
**Direction générale de
l'examen de programmes**

Review Branch

**RAPPORT DE LA VÉRIFICATION
DE L'INITIATIVE DES PROJETS PILOTES DU PARTENARIAT
RURAL CANADIEN**

FÉVRIER 2002



Agriculture et
Agroalimentaire Canada

Agriculture and
Agri-Food Canada

Canada

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
1.0 CONCLUSIONS GÉNÉRALES	1
2.0 OBJECTIFS, PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE DE LA VÉRIFICATION ..	3
3.0 CONTEXTE	4
4.0 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	6
4.1 Évaluation et approbation des projets	6
4.2 Gestion du risque	9
4.3 Accords de contribution	10
4.4 Reddition de comptes du programme	10
4.5 Contrôle des paiements de contributions	12
4.6 Mesure du rendement	14
ANNEXE 1 Dépenses annuelles et montants reportés	16

Direction générale de l'examen des programmes
Édifice Sir-John-Carling
930, avenue Carling
Ottawa (Ontario)
K1A 0C5
(613) 759-6503
<http://www.agr.gc.ca/review/frbmain.html>

1.0 CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Nous avons conclu que le Secrétariat rural administre essentiellement le volet « projet pilote » de l'Initiative du Partenariat rural canadien (PRC) conformément aux modalités approuvées ainsi qu'à la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transferts. L'exécution du volet « projet pilote » a considérablement changé depuis ses débuts et la direction s'est bien adaptée à ces changements.

Au cours des deux dernières années, l'équipe de direction du Secrétariat rural a mis en œuvre des contrôles opérationnels et financiers pour choisir des projets pilotes et en approuver le financement, pour autoriser et traiter des paiements et pour communiquer régulièrement à la direction l'information sur les finances et le programme. On peut ainsi assurer avec plus de confiance que les propositions de projets pilotes sont traitées d'une façon homogène et équitable et que les projets les plus méritants sont financés.

Il reste des points à améliorer.

Le processus de sélection et d'approbation est rigoureux, mais sa durée explique pourquoi une partie importante du financement des projets approuvés est reportée d'une année à l'autre. Historiquement, l'approbation définitive des projets pilotes est accordée en septembre/octobre ou plus tard, ce qui laisse environ six mois ou moins pour terminer le projet avant la fin de l'exercice financier.

L'existence d'un régime de vérification efficace est un élément important du cadre de contrôle de gestion pour les programmes de transfert. À l'époque de la vérification, la direction n'avait ni élaboré ni mis en œuvre un cadre de gestion du risque en bonne et due forme, comprenant une stratégie de vérification des bénéficiaires de financement sous forme de contributions.

Le Secrétariat rural, à titre de ministère de financement, a délégué à d'autres ministères son pouvoir de dépenser tout en conservant la responsabilité complète de l'exécution du programme dans la première ronde et dans la première partie de la deuxième ronde. Il n'existe aucun mécanisme au Secrétariat rural pour surveiller l'efficacité et le caractère adéquat des contrôles ni pour vérifier l'existence de documents justificatifs des dépenses faites par d'autres ministères fédéraux. Le Secrétariat rural a pris des mesures pour rendre des comptes des fonds transférés à Développement des ressources humaines Canada (DRHC) ainsi que pour tous les autres fonds transférés à d'autres ministères fédéraux dans les première et deuxième rondes.

On a mis en place un cadre d'évaluation du rendement dans la troisième ronde afin de déterminer si les projets pilotes livraient les résultats attendus. On a fait une évaluation de la première ronde et on a pris des mesures pour entreprendre une évaluation des deuxième,

troisième et quatrième rondes. Les objectifs du programme sont des énoncés généraux qui fournissent aux intéressés l'orientation et une idée de la portée de l'Initiative. Toutefois, pour opérationnaliser ces énoncés, les ministères doivent les récrire sous la forme de résultats et de produits attendus ce qui permettra aux intéressés de déterminer, entre autres, l'effet du financement sur les bénéficiaires et si un projet a réussi à contribuer aux résultats attendus du programme et aux objectifs de l'Initiative. De plus, le regroupement des mesures de rendement fournira un outil fondamental pour déterminer l'orientation stratégique du volet « projet pilote » du Partenariat rural canadien.

2.0 OBJECTIFS, PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE DE LA VÉRIFICATION

Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer si :

- l'Initiative des projets pilotes du PRC est administrée conformément aux modalités du programme approuvées par le Conseil du Trésor;
- l'Initiative des projets pilotes du PRC est administrée conformément à la politique du Conseil du Trésor (CT) pour les paiements de transferts, s'il y a lieu;
- le Secrétariat rural a élaboré et mis en œuvre un cadre de contrôle de gestion efficace pour l'Initiative comprenant :
 - < des pratiques de gestion du risque saines;
 - < des contrôles adéquats des dépenses de contributions;
 - < des renseignements fiables pour prendre des décisions et établir des rapports.

Portée

Nous avons exécuté notre vérification d'août à décembre 2001. Elle a consisté en des entretiens avec des membres clés du personnel de l'Initiative des projets pilotes du PRC ainsi qu'avec d'autres agents assurant un soutien fonctionnel au programme. Nous nous sommes surtout concentrés sur le volet « projet pilote » du PRC puisqu'il représente 60 % du financement accordé. Une évaluation de programme a été exécutée simultanément sur les cinq autres volets. Nous avons examiné un échantillon représentatif de projets pilotes des exercices 1998-1999 jusqu'à 2001-2002 inclusivement afin de valider la conformité aux exigences du CT et de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et d'évaluer le cadre de gestion du PRC. Nous avons aussi examiné les politiques, systèmes, procédures, dossiers, rapports et autres documents pertinents.

Méthodologie

La méthodologie comprend les éléments suivants :

- examen de renseignements généraux et de documents du programme;
- analyse des contrôles internes et des processus de gestion;
- entretiens avec des membres clés du personnel;
- sondages de projets pilotes échantillonnés au besoin.

3.0 CONTEXTE

Introduction

L'Initiative du PRC a reçu l'approbation du Cabinet en 1998. L'Initiative est destinée à renforcer l'engagement du gouvernement du Canada envers les Canadiens ruraux. On a attribué au PRC 20 millions de dollars pour une période de quatre ans, de 1998-1999 à 2001-2002. Il s'agit d'une collaboration de 29 ministères et organismes fédéraux travaillant avec d'autres paliers de gouvernement, des organisations non gouvernementales et le secteur privé. La coordination horizontale des activités des ministères et organismes vise à améliorer l'efficacité globale et à offrir un meilleur niveau de service aux Canadiens des régions rurales et éloignées. Le groupe de travail interministériel composé de représentants de 29 ministères et organismes fédéraux est l'organe principal chargé de coordonner le travail du gouvernement du Canada sur les questions relatives au développement rural. Le PRC est aussi présent au plan local par l'intermédiaire des équipes rurales, composées de représentants fédéraux et provinciaux et dans certains cas, de citoyens privés, dans chaque province et territoire.

L'Initiative du PRC poursuit deux objectifs : exécuter un programme de contributions au plan local par son volet des projets pilotes; et assurer la coordination stratégique des programmes et politiques de l'État au plan national.

L'Initiative est administrée par le Secrétariat rural, situé à Agriculture et Agroalimentaire Canada. Le secrétaire d'État (Développement rural) (Initiative fédérale de développement économique du Nord de l'Ontario) assure la direction et la coordination globales du PRC.

L'Initiative comprend deux phases : la phase I s'est déroulée au cours de l'exercice 1998-1999 et s'est concentrée sur un dialogue pancanadien avec des résidents ruraux et sur des projets pilotes dans les régions. La deuxième phase s'est déroulée dans les trois années subséquentes, 1999-2000 à 2001-2002, la plus grande partie du financement (environ 60 %) étant destinée aux projets pilotes.

Les **projets pilotes** complètent les initiatives existantes d'autres ministères et ils représentent des partenariats dans les collectivités rurales d'un océan à l'autre. Les projets pilotes ont pour objet d'aider les promoteurs à réaliser leurs objectifs locaux et d'aider les projets à soutenir le développement communautaire local.

L'Initiative des projets pilotes du PRC est destinée à encourager des partenaires à s'unir pour expérimenter des approches originales, innovatrices qui complètent clairement les activités courantes.

Les projets pilotes du PRC sont destinés à :

- favoriser l'autonomie par la réalisation de solutions créatives durables n'entraînant pas une dépendance permanente à l'égard de l'aide fédérale;
- faire preuve d'innovation par l'essai de nouvelles approches ou de nouveaux modèles de développement rural qui n'existent pas ailleurs à l'heure actuelle;
- montrer qu'ils ont une incidence au plan local et qu'ils ont l'appui de la collectivité en recourant, entre autres, à des réseaux ruraux existants pour accroître la participation des gens de la base au développement communautaire;
- tenir compte d'au moins un des onze domaines prioritaires adoptés par le gouvernement après consultation des citoyens ruraux et aller de pair avec le développement durable;
- adopter une approche multipartite comprenant un système à contributions partagées avec d'autres ministères fédéraux, et d'autres partenaires, comme une province, le secteur privé ou une ONG, la préférence étant accordée aux projets ayant la possibilité d'être appliqués largement dans d'autres collectivités à travers le Canada.

Au cours de la première ronde et de la première moitié de la deuxième ronde, les projets pilotes ont été administrés par d'autres ministères fédéraux. Pour la deuxième moitié de la deuxième ronde et les rondes subséquentes, le Secrétariat rural a assumé le contrôle direct de la surveillance et du financement des projets pilotes de manière à exercer une autorité directe sur les contributions.

De 1998-1999 à 2001-2002 (rondes 1 à 4), on a approuvé 321 projets pilotes. Le total des dépenses estimatives engagées en vertu des projets approuvés est de 11 672 000 \$ et les montants reportés, de 7 371 000 \$.

Voir l'annexe 1 des détails des dépenses annuelles et des montants reportés.

4.0 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Évaluation et approbation des projets

L'approbation de projets qui satisfont aux critères d'admissibilité et pour lesquels on a vérifié la capacité de gestion et la capacité financière des demandeurs constitue un mécanisme de contrôle essentiel de l'exercice d'une diligence raisonnable. Nous avons constaté qu'un processus d'examen approfondi est en place pour aider la direction du programme à faire en sorte que les projets les plus méritants obtiennent le financement nécessaire.

Nous décrivons les éléments principaux du processus dans les paragraphes ci-dessous.

Les agents de programme évaluent l'admissibilité des projets au moyen d'une formule standard. Les propositions admissibles sont ensuite transmises aux équipes rurales qui les étudient et les classent par priorité selon les critères d'évaluation. On transmet ensuite ces projets au gestionnaire du programme qui vérifie l'intégralité de l'information avant de les transmettre au Comité consultatif de sélection, un groupe indépendant de Canadiens ruraux qui se réunissent annuellement pour étudier les projets et les recommander à l'attention du secrétaire d'État (Développement rural) (Initiative fédérale de développement économique du Nord de l'Ontario) pour approbation. Le sous-ministre délégué reçoit aussi une liste de toutes les propositions pour examen et contestation avant qu'on envoie les propositions recommandées au secrétaire d'État (Développement rural) (Initiative fédérale de développement économique du Nord de l'Ontario). Les demandeurs sont avisés par écrit des décisions définitives.

On trouve sur le site Web du Secrétariat rural les lignes directrices de l'Initiative des projets pilotes du PRC à l'intention des demandeurs potentiels. Les lignes directrices fournissent les coordonnées de personnes-ressources à l'Administration centrale et dans les régions ainsi que des instructions détaillées des listes de vérification à suivre pour remplir une demande.

La direction a aussi établi un guide des procédures de l'Initiative des projets pilotes du PRC et l'a distribué au personnel du Secrétariat rural à l'Administration centrale et dans les régions. On y décrit les processus et les responsabilités des personnes concernées dans tous les aspects du processus des projets pilotes ainsi que les politiques, listes de vérification, échelles de cotation et instructions destinées aux membres du personnel participant au processus d'approbation.

La direction du programme a aussi mis en œuvre un éventail de mécanismes de contrôle, entre autres :

Dates limites de présentation - Le Secrétariat rural reçoit des demandes de façon annuelle, le 30 avril de l'exercice visé étant fixé comme date limite. Les demandeurs désireux de présenter une proposition doivent se conformer aux procédures applicables aux projets pilotes. On examine les propositions afin de déterminer si :

- **le projet est admissible** - Les projets pilotes doivent proposer des solutions communautaires visant à aider à améliorer la qualité de vie des Canadiens ruraux et les projets doivent être exécutés dans un régime de partenariat;
- **le projet vise des domaines prioritaires pertinents** - Chaque projet doit tenir compte d'au moins un des onze domaines prioritaires recensés dans le cadre du Dialogue rural du Partenariat rural canadien;
- **le niveau de financement demandé correspond aux limites établies** - Le financement accordé par le Partenariat rural canadien ne dépasse pas habituellement le tiers (33 %) de l'ensemble des coûts du projet et ne dépassera pas généralement 50 000 \$ (100 000 \$ était le maximum fixé pour les première et deuxième rondes);
- **les critères d'évaluation particuliers sont respectés** - On évalue la proposition d'après une série de critères qui comprennent l'innovation, la démonstration d'une incidence au plan local, la capacité de tenir compte des domaines prioritaires et l'existence d'une approche multipartite, incluant des contributions partagées;
- **un cadre d'évaluation** est inclus.

Le processus d'examen et d'approbation (diligence raisonnable) en place constitue un contrôle efficace pour déterminer si les demandeurs sont capables de s'acquitter des obligations que l'accord de contribution leur impose.

Un examen de dossiers représentatifs provenant de chacune des quatre rondes appuie la conclusion que le processus fonctionne comme prévu. Les critères d'évaluation des propositions de projets sont décrits, communiqués, compris et appliqués de façon systématique par le personnel du programme. Les projets approuvés sont fondés sur les modalités approuvées par le Conseil du Trésor et sur les lignes directrices opérationnelles approuvées par le ministère de l'AAC et le secrétaire d'État (Développement rural) (Initiative fédérale de développement économique du Nord de l'Ontario). Malgré les aspects positifs du processus d'approbation, des domaines restent à améliorer, notamment :

- **Report des fonds** - Le processus d'examen et d'approbation long a contribué à la nécessité de reporter des fonds des projets pilotes d'une année à l'autre. Il faut reporter les fonds du PRC lorsque les fonds du Conseil du Trésor attribués à des projets pilotes ne sont pas dépensés au cours de l'exercice pour lequel les fonds ont été attribués. On a dû reporter 7 371 000 \$ pour les rondes 1 à 4. La présentation numéro 827233 au

Conseil du Trésor demandait qu'au lieu d'exiger l'approbation explicite du ministre des Finances, le report de tout fonds non dépensé du Partenariat rural canadien dans un exercice donné soit assujéti aux règles régulières applicables aux crédits ministériels lors de la mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR). Essentiellement, il n'est pas garanti que les fonds reportés seront disponibles dans l'exercice suivant. Jusqu'ici, le Conseil du Trésor a approuvé le report des fonds. Cependant, les fonds non dépensés représentent une responsabilité potentielle du Ministère si le Conseil du Trésor refusait son approbation. Par exemple, le Secrétariat rural a demandé le report de 1,6 million de dollars de contributions sur l'exercice 2002-2003 ce que le Conseil du Trésor a refusé.

- **Lettres d'engagement** - Conformément aux lignes directrices du programme, des lettres d'engagement des partenaires doivent être annexées aux propositions. Le respect de cette exigence n'était pas toujours évident dans l'échantillon de dossiers étudiés. Lors du contrôle de la qualité, l'agent de programme doit veiller à obtenir les documents avant de signer les accords de contributions. Cela engendre des retards.
- **Formules** - Des formules (listes de vérification, formules d'examen, etc.) remplies par les personnes s'occupant du processus d'examen montrent bien que les propositions de projets reçues sont toutes évaluées et que les recommandations relatives au financement sont documentées. On avait créé ces formules pour garantir qu'on tient compte de tous les points pertinents lorsqu'on évalue les demandeurs et pour fournir un outil nécessaire pour la gestion du risque et la prise de décisions éclairées. Nous avons constaté que les formules préparées par les équipes rurales ne sont pas toujours remplies et dans certains cas, elles ne le sont que partiellement.
- **Documents justificatifs** - Les dossiers nous ont généralement fourni un portrait clair du processus d'approbation. Cependant, dans un cas, le dossier ne renfermait pas les documents justificatifs. Plus particulièrement, les équipes rurales et le comité consultatif de sélection avaient recommandé l'approbation d'un projet à un niveau de financement de 25 000 \$ et pourtant, le projet a été approuvé à hauteur de 50 000 \$. Le dossier ne renfermait aucun document justificatif pour expliquer le changement.

Recommandation

1. *La direction du programme doit revoir le processus d'approbation actuel pour le simplifier et le rendre plus opportun de manière à prévenir le report de fonds, sans nuire à l'exercice d'une diligence raisonnable. Elle doit aussi veiller à ce qu'on respecte les procédures d'approbation, plus particulièrement :*
 - *qu'on annexe les lettres d'engagement aux propositions de projets;*
 - *que les équipes rurales remplissent correctement les formules;*
 - *qu'on conserve au dossier les documents justificatifs pour chaque étape du processus d'approbation.*

Réponse de la gestion : L'Initiative des projets pilotes était un programme de quatre ans s'inscrivant dans le PRC. L'exercice 2001-2002 était la dernière année. Les gestionnaires règlent actuellement les détails d'un nouveau programme de financement dans le cadre du PRC. Ce nouveau programme tirera parti des connaissances acquises au cours de l'Initiative des projets pilotes et mettra en place un processus de réception et d'examen des demandes qui réduira les délais entre la réception des demandes et les décisions en matière de financement tout en préservant l'exercice d'une diligence raisonnable. Les vérificateurs soulignent que la nécessité de reporter des fonds est imputable au long processus d'examen et d'approbation. C'est là une raison, mais il faudrait souligner une autre raison, soit le fait qu'on accepte des demandes au début de l'année de financement ce qui laisse moins d'un an pour dépenser les fonds. Les gestionnaires recommanderont que les futurs programmes pluriannuels soient structurés de manière à prévoir le cycle de réception des demandes et de financement des projets.

Les remarques ci-dessous concernent les trois points secondaires.

- Les lignes directrices du programme stipulent que les lettres d'engagement doivent être annexées aux propositions. Dans la pratique, à cause du calendrier d'approbation des programmes partenaires qui coïncidait souvent avec celui de notre processus, il était souvent impossible au demandeur de joindre une lettre d'engagement à sa demande. Nous reconnaissons que l'obtention des lettres engendre des délais pour signer l'accord de contribution et, par conséquent, pour l'exécuter. Pour le nouveau programme, nous examinerons des solutions et les nouvelles procédures comprendront des mesures appropriées.
- La rédaction de formules d'examen pour le nouveau programme de financement est en cours, comprenant des instructions détaillées et une politique relative à l'application de cette pratique dans l'examen des propositions.
- On versera des documents aux dossiers pour toutes les étapes du processus d'examen.

4.2 Gestion du risque

La détermination des risques d'un programme est essentielle à sa saine gestion. La direction du programme a recensé ces risques et on a mis en œuvre quelques contrôles pour l'Initiative du PRC. Des procédures de gestion de risques particuliers s'appliquent aux étapes de l'approbation et de la surveillance des projets. La direction du Secrétariat rural nous a toutefois appris qu'aucun régime de vérification en bonne et due forme n'a été mis au point et qu'aucune vérification des bénéficiaires de contributions n'a eu lieu.

Recommandation

2. *La direction du programme doit élaborer une stratégie de gestion du risque ainsi qu'un régime de vérification des bénéficiaires de contributions.*

Réponse de la gestion : On est en voie d'élaborer une stratégie de vérification qui comprendra une sélection de projets à vérifier fondée sur le risque. La classification d'un nouveau poste chargé de ces questions est en cours. Les mesures de dotation débuteront bientôt.

4.3 Accords de contributions

Nous avons choisi un échantillon représentatif d'accords de contributions afin de déterminer si les accords protègent bien les intérêts de la Couronne et s'ils sont compatibles avec la nouvelle politique du CT pour les paiements de transferts.

Notre examen n'a révélé aucune exception. Les Services juridiques ont étudié le modèle d'accord de contributions utilisé. De plus, on verse au dossier les accords signés par le bénéficiaire et le directeur général pour chaque projet. Les accords de contributions renferment une description des conditions financières et non financières et des résultats attendus.

4.4 Reddition de comptes du programme

Le Secrétariat rural a viré des fonds à d'autres ministères fédéraux par l'intermédiaire du compte d'attente d'autres ministères fédéraux pour les première et deuxième rondes de l'Initiative du PRC. Le Secrétariat rural a conclu en tant qu'entité de financement des protocoles d'entente avec ces ministères pour qu'ils fassent des paiements en son nom. Selon ces ententes, le Secrétariat rural a délégué son pouvoir de dépenser tout en restant entièrement comptable des ressources attribuées et de leur utilisation. Le Secrétariat rural a cessé ces pratiques à mi-chemin de la deuxième ronde et pour les troisième et quatrième rondes, il a exercé intégralement un contrôle direct de l'administration des projets pilotes dans le cadre de l'initiative du PRC et il a directement conclu des accords de contributions avec les bénéficiaires. Peu importe le mécanisme de prestation employé, la responsabilité de l'exécution du programme revenait au Secrétariat rural.

La politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transferts dit que le paiement d'une contribution est conditionnel à l'exécution et que le bénéficiaire d'une contribution doit satisfaire aux modalités particulières de l'accord avant qu'un paiement soit versé. Le bénéficiaire doit aussi rendre compte de l'utilisation des fonds et faire rapport des résultats réels pour obtenir remboursement des dépenses admissibles. De plus, le bénéficiaire doit déclarer tous les fonds reçus de toute provenance pour un projet donné.

Les risques augmentent lorsque des ministères utilisent des tiers pour administrer, gérer ou exécuter un programme et il faut mettre en place des contrôles de manière à exercer une diligence raisonnable.

Nous avons examiné des projets pilotes financés dans les première et deuxième rondes. Sauf pour ce qui concerne Développement des ressources Canada, nous n'avons trouvé aucune indication qu'un accord avait été conclu entre le ministère responsable et le bénéficiaire, ni qu'une comptabilité finale avait été faite pour garantir que tous les fonds virés au ministère responsable ont été justifiés ou que le bénéficiaire avait engagé des dépenses légitimes et avait satisfait aux modalités approuvées de l'Initiative du PRC.

Nous avons remarqué que les protocoles d'entente variaient grandement quant à l'étendue et au niveau de détail des rapports de projet exigés. Même si les protocoles d'entente précisaient l'objet, la responsabilité et les attentes des ministères, aucune disposition ne traitait de la surveillance et de la validation des activités ni des dépenses de la tierce partie. Dans un nombre limité des protocoles d'entente échantillonnés, nous avons constaté l'absence de dispositions fondamentales relatives à l'établissement de rapports et à la surveillance, notamment :

- l'accès du ministère aux documents et aux installations de la tierce partie (le bénéficiaire initial) et des bénéficiaires ultimes;
- l'exigence que la tierce partie contrôle ou vérifie toutes les sources de soutien financier;
- la communication de vérifications des documents du programme et des documents d'évaluation du rendement.

Un régime de contrôle (vérifications des bénéficiaires, visites sur place, demandes de renseignements) assorti d'exigences détaillées dans les protocoles d'entente aurait réduit les incohérences en matière de rapports sur les projets. La direction du programme a déjà pris des mesures correctives pour donner suite aux constatations ci-dessus.

Recommandation

3. *La direction du programme doit parachever son initiative visant à vérifier si toutes les sommes dépensées pour les projets pilotes sont convenablement justifiées.*

Réponse de la gestion : Le Secrétariat rural se livre actuellement un vaste exercice visant à examiner tous les dossiers des projets des première et deuxième rondes par rapport à des listes de vérification normalisées et à collecter les documents ou les dossiers de projets manquants qui proviennent des autres ministères qui les ont conservés dans leurs archives. On dressera une liste de tous les documents impossibles à récupérer, mais jusqu'à présent, les démarches ont été très fructueuses.

4.5 Contrôle des paiements de contributions

Nous avons constitué un échantillon représentatif d'accords de contributions afin de déterminer si les versements ont été vérifiés et approuvés conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et si on a conservé des documents convenables pour justifier les dépenses de projets admissibles.

Au début d'un projet, les bénéficiaires sont tenus de présenter des prévisions de trésorerie détaillées pour leurs projets respectifs. Les avances ou les demandes de remboursement ainsi que les documents justificatifs sont acheminés au Secrétariat rural à Ottawa pour vérification plus approfondie par le Service des finances du Secrétariat rural. Après approbation, on les entre dans le système financier du Ministère (SATURNE). On entre aussi les détails des dépenses dans une base de données Excel que le Service des finances du Secrétariat rural tient à des fins d'établissement de rapports de gestion.

L'agent des finances prépare un rapprochement des dépenses lorsque le bénéficiaire demande des avances ou le remboursement de dépenses. Le rapprochement constitue un contrôle important pour vérifier que le financement ne dépasse pas le montant approuvé et que les dépenses engagées visent des activités admissibles. Au départ, on retenait 10 % de la contribution totale jusqu'à l'achèvement du projet et la présentation du rapport final. De plus, les documents justifiant les dépenses pouvaient être présentés à la fin du projet à l'intérieur du rapport final. Après consultation avec la Direction générale de la gestion intégrée, on a établi de nouvelles procédures pour deux raisons. Premièrement, le fait de permettre aux bénéficiaires de présenter tous leurs reçus de dépenses à la fin du projet exposait le Secrétariat rural à un risque considérable si ces pièces justificatives devaient poser problème et deuxièmement, les bénéficiaires estimaient que la retenue de 10 % était trop substantielle au début du projet au moment où les coûts de lancement sont souvent élevés. Les bénéficiaires peuvent maintenant obtenir une avance fondée sur leurs besoins de liquidités, mais ils ne peuvent obtenir une deuxième avance avant de soumettre au Secrétariat rural les documents justificatifs de la première avance. Le gestionnaire des finances contrôle les dépenses de manière à ne pas décaisser plus de 90 % du montant approuvé, et la retenue de 10 % est versée lorsque le projet est terminé et que le gestionnaire du programme a reçu le rapport final et l'a approuvé. Par ailleurs, les nouvelles procédures ont élargi les responsabilités des agents de programme dans les régions. Ils participent aux activités de vérification des paiements de manière à faciliter et à accélérer le paiement des contributions à l'administration centrale.

Le rapprochement des dépenses que le gestionnaire des finances exécute au moyen d'une feuille de calcul Excel constitue un contrôle financier efficace. Les rapprochements mensuels entre Saturne et la base de données Excel représentent un autre contrôle efficace qui vise à détecter des écarts et à prendre rapidement des mesures pour les régler.

En général, nous avons constaté que les dépenses sont bien analysées et qu'on obtient les approbations nécessaires avant d'autoriser les paiements. Nous avons toutefois relevé quelques exceptions, plus particulièrement :

- il semble que les bénéficiaires ne comprennent pas clairement ce qui constitue des documents de paie ou des reçus convenables;
- les états des mouvements de la trésorerie ne sont pas toujours remplis correctement. Par exemple : un état des mouvements de la trésorerie montrait des dépenses de voyage de 1 732,50 \$ x 4 trimestres (6 930 \$) et pourtant, 4 000 \$ est le montant admissible pour des activités relatives à des voyages. Les bénéficiaires sont censés non seulement présenter l'état des mouvements de la trésorerie pour les montants budgétisés, mais aussi présenter les dépenses réelles après qu'elles ont été engagées;
- il n'y a aucune procédure pour déterminer s'il y a cumul de l'aide accordée aux bénéficiaires une fois que le projet est en cours, sauf l'exigence de le signaler dans le rapport final.

Recommandations

La direction du programme doit :

4. *faire en sorte que les dépenses de projets sont toutes étayées par les factures originales et d'autres documents et qu'on les conserve au dossier s'il y a lieu pour confirmer leur authenticité;*

Réponse de la gestion : Les procédures seront modifiées pour exiger que les bénéficiaires présentent une copie originale ou certifiée de toutes factures ou autres documents. Ces documents seront conservés dans le dossier du projet. La stratégie de vérification axée sur le risque tiendra aussi compte des situations où les documents originaux ne sont pas disponibles.

5. *communiquer clairement aux bénéficiaires le genre de documents justificatifs acceptables, notamment des procédures de documentation de la trésorerie;*

Réponse de la gestion : On examinera les instructions relatives aux documents de trésorerie, que le bénéficiaire doit remplir, pour évaluer la clarté du langage employé et on y apportera des modifications au besoin. Les agents de programme continueront de travailler avec les bénéficiaires pour préparer ces documents, entre autres. Par ailleurs, les documents de référence destinés aux agents de programme et aux bénéficiaires feront l'objet d'un examen pour faire en sorte que les exigences sont bien comprises.

6. *valider les demandes de remboursement et contrôler le cumul de l'aide par la mise en œuvre de la recommandation 2 (régime de vérification des bénéficiaires de contributions).*

Réponse de la gestion : L'accord de contribution comprend un énoncé (paragraphe 6.23 et 6.25 du modèle) qui oblige le bénéficiaire à nous informer de toutes modifications de ses

partenaires financiers. On rappellera cette exigence aux bénéficiaires lorsqu'ils présenteront leurs demandes d'avances ou de remboursements. Toute modification sera consignée au dossier. La stratégie de vérification axée sur le risque (discutée dans la recommandation 3) prendra aussi ce point en considération.

Le paragraphe 6.23 dit qu'il incombe au bénéficiaire de fournir à AAC un état de toutes les contributions gouvernementales et non gouvernementales à ce projet, notamment les contributions non financières, appuyé par un calendrier des dates, des activités et des coûts, certifié par l'agent principal ou un agent mandaté du bénéficiaire. De plus, le promoteur ne doit pas recevoir du PRC des fonds qui porteraient le financement total reçu à plus de 100 % du total des coûts du projet.

Le paragraphe 6.25 dit qu'il incombe au bénéficiaire d'informer AAC de toute modification touchant les partenariats, les contributions de partenaires ou une redistribution des fonds du PRC supérieure à 33 % ou 1 000 \$ par activité financée décrite dans l'annexe 2 (l'annexe 2 est le relevé de la situation budgétaire).

4.6 Mesure du rendement

Un cadre de gestion et de responsabilisation axées sur les résultats facilite la mesure du rendement et l'établissement de rapports réguliers des résultats. Afin d'évaluer l'efficacité du programme, on a établi un cadre et des mesures d'évaluation du rendement pour l'Initiative des projets pilotes du PRC d'après le modèle employé au Fonds canadien d'adaptation et de développement rural (FCADR).

Les bénéficiaires de soutien financier pour des projets pilotes sont tenus de présenter un rapport de projet final et une évaluation dans le cadre des exigences du programme. L'évaluation du bénéficiaire fait partie de l'accord de contribution et résume les résultats attendus à la fin du projet. Le gestionnaire du programme à l'Administration centrale compare le rapport final aux résultats attendus et aux objectifs du projet. Le gestionnaire du programme approuve ensuite le rapport final si les résultats attendus ont été effectivement livrés comme prévu. On collecte de l'information sur les résultats des projets individuels, mais cette information n'est pas compilée ni employée pour rendre compte du rendement du programme en temps opportun. Cette lacune est encore plus capitale compte tenu que l'un des objectifs des projets pilotes est que les bénéficiaires deviennent autonomes et appliquent les connaissances acquises dans l'Initiative des projets pilotes. L'évaluation du rendement du programme reste un défi pour la plupart des programmes mais c'est un outil nécessaire pour déterminer si le programme obtient des résultats quantifiables et s'il faut rediriger l'orientation stratégique du programme.

Recommandation

7. *On doit renforcer le cadre de gestion et de responsabilisation axées sur les résultats pour l'Initiative des projets pilotes du PRC afin de savoir si le programme réalise ses objectifs. La direction du programme doit utiliser les lignes directrices fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour garantir que le cadre en place est adéquat et donne les résultats voulus.*

Réponse de la gestion : L'Initiative des projets pilotes était un programme de quatre ans dans le cadre du PRC qui prenait fin dans l'exercice 2001-2002. La gestion règle actuellement les détails d'un nouveau programme de financement en vertu du PRC. On a mis au point un cadre de gestion et de responsabilisation axées sur les résultats pour ce nouveau programme qu'on a présenté au Conseil du Trésor pour approbation.

ANNEXE 1**Dépenses annuelles et montants reportés**

Projets pilotes du PRC	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	Total
Dépenses réelles / estimatives (en milliers de dollars)	2 476 \$	1 709 \$	2 887 \$	3 000 \$	1 600 \$	11 672 \$
Montants reportés	771 \$	1 600 \$	2 500 \$	2 500 \$	0 \$	7 371 \$