



Développement des ressources humaines Canada Human Resources Development Canada
Bureau de vérification interne Internal Audit Bureau

RAPPORT FINAL

Vérification des subventions et des contributions de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

N° de projet : 407/98

Équipe de l'examen

Directeur général : J.K. Martin
Directeur de la vérification : G. Duclos
Vérificateurs : D. Grant
N. Adams
P. Albert
E. Amzallag
D. Lefebvre
C. MacNeil

AUTORISATION :

Copie originale signée par

DIRECTEUR :

Gilles Duclos _____

19 avril 1999 _____

Date

DIRECTEUR GÉNÉRAL :

James K. Martin _____

19 avril 1999 _____

Date

Avril 1999



TABLE DES MATIÈRES

1.0 RÉSUMÉ.....	1
Objectif	1
Contexte	1
Critères de la vérification.....	2
Principales constatations.....	2
2.0 INTRODUCTION	5
Contexte	5
Objectif et critères de la vérification.....	7
Étendue de la vérification	7
3.0 CONSTATATIONS.....	9
Contributions	9
Évaluation des propositions	9
Gestion et contrôle	13
Demandes de paiement et versements	14
Contributions ou marchés de services	15
Subventions	15
Bonis à l'emploi	15
4.0 CONCLUSIONS	17
Recommandations	18
Réponse de la direction	18

ANNEXE A – Dossiers examinés, par mesure

1.0 RÉSUMÉ

Objectif

L'objectif de cette vérification consistait à donner l'assurance que les projets financés par l'entremise de diverses mesures d'adaptation au marché du travail de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie) répondaient aux critères du programme, qu'ils ont été bien gérés, contrôlés et surveillés, et que les subventions et contributions ont servi aux fins pour lesquelles elles avaient été prévues.

Contexte

Les derniers accords de contribution de la Stratégie ayant été approuvés il y a plus de deux ans, la vérification s'est donc attardée principalement à un examen des dossiers, lequel a été complété par des visites à des promoteurs sélectionnés. Au total, 167 projets de contribution et 26 projets de subvention ont été choisis au hasard afin d'englober les 16 mesures actives prévues par la Stratégie. La taille de l'échantillon pour chacune des mesures a été déterminée en fonction de la population totale et des facteurs de risques basés sur l'ampleur et la complexité des projets.

La Stratégie a été mise au point et appliquée pendant une période critique et dans un environnement difficile. L'interdiction de la pêche à la morue et la diminution des activités de transformation du poisson ont sévèrement affecté l'économie des régions visées. L'un des grands objectifs du gouvernement était d'injecter dans les collectivités touchées des fonds afin de maintenir les activités économiques et sociales essentielles.

Il fallait donc mettre en place en priorité un programme de soutien du revenu aux travailleurs touchés. Toutefois, cette mesure a influé directement sur le mode de gestion des programmes de contribution, car les bénéficiaires du soutien du revenu devaient participer à des mesures actives visant à faciliter leur intégration à d'autres débouchés en dehors du secteur des pêches. Ce contexte a suscité des pressions qui ont fait qu'un grand nombre de projets ont été identifiés, approuvés et mis sous contrat en très peu de temps. Faute de temps pour élaborer des options de formation et de création d'emplois spécifiques aux objectifs de la Stratégie, les options offertes dans le cadre de la Planification de l'emploi¹ ont été utilisées sans avoir été vraiment adaptées. Des politiques ont été adoptées, puis modifiées au fil de l'évolution de la Stratégie – ce qui a exigé de la souplesse, une grande faculté d'adaptation et une révision des méthodes de gestion du programme au niveau local. La Stratégie a alourdi, de 40 000 clients, la charge de travail des agents au moment où le ministère procédait à une rationalisation majeure de ses

¹ La Planification de l'emploi a été remplacée peu après par les prestations d'emploi et les mesures de soutien dans le cadre du Programme d'investissement dans les ressources humaines.

effectifs. La perte de savoir-faire, l'augmentation du nombre de cas et la nécessité de former le nouveau personnel ont eu des répercussions négatives sur le contrôle des projets et sur la qualité des documents.

Tous ces facteurs réunis expliquent l'environnement qui est à l'origine des nombreux problèmes relevés lors de la vérification.

Critères de la vérification

Quatre grands critères ont été établis :

- a) le processus contractuel devait être conforme aux normes du Conseil du Trésor et de DRHC relatives aux accords de subvention et de contribution dans le cadre de la Stratégie;
- b) les projets devaient avoir été bien gérés et avoir fait l'objet d'un contrôle opérationnel et financier;
- c) les promoteurs devaient avoir respecté les modalités et conditions prévues à l'accord qu'ils avaient conclu;
- d) les subventions devaient avoir été versées uniquement aux personnes et aux organisations admissibles et les contributions utilisées aux seules fins pour lesquelles elles avaient été sollicitées.

Principales constatations

La vérification a surtout consisté à l'examen d'un certain nombre de dossiers complétés, dans la mesure du possible, par des visites de centres des ressources humaines et de promoteurs. Les résultats présentés ci-dessous reflètent les limites d'un examen basé en grande partie sur l'étude de documents, mais sont considérés comme représentatifs de la gestion globale des subventions et des contributions liées à la Stratégie.

La présente vérification n'a pas couvert l'impact global des mesures actives sur les pêcheurs et les travailleurs d'usines de transformation des régions touchées. Toutefois, la vérification a mis en lumière des projets réussis, qui ont permis à des pêcheurs et des travailleurs d'usines de transformation de se recycler dans d'autres secteurs d'activité économique. Par contre, on a identifié d'importants problèmes touchant la gestion des projets de subvention et de contribution sélectionnés.

Voici les résultats de la vérification ayant trait aux quatre critères fondamentaux appliqués aux projets de contributions et les critères appliqués aux subventions.

Projets de contribution :

Critère : Les documents au dossier permettent d'établir que le processus de sélection et d'approbation donnait l'assurance que les clients et les promoteurs étaient admissibles :

- près du tiers des dossiers de projets échantillonnés n'avaient pas de plan d'affaires montrant comment les ressources financières accordées par DRHC seraient utilisées pour répondre aux objectifs du programme à l'égard des clients admissibles;
- la majorité des dossiers ne renfermaient aucune documentation sur l'admissibilité des demandeurs, l'existence de dettes ou d'autres contrats actifs avec DRHC ou avec d'autres organismes fédéraux (de multiples sources de revenu pouvaient résulter en un double financement);
- la recommandation et le choix du projet n'étaient pas justifiés dans près d'un tiers des dossiers;
- trente-trois pour cent des propositions examinées ne répondaient pas aux critères de l'option sous laquelle elles étaient financées.

Critère : Les documents au dossier permettent d'établir que les droits et les obligations des deux parties étaient clairement définis dans un contrat valide :

- dans près d'un cas sur quatre, le libellé des contrats ne correspondait pas à l'option choisie pour le projet, ou encore il n'y avait tout simplement pas de contrat au dossier;
- près de la moitié des contrats ne comportaient aucun état détaillé de l'encaisse, ni de budget détaillé, ni de plan d'action (un plan assorti "d'extrants" mesurables, dans lequel les objectifs auraient été clairement énoncés et les clients cibles clairement identifiés);
- près d'un accord sur six contenait des modifications qui n'étaient pas documentées ou expliquées;
- près de la moitié des contrats ont été signés après la date de début du projet.

Critère : Les documents au dossier permettent d'établir que les projets de contribution ont été bien gérés et contrôlés :

- la majorité des projets examinés ne contenaient pas d'indication à l'effet que le travail de l'agent avait été supervisé;
- la majorité des dossiers de projets ne renfermaient aucune preuve de contrôle opérationnel et financier, sur place ou autrement.

Critère : Les documents au dossier permettent d'établir que les demandes de remboursement des dépenses étaient bien documentées et les remboursements respectaient les modalités et conditions prévues au contrat :

- dans certains cas, l'examen des projets a démontré que les remboursements de dépenses demandés et effectués ne correspondaient pas aux stipulations du contrat ou encore que le total des remboursements dépassait la limite fixée initialement;
- les remboursements ont généralement été demandés et effectués sans pièces justificatives à l'appui et sans preuve de contrôle financier ou opérationnel au dossier (c'est une pratique reconnue de rembourser la plupart des demandes sans pièces justificatives, pourvu qu'il y ait des contrôles réguliers).

Des tendances similaires ont été relevées dans le cas des projets écologiques, mais l'absence de lien entre leurs deux volets – volet régulier (projet) et formation (achat de cours) qui ont été considérés comme deux projets indépendants alors qu'ils auraient dû être étroitement liés, a été une source supplémentaire de confusion.

Subventions :

Critère : Les documents au dossier permettent d'établir que le versement des subventions était conforme aux politiques et aux procédures applicables

- dans deux cas sur treize, les bonis à l'emploi ont été versés avant la fin des 52 semaines d'emploi requises.

Les documents aux dossiers ne permettent pas d'établir que la plupart des projets financés dans le cadre des diverses mesures d'adaptation au marché du travail répondaient aux critères du programme, qu'ils ont été bien gérés, contrôlés et surveillés, et que les subventions et contributions ont généralement été utilisées aux fins prévues.

2.0 INTRODUCTION

Contexte

La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie) a été mise au point et appliquée durant une période critique et dans un environnement difficile. L'interdiction de la pêche au poisson de fond et des activités de transformation du poisson a porté un très dur coup aux régions visées. L'un des grands objectifs du gouvernement était d'injecter des fonds dans les collectivités touchées afin de maintenir les activités économiques et sociales essentielles.

Il fallait donc mettre en place en priorité un programme de soutien du revenu des travailleurs touchés. Toutefois, cette mesure a influé directement sur le mode de gestion des programmes de contribution, car les bénéficiaires du soutien du revenu devaient participer à des mesures actives visant à les aider à s'adapter à d'autres débouchés en dehors du secteur des pêches. Cette situation a suscité des pressions qui ont fait qu'un grand nombre de projets ont été déterminés, approuvés et mis sous contrat en très peu de temps. Faute de temps pour élaborer des options de formation et de création d'emplois spécifiques aux objectifs de la Stratégie, les options offertes dans le cadre de la Planification de l'emploi² ont été utilisées sans avoir été vraiment adaptées. Des politiques ont été adoptées, puis modifiées au fil de l'évolution de la Stratégie, ce qui a exigé de la souplesse, une grande faculté d'adaptation et une révision des méthodes de gestion du programme au niveau local. La Stratégie a alourdi, de 40 000 clients, la charge de travail des agents au moment où le ministère procédait à une rationalisation majeure de ses effectifs. La perte de savoir-faire, l'augmentation du nombre de cas et la nécessité de former le nouveau personnel ont eu des répercussions négatives sur le contrôle des projets et sur la qualité des documents.

Tous ces facteurs réunis expliquent l'environnement qui est à l'origine des nombreux problèmes décelés lors de cette vérification.

La Stratégie est entrée en vigueur le 16 mai 1994. Elle offrait des programmes d'aide aux travailleurs et aux collectivités touchés par le moratoire sur le poisson de fond dans les zones de pêche de cinq provinces, soit Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec.

² La Planification de l'emploi a été remplacée peu après par les prestations d'emploi et les mesures de soutien dans le cadre du Programme d'investissement dans les ressources humaines.

Développement des ressources humaines Canada était chargé :

- de rehausser la profession des pêcheurs demeurés actifs dans l'industrie des pêches;
- de faciliter l'adaptation au marché du travail des personnes touchées par la crise des pêches de l'Atlantique.

La participation obligatoire aux mesures d'adaptation a suscité des pressions qui ont fait qu'un grand nombre de projets de contribution ont été identifiés, approuvés et mis sous contrat en très peu de temps. Toutefois, au fil de l'évolution de la Stratégie, les fonds attribués aux mesures actives ont dû être transférés au soutien du revenu. En conséquence, la participation aux mesures actives est devenue plus sélective et a finalement été abandonnée.

Le tableau suivant indique les éléments du programme qui ont été utilisés pour atteindre ces objectifs et les sommes qui ont été consacrées à chacune des mesures.

Mesures actives de la Stratégie

Mesures actives	Nombre de projets	Dépenses (\$)
CONTRIBUTIONS :		
Projets écologiques – Volet régulier	188	20 312,996
Subvention salariale transférable	324	2 550 969
	1 308	2 205 196
Aide au travail indépendant	40	358 984
Programme d'activités communautaires	232	1 302 600
Développement de l'emploi	3	228 000
Perspectives d'emploi	98	4 433 749
Aide à l'emploi	213	15 687 011
Aide à l'exécution	226	8 365 714
Formation :		90 430 440
• Groupes de coordination	11	
• Achat de formation par les CEC	4 854	
• Projets écologiques – Formation	30	
• Formation en milieu de travail	4	
• Formation dans le cadre de projets	98	
SUBVENTIONS :		
Frais de scolarité universitaire	922	1 045 000
Bonis à l'emploi	394	1 857 000
TOTAL	8 945	148 777 659

Figure 1

Même si la Stratégie a fait l'objet de plusieurs examens et vérifications, aucun rapport n'a été établi sur les accords de subvention et de contribution connexes. À la suite du dépôt du rapport du Vérificateur général en octobre 1997, le Comité permanent des pêches et des océans a demandé la tenue d'une vérification des fonds non couverts par la vérification du Vérificateur général. Le bureau de vérification interne avait déjà prévu une vérification des programmes de contributions et de subventions. Il a été décidé que les programmes de la

stratégie seraient inclus et que le BVG reverrait le travail pour en déterminer la pertinence pour son propre rapport et s'assurer que les preuves documentaires rencontraient ses besoins.

Objectif et critères de la vérification

Donner l'assurance que les projets financés par l'entremise des diverses mesures d'adaptation au marché du travail dans le cadre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie) répondaient aux critères du programmes, qu'ils ont été bien gérés, contrôlés et surveillés, et que les subventions et contributions ont servi les fins pour lesquelles elles avaient été prévues.

Critères de la vérification :

- a) le processus contractuel devait être conforme aux normes du Conseil du Trésor et de DRHC relatives aux accords de subvention et de contribution;
- b) les projets devaient avoir été bien gérés et avoir fait l'objet d'un contrôle opérationnel et financier;
- c) les promoteurs devaient avoir respecté les modalités et conditions prévues à l'accord qu'ils avaient conclu;
- d) les subventions et contributions devaient avoir été versées uniquement aux personnes et aux organisations admissibles et les contributions utilisées aux seules fins pour lesquelles elles avaient été demandées.

Les critères fondés sur les modalités et conditions régissant les subventions et contributions dans le cadre du programme de la Planification de l'emploi, de même que sur les politiques et les lignes directrices relatives à la Stratégie, ont été appliqués aux projets sélectionnés.

Étendue de la vérification

Les cinq régions visées par la Stratégie ont fait l'objet de la présente vérification, qui a porté sur toutes les mesures actives d'adaptation au marché du travail mises en œuvre aux termes de la Stratégie. La figure 2 donne une répartition par province de l'échantillon stratifié des 213 dossiers examinés. L'annexe A donne la répartition de l'échantillon selon les mesures.

Dossiers examinés par région

Province	Nombre de projets	Projets échantillonnés
Terre-Neuve	6 642	133
Nouvelle-Écosse	1 725	32
Ile-du-Prince-Edouard	185	18
Nouveau-Brunswick	131	17
Québec	262	13
Total	8 945	213

Figure 2

Quelques promoteurs ont été visités, mais la vérification a été effectuée principalement au moyen d'un examen des dossiers. Deux facteurs ont dicté cette approche. D'abord, la vérification a eu lieu deux ans après que l'on eut réduit les mesures actives de la Stratégie et abandonné certains projets. Nombre d'agents de projets ont pris leur retraite dans le cadre du Programme de réaménagement de l'effectif, et plusieurs promoteurs n'étaient plus actifs au sein de DRHC. Ensuite, la taille d'un échantillon représentatif de tous les programmes et de toutes les options liés à la Stratégie rendait impossible la visite d'un pourcentage élevé de promoteurs. Les résultats présentés dans notre rapport se fondent principalement sur l'information – ou l'absence d'information – consignée dans les dossiers de projet.

Nous réalisons que, par exemple, l'absence au dossier de preuve documentaire de visites de contrôle ne prouve pas que l'agent de projet n'a jamais rendu visite au promoteur, mais elle crée au moins un doute sérieux quant à l'exécution d'un contrôle efficace.

3.0 CONSTATATIONS

Contributions

Évaluation des propositions

De l'échantillon de 213 dossiers, 20 étaient inactifs en ce sens que la proposition n'avait pas aboutie. Dans les 193 dossiers restants, 167 portaient sur des accords de contribution et 26 sur des accords de subvention.

Cinquante-six projets qui auraient dû être étayés par une proposition ou une demande officielle ne l'étaient pas. Par conséquent, il a été impossible de déterminer sur quels fondements ces projets avaient été acceptés.

Peu de dossiers contenaient les renseignements nécessaires à l'évaluation de l'admissibilité du promoteur au volet de la contribution sous lequel la proposition avait été présentée. Même si des renseignements pouvaient avoir été réunis pour un projet précédent, ils n'avaient pas été transférés au dossier en cours et celui-ci n'y faisait pas référence. On ne pouvait donc pas savoir si l'admissibilité du promoteur avait bel et bien été évaluée.

Quarante-trois pour cent des modifications n'étaient pas été étayées par une explication adéquate ou une pièce justificative. Des projets qui se sont poursuivis après la fin de l'année financière ont été réactivés pour la nouvelle année sous un numéro de dossier différent. C'était le cas en particulier lorsque des activités entreprises dans le cadre du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord se sont poursuivies dans le cadre de la Stratégie. Des documents importants comme la proposition et le contrat n'ont pas été copiés ni transférés au nouveau dossier; il a donc été impossible d'évaluer le projet à partir des renseignements disponibles.

Sur les 111 dossiers qui renfermaient une proposition, 33 pour cent de celles-ci ne répondaient pas aux critères de l'option choisie relativement à la Stratégie. La vérification a en outre révélé que 23 pour cent des propositions n'énonçaient aucun objectif lié à la Stratégie et que 42 pour cent de ces propositions n'indiquaient aucun résultat mesurable escompté.

Dans certains cas, la proposition aurait pu être acceptable, mais sous un autre volet de la Stratégie, comme l'achat de cours de formation dans le cadre de l'Aide à l'emploi. Toutefois, la majorité des dossiers ne renfermaient pas d'informations suffisantes pour déterminer quel volet aurait été le mieux approprié.

La vérification a permis d'établir que quatre projets écologiques sur le volet régulier et deux sur le volet achat de cours ne répondaient pas aux critères d'admissibilité à l'initiative, ce qui représente 30 pour cent des projets pour cette catégorie.

La composante « achat de cours » de l'initiative écologique visait à :

- fournir une expérience de travail dans le cadre de projets d'amélioration graduelle axés sur la protection de l'environnement;
- être intégrée à un cycle annuel d'alternance travail-études pour les participants.
- offrir une expérience rattachée aux plans d'adaptation des participants;
- contribuer à la protection ou à l'amélioration de l'environnement;
- créer des emplois additionnels à court terme;
- contribuer au redressement économique à long terme et à l'adaptation des collectivités et de l'ensemble de la région.

Pour les participants, les projets devaient être liés à leur plan personnel d'adaptation. Dans le cas des collectivités, ils devaient être rattachés à des stratégies à long terme visant à transformer leur économie et à assurer leur développement durable. Les projets devaient résulter d'une approche communautaire par l'entremise de comités consultatifs communautaires réunissant des représentants du monde des affaires, du gouvernement et de spécialistes en environnement. Ces comités étaient chargés de diriger le processus et de fournir des conseils au niveau local. Tous les projets devaient passer une évaluation environnementale. Les projets axés sur les pêches, dans le domaine de l'aquaculture, notamment, devaient être soumis à Pêches et Océans pour commentaire. Environnement Canada avait un rôle de surveillance quant aux aspects techniques du projet, y compris des progrès et des résultats.

Parmi les vingt projets écologiques que nous avons examinés, plusieurs avaient des liens minimaux avec la protection ou l'amélioration de l'environnement tel que :

- formation en ébénisterie traditionnelle, enregistrement de données scientifiques, construction de meubles, traitement du poisson;
- étude de faisabilité sur l'agro-alimentaire;
- aménagement de pentes de ski et de cabanes pour les instructeurs;
- étude sur la contribution des femmes au développement économique et culturel d'une province.

Les projets du volet écologique - achat de cours - n'étaient pas toujours associés à des projets écologiques du volet régulier. Pour des projets, on a dépensé 99 000 dollars pour de la formation en informatique. Il ne comportait lui-même aucun volet écologique et n'était relié à aucun autre projet écologique.

Pour un autre projet, on a dépensé 588,958 \$ pour de la formation en informatique. Même si la proposition initiale reliait cette formation à une expérience de travail auprès d'un groupe environnementaliste, un accord de projet écologique (volet régulier) n'a jamais été envisagé pour cette composante. Au lieu de cela, un accord préliminaire de formation fournie dans le cadre du projet a été signé avec le groupe pour la collecte des données nécessaires à la réalisation des objectifs de la formation. Ce projet a néanmoins été

prolongé de presque deux ans au coût de 113,018 \$. Le retrait graduel des mesures actives dans le cadre de la Stratégie a entraîné l'abandon des deux projets.

Quatre-vingt pour cent des dossiers vérifiés ne portaient aucune mention qu'on avait vérifié si le promoteur avait des dettes actives. Ainsi, un promoteur a continué à recevoir des paiements pour un projet alors qu'on avait déterminé un trop payé pour un de ses projet antérieur. Aucune mesure de recouvrement n'avait été prise. Dans 84 pour cent des cas, on n'a pas vérifié si le promoteur avait d'autres contrats actifs avec DRHC. Certains promoteurs importants ont mené plusieurs projets simultanément et il est possible que ceux-ci aient été gérés par différents Centres de ressources humaines du Canada qui ignoraient cette situation, ce qui crée une risque de paiement en double.

Même si ce n'était pas une exigence, on a constaté que certains dossiers de projets contenaient une liste de vérification préalable à l'autorisation des projets. Un superviseur se charge habituellement de la vérification. En règle générale, cependant, aucun document n'appuie les motifs pour lesquels un projet de contribution a été recommandé ou sélectionné. Dans le cas de 83 pour cent des dossiers, il a été impossible de déterminer quels critères de sélection avaient été utilisés.

Certains projets comportaient des coûts inadmissibles comme une marge de profit. L'autorisation ministérielle, dans les cas où elle était requise, était souvent absente du dossier. Dans certains dossiers, nous avons retrouvé la demande d'autorisation, mais non la réponse à cette demande.

Ententes

En général, les accords types de la Planification de l'emploi ont été utilisés. Par conséquent, l'objet de l'accord était libellé en fonction de la Planification de l'emploi et non de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. Aucun de ces formulaires n'a été modifié en fonction des objectifs de la Stratégie. L'annexe A de l'accord aurait dû normalement préciser les objectifs du projet, les principales activités prévues et les résultats escomptés. Or, dans 26 pour cent des cas, aucun objectif n'était clairement défini et, comme nous l'avons signalé plus haut, dans un autre 23 pour cent des cas, les objectifs n'étaient pas reliés à la Stratégie.

Nous avons constaté des différences inexplicables entre les accords de même type en ce qui a trait aux objectifs, à l'admissibilité du promoteur, du coordonnateur ou de l'employeur, aux coûts, à l'admissibilité des participants, au recrutement des participants, à la formation, aux paiements, à la TPS, à l'inexécution et à la cession des éléments d'actif. Dans certains cas, le financement a été fourni dans le cadre d'une mesure différente de celle qui faisait l'objet de l'accord. Nous avons pu constater que certains projets avaient été redéfinis plus d'une fois à la suite de différentes interventions, et que des changements avaient été apportés à la codification de l'annexe B de l'accord qui détermine

les coûts admissibles du projet. Toutefois, dans tous ces cas, aucune explication n'a été fournie et le corps du texte qui précise, à l'intention du promoteur, les modalités et conditions de l'accord, n'avait pas été modifié.

Les mesures d'Aide à l'emploi et d'Aide à l'exécution, ainsi que les mesures Perspectives d'emploi et Subvention salariale transférable ont été parfois confondues. À titre d'exemple, des accords d'Aide à l'exécution ont servi à passer des contrats avec des organismes de consultation pour offrir des services à des participants dans des régions éloignées. Des accords d'Aide à l'emploi auraient dû être utilisés.

La composante Subvention salariale transférable avait pour but d'encourager les promoteurs à embaucher des participants à la Stratégie dans des postes permanents à plein temps. La subvention couvrait 50 pour cent du salaire jusqu'à concurrence de 200 \$ par semaine. La durée normale prévue devait être de 18 mois, DRHC assumait le coût du premier et du troisième segment, le deuxième étant payé en entier par l'employeur.

L'élément Perspectives d'emploi était axé sur les besoins de la clientèle et visait à doter les participants des compétences nécessaires pour trouver un emploi permanent, si possible auprès du promoteur. Le salaire était subventionné à 50 pour cent, jusqu'à concurrence de 300 \$ par semaine, et l'emploi devait durer entre 12 et 30 semaines. Des dispositions permettaient d'élargir la subvention à 100 pour cent du salaire, jusqu'à concurrence de 7,50 \$ de l'heure, et jusqu'à 52 semaines dans le cas de sérieux obstacles à l'emploi. L'élément Perspectives d'emploi comportait aussi un volet de formation permettant de subventionner les employeurs jusqu'à concurrence de 8 \$ de l'heure pour de la formation en cours d'emploi et de 20 \$ de l'heure pour de la formation à l'extérieur de l'entreprise. Les modalités d'application de ces deux mesures ont souvent été confondues et les unes appliquées aux autres.

Peu de dossiers comportaient des pièces prouvant que les signataires de l'accord au nom du promoteur, étaient des personnes autorisées à signer de tels accords. Les délégations de pouvoir de signature de DRHC n'ont pu être vérifiées dans toutes les provinces. Les fiches de signature n'ont pu être présentées dans toutes les régions, par conséquent, les vérificateurs n'ont pu confirmer l'authenticité des signatures.

Un projet, d'une valeur de 463 000 \$, a été scindé en quatre projets afin que le gestionnaire local puisse signer les accords. Ce genre de pratique n'est pas conforme aux directives sur la délégation de pouvoirs.

Plus de la moitié des accords ont été signés après la date de début du projet. Dans un cas, l'agent de projet avait émis une « lettre d'engagement préalable » au promoteur avant que le projet soit approuvé, ce qui a permis au promoteur de procéder sans un accord en bonne et due forme. Dans un autre cas, le projet était terminé et la demande de remboursement avait été présentée avant que l'accord de 141 200 \$ ne soit signé.

Nous avons relevé quelques projets où des paiements de plus de 50 000 \$ ont été effectués en l'absence d'un accord signé.

Nous avons constaté des cas où des participants à la Stratégie et des participants extérieurs avaient été regroupés dans des projets d'achat de cours financés par l'intermédiaire de la Stratégie au lieu d'être répartis proportionnellement à l'autorisation de financement pertinente. On a invoqué le fait que les cours devaient être achetés « en blocs » d'un nombre minimal de sièges et que s'il n'y avait pas assez de participants à la Stratégie, les sièges étaient offerts à d'autres clients de DRHC sans coût additionnel pour la Stratégie. Les agents de projets ont indiqué que les participants extérieurs à la Stratégie étaient tenus de supporter leurs propres frais de cours (comme les livres et les fournitures) et que l'achat de « blocs » de sièges était rentable comparativement au déplacement et à l'hébergement des participants dans d'autres localités.

Gestion et contrôle

Nous avons trouvé peu de preuves de contrôle sur place (monitoring). Les trois quarts des projets n'ont fait l'objet d'aucun contrôle financier ou opérationnel sur le terrain. Seuls 50 pour cent environ des dossiers comportaient des pièces attestant d'un contrôle hors site (relevés d'appels téléphoniques, notes au dossier, notes de service). Toutefois, lorsque le besoin d'une mesure correctrice avait été déterminé à la suite d'un contrôle, celle-ci avait été apportée dans la plupart des cas relevés.

Il convient de signaler le cas d'une entreprise qui, après avoir reçu des fonds de plus de 500 000 \$ pendant la durée du projet, a déclaré faillite et a fermé ses portes. Nous n'avons aucune indication que le projet avait fait l'objet de contrôle. Des indices que le projet connaissait des difficultés sont apparus dès le début et un tel contrôle aurait pu empêcher des pertes pour DRHC de plus de 100 000 \$.

Dans un autre cas, en vertu d'accords de Perspectives d'emploi et d'Aide à l'exécution, un promoteur agissant à titre de coordonnateur a obtenu plusieurs contrats d'embauche et de formation de participants à la Stratégie par l'intermédiaire de compagnies dans une autre province. La valeur des trois contrats s'élevait à 721 400 \$, dont 490 330 \$ ont été dépensés. Il n'existe aucune documentation sur les participants qui ont été formés, ni copies de factures pour l'achat de matériel. Au cours de notre visite, deux ans après les faits, le coordonnateur n'a pu rendre compte de toutes les sommes qui avaient été versées par DHRC, ni produire de pièce à l'appui des paiements effectués aux employeurs.

Il y a eu peu de contrôle sur la distribution des chèques dans la plupart des projets d'Aide au travail indépendant. Certains bénéficiaires ont continué de recevoir des sommes pendant plusieurs mois après la fermeture de l'entreprise. Dans un autre cas, un employeur bénéficiant d'un accord de Subvention salariale transférable a continué de recevoir des paiements après que le participant fut devenu un associé de l'entreprise. Aucun trop payé n'a été établi.

Dans certains cas, des rapports d'étape ou d'activité faisant état de la situation du projet ont été présentés par les promoteurs. Ces rapports semblent généralement avoir été acceptés tel quel par l'agent de projet, qui n'a pas jugé bon d'effectuer d'autres contrôles.

Lorsqu'un projet prend fin, des formalités précises de fermeture doivent être remplies :

- toutes les avances doivent être comptabilisées;
- les trop payés doivent être déterminés et récupérés;
- on doit disposer des biens acquis avec les fonds reçu de DRHC de la façon prescrite;
- un rapport final, s'il y a lieu, doit être ajouté au dossier;
- les résultats réels du projets doivent être évalués par rapport aux résultats escomptés;
- des notes doivent être portées au dossier dans l'éventualité de demandes futures (pratiques exemplaires, leçons tirées).

Bien que la plupart des projets que nous avons vérifiés étaient terminés depuis plus de deux ans, nous n'avons retrouvé aucune preuve de fermeture dans 87 pour cent des dossiers.

Les dossiers portant sur les mêmes participants ou promoteurs ne réfèrent pas les uns aux autres. Dans un certain nombre de cas, les agents de projet ont dit que les résultats étaient consignés dans les dossiers des conseillers en emploi. Nous avons constaté que cette pratique était courante surtout pour les volets de formation lorsqu'on voulait déterminer si un client avait réussi ou non le cours pour lequel il avait été payé.

Règle générale, les résultats des projets n'étaient pas documentés ou étaient inconnus.

Demandes de paiement et versements

La plupart des demandes n'étaient pas étayées de factures pour les dépenses, ni de relevés de présence aux cours, ni de fichiers de paye des salaires des participants ou du personnel du projet. Le BVI reconnaît que la politique de DRHC consiste à rembourser la plupart des demandes telles quelles, pourvu qu'il y ait des visites de contrôles régulières. Toutefois, on a constaté que peu de participants et de promoteurs avaient reçu la visite d'un agent de projet ou fait l'objet d'une vérification de leurs dossiers financiers.

Parmi les dossiers de la Formation, les vérificateurs ont constaté les écarts suivants :

- des participants extérieurs à la Stratégie ont reçu de la formation dans le cadre de projets de la Stratégie (voir les explications au troisième paragraphe de la page 13);
- très peu de demandes de remboursement d'achat de cours étaient accompagnées de relevés de présence démontrant que les participants avaient bel et bien assisté aux cours ;
- rien n'indiquait ce qui était advenu des biens transférables achetés avec les contributions lorsqu'un cours avait été annulé.

Il a été impossible d'obtenir un état détaillé de l'encaisse relativement à 44 pour cent des accords. Trente-quatre pour cent des demandes n'étaient pas étayées ou étaient incorrectes. En moyenne, dans presque 5 pour cent des cas, les erreurs étaient passées inaperçues et des dépenses non conformes aux stipulations de l'accord avaient été remboursées.

Quelques trop payés ont été déterminés, mais aucune mesure de recouvrement n'a été prise.

Contributions ou marchés de services

Dans deux cas, les contributions ont servi à payer des services de formation à des participants à la Stratégie et des membres du jury d'examen sur l'admissibilité des participants aux accords de soutien du revenu dans le cadre de la Stratégie. Le seul critère utilisé par le ministère pour déterminer qu'il s'agissait d'une contribution dans ces cas était que les projets bénéficieraient aux participants à la Stratégie. Le ministère a toutefois tiré un avantage de l'accord, en ce sens qu'il lui a permis de se décharger d'une tâche qu'il aurait dû autrement accomplir afin de pouvoir offrir le service. Il conviendrait de faire clarifier par le Secrétariat du Conseil du Trésor l'interprétation qu'il faut donner, à savoir s'il s'agit de contributions ou de contrats de services.

Subventions

Bonis à l'emploi

L'admissibilité du participant et le montant du boni à verser étaient déterminés par le conseiller en emploi. Dans la plupart des cas, nous avons retrouvé une demande du conseiller à l'agent de projet pour le versement de la subvention et certains dossiers renfermaient une lettre d'entente exposant les critères d'admissibilité au boni. Peu de dossiers contenaient le formulaire de demande du participant et la méthode de calcul du boni.

Dans 15 pour cent des cas, le boni à l'emploi a été versé avant la fin des 52 semaines d'emploi prévues. Les CRHC ont expliqué que l'on procédait ainsi lorsqu'il était devenu évident que le participant avait trouvé un emploi à long terme. L'administration centrale avait autorisé cette pratique dans une communication aux régions sur les mesures à prendre pour supprimer les obstacles à la mise en œuvre de la Stratégie. Même si les régions avaient reçu l'autorisation d'appliquer cette mesure immédiatement si la demande le justifiait, celle-ci devait néanmoins recevoir l'approbation du ministère et du Conseil du Trésor avant d'entrer en vigueur. L'administration centrale indique avoir obtenu l'approbation verbale du Secrétariat du Conseil du Trésor.

4.0 CONCLUSIONS

Certains des projets de l'échantillon ont été remarquablement bien gérés et ont permis de créer des emplois durables dans des segments nouveaux et innovateurs de l'économie, malgré les conditions pénibles entourant l'exécution de ces programmes. Il reste encore à évaluer l'influence à long terme des services de formation et de développement dont ont bénéficié des milliers de personnes de l'industrie de la pêche.

L'examen des dossiers révèle des lacunes dans la gestion, le contrôle et la surveillance des projets de contribution. Des propositions étaient absentes des dossiers ou n'étaient pas suffisamment étoffées. Plusieurs accords étaient incomplets, comportaient des coûts inadmissibles ou ne correspondaient pas au volet sous lequel le financement avait été fourni. Les objectifs ou les résultats escomptés du projets étaient généralement mal définis.

Nous avons relevé des cas où des contrats avaient été scindés ou signés par après; d'autres n'étaient pas conformes aux directives sur les pouvoirs de signature et, dans deux cas, une marge de profit non admissible était prévue au contrat. Souvent, les projets étaient mal documentés et le libellé n'était pas approprié.

Il a été impossible d'évaluer l'admissibilité de nombreux projets faute d'information suffisante. Nous avons souvent eu de la difficulté à obtenir une image globale, car de nombreux promoteurs menaient plusieurs projets à la fois ou avaient des projets reportés d'une année à l'autre sous différents numéros de projets et leurs dossiers n'y faisaient pas référence.

Des demandes de remboursement n'étaient appuyées d'aucune pièce justificative (reçus, relevés de présence aux cours, fiches de paye) et peu d'éléments prouvaient que des visites de contrôle avaient été faites sur les lieux du projet pour examiner les états des dépenses. Il semble que la surveillance ait été escamotée en raison de la compression des effectifs et de l'augmentation de la charge de travail.

Le choix erroné d'une option, le codage fautif et l'utilisation des mauvais formulaires ont entraîné de la distorsion dans le compte rendu des activités. On a confondu l'Aide à l'exécution avec l'Aide à l'emploi ainsi que les Subventions salariales avec les Perspectives d'emploi, ce qui a embrouillé la gestion des projets et créé des attentes imprécises vis-à-vis des promoteurs.

Compte tenu de ce qui précède, il nous est impossible de certifier que la plupart des projets financés par le biais des diverses mesures d'adaptation au marché du travail dans le cadre de la Stratégie répondaient aux critères du programme, ont été bien gérés contrôlés et surveillés, et que les subventions et contributions ont généralement servi les fins pour lesquelles elles avaient été prévues.

Recommandations

Les programmes de subventions et de contributions liés à la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique ayant pris fin il y a trois ans, et une étude exhaustive étant menée actuellement sur les programmes actifs de subventions et contributions, il ne nous apparaît pas opportun de présenter des recommandations particulières sur la Stratégie. Les leçons apprises au cours de notre vérification seront intégrées au rapport de la vérification sur les subventions et contributions.

On recommande cependant que DRHC commence à tirer parti des résultats de la vérification pour établir de meilleures pratiques pour la gestion globale des subventions et des contributions.

Réponse de la direction

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a passé en revue le rapport produit par le Bureau de la vérification interne (BVI) sur la vérification des accords de contributions et de subventions de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) et a fait siennes les conclusions.

La direction estime que le rapport est exhaustif et aimerait remercier le BVI de ses efforts à cet égard.

DRHC est heureux de voir que le rapport du BVI reconnaît l'environnement très difficile et les priorités urgentes auxquels devait faire face le Ministère au moment de la mise en oeuvre de la LSPA. Toutefois, ces faits ne peuvent être minimisés. La fermeture de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique a touché des milliers de personnes dans des centaines de localités d'Atlantique Canada et du Québec. DRHC devait faire face à l'énorme défi d'avoir à répondre à cette crise humaine lors de la mise en oeuvre du programme, en disposant de ressources limitées. La LSPA était conçue pour aider les gens, mais exigeait que chacun participe aux mesures de redressement afin d'obtenir de l'assistance.

Le personnel de DRHC a su relever le défi et il a fait tout son possible pour aider les gens à s'impliquer dans les interventions de redressement. Il lui a fallu faire preuve de souplesse, s'adapter aux circonstances et modifier la façon dont le programme était géré localement. Pour cette raison, la LSPA n'a pas été appliquée de manière traditionnelle, car ce qui importait, c'était de venir en aide aux personnes les plus démunies.

Il convient de mentionner que la vérification a été réalisée deux ans après la fin du programme de redressement et que, même s'il y a eu certaines rencontres avec des promoteurs, les vérificateurs ont essentiellement fait porter leur travail sur un examen des archives et leurs résultats reposent sur cet examen.

DRHC reconnaît que le rapport soulève un certain nombre de questions importantes relativement à la gestion, au contrôle et à la surveillance des accords de contributions et de subventions de la LSPA. Les enseignements positifs et constructifs tirés des conclusions du rapport serviront de base pour aider DRHC à mieux gérer, contrôler et surveiller ces accords dans d'autres programmes. En fait, le Ministère a déjà pris des dispositions pour élaborer de nouvelles politiques et procédures, donner de la formation à ses gestionnaires et à son personnel et obtenir les ressources nécessaires pour assurer une surveillance adéquate des nouvelles initiatives.

Dossiers examinés, par mesure

Objet	Mesures actives de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique	Nombre de projets	Échantillon
Faciliter l'accès à l'emploi	Aide à la mobilité	1 308	14
	Perspectives d'emploi	98	19
	Développement de l'emploi	3	0
	Subvention salariale transférable	324	10
	Aide à l'emploi	213	22
	Boni à l'emploi	394	13
Préparer les participants au travail	Formation en milieu de travail	4	3
	Groupes de coordination	11	6
	Achat de cours par les CEC	4 854	14
	Formation dans le cadre de projets	98	15
	Frais de scolarité universitaire	922	14
Augmenter les débouchés d'emploi	Aide au travail indépendant	40	10
	Projets écologiques :		
	- Volet régulier	188	18
	- Formation	30	9
Programme d'activités communautaires	232	21	
Aider à l'exécution	Aide à l'exécution	226	25
TOTAL		8 945	213