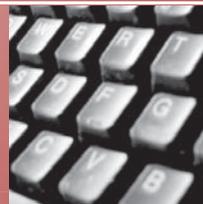
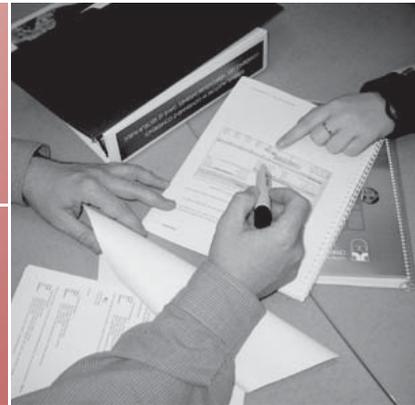


Vérification de l'Initiative de revitalisation du secteur riverain de Toronto (IRSRT)



Vérification de l'Initiative de revitalisation du secteur riverain de Toronto (IRSRT)

Projet n° : 6528/04

Équipe du projet

| | |
|---------------------------------------|------------------------|
| <i>Directrice générale :</i> | <i>E. Murphy-Walsh</i> |
| <i>Directrice principale :</i> | <i>B. McNab</i> |
| <i>Directeur de la vérification :</i> | <i>S. Kirk</i> |
| <i>Chef d'équipe :</i> | <i>W. Wong</i> |
| <i>Équipe de vérification :</i> | <i>S. Auguste</i> |
| | <i>L. Dubois</i> |
| | <i>L. Samuels</i> |

Les responsabilités liées à la vérification de l'Initiative de revitalisation du secteur riverain de Toronto (IRSRT) ont été transférées à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) le 3 février 2005. Ressources humaines et Développement des compétences Canada a commandé cette vérification et souscrit à ses constatations. À titre d'information, vous trouverez un lien vers une copie du [Plan d'action de la direction de l'IRSRT](#) qui donne suite aux conclusions de ce rapport.

décembre 2005

SP-618-12-05F
(also available in English)

Papier

ISBN : 0-662-70701-X

N° de cat. : HS28-38/2005F

PDF

ISBN : 0-662-70702-8

N° de cat. : HS28-38/2005F-PDF

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| SOMMAIRE | i |
| 1. INTRODUCTION | 1 |
| 1.1 Renseignements généraux..... | 1 |
| 1.2 Objectif de la vérification | 3 |
| 1.3 Critère | 3 |
| 1.4 Étendue | 3 |
| 1.5 Méthodologie | 4 |
| 2. CONSTATATIONS DES VÉRIFICATEURS | 5 |
| 2.1 Respect de l'accord de contribution..... | 5 |
| 2.1.1 Frais admissibles | 5 |
| 2.1.2 Conditions et modalités de l'accord de contribution..... | 6 |
| 2.2 Déclaration..... | 8 |
| 2.3 Pratique de passation de marchés | 11 |
| 2.4 Autres observations..... | 12 |
| 2.4.1 Déplacements | 12 |
| 3. CONCLUSION | 15 |
| ANNEXE A – Réponses et observations générales du Secrétariat de l'IRSRT. | 17 |
| ANNEXE B – État des montants demandés et vérifiés..... | 19 |
| ANNEXE C – État des dépenses totales, incluses ou non, dans la vérification de la SRSRT | 21 |

SOMMAIRE

Voici le premier rapport de vérification de l'Initiative de revitalisation du secteur riverain de Toronto (IRSRT) depuis que celle-ci a vu le jour en 2001. Cette vérification vise à donner l'assurance que la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto (SRSRT) respecte les conditions et modalités de l'accord de contribution. La période d'activité visée de la SRSRT s'étend de novembre 2001 au 31 mars 2004.

En novembre 1999, on a annoncé un plan de revitalisation du secteur riverain de Toronto. Surtout parce que Toronto s'était proposé comme ville organisatrice des Olympiques d'été de 2008, on a chargé un groupe de travail d'étudier le secteur riverain et de dresser un plan de revitalisation. Suivant les recommandations de ce groupe, le gouvernement du Canada, la province de l'Ontario et la ville de Toronto ont déclaré conjointement qu'ils allaient appuyer la création d'une Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto avec pour mission de surveiller et de diriger les activités de réaménagement du secteur riverain de cette agglomération.

En juillet 2001, la SRSRT, la ville de Toronto, les autorités provinciales et le gouvernement fédéral ont apposé leur signature au bas d'un accord de contribution prévoyant cinq projets, à savoir quatre « projets prioritaires » et « un projet de la Société ».

Cette vérification a débuté en janvier 2005 et le travail sur place s'est fait en mars de la même année. Dans son objectif et son étendue, cette vérification de l'IRSRT est destinée à donner l'assurance que la SRSRT respecte les conditions et les modalités de l'accord de contribution (signé en juillet 2001 lorsque le programme relevait du mandat de Transports Canada et modifiée en juin 2004 sous la direction de RHDCC).

De l'avis des vérificateurs, les dépenses engagées par la SRSRT aux fins des quatre « projets prioritaires » et du « projet de la Société » étaient conformes aux conditions et modalités de l'accord de contribution. Cependant, la Société ne répondait pas à toutes les modalités de l'entente et on a relevé dans l'entente de contribution les lacunes suivantes :

- Pour la période de vérification, la SRSRT a sollicité 2 252 583 \$ du gouvernement fédéral à l'égard de ses charges qui n'avaient pas été affectées aux divers projets prévus par l'accord de contribution. Ces charges devraient être considérées comme des frais admissibles si elles sont imputées à des projets prévus par l'accord de contribution.
- Cet accord n'indique ni les jalons prévus d'exécution ni les dates visées d'achèvement. Selon la définition des frais admissibles à l'annexe B de l'accord de contribution, la SRSRT peut demander l'acquittement par l'État de tout type de dépenses dans la catégorie des frais indirects et généraux (« indirect and overhead costs »).
- Dans l'examen des demandes d'acompte présentées par la SRSRT aux trois bailleurs de fonds gouvernementaux, les vérificateurs ont observé les importantes faiblesses suivantes du cadre de contrôle interne : (1) gestion des dossiers – demandes d'acompte manquantes; (2) fidélité de l'information produite – retard de correction des renseignements des demandes d'acompte; (3) permanence des méthodes de déclaration des données financières.

L'article 5.1 de l'accord de contribution se lit ainsi : « All contracts for the purchase of goods and services or construction contracts in excess of a total value of \$75,000 (2001 dollars) to be entered into by the TWRC or an Eligible Recipient, as the case may be, with a Third Party Contractor for the Implementation of any project shall be awarded following a competitive process ». Les vérificateurs ont relevé 10 contrats d'une valeur totale de plus de 75 000 \$ qui avaient été octroyés sans concours.

On trouvera à l'annexe A d'autres renseignements généraux et une chronologie de l'élaboration et de la gestion de l'initiative assurées par le Secrétariat de l'IRSRT.

1. INTRODUCTION

1.1 Renseignements généraux

Description et conception du programme

En novembre 1999, on a annoncé un plan de revitalisation du secteur riverain de Toronto. Surtout parce que Toronto s'était proposé comme ville organisatrice des Olympiques d'été de 2008, on a chargé un groupe de travail d'étudier le secteur riverain et de dresser un plan de revitalisation. Suivant les recommandations de ce groupe, le gouvernement du Canada, la province de l'Ontario et la ville de Toronto (les trois bailleurs de fonds gouvernementaux) ont déclaré conjointement en mars 2000 qu'ils allaient appuyer la création d'une Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto (SRSRT) avec pour mission de surveiller et de diriger les activités de réaménagement du secteur riverain de cette agglomération.

Les trois bailleurs de fonds ont engagé chacun 500 millions de dollars dans ce projet de revitalisation. Les fonds sont affectés par l'intermédiaire de la SRSRT, qui est le principal bénéficiaire désigné, à des projets réalisés par les bénéficiaires admissibles¹ (selon la définition qu'en donne l'accord de contribution).

En juillet 2001, la SRSRT et les trois bailleurs de fonds gouvernementaux ont signé un accord de contribution (modifié par la suite en juin 2004) prévoyant les cinq projets suivants (quatre « projets prioritaires » et un « projet de la Société ») :

- Union Station Second Platform;
- Naturalization and Flood Protection for the Lower Don River;
- Portlands Preparation;
- Front Street Extension and Interchange;
- Corporate Project.

Rôle et formation de la SRSRT

Une société de revitalisation du secteur riverain a vu le jour à titre provisoire et la SRSRT est officiellement née le 1^{er} novembre 2001 en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions*. Elle a subsisté comme société sans capital-actions et devait recevoir la sanction royale le 13 décembre 2002 par une loi spéciale 151 des Lois refondues de l'Ontario. La *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto* énonce les pouvoirs et les responsabilités de cet organisme. Dans les notes explicatives du projet de loi, on dit

¹ Bénéficiaire admissible : personne autre que la SRSRT qui, à l'égard de tout projet, est indiquée à l'annexe A de l'accord de contribution comme la personne responsable de l'exécution de ce projet (Toronto Transit Commission, Toronto and Region Conservation Authority, ville de Toronto, etc.).

que son conseil d'administration est tenu de suivre les directives communes du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et de la ville de Toronto.

Ces instances ont constitué un Comité directeur intergouvernemental (CDI) en octobre 2000. Cet organe est le centre de gestion intergouvernementale des questions relatives à l'IRSRT. Voici quelle était la composition du CDI en septembre 2005 : sous-ministre, CIC; sous-ministre adjoint, Prestation des services centralisés et services de gestion, CIC; sous-ministre, Renouveau de l'infrastructure publique, province de l'Ontario; sous-ministre adjoint, Division des politiques et de la planification infrastructurelles, province de l'Ontario; directeur municipal, ville de Toronto; directeur municipal adjoint, ville de Toronto.

La Loi sur la revitalisation du secteur riverain de Toronto énonce les objectifs suivants pour la SRSRT :

1. mettre en œuvre un programme qui accroît la valeur économique, sociale et culturelle des bien-fonds situés dans le secteur riverain désigné et qui crée un secteur riverain accessible et dynamique pour le logement, le travail et les loisirs et ce, d'une façon respectueuse de l'environnement et financièrement saine;
2. faire en sorte que l'aménagement continu du secteur riverain désigné se poursuive de manière autosuffisante sur le plan financier;
3. promouvoir et encourager la participation du secteur privé à l'aménagement du secteur riverain désigné;
4. encourager le public à formuler des observations au sujet de l'aménagement du secteur riverain désigné;
5. se livrer aux autres activités que prescrit le règlement.

Depuis février 2002, la SRSRT a établi le cadre suivant de contrôle de ses projets :

- mise au point par un expert-conseil de l'extérieur d'une matrice des risques et d'un plan de prise en charge de ces risques pour la Société;
- mise en place d'une fonction de vérification interne;
- création d'un comité de vérification et d'évaluation au niveau du conseil d'administration;
- création d'un comité interne de gestion des finances et des risques;
- désignation d'un vérificateur externe.

Gestion de l'initiative par le gouvernement fédéral

Sur le plan fédéral, le ministre canadien des Transports a été habilité au départ à conclure des accords de contribution avec la province de l'Ontario, la ville de Toronto et la SRSRT aux fins de l'IRSRT en application du décret pris le 27 avril 2001. Le 8 mars 2004, un nouveau décret a fait passer les pouvoirs, les responsabilités et les

fonctions à l'égard de l'accord de contribution conclu du ministre canadien des Transports au ministre canadien des Ressources humaines et du Développement des compétences (RHDC).

Toutefois, le décret du 3 février 2005 a abrogé le décret du 8 mars 2004 et substitué le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration au ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences pour la représentation de Sa Majesté dans le cadre de l'accord de contribution conclu conformément à la *Loi de 2002 sur la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto*.

Accord de contribution relatif aux projets prioritaires

La vérification de RHDC a surtout porté sur l'accord de contribution relatif aux projets prioritaires qui a été signé à l'origine par Transports Canada en juillet 2001. Un accord modifié a été conclu en juin 2004 antérieurement à l'examen de la gestion de ce programme à RHDC.

Il s'agit de la première vérification de l'IRSRT depuis que cette initiative a vu le jour en 2001. La vérification a débuté en janvier 2005 et le travail sur place s'est fait en mars de la même année. Sont ici visées les activités de la SRSRT du 1^{er} novembre 2001 au 31 mars 2004.

1.2 Objectif de la vérification

Cette vérification de l'IRSRT vise à donner l'assurance que la SRSRT respecte les conditions et modalités de l'accord de contribution.

1.3 Critère

1. L'utilisation des fonds octroyés à la SRSRT est conforme aux conditions et modalités de l'accord de contribution.
2. Le bénéficiaire (SRSRT) applique des procédures financières et d'autres procédures administratives et exerce des contrôles internes appropriés afin de protéger les intérêts du gouvernement fédéral.

1.4 Étendue

Dans son étendue, cette vérification vise à donner l'assurance que la SRSRT respecte les conditions et modalités de l'accord de contribution (conclu en juillet 2001 et modifié en juin 2004). Cette entente prévoit cinq projets au total (quatre « projets prioritaires » et un « projet de la Société ») :

- Union Station Second Platform;
- Naturalization and Flood Protection for the Lower Don River;

- Portlands Preparation;
- Front Street Extension and Interchange;
- Corporate Project.

La période d'activité visée de la SRSRT s'étend de novembre 2001 au 31 mars 2004 et comprend les opérations relevant de tous les projets décrits dans l'accord de contribution.

1.5 Méthodologie

Suivant la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor et le Cadre de référence des pratiques professionnelles de l'Institut des vérificateurs internes, cette assurance est donnée par diverses méthodes ou outils comme les suivants :

- entrevues;
- analyse de la documentation;
- observations sur place;
- analyse des données et validation par sondage;
- examen financier du respect de l'accord de contribution;
- comparaison de cet accord avec la présentation sur
avec la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.

PROTÉGÉ

2. CONSTATATIONS DES VÉRIFICATEURS

Critère de vérification n° 1 : Utilisation des fonds octroyés à la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto conformément aux conditions et modalités de l'accord de contribution.

2.1 Respect de l'accord de contribution

2.1.1 Frais admissibles

À la suite de notre examen, nous sommes d'avis que les charges engagées par la SRSRT à l'égard des quatre « projets prioritaires » et du « projet de la Société » étaient conformes aux conditions et modalités de l'accord de contribution. Après vérification, les frais admissibles déclarés et vérifiés pour la période du 1^{er} novembre 2001 au 31 mars 2004 s'établissent à 29 806 369 \$ et la part qu'y prend le gouvernement fédéral, à 9 935 456 \$ (annexe B).

Pendant la période visée, la SRSRT a engagé des charges générales de 6 757 744 \$ (part du gouvernement fédéral : 2 252 581 \$) qui n'ont pas été réparties entre les divers projets relevant de cet accord de contribution et d'autres. Cette somme représente 15 % de toutes les dépenses engagées par la Société (annexe C). Ces charges non réparties de la Société consistent principalement en frais généraux de bureau, en salaires et en frais juridiques non imputés. Ces charges sont considérées comme des frais admissibles qui doivent être imputées à des projets prévus par l'accord de contribution.

Nous avons toutefois noté qu'une partie des charges de la Société était imputée à certains projets admissibles en vertu de l'accord de contribution. D'après l'examen du modèle de répartition des charges de la SRSRT, celle-ci répartit en partie ses charges en proportion des dépenses totales (sauf exception notée au paragraphe qui suit). Ce modèle ressemble à ceux qui sont communément appliqués et peut être considéré comme une méthode acceptée de ventilation des coûts. Il importe donc que la Société applique un modèle de répartition valable à ses charges, car il existe une limite de dépenses pour chaque projet relevant de l'accord de contribution.

En 2003, on a imputé pour 873 403 \$ de charges de la Société (part du gouvernement fédéral : 291 134 \$) aux projets prioritaires à l'aide d'un modèle de répartition fondé sur les « produits au budget du projet ». Les vérificateurs jugent que les charges engagées constituent des frais admissibles, mais ils n'acceptent pas la méthode de répartition des charges entre les projets, car les frais effectivement engagés dans chaque projet peuvent ne pas être directement liés à la proportion correspondante des « produits au budget » ni en être le reflet. Ainsi, le montant de charges en répartition par cette méthode d'imputation peut ne pas correspondre à la valeur réelle des charges de la Société.

Recommandations

Recommandation n° 1 : *La SRSRT devrait réimputer ses charges non réparties. Le Secrétariat de l'IRSRT devrait revoir la méthode de répartition employée. Après avoir vérifié que cette méthode est rationnelle et acceptable, il faudrait s'assurer qu'aucun des cinq projets n'a dépassé la limite de dépenses imposée par l'accord de contribution. Si la SRSRT refuse de réimputer ses charges, la Couronne devrait entreprendre de recouvrer la partie des charges non réparties qui a été acquittée pour la SRSRT.*

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

La question est actuellement examinée au Comité directeur intergouvernemental (CDI) à l'occasion de l'examen et de la négociation d'un accord de contribution à l'égard des charges de la Société. Les charges en question seront réimputées à l'aide d'un modèle de répartition convenu.

Le Secrétariat de l'IRSRT a l'intention d'en venir à une solution de cette question d'ici le 31 mars 2006.

2.1.2 Conditions et modalités de l'accord de contribution

Pendant leur examen des frais admissibles, les vérificateurs ont constaté que, à la partie « Conditions et modalités » de l'accord de contribution, certains articles devaient être renforcés. Cet accord n'indique ni jalons d'exécution des projets ni dates visées d'obtention des principaux résultats. En se reportant à des dates visées comme points de repère, le Secrétariat de l'IRSRT pourrait s'assurer que les travaux s'exécutent dans les limites du budget, selon les approbations et en application du plan d'ensemble.

De plus, la SRSRT peut, par la définition des frais admissibles à l'annexe B de l'accord de contribution, se faire rembourser par l'État tout type de dépenses appartenant à la catégorie des « frais indirects et généraux ». « Ces frais se définissent ainsi actuellement : « ...indirect and overhead costs reasonably incurred by the TWRC, including without limitation, the cost of rental of office space for the TWRC and the cost of liability insurance including the O & M Component... ». Avec une définition plus explicite des frais indirects et généraux, le Secrétariat améliorerait l'influence et le contrôle qu'il exerce sur ce qui constitue des frais admissibles, mais il se trouverait aussi à prévenir toute fausse interprétation de ces charges.

Recommandations

Il est recommandé que le Secrétariat de l'IRSRT s'occupe de la question des charges non réparties de la Société et que l'accord de contribution soit modifié de la manière suivante :

Recommandation n° 2 : *On devrait annexer un état des jalons d'exécution des projets et des dates visées d'achèvement à l'accord de contribution, ce qui aiderait à s'assurer que les travaux sont accomplis dans les limites du budget et en application du plan établi. On devrait aussi intégrer des prévisions de trésorerie à cet accord, ce qui aiderait le*

Secrétariat à préciser quand les fonds sont requis et à quelle catégorie de frais ils devraient être imputés.

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

D'après le modèle d'accord de contribution actuellement appliqué à CIC, il faut que toute la proposition approuvée soit annexée à l'accord de contribution avec le détail des activités et le plan de travail qui indique le budget, le calendrier et les résultats attendus de chaque activité relevant d'un projet. Le Secrétariat de l'IRSRT veillera à ce que la future version modifiée de l'accord relatif aux projets prioritaires, qui devrait être établie d'ici le 31 mars 2006, comporte ce niveau de détail.

Recommandation n° 3 : *Le Secrétariat de l'IRSRT devrait redéfinir les « frais indirects et généraux » à l'annexe B de l'accord de contribution. Il pourrait vouloir se reporter aux Principes des coûts contractuels de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (DSS-MAS 1031-2) comme guide pour cette révision des définitions.*

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

Le Secrétariat consultera une documentation interne et externe pour établir des définitions des frais indirects et généraux, lesquelles figureront à l'article 1.1 du nouveau modèle d'accord devant être modifié d'ici le 31 mars 2006 pour l'accord de contribution relatif aux projets prioritaires.

Recommandation n° 4 : *Le Secrétariat de l'IRSRT devrait veiller à ce que l'accord de contribution comporte des objectifs mesurables, ce qui permettrait au Ministère de fixer des limites budgétaires et des jalons d'exécution de chaque tâche relevant de chaque projet prioritaire, d'où la possibilité de surveiller les progrès, d'en faciliter l'évaluation et de prévenir les dépassements de budget dans les diverses tâches exécutées dans le cadre des quatre projets prioritaires de l'accord de contribution.*

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

Suivant le modèle d'accord de contribution actuellement appliqué à CIC, il faut que toute la proposition approuvée soit annexée à l'accord de contribution avec le détail des activités et un plan de travail indiquant le budget, le calendrier et les résultats attendus de chaque activité relevant d'un projet. Ce niveau de détail permet à CIC de s'assurer que les coûts afférents à des activités déterminées ne dépassent pas les montants autorisés.

Le Secrétariat de l'IRSRT veillera à ce que la future version modifiée de l'accord relatif aux projets prioritaires, qui doit être établie d'ici le 31 mars 2006, comporte ce niveau de détail.

Critère de vérification n° 2 : *Le bénéficiaire applique des procédures financières et d'autres procédures administratives et exerce des contrôles internes appropriés pour la protection et la sauvegarde des intérêts du gouvernement fédéral.*

2.2 Déclaration

Suivant l'article 7.3 de l'accord de contribution relatif aux projets prioritaires, la SRSRT produit à l'intention des trois bailleurs de fonds gouvernementaux des rapports sur l'emploi des fonds reçus à titre d'acompte à l'égard des frais admissibles des projets. Ces acomptes sont des avances versées par chaque palier de gouvernement en acquittement de leur part des frais admissibles d'un projet. Les montants sont déterminés par des estimations et des prévisions de trésorerie acceptables et certifiés par un dirigeant de la SRSRT. De tels rapports doivent être présentés dans les 90 jours suivant la production par la SRSRT des demandes d'acompte.

Dans leur examen des demandes d'acompte présentées par la SRSRT aux trois bailleurs de fonds gouvernementaux, les vérificateurs ont relevé les importantes lacunes suivantes du cadre de contrôle interne :

1. Gestion des dossiers – demandes d'acompte manquantes

Pendant la période visée (de novembre 2001 au 31 mars 2004), la SRSRT a produit neuf demandes d'acompte à l'intention du gouvernement fédéral, mais elle a été incapable de remettre aux vérificateurs copie de toutes les demandes de paiement provisoire présentées aux trois bailleurs de fonds gouvernementaux. Deux demandes manquaient pour les périodes 31 mars-1^{er} octobre 2002 et 1^{er} avril-30 juin 2003. Il reste que l'examen des relevés bancaires de la SRSRT a révélé que la Société avait reçu et déposé les fonds reçus du gouvernement fédéral pour ces périodes. La SRSRT devrait, par conséquent, améliorer son système de gestion des dossiers pour garantir que les documents clés seront immédiatement disponibles et accessibles à la demande.

2. Retard de correction des renseignements des demandes d'acompte

L'accord de contribution exige que les demandes d'acompte fassent état des charges engagées et des charges futures estimées. Grâce à de telles indications, on peut bien contrôler les frais engagés et les demandes traitées dans telle ou telle période. Il faut donc que la partie « charges engagées » d'une demande d'acompte ne change pas dans toute future demande présentée, puisqu'il s'agit là de chiffres qui s'inscrivent dans une continuité chronologique.

Les vérificateurs ont toutefois été incapables d'opérer le rapprochement entre le total cumulatif de la demande d'acompte de la SRSRT, d'une part, et les chiffres du grand livre général et des états financiers vérifiés de la Société pour la période 1^{er} novembre 2001-31 mars 2003, d'autre part; il leur a fallu attendre pour cela la demande d'acompte du 14 avril 2004. De même, le total cumulatif de la période 1^{er} avril 2003-31 mars 2004 n'a pu être concilié avec les chiffres du grand livre général et des états vérifiés avant la demande d'acompte du 24 septembre 2004.

La SRSRT a donné une brève explication de sa demande du 14 avril 2004 : « Ces coûts comprennent la répartition des charges générales de la Société [TRADUCTION]. » Il reste que les vérificateurs ont jugé que cette explication ne suffisait pas à expliciter les redressements effectués et les changements de présentation apportés, car la Société n'expliquait pas comment ses charges étaient réparties entre les projets.

Les retards de correction des renseignements et le caractère insuffisant de l'explication des changements de présentation des demandes d'acompte ont amené les vérificateurs à conclure que la demande d'acompte de la SRSRT était inexacte lorsqu'elle a été produite. Il a fallu à la Société jusqu'à 12 mois pour corriger et redresser les totaux cumulatifs de ses demandes d'acompte.

3. Manque de permanence des méthodes de déclaration des données financières

La présentation de l'information financière devrait être permanente, de sorte que les données financières puissent aisément se comparer entre les périodes. L'examen des demandes d'acompte présentées par la SRSRT aux trois bailleurs de fonds gouvernementaux a révélé que des changements avaient été apportés à la présentation de l'information financière, d'où des difficultés d'analyse et de comparaison entre périodes des renseignements de ces demandes. Plus précisément, la SRSRT a déclaré des dépenses afférentes aux divers projets par type de frais dans toutes ses demandes antérieures au 14 janvier 2003. Elle a par la suite modifié la présentation des demandes pour déclarer les données financières uniquement au niveau des projets. Le 28 novembre 2003, elle est revenue à la présentation antérieure au 14 janvier 2003.

Elle a adopté une autre présentation le 14 avril 2004. Comme celle de la période 14 janvier-28 novembre 2003, cette nouvelle présentation ne ventile pas en détail les données financières dans un projet. Qui plus est, lorsque la SRSRT a produit sa demande d'acompte, elle a inclus les frais afférents au « projet de la Société » (qui compte parmi les cinq projets de l'accord de contribution) dans la catégorie des charges non réparties de la Société. Ainsi, le montant des frais du projet de la Société est sous-estimé de 3 millions et le montant des charges non réparties de la Société, surestimé d'autant.

En ce qui concerne les contrats passés avec des tiers, la SRSRT n'a pas de présentation établie pour les rapports d'étape trimestriels destinés aux trois bailleurs de fonds gouvernementaux. Elle a indiqué être sur le point de se doter d'une présentation officielle. Au moment de la vérification, l'information livrée comprenait les états financiers et les diaporamas par lesquels les responsables des finances communiquent les données financières au conseil d'administration.

Recommandations

L'accord de contribution devrait être ainsi modifié :

Recommandation n° 5 : *On devrait prévoir un état de déclaration des finances et des progrès semblable à l'annexe D du modèle d'accord de contribution (élaboré en 2004) de la SRSRT pour être sûr que toutes les parties comprennent ce que sont les dates d'exigibilité des divers rapports.*

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

Le modèle d'accord de contribution actuellement appliqué à CIC comporte un article 5 détaillé « Payments and Reporting » qui, élaboré conjointement avec la Direction générale des finances de CIC, s'aligne sur la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.

Le Secrétariat de l'IRSRT veillera à ce que la future version modifiée de l'accord relatif aux projets prioritaires, qui doit être établie d'ici le 31 mars 2006, comporte ce niveau de détail.

Recommandation n° 6 : *On devrait annexer à l'accord de contribution des modèles de formule de demande et de rapport d'étape. La SRSRT serait tenue d'appliquer ces modèles dans ses rapports financiers et ses rapports d'étape de manière à renseigner plus en détail sur l'utilisation des fonds et à mieux mettre en correspondance les données financières et les données d'avancement des projets.*

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

Le modèle d'accord de contribution actuellement appliqué à CIC comporte une annexe D « Quarterly and Annual Progress Report Guidelines for the Proponent » qui, élaborée conjointement avec les services financiers et juridiques de CIC, s'aligne sur la Politique du Conseil du Trésor sur les demandes de transfert.

On examinera l'accord de contribution de CIC pour l'IRSRT afin de juger s'il suffit d'améliorer l'annexe D du nouveau modèle d'accord de contribution ou s'il faut annexer à l'accord des formules de déclaration de trésorerie, de dépenses et d'état d'avancement.

Le Secrétariat de l'IRSRT veillera à ce que la future version modifiée de l'accord relatif aux projets prioritaires, qui sera établie d'ici le 31 mars 2006, comporte le niveau de détail requis.

Recommandation n° 7 : *L'accord de contribution devrait également exiger qu'on annexe copie du grand livre général de la SRSRT, au niveau récapitulatif des comptes, aux rapports financiers et aux rapports d'étape.*

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

Le modèle d'accord de contribution actuellement appliqué à CIC comporte un article 5 détaillé « Payments and Reporting » qui a été élaboré conjointement avec la Direction générale des finances de CIC. Plus précisément, cet article demande au bénéficiaire de produire un état financier provisoire de sa situation financière et de ses résultats avec l'ensemble des produits et des charges pour un projet, ce niveau de détail équivalant au fait de joindre le grand livre général à la formule de demande.

Le Secrétariat de l'IRSRT veillera à ce que la future version modifiée de l'accord de contribution relatif aux projets prioritaires, qui sera établie d'ici le 31 mars 2006, comporte ce niveau de détail.

Recommandation n° 8 : *On devrait décrire par écrit tout redressement de demandes d'acompte antérieures et l'expliquer dans un rapport présenté au Secrétariat à des fins d'examen.*

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

De nouvelles discussions auront lieu avec la SRSRT d'ici le 31 mars 2006 au sujet des redressements antérieurs. Le Secrétariat de l'IRSRT examinera la documentation nécessaire sur les acomptes et les redressements antérieurs. De plus, il a indiqué à la SRSRT que, lorsqu'un exercice est arrêté et clos, il demeure clos et ne peut être rouvert pour des corrections.

2.3 Pratique de passation de marchés

Les vérificateurs ont analysé la politique des marchés de la SRSRT, effectué des entrevues tant avec le gestionnaire des approvisionnements qu'avec le directeur de la planification et du financement et prélevé un échantillon de contrats pour pouvoir déterminer si la Société respectait les dispositions de l'accord de contribution.

À l'article 5.1 de cet accord conclu avec les trois bailleurs de fonds gouvernementaux, on stipule ce qui suit : « All contracts for the purchase of goods and services or construction contracts in excess of a total value of \$75,000 (2001 dollars) to be entered into by the TWRC or an Eligible Recipient, as the case may be, with a Third Party Contractor for the Implementation of any project shall be awarded following a competitive process ». Il reste que, dans des circonstances particulières, la politique des marchés de la Société permet à celle-ci de passer sans concours des contrats d'une valeur totale de plus de 75 000 \$.

Sur l'ensemble des contrats adjudgés depuis la création de la Société, les vérificateurs ont relevé 10 marchés d'une valeur totale de plus de 75 000 \$ qui ont été adjudgés sans concours. Les contrats en question ne représentent que 5 % de tous les marchés adjudgés, mais il s'agit de 32 % de leur valeur totale. En plus, pour l'ensemble des contrats adjudgés pendant la période visée, les vérificateurs ont constaté deux cas où la SRSRT avait acquis des biens et des services pour une valeur totale de plus de 75 000 \$ sans disposer d'un contrat en bonne et due forme avant de se mettre à recevoir les biens et services en question. À noter que ces contrats ont été passés une fois commencée la prestation des services et qu'ils comprenaient des dépenses engagées deux ans auparavant.

Recommandations

Recommandation n° 9 : *Le Ministère devrait soumettre à un examen et à une enquête les marchés d'une valeur de plus de 75 000 \$ qui ont été adjugés sans demande de soumissions en régime de concurrence.*

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

De nouvelles discussions auront lieu avec la SRSRT en vue d'obtenir une justification écrite de l'adjudication de marchés hors régime de concurrence. Toute enquête en suivi se fera d'ici le 31 mars 2006 et sera décrite au dossier du projet.

Recommandation n° 10 : *On sait que, dans des circonstances particulières, l'organisme pourrait avoir à passer des contrats de plus de 75 000 \$ avec des tiers, mais l'adjudication de ces marchés hors régime de concurrence n'est pas conforme à l'article 5.1 de l'accord de contribution. Le Ministère devrait donc modifier la clause 5.1 de cet accord pour obliger la SRSRT à obtenir son autorisation pour tout marché à passer hors régime de concurrence (sauf dans les circonstances définies par les règlements du Secrétariat du Conseil du Trésor en matière de passation de marchés).*

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

La clause relative aux procédures de passation de marchés est devenue l'article 12 du nouveau modèle d'accord de contribution. Le Secrétariat de l'IRSRT veillera à ce que cette clause figure d'ici le 31 mars 2006 dans l'accord de contribution relatif aux projets prioritaires. Il veillera aussi à ce qu'elle s'harmonise avec la politique de la SRSRT et à ce que la Société y adhère.

2.4 Autres observations

2.4.1 Déplacements

À l'heure actuelle, l'accord de contribution relatif aux projets prioritaires n'oblige pas la SRSRT à se conformer aux règles du gouvernement fédéral en matière de déplacements, qu'il s'agisse de la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages ou de la section décrivant les déplacements admissibles dans le Guide des opérations de subventions et contributions de RHDCC. Au moment de la vérification, la Société ne s'était pas dotée d'une politique interne sur les déplacements.

Pendant leur examen, les vérificateurs ont constaté que les dirigeants de la Société avaient fait plusieurs voyages à l'étranger. Ces frais de déplacement étaient considérés comme des frais admissibles en vertu de l'accord de contribution, mais ils n'étaient pas conformes au Guide des opérations de subventions et contributions de RHDCC, qui exige que tous les déplacements à l'étranger soient approuvés au préalable par le Secrétariat de l'IRSRT.

Recommandations

Recommandation n° 11 : *Le Secrétariat devrait examiner et faire enquête sur le caractère raisonnable des déplacements à l'étranger.*

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

De nouvelles discussions auront lieu avec la SRSRT pour qu'une justification écrite soit versée au dossier pour tous les déplacements à l'étranger. Toute enquête en suivi se fera d'ici le 31 mars 2006 et sera décrite au dossier du projet.

Recommandation n° 12 : *Le Secrétariat de l'IRSRT devrait modifier l'accord de contribution pour y définir les déplacements admissibles. La politique et les lignes directrices nouvelles devraient s'aligner sur la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages ainsi que sur le guide ministériel.*

Réponse de la direction par le Secrétariat de l'IRSRT

La SRSRT a reçu de la documentation au sujet de la politique du Conseil du Trésor concernant les voyages. La Société est en train de se doter d'une politique sur les déplacements. Dans la future version modifiée de l'accord de contribution relatif aux projets prioritaires, qui doit être établie d'ici le 31 mars 2006, il y aura une clause expliquant les déplacements admissibles.

3. CONCLUSION

Nous avons constaté que la Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto respectait l'ensemble des conditions et modalités de l'accord de contribution, la seule exception étant la clause 5.1. Voici dans leurs grandes lignes les constatations des vérificateurs :

- des paiements ont été effectués à l'égard de charges non réparties de la Société;
- il n'y a pas de définition claire des frais admissibles dans l'accord de contribution;
- des demandes d'acompte manquent;
- on a tardé à corriger les renseignements des demandes d'acompte;
- il y a un manque de permanence des méthodes de déclaration des données financières;
- des marchés ont été adjugés par une méthode non sanctionnée par l'accord de contribution.

Pour combler certaines des lacunes décelées, on devrait apporter les changements que nous recommandons à la version modifiée du 14 juin 2004 de l'accord de contribution.

Selon notre appréciation professionnelle, un nombre suffisant de procédures de vérification ont été appliquées et des éléments probants ont été recueillis à l'appui de l'exactitude des conclusions exposées dans le présent rapport. Les conclusions sont fondées sur une comparaison entre les situations telles qu'elles existaient et les critères de vérification.

Cette vérification interne a été effectuée en conformité avec le Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor et les normes pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes.

Conclusion du Secrétariat de l'IRSRT

Le Secrétariat de l'IRSRT prend acte des observations présentées et se déclare d'accord avec les constatations; il s'est doté d'un plan d'action pour donner suite aux recommandations des vérificateurs. La vérification a aidé à reconnaître les secteurs à améliorer pour la gestion et l'exécution du programme, mais il convient de noter qu'une foule de questions soulevées par les vérificateurs étaient déjà en voie d'être résolues par le Secrétariat grâce à la surveillance qu'il exerce constamment sur l'accord de contribution. Celui-ci a commencé à jouer ce rôle lorsqu'il faisait partie de Transports Canada. Il a continué à cheminer dans cette voie à RHDCC et le travail se poursuit à CIC.

Quoiqu'un immense travail ait été réalisé, la SRSRT a encore à mûrir comme organisme. Un défi pour elle a été de comprendre et de satisfaire les besoins parfois rivaux des trois paliers de gouvernement, chacun d'eux ayant ses propres exigences en matière de gestion financière. Un autre grand sujet d'intérêt pour la Société a été le rôle de sa structure de régie et la façon optimale pour elle d'accomplir le mandat de l'organisme par rapport aux trois bailleurs de fonds gouvernementaux.

Le Secrétariat de l'IRSRT s'engage à collaborer avec les bailleurs de fonds aux paliers provincial et municipal et avec la SRSRT pour donner suite aux recommandations des vérificateurs et ainsi améliorer l'exécution du programme et renforcer la gestion des fonds publics. La possibilité existe aussi que les futures vérifications soient administrées conjointement par les trois bailleurs de fonds gouvernementaux.

ANNEXE A

Réponses et observations générales du Secrétariat de l'IRSRT

Outre les commentaires figurant à la *section 1.1 Renseignements généraux*, le Secrétariat de l'IRSRT fait les observations suivantes :

Renseignements généraux sur l'Initiative de revitalisation du secteur riverain de Toronto (IRSRT)

En mars 2000, le gouvernement du Canada, la province de l'Ontario et la ville de Toronto (qui sont les trois bailleurs de fonds gouvernementaux) ont annoncé conjointement qu'ils allaient appuyer la création d'une Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto (SRSRT) pour la surveillance et la direction des travaux de réaménagement du secteur riverain de cette agglomération. Chaque gouvernement a engagé 500 millions de dollars dans ce projet de revitalisation.

Rôle et formation de la SRSRT

Il n'y a pas que ce que dit la section « Renseignements généraux » sur le rôle et la formation de la SRSRT, puisque celle-ci continue à grandir depuis février 2002 pour répondre aux besoins de revitalisation de ce secteur riverain. Il lui a fallu notamment embaucher du personnel dans les domaines des finances et de la gestion de projets. Divers facteurs indiquent qu'elle s'engage vraiment dans la voie d'un contrôle efficace des projets :

- mise au point par un expert-conseil de l'extérieur d'une matrice des risques et d'un plan de prise en charge de ces risques pour la Société;
- mise en place d'une fonction de vérification interne;
- création du Comité de vérification et d'évaluation au niveau du conseil d'administration;
- création d'un comité interne de gestion des finances et des risques;
- désignation d'un vérificateur externe.

Gestion de l'initiative par le gouvernement fédéral

Le Secrétariat de l'IRSRT est chargé des politiques à élaborer et du programme à gérer et à surveiller au nom du gouvernement fédéral. Il est également responsable des affaires courantes et de la coordination avec les bailleurs de fonds et les autres intervenants pour la conception, le financement et la réalisation des projets relevant de l'IRSRT. Cet organe faisait d'abord partie de Transports Canada, mais il est ensuite passé par décret à RHDCC, puis à CIC. À l'heure actuelle, il dispose de 10,8 ETP au total, ce qui comprend les services intégrés de soutien, et il renforce son personnel depuis juillet 2004.

Création d'outils de gestion de programme

Le Secrétariat de l'IRSRT a fait de nets progrès depuis le début de cette initiative, d'abord à Transports Canada et ensuite à RHDCC et à CIC, dans sa volonté de consolider le régime de gestion de programme de l'IRSRT.

Il a soumis à un vaste examen tous ses systèmes de gestion de programme. Ainsi, il a mis en place divers mécanismes propres à améliorer la reddition de comptes et à renforcer la gestion. Les lignes directrices en question ont été approuvées par la haute direction de RHDCC et communiquées à la SRSRT en janvier 2005. Les mécanismes en question consistent notamment en l'adoption respectivement de règles uniformes d'élaboration et d'examen de propositions, de lignes directrices en matière de finances et de rapports et d'un modèle général d'accord de contribution, le but étant de garantir le bon contrôle des divers projets.

Depuis qu'il est passé à CIC, le Secrétariat a travaillé de près avec les services financiers et juridiques de ce ministère pour encore améliorer les modèles d'accord de contribution de l'IRSRT. À diverses réunions tenues avec la SRSRT, il a été question des directives sur les voyages, de l'accord de contribution, des rapports financiers, des exigences de la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert et du devoir général de diligence et de prudence dans la gestion de ces accords.

Les trois paliers de gouvernement ont conjointement à répondre des fonds dépensés dans les projets de l'IRSRT. À l'instigation du Secrétariat au niveau fédéral et avec l'assentiment du Comité directeur intergouvernemental (CDI), les partenaires ont accepté de charger expressément un « Groupe de travail sur les opérations » de veiller à la saine gestion de programme des accords de contribution de l'IRSRT dans le sens même des buts et des objectifs généraux de cette initiative. Cet organe, qui comprend du personnel de programme des trois paliers de gouvernement, a pour mandat :

- de gérer les accords de contribution, ce qui comprend les activités, les budgets, les prévisions et les rapports d'étape des projets;
- de veiller à ce que ces accords s'alignent sur les lois applicables et les politiques du Conseil du Trésor et des ministères compétents;
- de coordonner les activités de vérification et d'évaluation de l'initiative;
- de servir de tribune à la mise en commun de l'information et des pratiques exemplaires;
- de faire des recommandations et de donner des conseils au CDI selon les besoins;
- de veiller à ce que la gestion des projets de l'IRSRT se fasse dans une optique stratégique.

ANNEXE B

État des montants demandés et vérifiés

| Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto | | | | | | |
|--|-------------------------------------|-------------------------------|---|-----------------------|--------------------------|-------------------------------|
| État récapitulatif des montants demandés et vérifiés | | | | | | |
| pour la période du 1 ^{er} novembre 2001 au 31 mars 2004 | | | | | | |
| Type de dépenses | « PROJETS PRIORITAIRES » | | | | « PROJET DE LA SOCIÉTÉ » | Montants demandés et vérifiés |
| | Front St. Extension and Interchange | Union Station Second Platform | Naturalization and Flood Protection For The Lower Don River | Portlands Preparation | | |
| <i>Bénéficiaire admissible</i> | | | | | | |
| Gestion de projets | - | - | - | - | - | - |
| EE, conception, assainissement, travaux publics | - | - | 477 913 | 15 350 | - | 493 263 |
| Construction | - | - | - | 266 464 | - | 266 464 |
| Acquisition de biens-fonds | 12 970 540 | - | - | - | - | 12 970 540 |
| Autres | 2 530 004 | 1 589 367 | 80 903 | 1 163 505 | - | 5 363 779 |
| | 15 500 544 | 1 589 367 | 558 816 | 1 445 319 | - | 19 094 046 |
| <i>Frais de la SRSRT</i> | | | | | | |
| Gestionnaire de programme | 764 365 | 307 118 | 125 500 | 1 797 406 | 742 738 | 3 737 127 |
| Frais juridiques | 142 179 | 19 667 | 38 141 | 125 726 | 156 608 | 482 321 |
| Experts-conseils à contrat | 9 950 | - | - | 868 262 | 1 561 527 | 2 439 739 |
| Communications | 10 012 | - | 1 000 | 11 030 | 198 573 | 220 615 |
| Réunions publiques | - | - | - | 9 322 | 77 245 | 86 567 |
| Frais de bureau | 707 | - | - | 458 | 9 497 | 10 662 |
| TPS, frais irrécouvrables | 31 419 | 83 163 | 11 537 | 246 721 | 210 427 | 583 267 |
| Charges de la Société | 2 323 831 | 228 475 | 87 735 | 468 598 | 43 386 | 3 152 025 |
| | 3 282 463 | 638 423 | 263 913 | 3 527 523 | 3 000 001 | 10 712 323 |
| Frais totaux | 18 783 007 | 2 227 790 | 822 729 | 4 972 842 | 3 000 001 | 29 806 369 |
| Part du gouvernement du Canada (1/3) | | | | | | 9 935 456 |

ANNEXE C

État des dépenses totales, incluses ou non, dans la vérification de la SRSRT

| Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto | | | | | | |
|--|--|----------------------------------|---|----------------------------------|--|----------------------------------|
| État récapitulatif des dépenses, vérifiables ou non, | | | | | | |
| pour la période du 1 ^{er} novembre 2001 au 31 mars 2004 | | | | | | |
| | Du 1 ^{er} novembre 2001 au 31 mars 2003 | | Du 1 ^{er} avril 2003 au 31 mars 2004 | | Du 1 ^{er} novembre 2001 au 31 mars 2004 | |
| | Dépenses | Pourcentage des dépenses totales | Dépenses | Pourcentage des dépenses totales | Dépenses | Pourcentage des dépenses totales |
| DÉPENSES VÉRIFIABLES | | | | | | |
| « Projets prioritaires » | | | | | | |
| Front Street Extension and Interchange | 4 869 793 | 41 % | 13 913 214 | 42 % | 18 783 007 | 42 % |
| Union Station Second Platform | 381 601 | 3 % | 1 846 189 | 6 % | 2 227 790 | 5 % |
| Naturalization and Flood Protection for the Lower Don River | 154 887 | 1 % | 667 842 | 2 % | 822 729 | 2 % |
| Portlands Preparation | 754 924 | 6 % | 4 217 918 | 13 % | 4 972 842 | 11 % |
| Total partiel, « projets prioritaires » | 6 161 205 | 51 % | 20 645 163 | 62 % | 26 806 368 | 59 % |
| « Projet de la Société » | 3 000 001 | 25 % | - | 0 % | 3 000 001 | 7 % |
| DÉPENSES VÉRIFIABLES TOTALES | 9 161 206 | 76 % | 20 645 163 | 62 % | 29 806 369 | 66 % |
| DÉPENSES NON VÉRIFIABLES | | | | | | |
| Autres projets – projets de base | - | 0 % | 8 501 578 | 26 % | 8 501 578 | 19 % |
| Charges non réparties de la Société | 2 856 968 | 24 % | 3 900 776 | 12 % | 6 757 744 | 15 % |
| DÉPENSES NON VÉRIFIABLES TOTALES | 2 856 968 | 24 % | 12 402 354 | 38 % | 15 259 322 | 34 % |
| DÉPENSES TOTALES | 12 018 174 | 100 % | 33 047 517 | 100 % | 45 065 691 | 100 % |