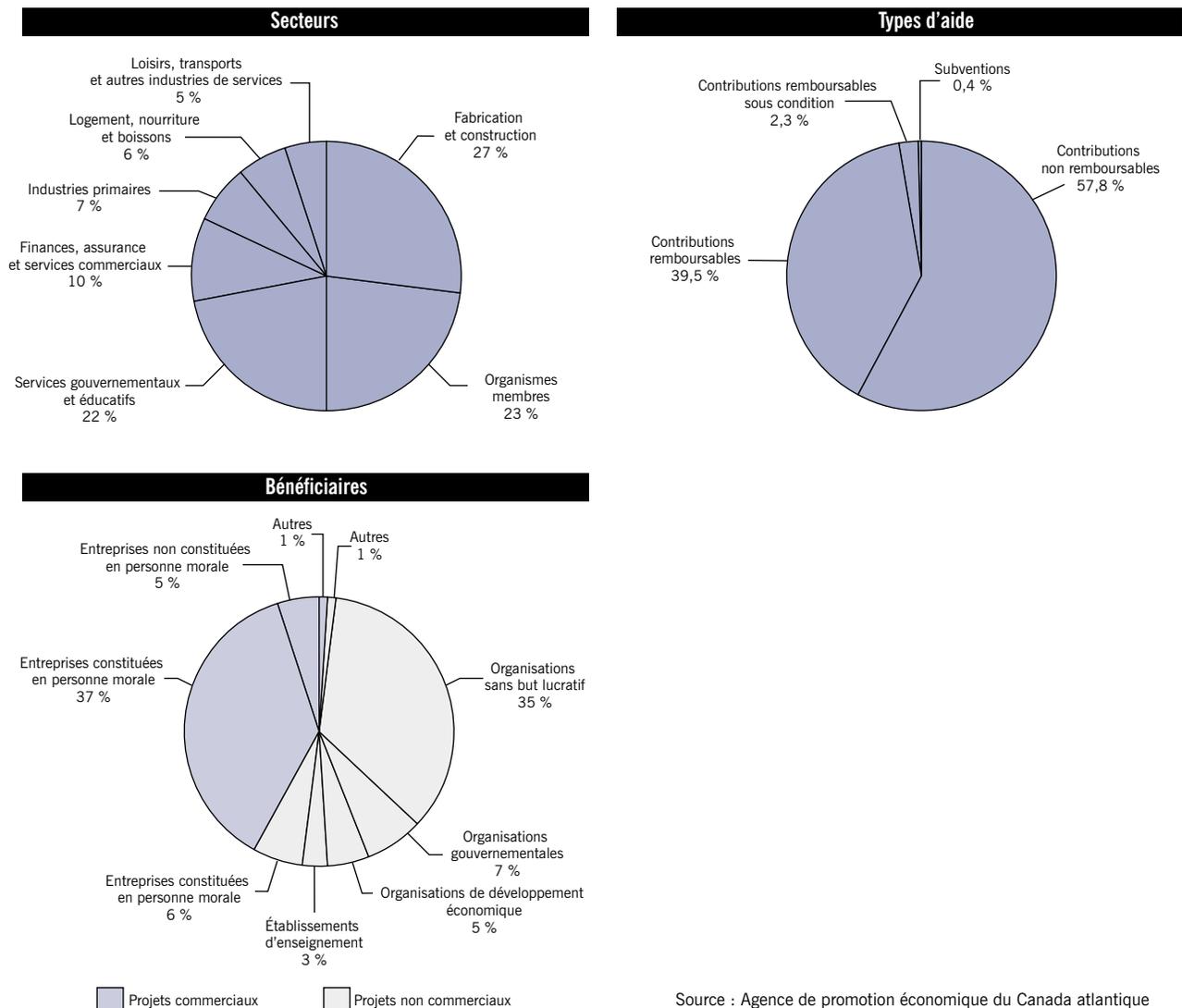
**6.18** Nous nous sommes fondés sur un échantillon de projets approuvés entre le 1<sup>er</sup> avril 1999 et le 31 janvier 2001 pour évaluer de quelle façon l'APECA gérait ses activités pendant tout le cycle de vie des projets —

évaluation et approbation des demandes, contrôle et versement des fonds et évaluation des résultats des projets. Notre échantillon comprenait tous les projets approuvés aux termes du Programme de développement des entreprises pendant cette période, et dont le financement autorisé dépassait 500 000 \$. L'échantillon comportait aussi tous les autres projets réalisés dans le cadre des autres programmes et dont le financement était supérieur à 2,5 millions de dollars. Nous avons aussi examiné un échantillon représentatif de tous les autres projets approuvés aux termes du Programme de développement des entreprises et des autres programmes pendant la même période. En tout, l'échantillon comprenait 40 projets commerciaux et 68 projets non commerciaux.

**6.19** Nous avons aussi examiné comment l'Agence mesurait et présentait l'information clé sur son rendement.

**Pièce 6.1 L'Agence a appuyé un large éventail d'activités en 2000-2001**

Le montant de l'aide totale autorisée en 2000-2001 était de 218 millions de dollars



## Observations et recommandations

### Conception des programmes

#### Les programmes de l'Agence reflètent son mandat, ses objectifs et ses priorités

**6.20** Le mandat de l'Agence est « de favoriser les possibilités de développement économique au Canada atlantique ». Le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002 de l'Agence montre que celle-ci prévoit remplir son mandat en respectant les principaux engagements au chapitre des résultats et en se concentrant sur des priorités stratégiques connexes (voir la pièce 6.2).

**6.21** Le secteur d'activité Développement de l'Agence sert à assurer le respect des principaux engagements pris pour l'atteinte des résultats. Ce secteur comprend les programmes de subventions et de contributions, l'élaboration de politiques, la défense des intérêts du Canada atlantique et la coordination des activités gouvernementales dans la région.

**6.22** Les programmes de subventions et de contributions de l'Agence sont conçus de façon à fournir une aide directe aux projets commerciaux et aux organismes non commerciaux qui, à leur tour, assurent un appui aux entreprises du Canada atlantique (voir la pièce 6.3). Notre vérification a conclu que les programmes sont en accord avec le mandat, les objectifs et les priorités stratégiques de l'Agence.

### Contrôle des projets

#### En général, le cadre utilisé par l'APECA pour contrôler les subventions et les contributions est approprié

**6.23** Les contrôles auxquels l'Agence soumet ses programmes et ses activités reposent essentiellement sur les éléments suivants :

- les exigences de la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*;

#### Pièce 6.2 Principaux engagements de l'Agence au chapitre des résultats

Fournir aux Canadiens :	Priorités stratégiques
Une croissance et une compétitivité accrues des petites et moyennes entreprises de la région de l'Atlantique menant à un accroissement de la productivité, des revenus gagnés et du nombre d'emplois créés.	Accès aux capitaux et à l'information Entrepreneurship et perfectionnement des compétences en affaires Innovation Commerce, tourisme et investissements
Des possibilités économiques pour les régions rurales de la région de l'Atlantique grâce au développement des collectivités.	Développement économique des collectivités
Une activité économique accrue dans la région de l'Atlantique grâce à des politiques nationales qui tiennent compte des besoins de la région.	Politiques, défense des intérêts et coordination

Source : *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

- les conditions établies dans les programmes, ou les ententes fédérales-provinciales approuvées par le Conseil du Trésor;
- les politiques, procédures et mécanismes de contrôle internes de l'APECA;
- les vérifications, évaluations et examens internes;
- la présentation de rapports internes et externes.

**Pièce 6.3 Les programmes de subventions et de contributions de l'Agence**

Programme de subventions et de contributions	Dépenses (en millions de dollars)		Nature du programme
	Prévisions pour 2000-2001	Dépenses prévues en 2001-2002	
Programme de développement des entreprises	111,0	123,0	Donne un accès aux capitaux sous forme de contributions sans intérêt, non garanties, remboursables, remboursables sous condition ou non remboursables, surtout aux petites et moyennes entreprises.
Programme de COOPÉRATION	27,7	45,0	Ententes fédérales-provinciales de partage des coûts, conçues pour favoriser la croissance économique. Octroi de contributions non remboursables aux projets commerciaux et non commerciaux.
Programme de développement des collectivités	10,6	10,6	Contributions annuelles pour le fonctionnement et les investissements, destinées aux corporations locales de développement des entreprises.
Volet développement économique du Projet d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes	33,5	41,4	Contributions pour aider les collectivités rurales touchées à devenir plus autonomes grâce à la diversification et à l'expansion de leur économie.
La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique	19,7	5,1	Contributions pour aider les collectivités à susciter des possibilités d'emploi à long terme à la suite de la crise dans le secteur du poisson de fond.
Programme Infrastructures Canada	8,1	30,8	Ententes fédérales, provinciales et municipales de partage des coûts, ayant pour objet d'améliorer les infrastructures des collectivités.
Divers programmes d'adaptation	5,9	4,4	Aide aux collectivités afin de trouver d'autres sources d'emploi lorsqu'il y a ralentissement dans les industries traditionnelles.
Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique	-	83,5	Contributions remboursables sous condition ou non remboursables afin d'aider à créer de nouveaux partenariats qui augmenteront la capacité des Canadiens de la région de l'Atlantique à soutenir la concurrence dans une économie de plus en plus mondiale et axée sur le savoir.
<b>Total</b>	<b>216,5</b>	<b>343,8</b>	

Source : *Rapport sur les plans et les priorités* de 2001-2002, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

**6.24** Nous avons examiné ce cadre par rapport aux exigences de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique* et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Exception faite des préoccupations concernant les lettres d'offre et les évaluations environnementales, nous avons constaté que le cadre de contrôle des subventions et des contributions est approprié. Toutefois, comme nous le faisons remarquer dans d'autres sections du présent chapitre, il y a des domaines dans lesquels l'Agence n'a pas appliqué de façon adéquate certains éléments de ce cadre.

#### **Certaines conditions requises ne figurent pas dans les lettres d'offre**

**6.25** Quand elle est acceptée par un promoteur de projet, la lettre d'offre signée par l'APECA et ce promoteur constitue un accord de contribution. La lettre d'offre précise ce qui suit :

- les activités que les deux parties doivent réaliser;
- les résultats escomptés en contrepartie de la contribution;
- les lois et politiques gouvernementales auxquelles le promoteur doit se conformer;
- toutes limites ou circonstances particulières;
- le type et le montant de l'aide financière que fournira l'APECA;
- les modalités de remboursement, le cas échéant.

**6.26** Nous avons constaté que les lettres d'offre examinées respectaient la plupart des exigences relatives aux accords de contribution, énoncées dans la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Toutefois, ces lettres ne faisaient pas mention des éléments requis suivants :

- une clause visant à limiter la responsabilité de l'État si le bénéficiaire emprunte des sommes additionnelles ailleurs pour la réalisation du projet;
- une disposition relative à l'annulation ou à la réduction des paiements de transfert si le Parlement devait modifier les niveaux de financement ministériels;
- une exigence stipulant que le bénéficiaire doit déclarer toute somme due au gouvernement fédéral et une mention indiquant que les sommes dues au bénéficiaire peuvent être utilisées pour payer d'autres montants exigibles par le gouvernement;
- une exigence précisant qu'aucun ancien titulaire de charge publique ou fonctionnaire ne peut bénéficier d'un avantage direct de l'accord de financement, sauf dans les cas prévus dans le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* et dans le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*;
- une exigence prévoyant que toute personne qui fait du lobbying pour le compte du promoteur du projet doit être enregistrée conformément à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

Toutes ces clauses sont exigées par la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

**6.27** Nous avons aussi remarqué que pour 17 projets de l'échantillon, les lettres d'offre ne décrivent pas les résultats prévus en contrepartie de la contribution, alors que cela constitue aussi une exigence de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Dans sa lettre d'offre type, l'Agence n'exige pas qu'un énoncé des résultats prévus soit incorporé.

**6.28 Recommandation.** L'Agence devrait modifier sa lettre d'offre type de façon à ce que celle-ci prévoit un énoncé des résultats précis à atteindre et comprenne les dispositions requises par le Conseil du Trésor pour protéger les intérêts de l'État.

**Réponse de l'Agence.** D'accord. Compte tenu de cette recommandation et de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, l'Agence a apporté plusieurs changements à sa lettre d'offre type. Dans certains cas, l'APECA a aussi collaboré avec le Secrétariat du Conseil du Trésor afin de trouver une formulation qui soit à la fois conforme à la Politique sur les paiements de transfert et acceptable pour ses clients.

### **Les évaluations environnementales ne font pas partie intégrante du processus décisionnel**

**6.29** La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)* oblige les ministères fédéraux, y compris l'APECA, à effectuer une évaluation environnementale pour tout projet recevant des fonds fédéraux. Cette évaluation doit être faite avant que le versement des fonds ne soit approuvé. Selon l'expérience de l'APECA, les demandes de financement pour la construction ou l'agrandissement d'une installation ou d'un élément d'infrastructure connexe sont les plus susceptibles de donner lieu à une évaluation environnementale.

**6.30** Des 108 projets de notre échantillon, 26 ont été identifiés par les fonctionnaires de l'APECA comme exigeant une évaluation environnementale aux termes des dispositions de la *LCEE*. Nous avons constaté que l'Agence avait réalisé les évaluations requises. Nous avons aussi examiné les dossiers des 82 autres projets de notre échantillon pour confirmer qu'aucune évaluation environnementale n'était requise dans leur cas.

**6.31 Faiblesses de la méthode d'évaluation environnementale de l'APECA.** Suite à notre examen des 26 évaluations environnementales réalisées par l'Agence, nous avons relevé les lacunes suivantes :

- Dans sept cas, l'APECA a réalisé l'évaluation environnementale après avoir donné son approbation définitive au projet. La *LCEE* exige que l'évaluation environnementale soit faite avant que le ministère fédéral ne s'engage de quelque façon que ce soit à l'égard d'un projet, par exemple en acceptant de fournir une aide financière. Dans de nombreux autres cas, l'Agence a effectué l'évaluation environnementale vers la fin du processus d'approbation. Selon nous, pour qu'une évaluation environnementale puisse servir d'outil efficace dans la prise de décision, elle doit faire partie intégrante de l'évaluation de la proposition de projet.
- Dans 12 cas, la lettre d'offre ne comprenait pas de condition obligeant le requérant à mettre en œuvre toutes les mesures d'atténuation

mentionnées dans l'évaluation environnementale. Pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la LCEE, l'Agence doit s'assurer que ses lettres d'offre aux promoteurs de projet précisent toutes les mesures d'atténuation à prendre.

- Les évaluations environnementales de sept projets mentionnaient qu'un suivi devait être effectué. Dans quatre de ces cas, l'APECA n'a pas effectué le suivi des points soulevés.

**6.32** Le Rapport de 1998 du Commissaire à l'environnement et au développement durable (chapitre 6) critiquait l'APECA parce que celle-ci effectuait généralement les évaluations environnementales seulement après avoir tenu compte de tous les autres facteurs requis pour l'approbation d'un projet. Le fait que cette tendance persiste en 2001 soulève des craintes.

**6.33** L'étude de cas présentée à la page 11 illustre certaines de nos inquiétudes à propos de la méthode qu'utilise l'APECA pour faire les évaluations environnementales. L'Agence ne considère toujours pas l'évaluation environnementale du projet et le suivi à effectuer par la suite comme parties intégrantes de son processus de gestion des projets. Ces mesures servent à assurer que le promoteur a pris toutes les mesures d'atténuation requises.

**6.34 Recommandation.** L'Agence devrait intégrer les évaluations environnementales au processus d'approbation des projets. Ses lettres d'offre devraient inclure les mesures d'atténuation précisées dans les évaluations environnementales. L'Agence devrait effectuer le suivi requis pour s'assurer que le promoteur du projet met pleinement en œuvre les mesures d'atténuation.

**Réponse de l'Agence.** D'accord. L'Agence s'est engagée à assurer un développement durable, dans le respect de l'environnement. Elle réexaminera son processus d'approbation des projets afin de confirmer la nécessité d'appliquer encore plus rigoureusement les dispositions des évaluations environnementales. L'Agence s'assurera que les mesures d'atténuation découlant des évaluations environnementales sont comprises dans toutes ses lettres d'offre et elle veillera également à ce que les clients les mettent en œuvre.

### **En général, l'affectation des fonds et le suivi des projets sont conformes aux politiques**

**6.35** Nous avons constaté que, sauf pour les paiements anticipés, l'Agence a affecté les fonds conformément aux politiques du Conseil du Trésor et à ses propres politiques. Elle a surveillé les projets de façon adéquate pour veiller au respect des conditions requises pour le financement, sauf en ce qui a trait aux mesures d'atténuation environnementale déjà mentionnées.

**6.36 Paiements anticipés.** Dans dix pour cent des projets examinés, les exigences en matière de paiement anticipé, de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, n'ont pas été respectées. Dans ces cas, rien ne prouvait que les besoins de trésorerie du promoteur justifiaient des paiements anticipés.

### Les évaluations environnementales ne font pas partie intégrante de la prise de décisions de l'Agence

En avril 1998, l'Agence a reçu une proposition pour l'aménagement d'un hôtel et d'un centre de villégiature à l'Île-du-Prince-Édouard. Le processus d'approbation prévoyait que l'Agence effectue une évaluation environnementale du projet. Elle n'a pas donné suite aux dispositions qui avaient été prises avec le promoteur initial.

L'Agence a par la suite entrepris des négociations avec un autre promoteur, et celui-ci lui a présenté une demande de financement le 30 octobre 2000. L'Agence a décidé qu'il était nécessaire d'effectuer une nouvelle évaluation environnementale parce qu'on avait modifié l'étendue du projet. L'évaluation a commencé le 7 février 2001 et a pris fin en mars. La lettre d'offre a été envoyée au nouveau promoteur le 31 mars 2001.

L'une des mesures recommandées dans l'évaluation environnementale consistait à préparer un plan de protection de l'environnement pour la phase de construction. La construction a commencé en novembre 2000, et l'installation a été ouverte en juillet 2001. L'Agence n'a pas reçu de plan de protection de l'environnement avant le début des opérations. Le promoteur a soumis une demande de paiement, mais l'Agence n'avait encore déboursé aucune somme en juillet 2001.

L'évaluation environnementale a été effectuée quatre mois après le début de la construction, et même si l'installation est maintenant opérationnelle, l'Agence n'a pas encore reçu de plan de protection de l'environnement pour la phase de construction. Cette situation nous inquiète.

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

## Gestion des projets non commerciaux

### De nombreuses activités sont admissibles à un financement ou pourraient l'être

**6.37** Les projets de notre échantillon comprenaient notamment les activités non commerciales suivantes : l'amélioration de l'infrastructure communautaire; la planification du développement économique d'une collectivité; l'organisation de conférences, d'ateliers et de stages de formation; la réalisation d'études commerciales et de recherches; et d'autres activités. Cette liste illustre la gamme étendue d'activités qui sont compatibles avec les conditions, lignes directrices, objectifs d'entente et priorités stratégiques des programmes de l'Agence, ou qui pourraient l'être. Compte tenu de l'étendue des programmes de l'APECA et de l'ampleur de ses priorités stratégiques, nous ne sommes pas convaincus que les critères d'admissibilité sont assez explicites pour orienter les décisions d'approbation ou de refus d'un projet.

**6.38** Tous les projets non commerciaux de notre échantillon étaient admissibles aux termes des conditions approuvées par le Conseil du Trésor ou des objectifs des diverses ententes fédérales-provinciales et en vertu des lignes directrices des programmes de l'Agence. Toutefois, nous avons aussi constaté que pour les projets non commerciaux importants, l'Agence ou le comité de gestion d'une entente fédérale-provinciale peut soit ne pas tenir compte des exigences de la politique, soit demander aux requérants de modifier leurs propositions de projet pour les rendre conformes aux exigences en vigueur.

**6.39** Ainsi, le financement de deux centres polyvalents a été approuvé aux termes de l'Entente de COOPÉRATION Canada/Nouvelle-Écosse sur la diversification économique. Les centres ne font pas partie des priorités

stratégiques de l'APECA. En fait, le Secrétaire d'État responsable de l'Agence avait au départ rejeté les deux projets car, en tant qu'infrastructures municipales de base, les centres n'étaient pas admissibles au financement.

**6.40** Dans le cas d'un des centres, l'Agence n'a pas versé de fonds, mais elle a accepté que la dépense totale soit créditée à la part du financement provincial accordé en vertu de l'Entente. Par conséquent, l'APECA doit « compenser » le montant ailleurs en vertu de l'Entente. Le projet relatif à l'autre centre a été révisé avec le concours de l'Agence afin d'y inclure des installations additionnelles, ce qui le rendait admissible en vertu de l'Entente.

**6.41** Nous avons aussi relevé l'utilisation de moyens douteux pour rendre un projet admissible à une contribution aux termes du Programme de développement des entreprises. Les activités réalisées dans le cadre de ce projet relèvent normalement de la compétence d'un autre ministère fédéral. En vertu des conditions approuvées par le Conseil du Trésor pour le Programme de développement des entreprises, l'APECA n'est pas autorisée à fournir une aide financière pour des services gouvernementaux. Des fonctionnaires de l'Agence ont pris une part active dans la création d'un organisme sans but lucratif, connu sous le nom de Greenwich Development Inc. (GDI), afin de passer des marchés avec des promoteurs du secteur privé pour effectuer l'aménagement complet d'un centre d'interprétation à Greenwich (Î.-P.-É.) juste à côté du parc national. Des fonctionnaires de l'APECA ont ensuite agi à titre de gestionnaires pour cet organisme en concluant des contrats, en présentant des demandes à l'Agence et en versant des fonds au nom de GDI. Selon nous, ces mesures ont permis de contourner l'intention des conditions du Programme de développement des entreprises. Ce cas montre aussi qu'il est difficile de déterminer la part du financement total qui provient du gouvernement quand le projet compte de nombreux partenaires (voir l'étude de cas présentée à la page 13).

#### **De nombreux projets ne sont pas soutenables à long terme sur le plan financier**

**6.42** Le Programme de développement des entreprises comporte une politique interdisant d'assurer aux organismes sans but lucratif un financement de base à des fins de fonctionnement pendant plus de trois ans, sauf s'il y a approbation du Président. L'Agence croit qu'une période de trois ans devrait suffire pour qu'un organisme devienne autonome sur le plan financier. Nous avons constaté que 3 des 28 projets non commerciaux du Programme de développement des entreprises que nous avons examinés, bien qu'ils aient été approuvés en bonne et due forme, ont reçu un financement de base durant plus de trois ans. En outre, six projets financés par l'intermédiaire d'autres programmes seraient probablement non soutenables sur le plan financier dans les années à venir sans une aide continue du gouvernement. Bon nombre des bénéficiaires de ces neuf projets ont dépendu pendant de nombreuses années de l'aide de l'APECA ou d'autres organismes fédéraux. L'Agence n'a pas de stratégie pour limiter le financement de base versé aux organismes sans but lucratif. De plus, l'APECA n'a pas évalué les avantages découlant d'une aide à aussi long terme. La pièce 6.4 présente un organisme sans but lucratif qui dépend de l'APECA depuis sa mise sur pied en 1989.

## Les projets ont été évalués de façon adéquate avant leur approbation

**6.43** Nous avons trouvé des éléments de preuve raisonnables montrant que l'Agence ne finance pas des activités qui sont déjà menées à bien par quelqu'un d'autre que le promoteur du projet. Il est donc vraisemblable que, dans le cas des projets approuvés par l'Agence, il n'y a pas de chevauchement des demandes faisant appel aux ressources limitées prévues pour le développement économique.

### Rendre un projet admissible à l'aide de moyens discutables

En 1998, Parcs Canada a commencé à regrouper des terres près de Greenwich, à l'Île-du-Prince-Édouard, afin d'intégrer une zone fragile de dunes au Parc national de l'Île-du-Prince-Édouard et d'offrir aux visiteurs l'occasion d'en réaliser l'importance.

Un certain nombre de partenaires ont alors commencé à participer au financement et à l'aménagement de la nouvelle composante du parc près de Greenwich. Par exemple, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), Parcs Canada et Développement des ressources humaines Canada ont versé environ 1,9 million de dollars au groupe du Programme de développement des collectivités afin de construire dans le parc des infrastructures comme des pistes et des promenades de bois.

En octobre 1999, l'APECA a constitué un conseil d'administration en vue de créer un organisme sans but lucratif appelé Greenwich Development Inc. (GDI). Cet organisme était chargé de passer des marchés avec des promoteurs du secteur privé pour effectuer l'aménagement complet d'un centre d'interprétation à Greenwich (Î.-P.-É.) juste à côté du parc national. Le conseil d'administration de l'organisme est composé de bénévoles, mais ses activités sont gérées par des représentants de l'APECA.

Pour la construction du centre d'accueil et des installations d'interprétation, Greenwich Development Inc. a :

- loué 9,8 hectares de terrain de Parcs Canada;
- choisi un entrepreneur pour le centre;
- sous-loué le terrain à l'entrepreneur;
- reçu une contribution d'un million de dollars du Programme de développement des entreprises de l'APECA pour la conception et la construction des installations d'interprétation;
- choisi et payé un entrepreneur pour la construction des installations d'interprétation.

Des représentants de l'APECA et de Parcs Canada ont participé au choix des entrepreneurs pour le centre d'accueil et les installations d'interprétation. En réalité, c'est un représentant de l'APECA qui a signé, au nom de GDI, le contrat avec l'entrepreneur chargé des installations d'interprétation.

Voici quelles sont nos préoccupations au sujet de ce type d'arrangement :

- Les services gouvernementaux ne sont pas admissibles au financement en vertu du Programme de développement des entreprises. GDI est un organisme sans but lucratif, mais en fait, il fournit des services qui sont normalement fournis par un autre organisme gouvernemental fédéral. Créer et exploiter GDI afin de recevoir la contribution revient à contourner l'intention des conditions du Programme de développement des entreprises.
- Étant donné la structure complexe de ces arrangements, il est impossible pour le Parlement de savoir quels sont les coûts totaux des immobilisations et d'exploitation du centre d'interprétation de Greenwich.
- Il est inapproprié que les représentants de l'APECA agissent comme agents des organismes bénéficiaires, même s'ils ont reçu l'autorisation des hauts fonctionnaires de l'APECA.

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

**Pièce 6.4** Le Centre canadien d’innovations des pêches dépend de l’Agence pour le financement de ses programmes et de son fonctionnement, et ce depuis sa mise sur pied en 1989

Programme de l’Agence	Période de financement	Coût approuvé du projet (en millions de dollars)	Aide approuvée (en millions de dollars)
Programme Action de l’APECA	1989-1994	19,1	8,5
Programme Action de l’APECA	1994-2000	14,5	7,2
Entente Canada–Terre-Neuve sur le renouveau économique	2000-2002	2,5	1,5
Entente Canada–Terre-Neuve sur le développement économique général	2000-2002	2,5	1,0
<b>Total</b>		<b>38,6</b>	<b>18,2</b>

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

**6.44** Nous avons constaté que l’Agence avait évalué de façon adéquate la capacité des promoteurs de réaliser les projets. L’Agence s’est fondée sur son expérience antérieure avec le promoteur et sur la réputation de ce dernier, sa capacité financière et ses compétences en matière d’administration.

**6.45** Dans tous les projets que nous avons examinés, l’Agence a tenu compte de la probabilité de retombées économiques pour le Canada atlantique.

#### L’importance des partenariats et des alliances s’accroît

**6.46** De plus en plus, l’Agence met ses programmes en œuvre par l’intermédiaire d’autres intervenants ou en collaboration avec ces derniers. Elle a formé des partenariats et des alliances avec d’autres ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux, des organismes de développement économique régional, des corporations locales de développement des entreprises, des établissements d’enseignement et d’autres parties intéressées.

**6.47** L’Agence doit veiller à l’application de six ententes fédérales-provinciales et de deux ententes visant toute la région de l’Atlantique; dans tous les cas, les coûts sont partagés. En 2000-2001, la part des dépenses de l’APECA au titre de ces ententes était de 28 millions de dollars; elle s’élevait à 74 millions de dollars en 1999-2000. Le montant est en baisse parce que les ententes viennent à expiration.

**6.48** Les corporations locales de développement des entreprises (CLDE) sont des sociétés autonomes sans but lucratif, qui offrent aux entrepreneurs locaux des services techniques et financiers. Elles offrent entre autres de

l'information et des conseils aux petites entreprises. Les services financiers qu'elles assurent prennent habituellement la forme de prêts portant intérêt, mais aussi de prêts participatifs et de garanties d'emprunt. En 2000-2001, l'Agence a alloué 12,2 millions de dollars, en vertu du Programme de développement des collectivités, aux 41 CLDE de la région de l'Atlantique.

**6.49** L'APECA soutient en outre un réseau d'organismes de développement économique régional qui élaborent et mettent en œuvre des plans stratégiques de développement économique local. En 1999-2000, les 51 organismes de développement économique régional créés par les administrations provinciales du Canada atlantique ont reçu au total 6 millions de dollars de l'APECA, aux termes d'ententes fédérales-provinciales.

**6.50** Nous avons passé en revue les ententes de l'Agence, de même que les rapports que celle-ci entretient avec ses partenaires, pour déterminer si ces ententes disposent d'un bon cadre de régie comme nous l'avons précisé dans notre Rapport de 1999 au chapitre 5, Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral, et au chapitre 23, La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée. Nous nous sommes notamment penchés sur les éléments suivants :

- rapports crédibles — y compris les résultats escomptés et les résultats obtenus;
- mécanismes redditionnels efficaces — y compris une définition claire des rôles et des responsabilités;
- transparence;
- protection de l'intérêt public.

**6.51** Nous avons constaté ce qui suit :

- Les résultats escomptés de ces accords étaient souvent exposés en termes vagues. De plus, les ententes ne mettaient pas en évidence les résultats prévus à plus long terme.
- Les résultats de la plupart des partenariats n'ont pas été mesurés, et l'Agence doit en faire plus pour évaluer la vraisemblance des résultats allégués dans certains partenariats.
- L'APECA a fourni peu de conseils à son personnel sur la façon de gérer les liens forgés avec ses partenaires.
- Les ententes de partenariat sont transparentes et sont assorties de mécanismes pour protéger l'intérêt public.

### **Les résultats escomptés de ces partenariats sont souvent énoncés en termes vagues**

**6.52** Toutes les ententes fédérales-provinciales en vigueur que nous avons examinées comportaient des objectifs qui ont été rendus publics. Il s'agissait surtout de déclarations générales d'intention. Le nombre d'ententes, qui était de 51 au début des années 1990, a été ramené à 8 aujourd'hui. Le fait de grouper les ententes a logiquement élargi leurs objectifs. Nous nous attendions néanmoins à ce que chacune des ententes précise les grands objectifs à l'aide d'énoncés clairs et concrets des résultats escomptés.

**6.53** Chaque entente doit être assortie d'un cadre d'évaluation qui expose les résultats prévus en termes clairs et concrets. Or, nous avons constaté que seules trois des huit ententes fédérales-provinciales étaient accompagnées d'un tel cadre. La pièce 6.5 résume nos conclusions.

**6.54** Les ententes que l'Agence a conclues avec les CLDE et les organismes de développement économique régional faisaient clairement état des objectifs parce que ces organismes fournissent des services bien précis ou accomplissent certaines activités précises. Les CLDE présentent des plans annuels pour appuyer les demandes de financement. En général, les plans énoncent clairement les extrants prévus (par exemple, les prêts consentis ou le nombre de séances de formation et de consultation) et, par ailleurs, précisent les résultats prévus (tels que le nombre d'emplois qui seront créés ou préservés).

**6.55** Les organismes de développement économique régional présentent à l'APECA des plans annuels et un plan stratégique quinquennal. La qualité des énoncés des résultats prévus varie d'une région à l'autre. Certains organismes exposent les résultats prévus en termes clairs et concrets, tandis que d'autres énoncent les extrants en termes vagues. La plupart des autres ententes de partenariat mettent l'accent sur les activités et les extrants comme principales mesures des résultats prévus.

#### Les résultats de la plupart des partenariats ne sont pas mesurés

**6.56** Nous avons constaté que l'APECA n'a pas, ou pratiquement pas, recueilli d'informations sur le rendement actuel de la plupart des ententes fédérales-provinciales. C'est uniquement pour l'Entente sur le tourisme dans la région de l'Atlantique que l'APECA recueille et communique périodiquement des informations complètes sur le rendement. Elle recueille et communique des informations sur les activités et certains des résultats de l'Entente Canada–Terre-Neuve sur la relance économique et de l'Entente de COOPÉRATION Canada-provinces de l'Atlantique sur la promotion du commerce extérieur. Nous avons en outre constaté que les sites Web des gouvernements provinciaux et les rapports publics offrent plus d'informations que l'APECA sur les activités, les projets et les résultats des ententes fédérales-provinciales.

**Pièce 6.5** Notre évaluation des cadres d'évaluation des huit ententes fédérales-provinciales en vigueur

Éléments du cadre d'évaluation	Nombre (sur 8 ententes)
Énoncés clairs et concrets des résultats escomptés	3
Indicateurs sans cible	2
Déclarations générales d'intention	2
Aucun cadre d'évaluation	1

Source : Cadres d'évaluation des ententes fédérales-provinciales

**6.57** Les ententes sont évaluées rétroactivement vers la fin de leur durée habituelle de cinq ans. Par conséquent, seule une des ententes fédérales-provinciales en vigueur et des ententes visant toute la région de l'Atlantique a fait l'objet d'une évaluation officielle.

**6.58** Nous avons examiné un échantillon des évaluations dont ont fait l'objet les ententes antérieures à celles qui sont actuellement en vigueur. Nous avons constaté que les évaluations ne permettaient pas d'établir clairement un lien entre les activités de projet qui avaient été menées et les résultats que l'on soutenait avoir obtenus grâce à ces activités. Nous avons également remarqué que, exception faite des évaluations des deux ententes visant toute la région de l'Atlantique, les évaluations que nous avons examinées portaient principalement sur les activités, les extraits et la satisfaction des bénéficiaires à l'égard des services plutôt que sur les résultats obtenus grâce aux ententes.

**6.59** Les CLDE fournissent à l'Agence de nombreuses informations sur leurs activités et résultats. Au 1<sup>er</sup> avril 2001, ces sociétés disposaient d'un portefeuille d'investissement s'élevant à 129 millions de dollars, constitué au fil des ans. Par ailleurs, l'aide offerte par l'APECA à ces sociétés correspond à environ quatre pour cent des dépenses annuelles de l'Agence. Le *Rapport sur le rendement* de 1999-2000 de l'Agence englobe, au titre des répercussions sur l'emploi en général, les 2 800 emplois que les CLDE ont indiqué avoir créés ou maintenus. Il comprend aussi quelque 860 emplois du Programme d'orientation et de capital d'appoint — Connexion Jeunes Entrepreneurs, géré par les CLDE au nom de l'Agence. Ensemble, ces chiffres représentent 32 p. 100 de tous les emplois que l'APECA déclare avoir créés ou maintenus en 1999-2000. À notre avis, l'écart entre le niveau d'aide que l'APECA a offert et le niveau de résultats que l'Agence soutient avoir obtenu, en comparaison avec le Programme de développement des entreprises, donne à penser que l'Agence doit revoir la vraisemblance de ces résultats.

### **La distinction entre les rôles et responsabilités de l'Agence et ceux de ses partenaires n'est pas toujours claire**

**6.60** Nous avons constaté que la distinction entre les rôles et les responsabilités de l'Agence et ceux de ses partenaires est plus claire dans certaines ententes que dans d'autres. Par exemple, chaque entente fédérale-provinciale est administrée par un comité de gestion. Les modalités de fonctionnement établies par chaque comité de gestion présentent clairement les rôles et responsabilités de celui-ci. Il reste que, comme nous l'avons déjà précisé, les comités de gestion ont pris des décisions qui sont en contradiction avec les priorités stratégiques de l'APECA.

**6.61** Le rôle que doit jouer l'Agence dans ses rapports avec les CLDE et les organismes de développement économique régional était cependant moins clair. Disposant de peu d'indications officielles, les agents des affaires de l'APECA ont fait beaucoup usage de leur pouvoir discrétionnaire pour déterminer le rôle qu'ils devaient jouer face à ces entités. Toutefois, l'administration centrale de l'Agence a récemment mis à jour son manuel sur

la gestion du Programme de développement des collectivités, qui contient des indications dont peuvent se servir les agents des affaires pour suivre l'évolution de ces organismes.

**6.62** L'Agence peut ajuster les fonds d'exploitation qu'elle accorde aux CLDE, mais elle n'a pas le pouvoir de récupérer les fonds consentis à des fins d'investissement sauf si une CLDE est liquidée. Au 1<sup>er</sup> avril 2001, 39 des CLDE avaient accumulé des soldes de trésorerie s'élevant à environ 26 millions de dollars, la valeur totale du portefeuille d'investissement des CLDE étant de 129 millions de dollars. L'APECA a reconnu que les soldes de trésorerie étaient trop élevés. Elle a collaboré avec les CLDE pour créer, à partir du 1<sup>er</sup> avril 2001, un mécanisme de mise en commun visant à favoriser l'utilisation des excédents de trésorerie aux fins du développement économique des collectivités.

**6.63** Les organismes de développement économique régional ont été créés par les provinces et sont gérés par des conseils d'administration bénévoles; l'APECA n'est qu'un des intervenants ayant de l'influence. La mesure dans laquelle le travail de ces organismes se fait en coordination avec l'APECA varie d'une province à l'autre, depuis la pleine intégration au Nouveau-Brunswick avec un protocole d'entente soutenu par des plans de travail, jusqu'à des discussions à bâtons rompus à l'Île-du-Prince-Édouard. Un élément important que produit chaque organisme régional est un plan stratégique de développement économique pour la région concernée. Néanmoins, l'APECA n'a pas toujours tenu compte de ce plan quand elle évaluait les propositions de projets dans la région en question.

**6.64** Toutes les ententes que nous avons examinées comportaient des clauses autorisant l'APECA à vérifier la documentation sous-jacente. Les paiements effectués aux partenaires et les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs des projets font régulièrement l'objet d'un examen par l'Agence. Les ententes fédérales-provinciales prévoient en outre une évaluation lorsqu'elles arrivent à échéance. Il demeure que, comme il a été mentionné dans les paragraphes précédents, la plupart des ententes fédérales-provinciales n'ont été évaluées qu'au moment où elles prenaient fin, et les évaluations n'étaient pas centrées sur les résultats que ces ententes avaient permis d'obtenir.

**6.65** Dans le cadre de notre vérification de projets particuliers, nous avons examiné les mécanismes de règlement des différends entre l'APECA et ses partenaires, ainsi que la marche à suivre pour s'attaquer au non-respect des engagements pris par le promoteur. Nous avons constaté que les lettres d'offre de l'Agence comportaient des dispositions appropriées pour résoudre ces questions.

### **Les ententes de partenariat sont transparentes**

**6.66** Nous avons constaté que les partenaires de l'Agence sont disposés à fournir des informations sur les conditions d'admissibilité auxquels doivent répondre les bénéficiaires pour obtenir du financement. Par ailleurs, les Centres de services aux entreprises du Canada disposent d'informations

publiques sur les services offerts au titre de chacune des ententes de partenariat que nous avons examinées.

**6.67** L'Agence est également autorisée à consulter tous les documents pertinents des bénéficiaires finals du financement qu'elle accorde.

**6.68** Les partenaires communiquent l'information sur le rendement au grand public et à l'Agence. Celle-ci joint l'information, essentiellement le nombre d'emplois créés et préservés, à ses résultats d'ensemble. Chaque partenaire semble aussi s'attribuer le mérite de tous les emplois créés et préservés, ce qui rend difficile l'établissement des nombres exacts.

### **Il existe des mécanismes pour protéger l'intérêt public**

**6.69** Nous avons constaté que les accords officiels qui ont été conclus avec les partenaires comportaient des clauses assurant l'existence de mécanismes appropriés pour contrôler les fonds publics et l'établissement de mesures qui permettent aux citoyens de présenter une plainte et d'obtenir réparation. Les accords contenaient aussi des clauses spécifiant des codes de conduite et des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, comme le requiert le Conseil du Trésor. Nous n'avons cependant pas évalué dans quelle mesure les partenaires avaient respecté ces clauses.

**6.70 Recommandations.** L'Agence devrait établir en termes clairs et concrets ses attentes relativement aux projets, accords et partenariats non commerciaux.

**6.71** L'Agence devrait évaluer s'il est rentable de former des partenariats et des alliances pour exécuter ses programmes, de même que les conséquences d'une telle approche. Elle devrait en outre revoir sa politique exigeant que les projets non commerciaux deviennent financièrement autonomes au bout de trois ans au maximum.

**6.72** L'Agence devrait donner des indications claires sur la présentation de rapports, la reddition de comptes, la transparence et la protection de l'intérêt public, afin d'améliorer la gestion des liens avec ses partenaires.

**Réponse de l'Agence.** D'accord. L'Agence veillera à préciser plus clairement les résultats qu'elle attend des activités non commerciales; elle mènera les analyses proposées et examinera les lignes directrices en vigueur afin de s'assurer qu'elles sont plus claires et plus uniformes.

## **Gestion des projets commerciaux**

### **L'aide a été accordée à des projets admissibles**

**6.73** Les 40 projets commerciaux de notre échantillon remplissaient les conditions d'admissibilité approuvées par le Conseil du Trésor et respectaient les politiques et les lignes directrices de l'Agence. Tous les projets étaient reliés à au moins une des priorités stratégiques de l'Agence.

### **Les politiques d'évaluation ont été bien appliquées**

**6.74** Nous avons constaté que les politiques adoptées par l'Agence pour évaluer les demandes de projets commerciaux étaient adéquates. La qualité des évaluations s'est améliorée depuis notre dernière vérification en 1995.

Nous avons cherché à déterminer si l'APECA avait tenu compte comme il convient des questions suivantes :

- Le projet avait-il besoin du financement de l'Agence?
- Existait-il d'autres sources de financement et a-t-on envisagé d'y avoir recours?
- Le projet semblait-il être commercialement viable?
- Le projet aurait-il des retombées probables pour l'économie du Canada atlantique?
- Le promoteur du projet assumait-il une part appropriée des risques?
- Le promoteur du projet aurait-il la capacité de rembourser la contribution?

**6.75** Il n'est pas facile d'évaluer les besoins en matière d'aide gouvernementale. Souvent, il est difficile pour l'APECA de déterminer s'il existe d'autres sources de financement ou si l'aide financière de l'État est nécessaire pour accéder à des capitaux privés. Nous avons constaté que l'Agence s'en remet à la déclaration signée par le promoteur de projet affirmant que l'aide est nécessaire. Nous avons passé en revue les dossiers de projets pour évaluer les besoins en matière de financement public. Pour la plupart des projets de notre échantillon, tout portait à croire que le soutien de l'État était nécessaire. Par exemple, il est difficile pour les promoteurs qui ont éprouvé des difficultés financières par le passé d'obtenir du financement d'autres sources, et il en est de même pour les promoteurs de projets non garantis par des éléments d'actif corporel.

**6.76** La viabilité commerciale probable d'un projet de développement économique est un aspect important. Il faut donc analyser les prévisions financières, effectuer des études de marché, et évaluer les incidences sur la concurrence ainsi que la faisabilité technique. Ces démarches sont importantes parce que les projets commercialement viables créent des emplois durables, procurent de la richesse et augmentent l'assiette fiscale. Les dossiers que nous avons examinés comportaient des éléments probants adéquats indiquant que les projets étaient commercialement viables.

**6.77** Une augmentation nette des emplois ou de l'activité commerciale serait un des avantages économiques d'un projet. L'incidence éventuelle d'un projet sur d'autres segments de l'économie des provinces de l'Atlantique et la présence d'un marché établi qui peut appuyer ce projet figurent parmi les facteurs à examiner. L'Agence diffuse des lignes directrices sectorielles auxquelles doivent se reporter les agents des affaires pour évaluer les retombées économiques éventuelles. Tous les dossiers de projets que nous avons examinés montraient que ces derniers avaient de bonnes chances d'avoir des retombées économiques au Canada atlantique.

**6.78** L'Agence exige que les promoteurs investissent un montant minimum dans leurs projets. Dans les projets que nous avons examinés, les demandeurs ont effectué l'investissement requis, exception faite d'un cas isolé.

**6.79** En 1999, l'APECA a établi des lignes directrices sur la gestion des risques et la surveillance des projets. Ces lignes directrices exposent les critères complets à observer pour évaluer les risques que comporte un projet et lui attribuer un indice de risques avant qu'il ne soit approuvé — à savoir faible, de faible à moyen, moyen, de moyen à élevé, ou élevé. Cette classification est utilisée pour déterminer le degré de surveillance nécessaire.

### Le fait d'exiger le remboursement des contributions a permis d'améliorer la gestion des projets

**6.80** Le remboursement des contributions est un des principaux aspects du Programme de développement des entreprises. La politique sur laquelle est fondé le Programme part du principe que les entreprises reçoivent une contribution pour faire des profits ou pour accroître leur valeur. Les contributions que l'État verse devraient lui être remboursées à partir des profits que font les entreprises ou de l'accroissement de la valeur de ces dernières.

**6.81** Depuis son instauration en 1995 jusqu'au 31 mars 2001, le Programme de développement des entreprises a versé des contributions remboursables s'élevant à quelque 460 millions de dollars. De ce montant, 78 millions de dollars ont été remboursés et 12 millions de dollars ont été radiés. La pièce 6.6 montre l'évolution des contributions remboursables versées dans le cadre de ce programme. La période de remboursement dépend de la nature du projet et du type de promoteur. Pour un projet d'investissement dont le promoteur est une entreprise, la contribution doit commencer à être remboursée au plus tard dans les trois ans suivant la fin du projet; le gouvernement s'attend à se faire rembourser le montant intégral de la contribution à l'intérieur d'une période de dix ans.

**6.82** L'Agence ne prend pas de garantie sur les éléments d'actif d'un promoteur lorsqu'il s'agit d'une contribution remboursable. Les promoteurs peuvent donc conserver leur capacité d'emprunt pour obtenir du financement d'autres sources. L'Agence n'exige pas d'intérêts sur les contributions qui sont remboursées dans le calendrier prévu, mais elle peut le faire lorsque le remboursement est en retard.

**Pièce 6.6** Évolution des contributions remboursables versées dans le cadre du Programme de développement des entreprises (en millions de dollars)

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	Total
Solde d'ouverture	–	15,8	77,0	169,8	267,3	322,3	–
Utilisé	15,8	62,3	97,5	112,5	84,2	87,9	460,2
Perçu	–	(1,1)	(4,7)	(13,2)	(24,0)	(35,5)	(78,5)
Radié	–	–	–	(1,8)	(5,2)	(5,2)	(12,2)
Solde de clôture	15,8	77,0	169,8	267,3	322,3	369,5	369,5

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

**6.83 Gestion des risques.** L'introduction des contributions remboursables en 1995 a eu de profondes répercussions sur la façon dont l'Agence conduit ses affaires. Elle doit dorénavant prendre les mesures suivantes :

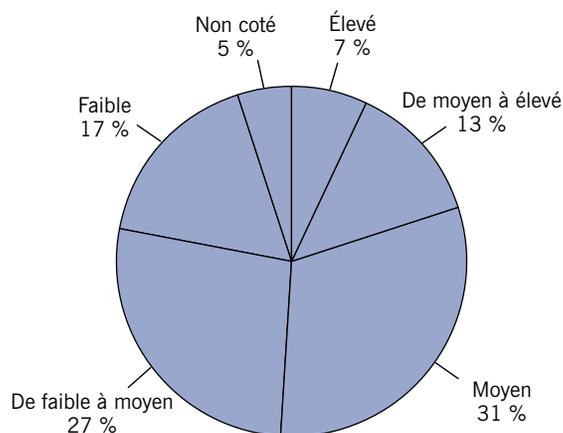
- évaluer la capacité de remboursement du promoteur;
- établir les modalités de remboursement;
- surveiller le projet;
- modifier ou revoir les modalités de remboursement initiales, au besoin;
- percevoir les sommes dues à l'État.

**6.84** Grâce à ces changements, les projets sont approuvés plus rigoureusement que nous l'avions constaté lors de notre évaluation en 1995. L'Agence a élaboré des politiques, des lignes directrices et des procédures pour faire en sorte que les remboursements soient contrôlés et que les politiques du Conseil du Trésor soient respectées.

**6.85** Sur le nombre de contributions que comportait notre échantillon pour cette évaluation, 37 étaient remboursables. L'Agence a évalué les risques associés à chacune d'entre elles. Les modalités de remboursement de 36 projets étaient conformes à la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. La période de remboursement pour l'autre projet dépassait d'un an celle autorisée par la Politique.

**6.86** L'évaluation par l'Agence des risques que comportent les projets lui permet de déterminer la valeur recouvrable de son portefeuille de contributions remboursables. L'Agence peut en outre analyser la gamme de risques auxquels le portefeuille est exposé. Les risques d'ensemble sont communiqués sur une base mensuelle, à la fois à l'échelle de l'Agence et par région. La pièce 6.7 indique la gamme des risques évalués dans le portefeuille au 31 mars 2001.

**Pièce 6.7** Gamme des risques évalués dans le portefeuille des contributions remboursables, au 31 mars 2001



Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

**6.87 Recouvrement.** À la fin de l'exercice 2000-2001, le portefeuille actif de contributions remboursables de l'Agence (montant du capital) s'élevait à 424 millions de dollars. De ce montant, 281 millions de dollars représentaient des comptes dont le remboursement était alors prévu. Les premiers paiements sur les 143 millions de dollars restants n'étaient pas encore exigibles. En 2000-2001, l'Agence avait prévu dans son budget des remboursements d'environ 40 millions de dollars et a reçu environ 48 millions de dollars.

**6.88** Le portefeuille de contributions remboursables de l'Agence comprend notamment les soldes provenant de programmes de développement économique antérieurs mis en œuvre dans le Canada atlantique. L'APECA est chargée de percevoir ces soldes. La pièce 6.8 montre le capital actif qui demeurerait impayé, par programme, au 9 juillet 2001

**6.89** En plus du portefeuille actif de contributions remboursables, l'Agence a un portefeuille de 60 millions de dollars correspondant à des arriérés importants qui lui sont dus par des entreprises insolvables ou à d'autres formes de non-respect des engagements. Pour ces comptes, l'Agence prend des mesures de recouvrement, y compris l'obtention de décisions judiciaires et de compensations auprès de l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

**6.90 Rapports.** Ni le *Rapport sur les plans et priorités* de l'APECA ni son *Rapport sur le rendement* ne communiquaient d'informations sur les soldes du portefeuille de contributions remboursables ou sur les montants recouverts, radiés ou en défaut de paiement. L'Agence n'a par ailleurs pas établi d'objectifs de rendement pour le portefeuille. Nous nous attendrions à ce que des objectifs soient établis pour les recouvrements, les comptes en souffrance, les radiations, et la gamme de risques que comporte le reste du portefeuille.

**Pièce 6.8 Capital actif impayé dans le portefeuille des contributions remboursables, au 9 juillet 2001**

Programme	(en millions de dollars)
Programme de développement des entreprises	328,9
Programme Action de l'APECA	59,2
Ententes de COOPÉRATION	15,9
Fonds d'investissement de l'Atlantique	10,0
Programmes d'adaptation des pêches pour la création d'emplois de substitution	2,1
<i>Loi sur le développement industriel et régional</i>	1,1
Redéveloppement des régions de Borden et de Cape Tormentine	0,6
Programme de développement industriel et régional	0,4
Volet développement économique du Projet d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes	0,4
<b>Total</b>	<b>418,6</b>

Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

**6.91 Recommandation.** L'Agence devrait établir des objectifs et présenter au public des rapports sur le rendement de son portefeuille de contributions remboursables.

**Réponse de l'Agence.** D'accord. L'Agence donnera chaque année de l'information sur le rendement de son portefeuille de contributions remboursables dans le *Rapport sur les plans et les priorités*, le *Rapport sur le rendement* et les états financiers pendant l'exercice en cours et pendant les exercices subséquents.

## Mesure du rendement et rapport sur le rendement

**6.92** Nous avons vérifié les informations que l'Agence a diffusées sur 13 résultats principaux qu'elle a obtenus en 1999-2000 (voir la pièce 6.9). Nous avons constaté les éléments suivants :

- Les résultats communiqués dans le *Rapport sur le rendement* ont été reliés aux résultats prévus dans le *Rapport sur les plans et priorités* connexe.
- Pour la moitié de ces résultats réels, les résultats prévus avaient été exposés en termes clairs et concrets.
- Onze des résultats réels communiqués étaient étayés par des éléments probants adéquats.
- La mesure dans laquelle ces résultats sont également attribuables à d'autres parties n'est pas claire.
- Les résultats que l'Agence soutient avoir obtenus étaient présentés de façon claire, utile et pertinente.

**6.93** Nous avons passé en revue les réalisations que l'APECA a déclaré avoir accomplies dans l'ensemble pour le développement économique. Nous avons constaté que l'incidence générale sur l'emploi que l'Agence attribue à ses programmes est discutable. L'Agence ne tient en effet pas compte du fait que d'autres organismes de développement économique contribuent largement à la création et au maintien de ces mêmes emplois. Le recours à un montant fixe en dollars pour mesurer les emplois créés et préservés grâce à l'aide apportée aux projets non commerciaux est lui aussi sujet à caution.

### Les attentes en matière de rendement sont habituellement déterminées

**6.94** Nous avons constaté que dans des rapports sur les plans et les priorités antérieurs, l'Agence a défini en termes clairs et concrets ses attentes concernant 6 des 13 résultats clés présentés dans son *Rapport sur le rendement* de 1999-2000. Par exemple, dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 1999-2000, l'APECA a déclaré qu'elle prévoyait atteindre des objectifs précis, notamment réaliser un rendement de dix dollars par dollar investi dans la campagne de commercialisation du tourisme du Canada atlantique. Ces attentes étaient généralement fondées sur les objectifs atteints dans le passé.

**6.95** Les attentes de l'Agence concernant six autres résultats clés ne sont pas chiffrées et sont décrites de façon générale. Par exemple, l'APECA s'attend à ce que ses investissements annuels dans 1 000 petites et moyennes entreprises contribuent à la création d'emplois, au démarrage de nouvelles entreprises, aux ventes et à un accroissement de la productivité. Elle ne quantifie toutefois pas ces résultats prévus.

**Pièce 6.9 L'Agence a fait rapport sur 13 résultats principaux en 1999-2000**

Principal objectif	Principal résultat
<b>Premier engagement principal : croissance et compétitivité accrues des petites et moyennes entreprises (PME) de l'Atlantique</b>	
Aider 1 000 PME à créer des emplois.	<b>Objectif atteint<sup>1</sup></b>
Faire passer à 1 200 par année le nombre d'étudiants et de jeunes participants à des programmes de création d'entreprises d'ici 2000-2001.	<b>Objectif en voie d'être atteint<sup>1</sup></b> Aide offerte à 1 100 jeunes en 1999-2000.
Aider 750 nouvelles entreprises et créer des emplois pour de jeunes entrepreneurs au cours de la période allant de 1997 à 2000.	<b>Objectif dépassé</b> Aide à plus de 900 nouvelles entreprises.
Mettre en œuvre 15 nouveaux projets de la Fondation canadienne pour l'innovation.	<b>Objectif dépassé</b> Plus de 20 nouveaux projets appuyant la recherche universitaire ont été mis en œuvre.
Produire des retombées économiques de 10 \$ pour chaque dollar investi dans la campagne de marketing du Partenariat de l'industrie touristique du Canada atlantique.	<b>Objectif presque atteint</b> Retombées économiques de 9,40 \$ dans la région.
Aider chaque année 80 PME à faire des débuts réussis sur le marché international.	<b>Objectif atteint</b>
<b>Deuxième engagement principal : possibilités économiques pour les régions rurales du Canada atlantique grâce au développement économique des collectivités</b>	
Assurer l'autodéveloppement des collectivités et la création d'emplois de rechange dans les régions touchées par l'effondrement de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique.	<b>Objectif atteint<sup>2</sup></b> Résultat du Projet d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes : <ul style="list-style-type: none"> <li>à Terre-Neuve, investissement de 19,2 millions de dollars dans des projets;</li> <li>en Nouvelle-Écosse, investissement de 11,2 millions de dollars dans des projets;</li> </ul> Il y a eu augmentation de 400 %, entre 1995 et 1999, de l'industrie de l'aquaculture de Terre-Neuve — l'un des principaux éléments profitant de l'appui de l'Agence.
Maintenir un degré élevé de satisfaction de la clientèle dans les Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC).	<b>Objectif atteint</b> Le degré de satisfaction de la clientèle reste supérieur à 87 p. 100, malgré une augmentation de 86 p. 100 du nombre de demandes de renseignements.
Accroître l'accès aux renseignements des CSEC.	<b>Objectif atteint</b> L'APECA est bien établie sur le Web. Elle a conclu un partenariat de prestation de services avec les CLDE.
Octroyer 3 000 prêts par l'entremise des CLDE au cours de la période allant de 1997 à 2000.	<b>Objectif dépassé</b> Octroi de 4 050 prêts au cours de la période visée.
<b>Troisième engagement principal : plus grande activité économique au Canada atlantique grâce à des politiques nationales adaptées aux besoins de la région</b>	
Promouvoir une meilleure compréhension des défis et des possibilités économiques dans la région.	<b>Objectif atteint</b> Participation au Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique de 700 millions de dollars du gouvernement fédéral.
Intégrer des possibilités de développement d'entreprises de l'Atlantique à des stratégies d'approvisionnement.	<b>Objectif atteint</b> Retombées industrielles et régionales de 165 millions de dollars.
Coordonner les activités de développement économique <sup>3</sup> .	<b>Objectif atteint</b> Le premier ministre, le ministre du Commerce international et les premiers ministres de l'Atlantique, ainsi que plus de 40 exportateurs de la région ont participé à la mission commerciale 2000 de l'Équipe Atlantique aux États-Unis.

<sup>1</sup>Ce résultat principal n'était pas appuyé de documents probants adéquats (voir le paragraphe 6.99).

<sup>2</sup>Cet objectif n'était en fait pas atteint (voir le paragraphe 6.98).

<sup>3</sup>Il n'y avait pas d'objectif pour ce résultat principal (voir le paragraphe 6.96).

Source : Faits saillants du *Rapport sur le rendement* de l'APECA pour la période se terminant le 31 mars 2000 (dépliant)

**6.96** Un des résultats clés mentionnés dans le *Rapport sur le rendement* n'a fait l'objet d'aucune attente dans le *Rapport sur les plans et les priorités* qui l'a précédé.

**6.97** Les rapports sur le rendement de l'Agence font état de résultats dans les domaines suivants :

- incidence générale sur le développement économique au chapitre de la croissance de l'emploi;
- revenu gagné;
- incidence générale sur l'emploi;
- taux de survie des entreprises aidées par l'APECA.

Nous avons toutefois observé que le *Rapport sur les plans et les priorités* ne précise pas en termes clairs et concrets les résultats prévus dans ces domaines. Les fonctionnaires de l'Agence nous ont indiqué que selon eux, il est impossible de donner des objectifs précis pour les résultats attendus dans ces domaines.

#### **L'Agence dispose d'éléments probants adéquats pour étayer la plupart des résultats**

**6.98 Mesure des résultats en regard des principaux engagements connexes.** Le *Rapport sur le rendement* de l'APECA comprend les résultats relatifs à chacun des principaux engagements connexes qui figurent dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de l'Agence. Nous avons examiné de quelle façon l'APECA a mesuré les résultats déclarés (voir la pièce 6.9). Dans un des cas, bien que le résultat déclaré soit exact, il est en fait inférieur à l'objectif qui avait été fixé par l'Agence.

**6.99** Nous sommes d'avis que l'APECA dispose de documents probants adéquats pour étayer 11 des 13 résultats qu'elle soutient avoir obtenus. L'Agence a toutefois été incapable d'obtenir, auprès de ses principaux partenaires de mise en œuvre, des renseignements sur le nombre d'étudiants et de jeunes participant aux programmes de création d'entreprises. En outre, elle déclare avoir aidé 1 000 PME à créer des emplois. Nous avons constaté que l'Agence fondait cette affirmation sur le fait que 1 000 projets, et non 1 000 entreprises, ont bénéficié de l'appui du Programme de développement des entreprises. Seulement 655 de ces projets ont été réalisés par des petites et moyennes entreprises commerciales. Les autres ont été effectués par des organismes sans but lucratif, des établissements d'enseignement ou d'autres organismes gouvernementaux. Les données de l'APECA montrent que l'Agence a financé 713 projets commerciaux de 657 différents clients dans le cadre de l'ensemble de ses programmes en 1999-2000. Pour l'exercice 2001-2002, le nombre cible de PME à qui l'Agence accordera son aide a été réduit de 1 000 à 800.

**6.100 Système de suivi des retombées.** L'Agence a mis sur pied un Système de suivi des retombées (SSR). Les résultats clés prévus de tous les grands projets et d'un échantillon de projets de moindre envergure devraient être introduits dans le système au moment où les projets sont approuvés. Les données à saisir sont adaptées en fonction de chacune des priorités stratégiques de l'Agence. Le but visé est de permettre une comparaison entre

les résultats réels et les résultats clés prévus. Les fonctionnaires de l'APECA nous ont signalé que la mise sur pied du SSR a nécessité plus de temps que prévu. L'information produite par le système n'a pas encore été utilisée pour l'établissement de rapports destinés au public.

**6.101 Projets commerciaux.** L'incidence sur l'emploi que l'APECA soutient avoir eue par l'entremise des projets commerciaux est fondée sur le nombre d'emplois qui, selon l'Agence, seraient créés ou maintenus grâce aux projets lorsqu'elle les approuve. Des études externes viennent parfois valider cet apport estimatif. Le dernier examen des hypothèses et des processus sur lesquels l'Agence se base pour estimer la création d'emplois remonte à septembre 1998. Chaque année, l'APECA demande aussi à Statistique Canada de mener des enquêtes auprès des entreprises qui ont reçu son aide et de recueillir des données pour appuyer les chiffres qu'elle déclare sur la croissance de l'emploi, l'augmentation des salaires et les taux de survie des nouvelles entreprises. D'autres renseignements sur le rendement proviennent de systèmes internes de l'APECA, d'enquêtes auprès des clients, d'études internes et externes et de rapports publiés par des partenaires.

#### **Il faut réexaminer la méthode utilisée pour mesurer les résultats des projets non commerciaux**

**6.102 Projets non commerciaux.** Quand elle mesure l'incidence des projets non commerciaux sur l'emploi, l'Agence suppose que chaque contribution de 25 000 dollars permet de créer ou de maintenir l'équivalent d'un emploi à plein temps pour cinq ans. Ces chiffres sont basés sur une étude préparée pour l'évaluation en 1993 du Programme de COOPÉRATION, qui a été mis à jour grâce à des examens en 1997 et en 1998.

**6.103** L'utilisation d'un montant fixe en dollars pour chaque emploi afin de mesurer l'incidence des projets non commerciaux nous préoccupe pour les raisons suivantes :

- Les dépenses sont une mesure des ressources utilisées, et non d'un résultat atteint. Selon cette méthode, plus les dépenses sont élevées, meilleurs seront les résultats déclarés. Il ne s'agit pas d'une mesure directe des résultats réels.
- Les projets non commerciaux ont habituellement une incidence indirecte, plutôt que directe, sur l'emploi. Par conséquent, l'utilisation des données sur les emplois créés et maintenus pour mesurer le succès de ces projets est une méthode discutable.
- Enfin, de nombreuses variables pourraient influencer sur le montant fixe en dollars par emploi, quel que soit le chiffre choisi. La précision des résultats obtenus serait donc douteuse.

**6.104** Un des problèmes que pose le montant fixe en dollars par emploi est qu'il s'agit d'une simple moyenne. Toutefois, les projets non commerciaux financés par l'APECA ne représentent pas une population également répartie. Par conséquent, le recours à l'estimation de 25 000 dollars par emploi peut donner lieu à des résultats trompeurs ou dissimuler des caractéristiques importantes. Pour 1999-2000, la moitié des emplois qui, selon l'Agence, ont été créés ou maintenus grâce à des projets non commerciaux

relevant d'ententes fédérales-provinciales sont dus à seulement 16 projets, soit quatre pour cent de l'ensemble de ces projets.

**6.105** Un examen plus approfondi de ces 16 projets permet de mieux comprendre nos préoccupations. Par exemple, le gouvernement fédéral a versé, dans le cadre d'une entente fédérale-provinciale, la somme de 4,5 millions de dollars pour la construction d'une nouvelle aire de trafic et d'une voie de circulation connexe à l'aéroport de Moncton avant le Sommet de la Francophonie. Suivant l'hypothèse selon laquelle à chaque tranche de 25 000 dollars d'aide correspond un emploi, l'incidence de cette somme sur l'emploi se serait traduite par la création ou le maintien de 180 emplois à temps plein pour une durée de cinq ans. Toutefois, d'après les documents de l'Agence, ce projet a permis de créer seulement 60 emplois qui ont duré le temps de la phase de construction, soit 11 mois. Dans un autre cas, l'APECA a fourni 2,8 millions de dollars au Centre for Advanced Research and Development in Global Information Networking. Là encore, selon l'hypothèse voulant qu'à chaque tranche de 25 000 dollars d'aide corresponde un emploi, le Centre aurait dû créer ou maintenir 112 emplois à temps plein pour une durée de cinq ans. Les documents de l'APECA concernant ce projet révèlent qu'en fait, le projet permettrait de créer 22 emplois à temps plein.

**6.106 Corporations locales de développement des entreprises (CLDE).** Sur les 11 400 emplois que l'Agence a permis de créer ou de préserver, selon les estimations du *Rapport sur le rendement* de 1999-2000, 3 666 étaient attribuables aux CLDE, par l'entremise de leur portefeuille de prêts ou du Programme d'orientation et de capital d'appoint — ConneXion Jeunes Entrepreneurs géré par les CLDE au nom de l'Agence (voir la pièce 6.10 à la page 30).

**6.107** Les résultats déclarés sont fondés sur les rapports trimestriels transmis à l'Agence par les CLDE. D'après une étude réalisée par l'APECA en 1997, les résultats pour la période de 1995 à 1997 ont été surévalués d'environ 35 p. 100. En 1998, l'Agence a mené une enquête auprès d'un échantillon de la clientèle des CLDE, et ce à nouveau pour confirmer l'exactitude des données sur l'emploi qu'elle avait déclarées. Elle a constaté que les chiffres sur la création et le maintien d'emplois indiqués dans les rapports étaient inférieurs d'environ 19 p. 100 aux données réelles. Toutefois, le taux de réponses utilisables de l'enquête n'était que de 30 p. 100. Le fait que les propres études de l'APECA fassent état de résultats variables indique la nécessité de disposer de données plus fiables sur le nombre d'emplois créés et maintenus par les CLDE.

**6.108** Nous avons effectué un examen restreint des données sur les emplois que quatre CLDE ont déclaré avoir créés et maintenus en 1999-2000. Nous avons constaté que certains projets appuyés par les CLDE ont aussi reçu du financement d'un programme de l'APECA. Les CLDE et l'Agence ont déclaré les mêmes emplois pour montrer leur propre incidence sur l'emploi. Nous avons repéré 46 emplois, déclarés par les CLDE et l'Agence, qui avaient été comptés plusieurs fois. Cette constatation ne peut pas être élargie à toutes les CLDE, mais elle montre que l'APECA doit examiner attentivement la méthode qu'elle utilise pour mesurer le nombre d'emplois créés et maintenus par ces organismes.

**6.109** L'Agence est consciente du fait que les CLDE fournissent un appui à de nombreux secteurs et ont des formules de financement que les programmes de base de l'APECA n'offrent pas pour des raisons de politique ou de réglementation. Par exemple, l'Agence ne couvre pas les secteurs du commerce de détail, de la pêche primaire et de l'agriculture, et ne contribue pas au financement du fonds de roulement parce que dans ces domaines, les retombées économiques nettes découlant de son aide sont limitées ou touchent un secteur où il y a déjà surcapacité. En fait, l'APECA a des programmes visant à aider les travailleurs de l'industrie de la pêche à s'adapter à d'autres secteurs d'activité. Par conséquent, les CLDE appuient des activités qui ne correspondent pas aux priorités stratégiques ou aux politiques des programmes, ou entrent même en conflit avec elles. Toutefois, l'Agence tient compte des résultats de ces activités lorsqu'elle évalue dans quelle mesure elle a respecté ses priorités et atteint ses objectifs et fait rapport à ce sujet.

**6.110 Recommandation.** L'Agence devrait élaborer et appliquer d'autres méthodes pour mesurer l'incidence de ses projets non commerciaux.

**Réponse de l'Agence.** D'accord. L'Agence reconnaît l'importance d'avoir une évaluation précise des retombées économiques et elle est fière du fait que son travail dans ce domaine complexe ait été reconnu. Toutefois, elle est consciente qu'il est souhaitable de continuer d'établir des méthodes novatrices et toujours plus précises pour mesurer les retombées économiques, en particulier celles des projets non commerciaux. Elle ajoutera cet élément à ses plans en vue de l'évaluation des programmes et des études de rendement.

### Les résultats déclarés sont utiles et pertinents

**6.111 Utiles, pertinents et équilibrés.** Le *Rapport sur le rendement* de 1999-2000 de l'APECA a obtenu du Conseil du Trésor et de CCAF-FCVI Inc. le prix pour l'excellence dans les rapports sur le rendement de ministères et d'organismes publics, et ce pour la catégorie des petits ministères et organismes. Ce prix était fondé sur la qualité du rapport de l'APECA par rapport à d'autres ministères et organismes de taille similaire. Des critères tels que l'exactitude et la fiabilité de l'information sous-jacente n'ont pas été pris en considération. Le Conseil du Trésor et CCAF-FCVI Inc. ont jugé que l'APECA avait fait état de réalisations concrètes et substantielles ayant contribué à l'atteinte de ses objectifs.

**6.112** L'information contenue dans le *Rapport sur le rendement* de l'APECA est pertinente en regard du mandat de l'Agence et tient compte de tous les objectifs de celle-ci. Elle permet de relier la plupart des résultats déclarés aux activités de l'APECA. Toutefois, ces réalisations sont habituellement décrites sous forme d'extraits ou d'activités entreprises par les bénéficiaires, notamment :

- le nombre de PME aidées;
- le nombre d'étudiants et de jeunes participant à des programmes de création d'entreprises;
- le nombre de prêts consentis par les CLDE.

**6.113** Un des principaux résultats dont l'APECA fait état, soit le nombre d'emplois créés et maintenus, est clairement lié au mandat de l'Agence. Cependant, il est souvent difficile d'établir un lien direct entre ce résultat et une grande partie de l'aide financière fournie par l'APECA. Par exemple, environ 57 p. 100 des fonds accordés par l'Agence en 2000-2001 sont allés à des projets non commerciaux. L'Agence a reconnu dans ses propres études internes que ces activités sont des projets « habilitants » qui ont généralement des retombées indirectes ou à long terme. Par conséquent, la création d'emplois durables n'est possible que lorsque cette infrastructure sert à son tour à appuyer des activités commerciales.

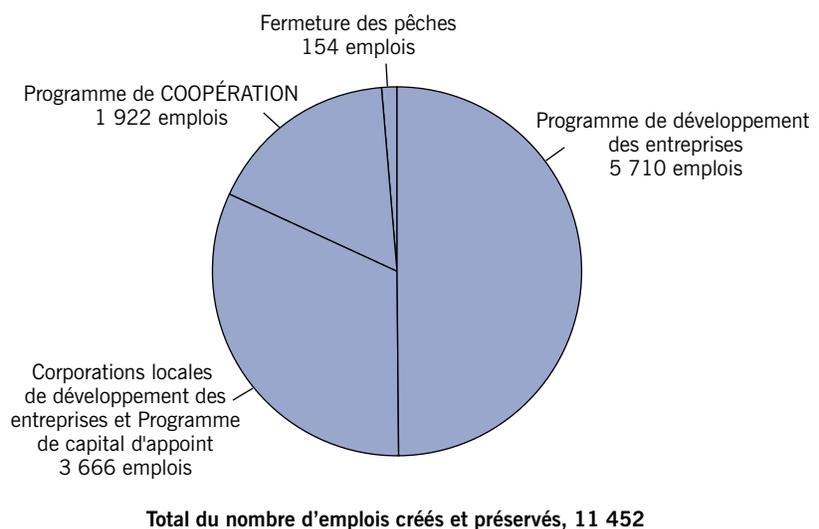
**L'attribution des résultats est difficile**

**6.114 Attribution.** Il est souvent difficile d'attribuer des retombées à des activités ou des programmes gouvernementaux précis, particulièrement lorsqu'il s'agit d'organismes de développement économique comme l'APECA, car de nombreuses parties interviennent dans le développement économique du Canada atlantique.

**6.115** La pièce 6.10 montre les chiffres de l'APECA au chapitre des emplois créés et préservés, par programme, en 1999-2000. Dans l'ensemble, depuis sa mise sur pied, l'Agence affirme avoir eu l'incidence sur l'emploi indiquée dans la pièce 6.11. En mars 2000, l'emploi total dans la région de l'Atlantique correspondait à environ 796 000 emplois à temps plein et à 172 000 emplois à temps partiel.

**6.116** Les gouvernements provinciaux, les organismes de développement économique régional, d'autres ministères fédéraux ainsi que des organisations non gouvernementales déclarent tous avoir créé et maintenu des emplois dans la région de l'Atlantique. Le *Rapport sur le rendement* de l'APECA

**Pièce 6.10** Chiffres de l'Agence au chapitre des emplois créés et préservés, par programme, en 1999-2000



Source : Agence de promotion économique du Canada atlantique

**Pièce 6.11 Incidence sur l'emploi déclarée par l'Agence depuis sa mise sur pied**

Période du rapport	Emplois
1987-1993	42 000
1993-1994	12 200
1994-1995	18 000
1995-1996	9 800
1996-1997	10 500
1997-1998	14 000
1998-1999	14 800
1999-2000	11 400

Source : Rapports sur le rendement et rapport quinquennal de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

comprend une brève description des autres partenaires et intervenants. Lors de notre examen des projets et des études internes de l'APECA, nous avons constaté que la plupart des projets de l'Agence bénéficient aussi de l'aide d'au moins un de ces organismes. Toutefois, le *Rapport sur le rendement* traite peu de leur contribution aux résultats déclarés par l'APECA.

**6.117 Recommandation.** L'Agence devrait fournir plus d'information sur l'apport des autres organismes aux résultats qu'elle présente dans ses rapports.

**Réponse de l'Agence.** D'accord. L'attribution à chaque partenaire du mérite des retombées économiques dans le cadre d'une activité mixte peut être une tâche pour le moins difficile. Dans ses calculs généraux, l'Agence veille toujours à reconnaître les retombées économiques qui auraient pu être engendrées sans sa participation. Cependant, elle continuera d'examiner d'autres façons de s'assurer que la contribution de ses partenaires au développement économique est mesurée avec plus de précision et indiquée dans ses rapports sur le rendement et ses rapports sur les plans et les priorités.

## Conclusion

**6.118** Les programmes de l'APECA sont en accord avec son mandat, ses objectifs et ses priorités. Le cadre mis en place par l'Agence pour gérer les subventions et les contributions est approprié.

**6.119** Lors de notre examen des projets tant commerciaux que non commerciaux, nous avons pu constater que l'Agence a géré de façon efficace les lettres d'offre et les affectations de fonds, sauf en ce qui a trait aux points suivants :

- elle n'a pas intégré au processus de décision l'incidence des projets sur l'environnement;
- elle n'a pas inclus dans les lettres d'offre les principales dispositions qui établissent les résultats prévus et protègent les intérêts de l'État.

**6.120** Les objectifs et les résultats prévus des projets non commerciaux et des ententes fédérales-provinciales sont souvent énoncés en termes vagues. Nous avons constaté que dans certains cas, le mode de fonctionnement de l'APECA n'était pas en accord avec un cadre approprié de régie des partenariats. Dans ces cas, l'APECA se soustrayait à son propre cadre de contrôle et approuvait les projets. Nous avons aussi observé que contrairement à sa propre politique, l'APECA assurait le financement de base à long terme d'organisations dont les perspectives d'autonomie étaient très limitées ou inexistantes. En l'absence d'attentes claires et concrètes concernant les résultats des projets non commerciaux, il est difficile de déterminer si l'Agence progresse. Celle-ci ne gère pas de façon méthodique ses relations avec ses partenaires. Elle n'a pas évalué dans quelle mesure ses partenariats et ses alliances s'avèrent efficaces et constituent un moyen rentable de remplir son mandat.

**6.121** Nous avons constaté que l'Agence a fait preuve de diligence raisonnable dans l'évaluation, l'approbation et la surveillance des projets commerciaux. Ses méthodes d'évaluation des demandes d'aide pour la réalisation de projets commerciaux sont devenues plus rigoureuses depuis notre dernière vérification (Rapport du vérificateur général de 1995, chapitre 18). L'Agence a élaboré des politiques tant pour déterminer dans quelle mesure les promoteurs de projets sont en mesure de rembourser les sommes qui leur ont été versées que pour suivre l'évolution du remboursement par la suite. Toutefois, elle n'a pas fait de rapport destiné au public sur la gestion de son portefeuille de contributions remboursables, qui s'élève à 400 millions de dollars.

**6.122** L'exactitude et la pertinence de l'incidence sur l'emploi que l'Agence déclare avoir eue dans le cas des projets non commerciaux est discutable. D'autres renseignements sur le rendement ont un lien bien établi avec des attentes déjà énoncées et reposent généralement sur des éléments probants adéquats.

## À propos de la vérification

### Objectifs

La présente vérification visait à évaluer les points suivants :

- déterminer dans quelle mesure les programmes de l'APECA reflètent bien le mandat, les objectifs et les priorités de l'Agence;
- déterminer si la conception et l'application du cadre de contrôle de l'Agence sont appropriées pour ses programmes de développement économique, et si ce cadre est conforme aux principaux textes officiels tels que la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor;
- déterminer dans quelle mesure les résultats présentés par l'Agence dans ses rapports sont pertinents, exacts, équilibrés, utiles et le résultat de ses propres activités.

### Étendue et méthode

Notre vérification a surtout porté sur les principaux programmes de développement économique de l'Agence pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1999 au 31 mars 2001. Plus particulièrement, nous avons examiné le Programme de développement des entreprises, les ententes fédérales-provinciales, le Programme de développement des collectivités et le volet développement économique du Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes. Pratiquement toute l'aide de l'Agence durant cette période a été accordée dans le cadre de ces programmes.

Nous avons examiné un échantillon de projets pour déterminer si les activités de l'Agence rendaient compte de l'engagement du gouvernement à l'égard de l'environnement et du développement durable, et si l'Agence avait fait preuve de diligence raisonnable dans la gestion de ses programmes. Dans le cadre de l'examen de cet échantillon, nous nous sommes aussi penchés sur les liens logiques qui existent entre le mandat de l'Agence, ses objectifs, ses priorités, ses résultats prévus et déclarés, ainsi que la mise en œuvre de ses programmes. Nous avons porté notre attention sur la fiabilité de certaines données étayant l'information sur le rendement présentée dans les rapports. Nous avons examiné la méthode utilisée par l'Agence pour gérer son portefeuille de contributions remboursables afin de faire en sorte que les biens de la Couronne soient protégés, surveillés et dûment enregistrés et déclarés. Dans le cadre de notre vérification, nous avons aussi examiné la méthode dont l'Agence s'est servie pour gérer ses partenariats et ses alliances.

Nous ne nous sommes pas arrêtés à la participation de l'APECA au programme Infrastructures Canada ni aux diverses initiatives d'ajustement gérées par l'APECA et visant à aborder des questions précises telles que la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique ou la fermeture de bases des Forces canadiennes, car aucune aide n'a été approuvée dans le cadre de ces programmes au cours de la période observée. Nous n'avons pas non plus examiné les activités de l'Agence qui ont trait aux politiques, à la défense des intérêts et à la coordination; nous avons plutôt concentré notre attention sur les programmes de développement économique qui assurent des paiements de transfert.

### Critères

Nous avons les attentes suivantes :

- L'Agence doit établir des objectifs clairs et mesurables, et ses stratégies doivent permettre de tirer parti des possibilités de développement économique dans la région de l'Atlantique.
- Les programmes de l'Agence doivent refléter de façon adéquate le mandat, les objectifs et les priorités de l'organisme.
- Les projets dont le financement a été approuvé par l'Agence doivent être en accord avec le mandat, les objectifs et les priorités de l'organisme.

- Le cadre de contrôle des activités de gestion de l'Agence doit aider celle-ci à exercer une diligence raisonnable en ce qui a trait à la gestion des programmes de subventions et de contributions au moyen d'ententes de mise en œuvre directe, de partenariat et de mise en œuvre par des tiers.
- La mise en application des projets de développement économique de l'Agence doit refléter un engagement à l'égard de l'environnement et du développement durable.
- Le portefeuille des contributions remboursables de l'Agence doit être géré de façon à permettre la réalisation de l'objectif de développement économique tout en veillant à ce que les sommes payables à la Couronne soient dûment recouvrées.
- L'information sur le rendement de l'Agence doit faire état de réalisations concrètes et substantielles en regard des objectifs, donner une description claire des résultats, démontrer l'incidence des activités, rendre compte des faits de façon adéquate et présenter ces derniers de façon objective.
- La mise en œuvre des activités de développement économique dans le cadre d'ententes de partenariat doit être coordonnée de façon à éviter les chevauchements.

### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema

Directeur principal : John O'Brien

Directrice : Marilyn Rushton

Nancy Adams

Sophie Boudreau

Glenn Doucette

Don MacNeill

Sandy Manels

Heather McManaman

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John O'Brien.