

Chapitre 11

**Développement des ressources
humaines Canada**

Les subventions et les contributions

Table des matières

	Page
Points saillants	11-9
Introduction	11-11
Les subventions et les contributions figurent parmi les moyens utilisés par le gouvernement fédéral pour atteindre les grands objectifs de la politique publique	11-11
Lacunes persistantes dans la gestion des programmes de subventions et de contributions au sein de l'administration fédérale	11-11
Les problèmes qu'éprouve DRHC à gérer ses programmes de subventions et de contributions se sont aggravés au cours des années 1990	11-13
Le Ministère mettait l'accent sur le service plutôt que sur le contrôle	11-14
La vérification interne menée par le Ministère en 1999 a beaucoup retenu l'attention du public et des parlementaires	11-15
Objet de la vérification	11-16
Partie I — Observations et recommandations	11-18
La vérification interne est un outil essentiel pour les gestionnaires	11-18
Peu de mesures correctives ont été prises à l'issue des vérifications internes antérieures	11-18
Vérification interne de 1999	11-19
Fortes indications de problèmes graves et généralisés	11-19
Notre vérification de quatre programmes	11-20
Nous nous attendions à ce que certaines normes minimales soient respectées dans la gestion de tous les projets	11-20
Nos travaux de vérification nous ont permis de confirmer les constatations formulées dans le cadre de la vérification interne de 1999 et d'examiner d'autres éléments	11-21
Progrès dans la mise en œuvre du Plan d'action	11-22
Le Plan d'action en six points	11-22
La direction en place est déterminée à prendre les mesures correctives requises	11-22
Les engagements pris dans le plan d'action sont respectés	11-23
La Direction nationale du contrôle de la performance a été mise sur pied et est opérationnelle	11-23
Le Ministère a examiné la totalité des 17 000 dossiers actifs	11-23
Le Ministère a commencé à produire des rapports sur les progrès réalisés	11-24
Le Ministère a désigné 37 projets comme nécessitant un suivi plus poussé	11-25
L'examen de suivi fait état de pratiques administratives médiocres et décrit leurs conséquences	11-25
Les rapports sur les 37 projets problématiques étaient centrés sur les trop-payés	11-27
Le Ministère planifie d'examiner les dossiers inactifs, mais les résultats d'un tel examen ne sont pas encore disponibles	11-27
Mesures correctives autres que celles prises dans le cadre du Plan d'action en six points	11-27
Notre vérification a fait ressortir des problèmes dépassant le cadre de la vérification interne de 1999	11-28
Nécessité d'améliorer la façon dont sont opérationnalisés les objectifs de la politique sociale globale	11-28
Établissement de plans pour préciser les visées des programmes	11-29
Nécessité d'améliorer la gestion des subventions et des contributions axée sur les résultats	11-30
Nécessité d'assurer l'égalité d'accès aux programmes	11-31

	Page
Nécessité d'améliorer la gestion et le contrôle des projets	11-32
Mesures prises pour améliorer la sélection et l'approbation des projets	11-32
Mesures prises pour régler les problèmes de gestion et de contrôle financiers	11-33
Mesures pertinentes prises pour donner les outils et le soutien voulus au personnel	11-33
D'autres travaux devront être faits pour préciser les ressources requises pour la prestation des programmes	11-34
Nécessité de remanier les systèmes d'information	11-35
Obligation de rendre compte des programmes	11-35
Le rôle des élus	11-36
Mesures pour consolider l'obligation de rendre compte de la gestion des programmes	11-36
Un effort soutenu devra être déployé pour établir l'approche améliorée	11-37
Partie II — Les quatre programmes vérifiés	11-45
Introduction	11-45
Notre vérification porte sur une période qui s'est déroulée avant que le Ministère prenne des mesures correctives	11-45
L'échantillonnage a permis de tirer des conclusions valables sur chaque programme vérifié	11-45
Fonds transitoire pour la création d'emplois et Fonds du Canada pour la création d'emplois	11-47
Description des programmes	11-47
Caractéristiques des programmes	11-47
La désignation des secteurs admissibles a posé des difficultés dans le cadre du FTCE	11-48
La désignation des secteurs admissibles a été plus systématique dans le cadre du FCCE	11-49
Certains aspects des programmes ont été difficiles à appliquer	11-51
L'égalité d'accès à ces programmes n'était pas assurée	11-52
Sélection et approbation des projets	11-52
Il manquait des renseignements clés dans beaucoup de propositions	11-52
Nous avons relevé plusieurs lacunes dans l'évaluation des projets	11-52
L'approbation ne reposait pas toujours sur une information pertinente	11-53
Gestion et contrôle financiers	11-54
Il manquait des renseignements clés dans de nombreux accords de contribution	11-54
Les paiements et les avances ont souvent été mal gérés	11-54
Le suivi des projets était insuffisant	11-57
Résultats des projets	11-57
L'information sur les résultats des projets est inadéquate	11-57
Mesure de l'efficacité et rapports	11-59
Une évaluation préliminaire du FTCE a été réalisée en 1998; l'évaluation prévue pour 2000 n'a pas été faite	11-59
Limites de l'évaluation de 1998	11-59
La méthode d'évaluation a donné lieu à une surestimation de l'effet différentiel du Programme sur la création d'emplois	11-60
Nous n'avons pas pu confirmer l'efficacité du Programme	11-60
Commentaires de clôture	11-61
Jeunes stagiaires Canada	11-62
Description du Programme	11-62

	Page
Caractéristiques du Programme	11-63
L'application des critères d'admissibilité varie grandement	11-63
L'information contenue dans les documents de promotion est insuffisante	11-64
Sélection et approbation des projets	11-65
Insuffisance de motifs justifiant la sélection et l'approbation des projets	11-65
Lacunes dans le processus d'approbation des projets	11-66
Gestion et contrôle financiers	11-66
Manque d'uniformité dans les accords de contribution	11-66
Lacunes dans la gestion financière des petits et des grands projets	11-67
Le suivi des activités et le contrôle financier n'étaient pas rigoureux et systématiques	11-68
Résultats des projets	11-69
Insuffisance de l'information sur les résultats en regard des objectifs	11-69
Mesure de l'efficacité et rapports	11-69
Une évaluation réalisée récemment montre certains résultats positifs	11-69
Questions soulevées au niveau local	11-70
Commentaires de clôture	11-72
Mesures visant à combler les lacunes	11-72
Partenariats pour le développement social	11-73
Description du Programme	11-73
Caractéristiques du Programme	11-73
Les raisons expliquant le choix entre une subvention et une contribution ne sont pas claires	11-74
Le soutien opérationnel offert aux agents de projets est insuffisant	11-74
Les objectifs du Programme ne sont pas définis en termes de résultats	11-75
La promotion du Programme n'est pas structurée	11-75
Contributions — Sélection et approbation des projets	11-76
Propositions inadéquates pour près du tiers des projets	11-76
Aucune trace d'évaluation pour la plupart des projets	11-76
Contributions — Gestion et contrôle financiers	11-76
Souvent, il manquait des renseignements clés dans des accords de contribution	11-76
Lacunes dans le traitement des paiements et des avances	11-77
Suivi inadéquat des projets	11-77
Contributions — Résultats des projets	11-77
L'information sur les résultats était insuffisante pour la moitié des projets	11-77
Subventions — Sélection et approbation des projets	11-78
Les propositions n'ont pas été évaluées dans tous les cas	11-78
Absence de justification pour recommander l'approbation des projets	11-78
Subventions — Gestion et contrôle financiers	11-78
Les paiements de subventions ont été versés suivant les règles	11-78
Il faut améliorer les examens effectués pour vérifier le maintien de l'admissibilité	11-78
Mesure de l'efficacité et rapports	11-78
Le Programme n'a pas été évalué	11-78
Commentaires de clôture	11-79
Les mesures correctives comblent les lacunes	11-79

	Page
Initiative des partenariats sectoriels	11-80
Description du Programme	11-80
Caractéristiques du Programme	11-81
Certains volets d'activités ont des objectifs et des critères clairs, mais d'autres non	11-81
Sélection et approbation des projets	11-82
Les propositions de projet ne sont pas bien documentées	11-82
Évaluations manquantes ou inadéquates	11-82
Les critères d'admissibilité sont appliqués de façon approximative	11-83
Approbations sans autorisation et approbations sans justification écrite	11-83
Gestion et contrôle financiers	11-84
Renseignements essentiels souvent absents des accords de contribution	11-84
Modifications rarement apportées de façon adéquate	11-84
Les avances n'ont pas toujours été traitées comme il se doit	11-84
Non-respect des modalités des accords de contribution	11-84
Contrôle financier inadéquat	11-87
Résultats des projets	11-88
Résultats des projets non consignés au dossier	11-88
Mesure de l'efficacité et rapports	11-88
Le Ministère a pris certaines mesures en réponse à une évaluation de 1997	11-88
Commentaires de clôture	11-89
Mesures correctives pour combler les lacunes	11-89
Conclusion	11-91
À propos de la vérification	11-95
Pièces	
11.1 Gamme des services de base de DRHC et ressources budgétées, 2000-2001	11-12
11.2 Plan d'action en six points	11-22
11.3 Cinq critères essentiels applicables aux paiements	11-24
11.4 Dépenses prévues et dépenses réelles — Fonds transitoire pour la création d'emplois et Fonds du Canada pour la création d'emplois	11-48
11.5 Projets types financés par le Fonds transitoire pour la création d'emplois et le Fonds du Canada pour la création d'emplois	11-49
11.6 Éléments clés des programmes du Fonds transitoire pour la création d'emplois et du Fonds du Canada pour la création d'emplois	11-50
11.7 Aucun emploi durable direct créé — St. Martins Beautification Society Inc. (Nouveau-Brunswick)	11-53
11.8 Projet terminé avant la signature de l'accord de contribution — Jerseyman's Island Cod Farm (Terre-Neuve)	11-53
11.9 Approbations non fondées sur les procédures établies	11-55
11.10 Avance non réglée — Tube FAB Ltd — Machine Products Division — (Île-du-Prince-Édouard)	11-57
11.11 Fonds transitoire pour la création d'emplois — Dépenses mensuelles	11-58
11.12 Jeunes stagiaires Canada — Dépenses	11-62
11.13 Jeunes stagiaires Canada — Exemples de projets	11-63
11.14 Jeunes stagiaires Canada — Éléments clés	11-64

	Page
11.15 Manque de conformité avec les objectifs du Programme — UBI Soft Divertissements Inc., Montréal (Québec)	11-65
11.16 Approbation non fondée sur les procédures établies — Le Brott Music Festival de 1999, Hamilton (Ontario)	11-67
11.17 Jeunes stagiaires Canada — Dépenses mensuelles	11-68
11.18 Information sur les résultats — Projets de haute valeur	11-70
11.19 Initiative des partenariats sectoriels — Volets d'activités	11-80
11.20 Paiements de dépenses engagées avant ou après la période de financement	11-86
11.21 Contrôle financier sur place de trois projets ayant bénéficié des contributions les plus élevées	11-87



Développement des ressources humaines Canada

Les subventions et les contributions

Points saillants

11.1 Au cours de notre vérification, nous avons examiné quatre des programmes de subventions et de contributions qui faisaient partie de la vérification interne de 1999 de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Nous avons conclu qu'il y avait des lacunes généralisées au chapitre des cadres de contrôle de gestion des quatre programmes. Nos constatations, qui s'appliquaient à la période se terminant en décembre 1999, confirment celles de la vérification interne de 1999 et vont plus loin. Nous avons notamment relevé des transgressions des autorisations applicables, des paiements effectués de manière inappropriée, un contrôle très restreint des finances et des activités, et des approbations non fondées sur les procédures établies.

11.2 Souvent, les résultats visés par les projets n'étaient pas définis en termes mesurables. Et même lorsque c'était le cas (comme pour le programme Jeunes stagiaires Canada), les résultats n'étaient pas mesurés systématiquement, ce qui empêchait les gestionnaires d'obtenir les renseignements requis pour concevoir des modifications utiles et de disposer des données nécessaires à leur reddition de comptes. Ces programmes avaient fait l'objet d'une certaine évaluation. À la suite de l'évaluation de l'Initiative des partenariats sectoriels et du Fonds transitoire pour la création d'emplois, ces programmes ont subi quelques modifications. Toutefois, nous n'avons pas pu appuyer les constatations du Ministère sur l'efficacité du Fonds transitoire pour la création d'emplois.

11.3 En examinant les 37 dossiers « problématiques » identifiés aux fins de suivi par sa vérification interne, le Ministère n'a relevé que quelques cas où il était possible de recouvrer des fonds auprès des promoteurs de projet, parce que la plupart des paiements erronés étaient attribuables à des pratiques inappropriées des employés du Ministère. Bon nombre de ces pratiques ne sont pas acceptables – aller de l'avant sans les approbations requises, s'appuyer sur des contrats verbaux et rembourser des dépenses non admissibles, par exemple. La communication, par DRHC, des résultats de l'examen était centrée sur les trop-payés et fournissait peu d'information sur les problèmes décelés.

11.4 Les gestionnaires actuels de DRHC se sont engagés à régler les sérieuses faiblesses du cadre de contrôle de gestion qu'avaient signalées la vérification interne et notre vérification pour la période se terminant en décembre 1999. DRHC a planifié et mis en œuvre des mesures correctives en réponse aux problèmes relevés dans le cadre de sa vérification interne de 1999. Les mesures et les plans mis en place visent eux aussi à corriger les lacunes que nous avons cernées dans notre vérification.

11.5 Le Ministère a fait des progrès satisfaisants dans la concrétisation des engagements pris dans son Plan d'action en six points annoncé en février 2000. La direction travaille à améliorer les outils et les mesures de soutien mis à la disposition des employés afin qu'ils puissent mieux s'acquitter de leurs tâches. On travaille également à d'autres initiatives visant à étendre ou à compléter le plan d'action initial.

11.6 Pour concrétiser le profond changement systémique visé par les plans d'action, la direction de DRHC ne devra pas relâcher ses efforts ni son attention. En plus des mesures correctives déjà prises, le Ministère devra faire en sorte que l'effort extraordinaire déployé aujourd'hui devienne son mode de fonctionnement de demain et, pour cela, il devra modifier radicalement son approche quotidienne pour la prestation des subventions et des contributions. Les gestionnaires et les employés du Ministère doivent continuer de centrer leur attention sur les aspects fondamentaux du contrôle. Des normes minimales de contrôle doivent être mises en place pour tous les

projets. Toutefois, le temps et les efforts à consacrer à l'examen et à l'évaluation des propositions, au suivi des progrès, à l'évaluation du rendement et à l'analyse des résultats devraient varier selon l'importance des fonds fédéraux en cause et des risques associés au projet.

11.7 DRHC a mis en place un système novateur de suivi du rendement — un système qui permet de noter les améliorations apportées à la gestion et à l'administration des subventions et des contributions. Le suivi continu du rendement et la vérification interne sont des outils essentiels pour l'évaluation des améliorations apportées au cadre de contrôle de gestion.

Contexte et autres observations

11.8 DRHC a consacré en 1999–2000 environ trois milliards de dollars à des subventions et à des contributions à verser pour des programmes, par exemple, de création d'emplois ou d'emploi des jeunes, ainsi que pour des prestations d'emploi et des mesures de soutien. Nous avons examiné en détail 4 des quelque 40 programmes de subventions et de contributions discrétionnaires offerts par DRHC : le Fonds transitoire pour la création d'emplois et le programme qui l'a remplacé, le Fonds du Canada pour la création d'emplois, Jeunes stagiaires Canada, le Programme de partenariats pour le développement social et l'Initiative des partenariats sectoriels.

11.9 Les problèmes qu'éprouve DRHC à gérer ses subventions et ses contributions se sont aggravés au cours des années 1990; des vérifications menées à la fin des années 1990 révèlent la persistance de problèmes déjà cernés. Une vérification interne menée en 1991 et le suivi effectué en 1994 n'ont donné lieu qu'à très peu de mesures correctives. La direction s'employait alors en priorité à mettre en œuvre d'importantes initiatives d'orientation de la politique et à améliorer le service offert; on n'a pas insisté suffisamment sur le maintien des contrôles essentiels dans un contexte de réduction de la bureaucratie et d'amélioration du service.

11.10 Il faut faire encore plus pour déterminer quelles sont les ressources nécessaires pour administrer les programmes de subventions et de contributions. Les plans et les mesures correctives du Ministère visent à renforcer la capacité d'exécution des programmes en donnant aux employés un soutien, une formation, des outils et des systèmes appropriés. DRHC prend également des dispositions pour recruter des employés aux niveaux correspondant à ses besoins. Le Ministère prévoit analyser la charge de travail pour s'assurer que les ressources en place sont suffisantes.

11.11 Pour les programmes que nous avons vérifiés, des renseignements généraux avaient été diffusés afin que les gens puissent en connaître l'existence. Le plus souvent, la promotion de ces programmes se faisait de façon passive et, dans le cas de certains programmes offerts au niveau local, elle variait considérablement selon la région ou le bureau responsable. L'information n'était pas toujours diffusée de manière à favoriser l'égalité d'accès aux programmes.

Le présent chapitre présente une réponse globale du Ministère et des réponses à chacune de nos recommandations.

DRHC a réagi positivement à nos constatations et à nos recommandations. Le Ministère affirme qu'il continuera de progresser au même rythme pour ce qui est de la réalisation des engagements présentés dans son plan d'action et des engagements liés à des initiatives connexes.

Introduction

Les subventions et les contributions figurent parmi les moyens utilisés par le gouvernement fédéral pour atteindre les grands objectifs de la politique publique

11.12 Le gouvernement dispose de divers moyens pour réaliser les objectifs de sa politique publique, notamment des lois et des règlements, la diffusion d'information et de conseils, et des paiements de transfert à des particuliers, à des organisations et à d'autres paliers de gouvernement. Les paiements de transfert consentis à des particuliers et à des organisations sont habituellement effectués sous forme de subventions ou de contributions.

11.13 Ce sont les exigences imposées aux ministères et aux bénéficiaires qui distinguent les contributions des subventions. Ces dernières sont en effet versées sans condition. Si un particulier ou une organisation satisfait aux critères d'admissibilité à une subvention, celle-ci peut lui être versée sans qu'il ait à remplir aucune autre condition. À l'opposé, les contributions sont des paiements de transfert assujettis à des conditions de réalisation établies dans un accord de contribution. Pendant toute la période visée par l'accord, le bénéficiaire doit pouvoir montrer qu'il satisfait à ces conditions de réalisation s'il veut être remboursé pour certains coûts engagés. Le gouvernement peut vérifier la façon dont les bénéficiaires utilisent les contributions, alors qu'aucune vérification n'est requise dans le cas des subventions. En raison du niveau moindre de responsabilisation qu'elles exigent, les subventions ne devraient être réservées qu'aux seuls cas où l'on peut démontrer qu'il convient de procéder à des transferts inconditionnels.

11.14 Les programmes prévoyant le versement de subventions ou de contributions peuvent inclure des dépenses législatives ou votées. Les dépenses

législatives sont celles qui sont autorisées de façon permanente par des lois du Parlement en place ou d'un Parlement antérieur, et qui n'exigent donc pas une approbation parlementaire annuelle. Les dépenses votées sont celles pour lesquelles une autorisation parlementaire est demandée chaque année au moyen d'une *Loi de crédits*.

11.15 Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a administré des dépenses d'environ 60 milliards de dollars en 1999–2000 — au titre de paiements de transfert pour la majeure partie. Il s'agissait dans la plupart des cas de subventions législatives comme les prestations du Régime de pensions du Canada, les paiements de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti en vertu de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, et les prestations d'assurance-emploi versées en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. DRHC a consacré environ trois de ces milliards de dollars à des subventions et contributions votées, à verser pour des programmes visant la création d'emplois et l'emploi des jeunes notamment, ainsi que pour les prestations d'emploi et les mesures de soutien prévues à la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Les principaux secteurs de service du Ministère et les ressources prévues au budget de 2000–2001 sont décrits à la pièce 11.1.

Lacunes persistantes dans la gestion des programmes de subventions et de contributions au sein de l'administration fédérale

11.16 Les vérifications que nous avons menées dans différents ministères depuis plus de deux décennies nous ont permis de détecter des lacunes persistantes au chapitre de la gestion des programmes de subventions et de contributions discrétionnaires. Ces déficiences allaient de problèmes associés au non-respect des autorisations de programme et des autorisations législatives jusqu'à des lacunes dans la conception des

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a consacré en 1999-2000 environ trois milliards de dollars à des subventions et à des contributions à verser pour des programmes, par exemple, de création d'emplois ou d'emploi des jeunes, ainsi que pour des prestations d'emploi et des mesures de soutien.

programmes, la gestion et le contrôle financiers, et l'évaluation et la communication des résultats.

11.17 DRHC est né en 1993 de la fusion de cinq ministères ou d'importantes parties de ceux-ci notamment les programmes d'emploi de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada qui ont servi de base à l'établissement d'une structure pancanadienne pour la mise en œuvre des programmes du nouveau ministère. Bon nombre des programmes de subventions et de contributions actuellement offerts par DRHC sont issus de ces programmes reliés à l'emploi et au marché du travail. Au cours de vérifications antérieures auprès d'Emploi et Immigration Canada et de DRHC, nous avons relevé une grande partie des lacunes signalées récemment au

chapitre de la gestion des subventions et des contributions. Ainsi par exemple :

- En 1983, notre vérification auprès d'Emploi et Immigration Canada nous a amenés à conclure que les projets de création d'emplois étaient sélectionnés conformément aux objectifs et aux critères des programmes, mais que l'insuffisance du contrôle exercé posait le risque que soient effectués des paiements non admissibles en vertu des accords de contribution conclus.
- En 1986, nous avons conclu que les procédures administratives normales n'avaient pas été suivies pour l'un des deux programmes de création d'emplois que nous avons vérifiés. En outre, peu de mesures avaient été mises en place pour assurer que les objectifs des projets et du programme seraient atteints. C'étaient

Pièce 11.1

Gamme des services de base de DRHC et ressources budgétées, 2000-2001

Services de base	Ressources		Fournir aux Canadiens et aux Canadiennes
	Financières (en millions de \$)	ETP*	
Sécurité du revenu	44 090	3 587	La durabilité des programmes de la sécurité du revenu pour les personnes âgées, les personnes handicapées et leurs enfants, les survivants et les migrants.
Prestations du revenu d'assurance-emploi	10 117	7 623	Un soutien du revenu temporaire aux travailleurs sans emploi admissibles, ou aux personnes qui se trouvent hors du marché du travail pour cause de maternité ou de responsabilités parentales, ou en raison d'une maladie. Confiance en l'intégrité financière du Programme d'assurance-emploi.
Investissement dans les ressources humaines	5 328	3 379	Un marché du travail efficace et efficient.
Travail	160	673	Un milieu de travail sécuritaire, juste, stable et productif.
Services ministériels et Soutien en matière de prestation de services	628	5 406	Une infrastructure ministérielle permettant d'offrir des services efficaces et efficients. Un recouvrement rapide des sommes dues à l'État. Une administration et une gestion financière saines des subventions et des contributions.
Total	60 323	20 668	

Source : Rapport sur les plans et priorités, DRHC, Partie III du *Budget des dépenses*, 2000-2001

*Équivalent temps plein

surtout les ministres et les députés, plutôt que les fonctionnaires, qui s'occupaient de solliciter des propositions et de sélectionner les projets. L'autre programme était mieux conçu, mais notre vérification a tout de même révélé que, dans bien des cas, le financement de projets ou d'entreprises avait été approuvé à partir d'évaluations irréalistes de leur viabilité à long terme. De plus, on n'avait pas consenti les efforts suffisants pour créer les emplois permanents recherchés dans les objectifs du programme.

- Dans son rapport de 1992, le vérificateur général a noté qu'Emploi et Immigration Canada ne pouvait pas sélectionner les projets selon leur mérite en raison des objectifs de projet plutôt vagues établis pour divers programmes liés à l'emploi et à cause de la définition imprécise des besoins et des priorités des marchés du travail locaux. En outre, le Ministère ne satisfaisait pas à ses propres normes minimales pour le contrôle financier et le suivi des activités.

- Nous avons rédigé notre rapport de 1999 sur les composantes de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) qui étaient gérées par DRHC, en nous appuyant sur le travail du Bureau de la vérification interne du Ministère. Ces données ne nous permettaient pas de fournir l'assurance que toutes les contributions versées dans le cadre de LSPA avaient été utilisées aux fins des objectifs établis.

11.18 En plus de celles que nous avons menées, des vérifications internes réalisées par DRHC et par Emploi et Immigration Canada ont fait ressortir d'importantes lacunes au chapitre de la gestion des programmes de subventions et de contributions :

- Une vérification menée en 1991 par Emploi et Immigration Canada a permis de consigner des problèmes considérables sur le plan des mesures de contrôle, du suivi et des pratiques financières. Selon les vérificateurs, il ne faisait aucun doute

qu'une faiblesse persistante des mesures de contrôle allait augmenter les risques de mauvaise gestion découlant de négligences, d'abus, voire de fraudes.

- Un suivi effectué en 1994 a révélé que d'importantes recommandations formulées dans le rapport de vérification interne de 1991 n'avaient pas été mises en œuvre, en tout ou en partie. Les mesures de contrôle et de suivi ne se voyaient toujours pas accorder l'importance qu'elles requéraient et ce, même dans le cas de projets complexes de haute valeur.

- En 1998, le Bureau de vérification interne de DRHC a effectué une vérification des subventions et des contributions versées dans le cadre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. Cette vérification a permis de relever d'importantes lacunes dans toutes les étapes que comporte le cycle de vie des projets. Ainsi, un examen des dossiers de projet a mis au jour des déficiences importantes dans la gestion, le suivi et le contrôle des accords de contribution.

- Pour sa vérification de 1999 sur les subventions et les contributions, le Bureau de vérification interne a examiné 459 dossiers de projet provenant d'un large éventail de programmes de subventions et de contributions du DRHC. La vérification a révélé des lacunes systémiques dans la gestion des subventions et des contributions par le Ministère, y compris de nombreuses faiblesses sur le plan du contrôle.

Les problèmes qu'éprouve DRHC à gérer ses programmes de subventions et de contributions se sont aggravés au cours des années 1990

11.19 Pour gérer efficacement les subventions et les contributions, il faut se soucier des caractéristiques des programmes, fournir au personnel les outils et la formation dont il a besoin et se doter de l'effectif requis pour assurer la prestation des programmes. Les cadres supérieurs et les organismes centraux du

Des résultats des vérifications internes et de notre propre travail, il ressort que les problèmes de capacité s'étaient aggravés.

gouvernement doivent voir à ce que l'on dispose des ressources requises pour assurer la réalisation des différents volets de ces programmes : politiques, opérations, gestion et contrôle financiers — et de voir également à ce qu'il soit dûment rendu compte de tout cela.

11.20 Dès les années 1980, nos vérifications ont permis de relever des problèmes dans la gestion des subventions et des contributions. Nous avons alors noté des faiblesses dans les caractéristiques de certains programmes et dans la gestion de certaines étapes du cycle de vie des projets. Il arrivait par exemple que l'on n'accorde pas assez d'importance aux mesures de contrôle et de suivi. Les premières vérifications des programmes de subventions et de contributions reliés à l'emploi ont fait ressortir la nécessité de doter l'effectif du nombre requis de personnes compétentes afin d'assurer la prestation du programme et la nécessité de trouver un juste équilibre entre l'offre de services aux collectivités et la mise en place des mécanismes de contrôle et de reddition de comptes nécessaires.

11.21 Des résultats des vérifications internes et de notre propre travail, il ressort que les problèmes de capacité s'étaient aggravés en raison de nombreux facteurs, y compris la priorité accordée à d'autres grands dossiers, les réorganisations et les réductions de personnel, ainsi que le point de vue voulant que les mesures de contrôle soient de moindre importance. Non seulement les vérifications menées à la fin des années 1990 ont-elles démontré la persistance des problèmes antérieurs, mais elles ont aussi révélé des problèmes systémiques touchant tous les programmes de subventions et de contributions du Ministère et s'étalant sur tout le cycle de vie des projets.

Le Ministère mettait l'accent sur le service plutôt que sur le contrôle

11.22 Après la création de DRHC en 1993, la direction a concentré ses efforts sur la mise en place du nouveau ministère, la gestion de l'Examen des programmes et la révision de nombreux programmes importants relevant du Ministère, y compris l'Assurance-emploi et le Régime de pensions du Canada.

11.23 Le Ministère a connu plusieurs changements au niveau de sa direction, suivis de compressions budgétaires et de réductions des effectifs dans le cadre de l'Examen des programmes, et certaines de ses responsabilités ont été transférées aux provinces en vertu d'Ententes sur le développement du marché du travail. Les employés de tous les échelons s'efforçaient d'abord et avant tout d'améliorer les services offerts. En avril 2000, nous avons noté, dans notre rapport de vérification sur la qualité des services offerts par DRHC au niveau local, que le Ministère avait pris de nombreuses initiatives pour améliorer son service à la clientèle, y compris la mise en place d'un nouveau réseau de prestation de services.

11.24 Du milieu jusqu'à la fin des années 1990, le Ministère a mis l'accent sur la réduction de la bureaucratie, l'habilitation des employés des points de service et l'intensification de la délégation de pouvoirs dans le cadre de ses initiatives « Vers l'élimination des obstacles ». Il y a eu également élaboration d'un cadre redditionnel axé sur les résultats et élaboration de programmes de soutien pour les employés. Par contre, le Ministère n'a accordé que peu d'importance au maintien de mesures clés de gestion et de contrôle financiers. L'habilitation des employés des points de service doit s'accompagner de mesures de contrôle appropriées et d'un suivi suffisant par les gestionnaires.

11.25 Dans le cadre des compressions budgétaires majeures qui ont débuté en 1995, les activités de postvérification, une fonction de vérification des paiements, ont été fortement réduites dans tout le Ministère. Dans le rapport de vérification interne de 1994, la postvérification était désignée comme la seule mesure uniforme de suivi des subventions et des contributions au Ministère. Les examens des opérations ont également été réduits. De plus, les ressources consacrées à la vérification interne sont passées de 54 équivalents temps plein en 1994–1995 à 33 en 1999–2000. Des points de contrôle ont été supprimés sans juste considération des risques et des répercussions de ce geste sur l'intégrité des mesures de contrôle ministérielles. La réduction des effectifs et le transfert de programmes et de services aux provinces et à d'autres organisations ont en outre entraîné des pertes au chapitre de la mémoire institutionnelle, de l'expérience et des capacités au sein de l'organisation — particulièrement au niveau local.

11.26 C'est donc dans un environnement axé davantage sur le service que sur les mesures fondamentales de contrôle que le Fonds transitoire pour la création d'emplois a été mis en œuvre. Ce programme exigeait de nouvelles compétences en évaluation, mais il a été mis en place sans qu'aucune ressource additionnelle ne soit affectée à son administration et à sa mise en œuvre. On confirmait ainsi l'importance relativement faible accordée à l'administration. DRHC a commencé à centrer son attention sur ses méthodes de contrôle et de gestion des risques à la fin des années 1990, avec la mise en place d'initiatives visant à moderniser ses fonctions de contrôle.

La vérification interne menée par le Ministère en 1999 a beaucoup retenu l'attention du public et des parlementaires

11.27 La publication du plus récent rapport de vérification interne en

janvier 2000 a suscité beaucoup d'intérêt, tant au sein de la population qu'au Parlement. Les conclusions présentées ont soulevé de nombreuses questions concernant les programmes vérifiés, notamment quant à l'utilisation judicieuse des fonds et à l'obtention des résultats visés — particulièrement dans le cas du Fonds transitoire pour la création d'emplois et du Fonds du Canada pour la création d'emplois. En réponse aux conclusions de la vérification et aux préoccupations de la population, le Ministère a présenté un Plan d'action en six points. Certains se sont alors demandés si les mesures proposées dans ce plan étaient suffisantes pour combler les lacunes relevées par les vérificateurs.

11.28 Le Comité permanent du Développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a réalisé une étude sur la gestion des subventions et des contributions par le Ministère. Après avoir tenu une série d'audiences et entendu de nombreux témoins, le Comité a présenté son rapport final en juin 2000. Il y a formulé 30 recommandations en demandant au gouvernement de présenter une réponse détaillée avant le 20 septembre 2000.

11.29 Le Comité a recommandé notamment que le vérificateur général fournisse dans son prochain rapport des indications sur les moyens à prendre pour trouver un juste équilibre entre, d'une part, l'efficacité et la souplesse au chapitre de la prestation des programmes et, d'autre part, la nécessité d'assurer une saine gestion financière. Comme le Comité l'a fait remarquer, le maintien d'un juste équilibre entre efficacité, souplesse et saine gestion financière représente un défi de taille pour les gestionnaires de la fonction publique.

11.30 Le 22 juin 2000, le gouvernement a annoncé qu'il mettait fin au programme du Fonds du Canada pour la création d'emplois, mais que DRHC poursuivrait le traitement des demandes déjà reçues à

Dans le cadre de compressions budgétaires majeures, on a réduit les ressources consacrées à la vérification interne.

cette date et assurerait la gestion des projets en cours jusqu'à ce qu'ils soient menés à terme. Les fonds ainsi libérés devraient être alloués aux organismes de développement économique régional.

Objet de la vérification

11.31 Le 8 juin 1999, en réponse à une recommandation du Comité permanent des comptes publics, nous avons informé le président du Comité que nous allions entreprendre une vaste vérification de la gestion des programmes de subventions et de contributions dans tout le gouvernement. Nous nous sommes engagés à ce moment-là à vérifier un certain nombre de programmes particuliers, y compris certains programmes administrés par DRHC. Lorsque le Ministère a rendu public son rapport de vérification interne de 1999 et annoncé des mesures visant à combler les lacunes relevées, nous avons étendu la portée de notre vérification auprès de ce Ministère pour inclure dans nos travaux une évaluation des progrès réalisés au chapitre des corrections annoncées.

11.32 Notre vérification visait à déterminer :

- dans quelle mesure on peut se fier aux résultats de la vérification interne effectuée par DRHC en 1999 et à son système de suivi du rendement;
- les progrès réalisés par le Ministère dans la mise en œuvre des mesures correctives prévues dans son Plan d'action;
- la pertinence du cadre de contrôle du Ministère pour la gestion des programmes de subventions et de contributions sélectionnés pour notre vérification;
- quels moyens avait utilisé DRHC pour évaluer les résultats obtenus avec les programmes de subventions et de contributions sélectionnés et pour en rendre compte;

- si le Ministère se conformait aux autorisations financières applicables, comme celles prévues dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les politiques du Conseil du Trésor.

11.33 Notre vérification a porté sur quatre des programmes visés par la vérification interne effectuée par le Ministère en 1999. Trois de ces quatre programmes ont été sélectionnés parce qu'ils représentaient une gamme étendue de dépenses, étaient administrés à la fois par l'administration centrale et les régions, offraient des subventions aussi bien que des contributions, et étaient connus à divers degrés par la population. Il s'agissait du Fonds transitoire pour la création d'emplois (budget de 300 millions de dollars sur trois ans jusqu'au 31 mars 1999) et du programme qui l'a remplacé, le Fonds du Canada pour la création d'emplois (budget de 110 millions de dollars pour 1999–2000); du programme Jeunes stagiaires Canada (budget de 105,7 millions de dollars pour 1998–1999); et du Programme de partenariats pour le développement social (budget de 14,4 millions de dollars pour 1998–1999). Nous avons demandé à DRHC de désigner un quatrième programme pour notre vérification et le Ministère a suggéré l'Initiative de partenariats sectoriels (budget de 30,4 millions de dollars pour 1998–1999) qui est gérée par l'administration centrale.

11.34 Pour vérifier ces quatre programmes, nous nous sommes fondés sur la vérification interne menée par le Ministère en y ajoutant des questions qui n'avaient pas été traitées à cette occasion. Nous avons évalué non seulement la qualité et l'ampleur de la documentation versée aux dossiers, mais aussi la gestion des projets, différentes questions relatives aux caractéristiques des programmes, et la façon dont les résultats des projets et du programme avaient été mesurés. De plus, nous avons sélectionné des échantillons statistiques de projets pour chacun des programmes de façon à pouvoir dégager, à

Pour vérifier ces quatre programmes, nous nous sommes fondés sur la vérification interne menée par le Ministère en y ajoutant des questions qui n'avaient pas été traitées à cette occasion.

partir de notre examen des dossiers, des constatations valables pour l'ensemble du programme.

11.35 En outre, nous nous sommes interrogés sur la pertinence des mesures correctives prises par DRHC en réponse aux conclusions de sa propre vérification interne, et notamment sur les progrès réalisés et signalés par le Ministère à ce chapitre. Comme notre vérification des quatre programmes portait sur un plus large éventail de questions que la vérification interne du Ministère, nous nous sommes efforcés tout particulièrement de déterminer si le Plan

d'action en six points et les autres initiatives de DRHC allaient suffire à combler les lacunes que nous avons relevées.

11.36 Nos constatations relatives au Plan d'action sont exposées dans la Partie I du présent chapitre; nos constatations détaillées découlant de la vérification des quatre programmes sont présentées à la Partie II. De plus amples détails sur les critères de vérification et sur la méthode utilisée sont fournis à la fin du présent chapitre dans la section **À propos de la vérification**.

Partie I — Observations et recommandations

La vérification interne est un outil essentiel pour les gestionnaires

Il est absolument essentiel que la haute direction assure le maintien d'un solide service de vérification interne se conformant aux normes professionnelles établies.

11.37 En 1996, nous avons souligné que le gouvernement vivait une période de grands changements : les ministères étaient rationalisés et restructurés dans un effort pour réduire les coûts d'administration du gouvernement tout en maintenant, voire en améliorant, les programmes offerts aux Canadiens et aux Canadiennes. Nous avons insisté sur l'importance d'une vérification interne efficace dans un tel contexte pour contribuer à assurer la saine gestion des opérations et des programmes ministériels.

11.38 La vérification interne permet à la haute direction de pouvoir compter sur des renseignements et des avis judicieux concernant la pertinence et l'efficacité des systèmes de contrôle interne de l'organisation. Normalement, la vérification interne doit porter sur un échantillon de secteurs essentiels au sein du ministère, sélectionnés en fonction du risque, et les vérificateurs internes, à la fin de leur mission, doivent communiquer leurs constatations aux cadres supérieurs du ministère. Nous nous attendons à ce que la haute direction prenne ensuite les mesures correctives qui s'imposent et assure le suivi nécessaire.

Peu de mesures correctives ont été prises à l'issue des vérifications internes antérieures

11.39 En 1991, puis lors d'un suivi effectué en 1994, les vérificateurs internes, comme la règle l'exige, ont signalé à la haute direction des faiblesses au chapitre du contrôle interne dans la gestion des subventions et des contributions. Dans le cadre de leur évaluation ultérieure des risques associés au contrôle à DRHC, les vérificateurs internes ont indiqué que la gestion des

subventions et des contributions était un secteur qui posait des risques permanents. En conséquence, d'autres travaux de vérification ont été effectués en 1998, puis en 1999.

11.40 Emploi et Immigration Canada a mis sur pied des groupes de travail pour donner suite aux recommandations particulières découlant de la vérification interne de 1991. Cependant, les efforts de ces groupes n'ont permis que peu de progrès concrets au niveau local. Le rapport de suivi de 1994 a été particulièrement sévère, précisant notamment que les recommandations formulées en 1991 n'avaient pas été prises en compte, ou ne l'avaient été que partiellement. Nous n'avons pu trouver aucune indication de mesures prises par la haute direction pour donner suite aux constatations présentées dans le rapport de suivi.

11.41 Dans les plans du Bureau de vérification interne pour 1998, la gestion des subventions et des contributions était désignée comme un secteur à risque élevé, et le Ministère a approuvé la tenue d'une vérification interne portant sur un éventail de programmes de subventions et de contributions. Au début de 1999, la direction a reçu le rapport sur la vérification de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, document qui signalait des problèmes récurrents dans la gestion de ce programme de contributions. Toutefois, la direction a attendu les résultats de la vérification plus globale avant de prendre des mesures correctives importantes. La vérification interne des programmes de subventions et de contributions effectuée en 1999 a démontré l'existence de problèmes graves et persistants qui exigeaient des mesures correctives de toute urgence.

11.42 L'équipe de vérification interne de DRHC a démontré l'importance de fournir aux gestionnaires l'assurance du bon ou du mauvais fonctionnement des cadres de contrôle utilisés et de leur efficacité. Il est absolument essentiel que

la direction assure le maintien d'un solide service de vérification interne se conformant aux normes professionnelles établies. De plus, la direction se doit de prendre en compte les résultats des vérifications internes et doit voir à ce que les mesures correctives nécessaires soient prises.

Vérification interne de 1999

Fortes indications de problèmes graves et généralisés

11.43 Le Bureau de vérification interne a examiné un échantillon de 459 dossiers de projet tirés d'une quarantaine de programmes de subventions et de contributions dans 7 grands secteurs (par exemple, les programmes relatifs au marché du travail et les programmes d'emploi pour les jeunes). Selon le Ministère, ces dossiers représentaient une valeur totale d'environ 234 millions de dollars en subventions et en contributions. Les constatations de cette vérification interne s'appuient sur un examen des documents versés au dossier, des visites à des bénéficiaires choisis dans toutes les régions et une analyse des données ministérielles de DRHC.

11.44 Le Ministère nous a indiqué que l'échantillon de 459 dossiers de projet comportait 38 dossiers prélevés par erreur à l'extérieur de la population visée pour la vérification. Nous avons conclu que cette erreur d'échantillonnage n'avait pas influé de façon significative sur les résultats de la vérification interne. La méthodologie d'échantillonnage utilisée par le Bureau ne visait pas (et ne peut pas servir) à faire une projection quantitative des résultats qui soit valable pour tout l'univers de vérification ou pour l'un ou l'autre des programmes qui le composent. Autrement dit, les résultats quantitatifs découlant de la vérification interne, comme les pertes financières possibles ou le nombre de projets pour lesquels les mesures de contrôle ne sont pas efficaces, ne

s'appliquent qu'aux seuls 459 projets examinés.

11.45 Nous n'avons pas évalué de façon détaillée le travail de vérification effectué pour chaque dossier, mais nous nous sommes penchés sur la méthodologie utilisée. À notre avis la vérification interne a fourni des preuves concrètes de problèmes graves et généralisés au chapitre des systèmes et des pratiques utilisés par DRHC pour la gestion des subventions et des contributions. Dans les dossiers examinés, les vérificateurs ont constaté les lacunes suivantes :

- méthodes inadéquates pour la sélection et l'approbation des projets — par exemple, documentation manquante ou incomplète dans les dossiers et omission de certaines activités de consultation ou de vérification;
- accords de contribution n'offrant pas un fondement valable pour l'exercice des droits et responsabilités des deux parties ou pour un contrôle opérationnel et financier efficace par DRHC;
- suivi inadéquat des projets;
- pratiques de gestion financière inacceptables — par exemple, contrôles inefficaces des déboursés, mauvais codage des transactions, manque de pièces justificatives pour les dépenses à rembourser et non-respect des politiques relatives aux avances.

11.46 La direction de DRHC a accepté les conclusions du rapport de vérification interne. Dans sa réponse initiale incluse dans le rapport de vérification interne, elle reconnaît l'ampleur et la gravité des lacunes relevées. Elle souligne en outre que les enseignements tirés de la vérification avaient été intégrés à un plan d'action détaillé pour les subventions et les contributions. Dans le cadre de ce plan, les directions générales, les bureaux régionaux et les secteurs de programme de DRHC devaient tous élaborer leur propre plan d'action. De plus, un groupe de suivi des progrès accomplis a été mis sur pied

La direction de DRHC a reconnu l'ampleur et la gravité des lacunes relevées.

pour effectuer un suivi et des vérifications plus poussés de sorte que la haute direction soit constamment tenue au courant de la qualité de la gestion des subventions et des contributions.

11.47 Lorsque le rapport de vérification interne a été rendu public et que des questions ont été soulevées au Parlement quant à la pertinence de la réponse de la direction, on a annoncé un nouveau plan d'action élaboré à l'administration centrale autour de six grands axes d'intervention. Ce plan prévoyait notamment l'interruption de tout paiement de subventions ou de contributions par le Ministère jusqu'à ce qu'il soit assuré que tous les critères essentiels de contrôle aient été respectés. Le Plan d'action en six points précisait plus en détail les mesures à prendre, les échéanciers et les responsabilités.

Notre vérification de quatre programmes

Nous nous attendions à ce que certaines normes minimales soient respectées dans la gestion de tous les projets

11.48 Pour notre vérification de quatre programmes, nous avons sélectionné des projets qui, à quelques exceptions près, avaient pris fin le 31 décembre 1999 ou avant cette date. Il y avait donc chevauchement entre la période visée et celle ayant fait l'objet de la vérification interne de 1999. Nos constatations s'appliquent à des subventions et à des contributions d'environ 570 millions de dollars pour les quatre programmes vérifiés. Notre vérification portait sur des projets terminés de sorte que nous pouvions examiner les projets sur toute leur durée de vie utile et formuler une évaluation indépendante de la nature et de l'ampleur des problèmes que le Ministère devait régler.

11.49 Nous avons tenu compte dans nos évaluations des différences considérables quant à la taille et à la complexité des

projets et des risques qui y sont associés. Nous ne nous attendions pas à constater les mêmes niveaux d'effort et d'attention pour la gestion de projets simples et de taille réduite que pour la gestion de projets plus vastes et plus complexes, qui présentaient inévitablement des risques plus élevés du point de vue de la gestion financière et du rendement. Nous nous attendions toutefois à ce que certaines normes minimales soient respectées dans la gestion de tous les projets, notamment les normes suivantes :

- la présentation dans les demandes de financement soumises par les bénéficiaires éventuels du montant demandé à DRHC, de l'utilisation prévue des fonds et des résultats visés;
- l'application justifiable et transparente des critères d'admissibilité et de sélection pour recommander l'approbation des projets;
- l'approbation du financement à offrir par les autorités compétentes;
- l'existence d'accords de contribution signés, précisant clairement les modalités applicables au financement et servant de fondement à l'exercice des responsabilités respectives des deux parties;
- l'exercice de contrôles financiers efficaces, y compris la conformité aux autorisations pertinentes et la surveillance du volet financier des projets;
- le respect des modalités d'application de l'accord et des modifications autorisées apportées à ces dernières en fonction des besoins;
- le suivi des activités et des résultats des projets afin de pouvoir en rendre compte et de pouvoir apprendre de ce qui a été fait.

11.50 À notre avis, le respect de ces normes dans la gestion des projets n'est pas facultatif. Nous nous attendions toutefois à ce que l'importance qu'on accorde aux normes varie sensiblement selon les circonstances. Par exemple, une

simple lettre d'un bénéficiaire éventuel peut convenir parfaitement à titre de demande pour un projet non complexe exigeant une contribution réduite, alors qu'il faut une proposition détaillée pour un projet plus important et plus complexe.

11.51 Nos attentes quant à la gestion des subventions et des contributions sont conformes à la politique récemment révisée du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. On y a regroupé un certain nombre de politiques existantes tout en apportant des éclaircissements sur les questions de gestion et de contrôle financiers et sur la prestation des programmes par des tiers. La politique du Conseil du Trésor en vigueur pendant la période visée par notre vérification était moins claire.

Nos travaux de vérification nous ont permis de confirmer les constatations formulées dans le cadre de la vérification interne de 1999 et d'examiner d'autres éléments

11.52 Notre vérification de quatre programmes nous a permis de confirmer les constatations formulées dans le cadre de la vérification interne de 1999 et d'examiner d'autres éléments. Nous avons constaté un non-respect généralisé de la probité avec laquelle doivent être utilisés les fonds publics et l'absence d'une volonté ferme d'atteindre les résultats escomptés. Plusieurs pratiques ayant cours dans les quatre programmes examinés étaient inacceptables. On a constaté notamment un non-respect des modalités d'application des programmes, des procédés inadéquats de sélection des projets, des transgressions des autorisations applicables, des paiements effectués de façon incorrecte et des mesures inadéquates de contrôle.

11.53 Nous avons été particulièrement préoccupés par le caractère généralisé des lacunes que nous avons relevées. Bien que les détails variaient d'un programme à l'autre, notre vérification a mis au jour de

sérieux problèmes dans tous les secteurs clés des quatre programmes vérifiés.

11.54 Dans 81 dossiers que nous avons vérifiés, nous avons trouvé des informations qui nous obligeaient à nous interroger sur le caractère approprié de certains paiements. Nous avons transmis l'information au Ministère, lequel a par la suite examiné les cas signalés afin de cerner les trop-payés qui auraient pu être faits. Le Ministère, au moment où nous mettions la dernière main à notre rapport de vérification, avait terminé son étude de la plupart des cas signalés et avait relevé certains trop-payés. Il lui restait quelques cas à examiner.

11.55 En plus de vérifier la gestion de chacun des projets de subventions ou de contributions, nous avons examiné d'autres aspects des quatre programmes. Ainsi, nous nous attendions à retrouver pour chacun d'eux :

- une justification du choix du mode de financement (subvention ou contribution);
- des objectifs clairs et mesurables pour le programme;
- des critères d'admissibilité et de sélection des projets bien définis et conformes aux objectifs du programme;
- la capacité d'offrir le programme, y compris les ressources nécessaires et des procédures, rôles et responsabilités bien définis;
- des communications ouvertes et efficaces pour bien faire connaître le programme aux éventuels demandeurs;
- des mécanismes d'évaluation et de communication des résultats des programmes.

11.56 Nous avons relevé plusieurs lacunes dans la conception des quatre programmes que nous avons vérifiés ainsi que dans les mécanismes d'évaluation et de communication des résultats des programmes. La Partie II du présent chapitre fournit des renseignements plus

Nous nous attendions toutefois à ce que l'importance qu'on accorde aux normes dans la gestion des projets varie sensiblement selon les circonstances.

Dans le cas des projets complétés avant janvier 2000, nous avons constaté un non-respect généralisé de la probité avec laquelle doivent être utilisés les fonds publics et l'absence d'une volonté ferme d'atteindre les résultats escomptés.

détaillés sur les quatre programmes et sur nos constatations.

Progrès dans la mise en œuvre du Plan d'action

Pour faire suite aux constatations des vérificateurs internes, le Ministère a mis en œuvre en février 2000 un Plan d'action en six points.

Le Plan d'action en six points

11.57 Pour faire suite aux constatations des vérificateurs internes, le Ministère a mis en œuvre en février 2000 un Plan d'action en six points visant à améliorer l'administration des subventions et des contributions et à corriger les problèmes relevés par les vérificateurs. La pièce 11.2 offre un aperçu de ce Plan d'action.

11.58 Dans une lettre datée du 7 février 2000, le vérificateur général a indiqué que le Plan d'action proposé offrait selon lui une approche complète et propice à l'application des mesures correctives nécessaires pour les problèmes de contrôle immédiats relevés dans le cadre de la vérification interne. Le vérificateur général soulignait en outre dans sa lettre que le Plan prévoyait des interventions à plus long terme qui consolidaient l'approche proposée. Pour les fins de la présente vérification, nous avons évalué les progrès réalisés par le

Ministère dans la mise en œuvre de son Plan d'action en six points. Nous avons aussi cherché à déterminer si le Plan et les autres initiatives du Ministère et du gouvernement allaient être suffisants pour donner suite à nos constatations relatives aux quatre programmes que nous avons vérifiés.

La direction en place est déterminée à prendre les mesures correctives requises

11.59 Dans un effort pour répondre aux préoccupations découlant de la vérification interne et aux questions soulevées au Parlement, DRHC a consacré des ressources considérables, tant au niveau de la gestion que du personnel, à la mise en œuvre de son Plan d'action. Des échéanciers précis ont été établis, y compris un engagement à examiner tous les dossiers actifs avant le 30 avril 2000 pour vérifier leur conformité aux critères de programme et de gestion financière, afin de mettre en place un processus permanent de suivi du rendement des subventions et des contributions à compter de février 2000, et de présenter au public un rapport sur les progrès réalisés à chaque trimestre, à partir de mai 2000. Le Ministère a établi une équipe de coordination des

Pièce 11.2

Plan d'action en six points

Secteurs ciblés	Mesures à court terme	Mesures à plus long terme	Mesures d'appui
1. S'assurer que les paiements satisfont aux exigences financières et aux exigences des programmes.	✓		
2. Vérifier et corriger les dossiers problématiques, y compris les 37 cas relevés par la vérification qui sont source de préoccupations.	✓		
3. Donner l'équipement et le soutien voulus au personnel, y compris les outils, la formation et les ressources requis.		✓	
4. S'assurer que le personnel comprend mieux ses obligations redditionnelles à l'égard des subventions et des contributions.		✓	
5. Recevoir les meilleurs conseils qui soient.			✓
6. Faire rapport régulièrement des progrès réalisés au public et au personnel.			✓

Source : Développement des ressources humaines Canada

subventions et des contributions, sous la direction du sous-ministre adjoint principal, pour guider la mise en application du Plan d'action. L'équipe compte des représentants de l'administration centrale, des régions et des bureaux locaux.

11.60 L'élaboration et la mise en œuvre du Plan d'action ont exigé beaucoup de temps et mis à contribution la direction et les employés de DRHC. Par exemple, les agents de projets pour le Fonds du Canada pour la création d'emplois nous ont indiqué que le fait d'examiner et de réviser comme convenu les dossiers des projets existants les a obligés à suspendre le traitement des demandes jusqu'à la fin de l'examen des dossiers. Pour certains promoteurs de projets, l'attente ainsi prolongée pour obtenir une approbation entraînait tellement de complications qu'ils ont dû retirer leur demande.

Les engagements pris dans le plan d'action sont respectés

11.61 Le Ministère a respecté de manière générale l'échéancier qu'il avait établi. Il a amélioré le suivi des paiements et ceux-ci satisfont maintenant davantage aux exigences en matière de gestion financière et de programme. Les dossiers problématiques ont été vérifiés et corrigés. La direction a communiqué régulièrement de l'information aux employés et a rendu publics les progrès réalisés.

11.62 On a entrepris un certain nombre d'interventions à long terme prévues dans le plan, notamment au chapitre de la formation et des outils à fournir aux employés, et de la responsabilisation à l'égard des résultats. En outre, un examen indépendant mené par une firme d'experts-conseils a révélé que DRHC avait fait des progrès considérables dans la mise en œuvre de son Plan d'action en six points.

La Direction nationale du contrôle de la performance a été mise sur pied et est opérationnelle

11.63 En réponse à une version provisoire du rapport de vérification interne, DRHC a créé, en novembre 1999, la Direction nationale du contrôle de la performance, qui faisait partie au départ du Bureau de vérification interne. En mai 2000, la Direction est passée sous la responsabilité du directeur général des Opérations comptables. Dotée de 23 employés et d'un budget de 2,7 millions de dollars, la Direction est devenue un mécanisme important pour le suivi permanent de la portée et des répercussions des mesures correctives prises.

11.64 La Direction nationale du contrôle de la performance sert de mécanisme de contrôle de la qualité en évaluant les améliorations apportées au chapitre de l'administration des subventions et des contributions. Nous avons examiné la méthodologie utilisée par la Direction pour prélever un échantillon national de dossiers à examiner, et nous l'avons jugée valable.

11.65 Comme le suivi du rendement était l'une des composantes principales de la première étape du Plan d'action, la surveillance continue assurée par la Direction nationale du contrôle de la performance représente une amélioration considérable. Si cela est fait comme il se doit, la direction du Ministère pourrait compter sur une mesure continue du rendement sur le plan de la gestion et du contrôle des subventions et des contributions.

Le Ministère a examiné la totalité des 17 000 dossiers actifs

11.66 Le Ministère s'est engagé à vérifier tous les dossiers actifs pour s'assurer que les paiements ont été effectués conformément aux critères de gestion financière et de programme, et à prendre les mesures correctives nécessaires. L'administration centrale et

Une surveillance continue assurée par la Direction nationale du contrôle de la performance pourrait permettre à la direction du Ministère de compter sur une mesure continue du rendement sur le plan de la gestion et du contrôle des subventions et des contributions.

Nous avons plus de chance de trouver des trop-payés dans les dossiers clos que dans les dossiers actifs, comme notre vérification de quatre programmes l'a révélé.

certains bureaux régionaux ont établi des listes de contrôle à l'intention des employés chargés d'examiner les dossiers actifs. D'après notre évaluation, les directives données par le Ministère à ses employés quant au traitement des dossiers actifs sont conformes aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi qu'à la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. En outre, les listes de contrôle traitaient des principaux secteurs de préoccupation relevés dans le cadre de notre vérification. Cependant nous n'avons pas évalué dans quelle mesure les listes de contrôle avaient été bien utilisées. En se fondant sur l'examen d'un échantillon non représentatif de 76 dossiers, la direction a conclu que ses directives avaient correctement été mises en œuvre.

11.67 Le Ministère a terminé son examen des 17 000 dossiers actifs le 30 avril 2000, tel que prévu, et en a présenté les résultats en mai 2000 dans un rapport d'étape sur la mise en œuvre du Plan d'action. Il a signalé que 16 dossiers exigeaient des redressements de 25 p. 100 supérieurs à la valeur de l'accord de contribution et qu'il avait

relevé des trop-payés dont le total était de 3 229 \$.

11.68 Il ne faut pas s'étonner que l'examen n'ait révélé qu'un si petit nombre de trop-payés. L'examen portait seulement sur les dossiers actifs et comme, par définition, des redressements peuvent encore être apportés à ces dossiers, il ne fallait pas s'attendre à ce qu'un grand nombre de trop-payés soient mis au jour. Nous avons plus de chance de trouver des trop-payés dans les dossiers clos, comme notre vérification de quatre programmes l'a révélé.

Le Ministère a commencé à produire des rapports sur les progrès réalisés

11.69 Dans son rapport d'étape de mai 2000 concernant le Plan d'action, le Ministère a indiqué que la Direction nationale du contrôle de la performance avait examiné un échantillon de 76 dossiers pour confirmer que l'examen des dossiers actifs se déroulait comme il se doit. L'examen, selon le rapport, avait permis de constater que tous les dossiers avaient été examinés en conformité avec la directive nationale de DRHC et que tous les paiements effectués après le 20 janvier 2000 respectaient les cinq critères essentiels de gestion financière précisés dans la directive (voir la pièce 11.3). Ces critères respectent les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et celles de la politique du Conseil du Trésor en ce qui a trait à la certification par des agents autorisés de l'admissibilité ou du droit au paiement.

11.70 Le rapport concluait que les directives sur l'examen des dossiers actifs émises dans le cadre du Plan d'action en six points avaient été mises en œuvre de façon correcte et avaient des répercussions favorables sur la gestion et l'administration des subventions et des contributions. Nous notons toutefois que l'échantillon de 76 dossiers examinés par DRHC n'était pas suffisant pour déterminer si les 17 000 dossiers actifs satisfaisaient tous aux exigences du

Pièce 11.3

Cinq critères essentiels applicables aux paiements

1. Un accord a été signé et respecte les modalités d'application du programme approuvées par le Conseil du Trésor.
2. La délégation du pouvoir de signer les documents financiers a été respectée en ce qui a trait à la signature de l'accord et à l'approbation des paiements.
3. Les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor visant les avances sont respectées.
4. Les formulaires de demande de remboursement, ainsi que la documentation à l'appui, ont été soumis par les promoteurs ou les bénéficiaires.
5. Les demandes de remboursement des dépenses ont été examinées, et il a été attesté que ces dépenses étaient admissibles aux termes de l'accord de contribution et des modalités d'application du programme.

Source : Développement des ressources humaines Canada

programme et aux normes en matière de gestion des dossiers.

11.71 Selon un rapport d'étape produit en août 2000 par la Direction nationale du contrôle de la performance, l'administration des dossiers actifs s'est beaucoup améliorée comparativement à la situation constatée dans le cadre de la vérification interne. On y indiquait que pour les projets ayant débuté entre le 1^{er} février 2000 et le 31 mars 2000, on constate un niveau marqué de conformité aux directives et aux lignes directrices du Ministère concernant les demandes de projet, l'octroi de contrats, les recommandations et les approbations.

11.72 Nous avons examiné la méthodologie utilisée dans l'examen des dossiers dont fait état le rapport d'étape d'août 2000. Nous avons constaté qu'il portait sur un éventail de questions beaucoup plus large que la vérification interne de 1999 — un éventail se rapprochant davantage de la portée de notre vérification de quatre programmes dont nous faisons rapport à la Partie II du présent chapitre.

11.73 Le rapport de suivi d'août 2000 était le premier de quatre que la Direction prévoit produire chaque année. Les prochains rapports permettront d'offrir une évaluation plus approfondie du cycle de vie d'un projet, notamment au chapitre de la gestion financière.

Le Ministère a désigné 37 projets comme nécessitant un suivi plus poussé

11.74 L'examen, par DRHC, des 37 projets désignés comme requérant une analyse plus poussée et d'autres correctifs constituait un élément important des mesures d'intervention visant à vérifier et à rectifier les dossiers qui posaient problème. La vérification interne a permis de désigner 35 des 37 projets susmentionnés parmi les 459 projets échantillonnés. Les deux autres projets désignés ne faisait pas partie de l'échantillon. L'examen visait à pousser

plus avant l'enquête là où les premiers travaux avaient révélé que les règles financières pouvaient avoir été enfreintes (par exemple, dans les cas présumés de trop-payés). Les résultats devaient permettre de préciser les mesures correctives à prendre.

11.75 Le travail a débuté en décembre 1999, mais le gros de l'évaluation a eu lieu en février 2000. L'examen des 37 projets, alimenté par le débat qui a eu lieu dans les médias et au Parlement sur la nature et la portée des problèmes qui leur étaient liés, a revêtu une importance beaucoup plus grande que ce que DRHC avait prévu lorsqu'il s'était aperçu qu'il fallait approfondir la question. De fortes pressions ont été exercées sur le Ministère pour qu'il effectue un examen de suivi de très grande qualité, dans de brefs délais.

11.76 Le Ministère a créé un groupe de travail composé de cadres supérieurs de la Direction générale des services financiers et administratifs et l'a chargé d'évaluer les résultats de l'examen de suivi. Lorsque ce dernier a été terminé, le groupe de travail a approuvé les résultats. Selon le rapport de mars 2000, publié sur Internet et présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, des erreurs comptables avaient été commises au cours des divers exercices financiers, il fallait rectifier les dossiers actifs et il existait des trop-payés. Le rapport présentait également, pour chaque projet, un sommaire des autres résultats du suivi. Notre vérification a permis de confirmer que le Ministère avait apporté des corrections et pris des mesures pour recouvrer les trop-payés.

L'examen de suivi fait état de pratiques administratives médiocres et décrit leurs conséquences

11.77 L'examen de suivi du Ministère démontre que l'utilisation de pratiques administratives médiocres rend difficile la vérification des paiements et le dépitage

L'examen des 37 projets a revêtu une importance beaucoup plus grande que ce que DRHC avait prévu lorsqu'il s'était aperçu qu'il fallait approfondir la question.

Pour qu'un trop-payé puisse être établi, le Ministère doit prouver que le promoteur n'a pas rempli les obligations précisées dans l'accord de contribution.

des trop-payés. Le personnel des programmes a souvent pris, avec les promoteurs, des dispositions officieuses qui n'ont pas donné lieu à des modifications en bonne et due forme des accords écrits. Certaines de ces dispositions officieuses ont été consignées par écrit; d'autres ont été prises de façon verbale ou étaient même implicites. Certaines des dispositions étaient contraires aux conditions établies dans l'accord écrit ou allaient à l'encontre des politiques du Ministère et du Conseil du Trésor. Même s'ils sont inacceptables pour un gouvernement, les accords de ce genre ont une valeur juridique. De plus, l'examen a permis de découvrir que certains accords de contribution officiels avaient été mal élaborés. Par exemple, des clauses clés étaient absentes ou ambiguës et il y avait utilisation de taux négociés, plutôt que de coûts réels, sans que ce choix soit clairement justifié. Dans ces circonstances, il devenait difficile de vérifier si les taux négociés ne cachaient pas des coûts non admissibles, surtout des profits.

11.78 D'autres mesures du Ministère ont également fait obstacle au repérage des trop-payés. Le Ministère a autorisé, par exemple, le paiement de dépenses engagées avant ou après la période de financement fixée, en apportant des modifications avec effet rétroactif à des accords qui étaient déjà arrivés à échéance ou en concluant avec le promoteur des ententes officieuses, par écrit ou de vive voix. En outre, dans la même veine, il a approuvé des dépenses qui n'étaient admissibles ni aux termes de l'accord de contribution ni en vertu de la politique du Conseil du Trésor. De plus, des agents ont autorisé des promoteurs à utiliser les intérêts gagnés sur des avances indûment élevées pour qu'ils puissent accroître l'étendue des activités de projet sans qu'au préalable il ne soit apporté de modification officielle à l'accord conclu pour en accroître la valeur.

11.79 Pour qu'un trop-payé puisse être établi, le Ministère doit prouver que le promoteur n'a pas rempli les obligations précisées dans l'accord de contribution. Le suivi a révélé que les fonctionnaires du Ministère se sont abstenus d'exercer des contrôles internes ou n'en ont pas respecté les règles, notamment en ce qui concerne les modalités d'application des accords de contribution. Les paiements effectués en vertu d'ententes conclues avec des fonctionnaires de DRHC ne peuvent subséquemment être déclarés des trop-payés. Peu importe le caractère ad hoc de ces accords, ils font alors partie des obligations contractuelles de l'État.

11.80 De ce fait, le suivi du Ministère n'a permis de relever et de déclarer des trop-payés que dans les cas où on pouvait les attribuer à l'intervention d'un promoteur. DRHC a fait savoir qu'il avait trouvé des trop-payés d'un montant total de 226 369,51 \$ sur les 33 millions de dollars versés dans le cadre des 37 projets. Un de ces projets a reçu à lui seul 220 000 \$ de ce montant.

11.81 Dans le cadre des travaux prévus sur chacun des 37 projets, le Ministère était censé passer entièrement en revue les demandes de remboursement en fonction des modalités d'application des accords de contribution. Nous avons conclu qu'il n'était pas sûr que tous les problèmes avaient été repérés pour chaque projet, à cause des incohérences des méthodes d'examen. Par exemple, la portée et la qualité des pièces justificatives et des documents de travail étaient satisfaisantes dans certains cas, mais limitées dans d'autres. Certains examens n'indiquaient pas si le projet avait été évalué au regard des intérêts touchés sur les avances. La documentation de DRHC indiquait que dans la plupart des cas, toutes les demandes de remboursement avaient été examinées; mais pour quelques grands projets, les demandes de remboursement ou les dépenses n'avaient pas toutes été vérifiées.

Les rapports sur les 37 projets problématiques étaient centrés sur les trop-payés

11.82 Les membres du Parlement et les médias se sont vivement intéressés à la nature et à l'ampleur des problèmes liés aux 37 projets examinés. Les renseignements sur l'examen publiés en mars 2000 et dans le rapport d'étape sur le Plan d'action en six points de mai 2000 étaient centrés surtout sur les trop-payés que le Ministère avait pu relever.

11.83 DRHC a communiqué peu d'information au public sur la nature des problèmes administratifs constatés dans les 37 projets examinés et sur leurs conséquences. Le Ministère croyait que le rapport de vérification interne de 1999 avait suffisamment couvert les mauvais procédés administratifs recensés dans le suivi des 37 projets et que le Plan d'action en six points avait permis par la suite de corriger la situation. Il croyait également que dans le cas des 37 projets, le public voulait avant tout que l'on établisse s'il y avait eu ou non des trop-payés.

11.84 Les problèmes administratifs découverts dans les 37 projets mentionnés dans l'examen du Ministère ont confirmé et précisé davantage les constatations de la vérification interne de 1999. Ils ont fait ressortir l'ampleur des ratés des contrôles internes et de l'obligation de rendre compte, et le risque de gaspillage des fonds publics. À notre avis, DRHC a raté une bonne occasion de donner des exemples concrets des conséquences des accords verbaux, des modifications rétroactives apportées aux accords, des avances indûment élevées consenties en fin d'exercice, de l'autorisation de payer des dépenses non admissibles, d'accords mal rédigés et d'autres pratiques semblables. Cela a eu pour conséquences, entre autres, de rendre le Ministère incapable de déterminer les trop-payés dans la plupart des cas. Les principales lacunes ont été prises en compte dans le Plan d'action. Il aurait été utile de signaler

cette information supplémentaire au sujet des problèmes découverts dans les 37 dossiers au public et aux parlementaires qui cherchaient à comprendre les problèmes de DRHC et à évaluer la pertinence de son Plan d'action et d'autres mesures correctives.

Le Ministère planifie d'examiner les dossiers inactifs, mais les résultats d'un tel examen ne sont pas encore disponibles

11.85 Dans le cadre du Plan d'action en six points, le Ministère évaluera les dossiers inactifs. Il s'agit de dossiers de projets qui étaient actifs en 1998–1999 ou en 1999–2000, mais qui sont maintenant clos. Le Ministère a sélectionné un échantillon de dossiers inactifs, fondé sur un ensemble de facteurs de risque. Les résultats de l'examen des dossiers inactifs n'étaient pas disponibles au moment où nous avons terminé notre vérification. Toutefois, selon notre vérification de quatre programmes, les dossiers inactifs pourraient receler divers problèmes importants, dont des trop-payés qu'il faudrait recouvrer.

Mesures correctives autres que celles prises dans le cadre du Plan d'action en six points

11.86 Avant l'annonce du Plan d'action en six points, le Ministère avait mis en œuvre plusieurs initiatives. Il avait notamment créé la Direction nationale du contrôle de la performance et des groupes de travail chargés de régler des problèmes précis signalés dans le rapport de vérification interne. Depuis, il a mis en œuvre d'autres mesures correctives plus générales, jugées nécessaires. Par exemple, il procède actuellement à l'examen des objectifs des programmes de subventions et de contributions. Il a également procédé à des modifications organisationnelles, suite à un examen des mécanismes de reddition de comptes.

11.87 Outre les mesures prises par DRHC, il serait bon de souligner qu'en

DRHC a raté une bonne occasion de donner des exemples concrets des conséquences des accords verbaux, des modifications rétroactives apportées aux accords, des avances indûment élevées consenties en fin d'exercice, de l'autorisation de payer des dépenses non admissibles, d'accords mal rédigés et d'autres pratiques semblables.

juin 2000, le Conseil du Trésor a apporté des modifications à sa Politique sur les paiements de transfert. Ces modifications ont pour objet de préciser de nombreux aspects de la politique précédente. Entre autres choses, la politique oblige maintenant les ministères à établir des cadres de responsabilité axés sur les résultats pour leurs programmes de subventions et de contributions. En outre, les ministères doivent s'assurer de faire preuve de diligence raisonnable lorsqu'ils versent des subventions et des contributions. Ils doivent rendre compte des objectifs des programmes, des résultats attendus et des résultats obtenus dans leur rapport sur les plans et les priorités. Le Conseil du Trésor approuvera les modalités d'application d'un programme pour une période précise (habituellement une période maximale de cinq ans). Lorsqu'ils demandent le renouvellement des modalités d'application d'un programme, les ministères doivent présenter une évaluation et un rapport officiels portant sur l'efficacité du programme. De plus, lorsqu'il a expliqué en détail sa fonction de conseil de gestion, le Conseil du Trésor a fait savoir qu'il renforçait son rôle de contrôle.

Notre vérification a fait ressortir des problèmes dépassant le cadre de la vérification interne de 1999

11.88 Nos vérifications de programme ont permis de relever de nombreux problèmes, parfois identiques à ceux que la vérification interne avait fait ressortir. D'autres avaient trait à des éléments dépassant le cadre de la vérification interne. Nous avons constaté que le Ministère avait de la difficulté à :

- formuler concrètement les visées de la politique sociale globale en des termes opérationnels, énoncés sous forme d'objectifs ou de critères d'admissibilité. Nous avons également remarqué des problèmes de formulation en termes clairs

et mesurables des résultats attendus des programmes;

- se servir des résultats des projets et des évaluations des programmes pour apporter les modifications nécessaires (gestion axée sur les résultats);
- communiquer à la population des renseignements sur l'existence et les caractéristiques d'un programme, afin de favoriser l'égalité des chances d'accès;
- gérer et à contrôler correctement les projets — notamment en ce qui concerne la sélection et l'approbation des projets ainsi que la gestion et le contrôle financiers;
- offrir un soutien suffisant (ressources, formation, conseils et outils) en vue de la prestation des programmes.

11.89 Nous avons évalué le Plan d'action en six points et d'autres mesures de DRHC, afin de déterminer s'ils s'attaquent à ces problèmes.

Nécessité d'améliorer la façon dont sont opérationnalisés les objectifs de la politique sociale globale

11.90 DRHC est un ministère du secteur de la politique sociale qui offre une gamme étendue de programmes et de services, afin d'aider les Canadiens de tout âge, notamment ceux qui ont des besoins particuliers. Il a pour mission de permettre aux Canadiens de contribuer pleinement à leur milieu de travail et à leur collectivité. Son orientation stratégique générale est établie par le gouvernement et approuvée, sous forme de loi, par le Parlement. Pour améliorer la gestion des programmes de subventions et de contributions, il est essentiel de veiller à ce que l'objectif de la politique se reflète dans les caractéristiques du programme que les modalités d'application approuvées par le Conseil du Trésor ont décrites et que le Ministère a opérationnalisées.

11.91 Comme nous l'avons constaté dans le cadre de notre vérification de

quatre programmes, cette démarche demande de transformer des notions complexes, comme la durabilité du projet, le développement des capacités communautaires et les systèmes d'apprentissage, en des programmes concrets et exécutables. Cette tâche est particulièrement exigeante pour les concepteurs de programmes, lorsqu'il y a divergence d'opinions quant à la meilleure formule à adopter et que les besoins varient d'une région à l'autre. Il n'en demeure pas moins qu'il reste indispensable de préciser les objectifs, pour qu'il soit possible de structurer le programme de manière à ce qu'il appuie ces attentes.

11.92 Les agents responsables de la mise en œuvre des programmes et des projets doivent savoir à qui ceux-ci s'adressent et connaître leurs modalités et leur application. En ce qui a trait aux programmes de subventions et de contributions, il faut que les objectifs ou les critères soient clairement énoncés, que des résultats évaluables à obtenir soient établis et que le personnel reçoive la formation et les instructions pertinentes. Alors, les agents de projets savent exactement ce qu'ils doivent faire et ce pourquoi ils le font.

11.93 Nous admettons qu'une certaine marge de manœuvre est nécessaire pour que les programmes puissent être adaptés aux réalités locales. Cependant, à notre avis, les objectifs ou les critères des quatre programmes que nous avons vérifiés manquaient indûment de précision. En outre, les instructions les concernant étaient insuffisantes. Pour ce qui concerne le programme Jeunes stagiaires Canada par exemple, les critères d'admissibilité des participants (être en chômage ou sous-employé, être habituellement âgé de 15 à 30 ans et avoir légalement le droit de travailler au Canada) prêtaient à des interprétations diverses. Le personnel n'avait pas reçu d'instructions qui auraient pu lui permettre d'être sûr qu'il appliquait les critères de façon uniforme. En outre,

les objectifs et les critères d'admissibilité du programme Partenariats pour le développement social étaient formulés en termes généraux et n'étaient pas toujours clairement définis.

11.94 Le Ministère nous a dit qu'il était en train d'élaborer d'autres lignes directrices et de la formation supplémentaire pour aider le personnel à savoir quand faire preuve de rigueur et quand faire preuve de souplesse. La Direction des initiatives jeunesse, par exemple, vient d'élaborer et de communiquer des critères servant à définir les jeunes à risque. De plus, elle travaille à étoffer les lignes directrices de son programme.

11.95 Des indicateurs de résultats avaient été définis pour deux des quatre programmes, soit Jeunes stagiaires Canada et Fonds transitoire pour la création d'emplois/Fonds du Canada pour la création d'emplois (FTCE/FCCE). En ce qui concerne le FTCE/FCCE, la mesure des résultats faisait partie intégrante des caractéristiques du programme, mais cela n'a pas généré d'information fiable sur les résultats, contrairement à ce qui avait été prévu. Les deux autres programmes ne disposaient pas d'indicateurs de rendement définis. Lorsque les caractéristiques d'un programme ou les instructions opérationnelles subséquentes ne précisent pas ce qui doit être accompli, les fins visées par les dépenses du programme peuvent être interprétées de façons fort diverses.

Établissement de plans pour préciser les visées des programmes

11.96 Le Plan d'action en six points n'aborde pas la nécessité de clarifier les caractéristiques des programmes et les justifications stratégiques. La direction de DRHC a admis cette nécessité et amorcé une étude de la gestion des programmes, afin de déterminer les mesures qui s'imposent. Cette étude englobe un examen des mandats, des objectifs, des caractéristiques, de la mise en œuvre et du

Les agents responsables de la mise en œuvre des programmes et des projets doivent savoir à qui ceux-ci s'adressent et connaître leurs modalités et leur application.

Dans le cadre d'une étude de la gestion des programmes, certains gestionnaires ont dit qu'il fallait améliorer les caractéristiques des programmes, tout comme nous l'avions noté dans notre vérification.

contrôle des programmes ainsi que des possibilités de remaniement des programmes et des orientations choisies.

11.97 L'étude vise également à faire en sorte que la gestion de tous les programmes soit axée sur les résultats, à améliorer l'acquisition de connaissances dans le cadre d'un même programme et d'un programme à l'autre et à renforcer les liens qui existent entre l'élaboration des lignes de conduite et les caractéristiques à donner aux programmes. Au moment de notre vérification, le Ministère prévoyait qu'il aurait terminé l'évaluation de tous ses programmes de subventions et de contributions à l'automne 2000 et établi des stratégies de renforcement de la gestion des programmes. En outre, il envisageait d'établir des mesures pertinentes du rendement dans le cadre de cet exercice.

11.98 Des cadres de responsabilité axés sur les résultats devront avoir été établis pour tous les programmes au plus tard le 31 mars 2001. En outre, tous les programmes devront être assortis de plans de formation comportant des mécanismes de formation continue, de dialogue et de remaniement, notamment un cycle intégré de vérification et d'évaluation. Le Ministère a fait savoir qu'il demandera au Conseil du Trésor d'approuver la modification des modalités d'application des programmes au plus tard en décembre 2002, bien avant la date limite de mars 2005, fixée par cet organisme.

11.99 Dans le cadre de l'étude de la gestion des programmes, des responsables de programmes, dont les responsables des quatre programmes que nous avons vérifiés, ont rédigé des résumés des problèmes de gestion des programmes et présenté les éléments clés de leurs plans d'action. Pour rédiger ces résumés, ils ont eu recours à des autoévaluations, complétées par des examens par les pairs et des discussions avec les régions. Dans les premiers documents pilotes que nous avons reçus, certains gestionnaires ont dit

qu'il fallait améliorer des points semblables à ceux que nous avons notés dans notre vérification. Les gestionnaires du programme Partenariats pour le développement social, par exemple, ont conclu, comme nous, qu'il fallait préciser les objectifs, définir des résultats mesurables et améliorer les processus de prise de décision et d'examen. Les gestionnaires de l'Initiative des partenariats sectoriels ont conclu qu'il fallait valider et préciser les mesures du rendement et mettre à jour la politique et les lignes directrices du programme.

Nécessité d'améliorer la gestion des subventions et des contributions axée sur les résultats

11.100 La gestion axée sur les résultats exige plus qu'une évaluation des résultats à l'aide d'une mesure continue du rendement et d'une évaluation périodique. Il faut aussi tenir compte des données sur les résultats lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications aux programmes et de rendre compte de leur rendement. Comme le souligne la nouvelle politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, le fait de mettre l'accent sur les résultats dans les programmes de subventions et de contributions aide à déterminer qui doit recevoir les fonds et à voir si les projets répondent aux attentes et si le programme dans son ensemble est une réussite.

11.101 Nous nous attendions à ce que le personnel des quatre programmes que nous avons vérifiés ait clairement défini les résultats que les projets approuvés devaient atteindre. Nous avons constaté l'absence d'une définition uniforme des résultats attendus et des exigences en matière de renseignements connexes. En outre, la stipulation, dans un accord, de l'obligation de produire des renseignements ne mène pas nécessairement à la collecte systématique de ces derniers, même lorsque les accords de contribution, comme dans le cas du FTCE/FCCE, obligent les promoteurs de projet à rendre compte des résultats. Pour

ce qui concerne le programme Jeunes stagiaires Canada, les résultats attendus étaient définis, mais les renseignements sur les résultats véritables des projets étaient limités. Dans le cas des projets du programme Partenariats pour le développement social et de l'Initiative des partenariats sectoriels, les résultats attendus n'étaient pas définis clairement.

11.102 Trois des quatre programmes que nous avons vérifiés ont été partiellement évalués. Quant au quatrième, Partenariats pour le développement social, une évaluation est prévue. Une évaluation préliminaire du FTCE a été faite peu après la création du Programme. Il restait à répondre à plusieurs questions clés, dans le cadre d'une évaluation complète qui était prévue pour 2000. Cette évaluation n'a pas eu lieu. L'évaluation de Jeunes stagiaires Canada venait de se terminer au moment où nous achevions notre vérification.

11.103 Nous avons constaté que le travail avait été bien fait dans les évaluations du programme Jeunes stagiaires Canada et de l'Initiative des partenariats sectoriels. Nous avons aussi noté qu'à la suite de l'évaluation de l'Initiative des partenariats sectoriels effectuée en novembre 1997 et de l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois menée en 1998, les programmes avaient subi des modifications.

11.104 Comme nous l'avons mentionné, l'étude du Ministère sur la gestion des programmes a pour objectifs d'établir des mesures de rendement appropriées et de renforcer la gestion axée sur les résultats. Cependant, le travail que nous avons accompli dans d'autres secteurs de l'administration publique confirme que la poursuite de ces objectifs nécessitera un leadership ferme de la part des gestionnaires ainsi que des efforts continus.

Nécessité d'assurer l'égalité d'accès aux programmes

11.105 Les fonctionnaires sont censés offrir des services aux Canadiens d'une manière juste et équitable, peu importe si le service ou le programme s'adresse à toute la population ou à un groupe en particulier. Pour assurer l'égalité d'accès, il faut notamment veiller à ce qu'une information pertinente et compréhensible sur le programme soit accessible aux personnes qui pourraient y être admissibles.

11.106 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que certains renseignements sur les quatre programmes vérifiés étaient accessibles et communiqués par différents moyens. En outre, on se fiait à divers degrés sur les réseaux et les contacts des agents de projets. Dans certains cas, des fonds ont été affectés aux mêmes promoteurs de projets, année après année, dans le cadre d'une intervention à long terme. À notre avis, les méthodes utilisées pour promouvoir ces programmes ne donnaient pas toujours aux requérants éventuels des chances égales d'y avoir accès. De plus, les auteurs des évaluations n'ont pas suffisamment cherché à voir si la promotion avait été faite efficacement et si les Canadiens admissibles étaient au courant des programmes et de leurs caractéristiques.

11.107 Dans son rapport de juin 2000, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a recommandé au Ministère de veiller à ce que les critères d'admissibilité régissant tous ses programmes de subventions et de contributions soient clairement établis, diffusés de manière appropriée et appliqués équitablement partout au pays. Il a aussi recommandé que, pour favoriser la transparence, DRHC s'assure que l'information offerte sur son site Web donne aux citoyens des précisions sur les

Trois des quatre programmes que nous avons vérifiés ont été partiellement évalués. Quant au quatrième, une évaluation est prévue.

À notre avis, les méthodes utilisées pour promouvoir les quatre programmes que nous avons vérifiés ne donnaient pas toujours aux requérants éventuels des chances égales d'y avoir accès.

En janvier 2000, DRHC a interrompu tous les paiements jusqu'à ce que les gestionnaires puissent avoir l'assurance que les cinq critères financiers essentiels avaient été appliqués pour chaque projet.

divers programmes de subventions et de contributions.

11.108 Le Plan d'action en six points ne fait pas mention de l'égalité d'accès aux programmes de subventions et de contributions. Cependant, le Ministère a abordé la question dans sa réponse au Comité permanent. Il a indiqué que, d'ici la fin de 2000, il offrirait de l'information sur tous les programmes et leurs critères d'admissibilité sur son site Web et dans tous les bureaux locaux. Ces derniers communiqueront les renseignements à tous les députés fédéraux d'ici la fin de l'année. Le Ministère a également indiqué qu'il veillerait à ce que l'information soit tenue à jour.

Nécessité d'améliorer la gestion et le contrôle des projets

11.109 Le Parlement détermine l'objet général des dépenses et leurs limites, et le gouvernement donne aux fonctionnaires des instructions plus précises sur les mécanismes à utiliser pour satisfaire à ces exigences. Dans le cas d'un programme de subventions et de contributions, le Parlement définit l'objet du programme et le cadre général de gestion financière et alloue des fonds ou autorise l'utilisation de fonds provenant d'autres sources.

11.110 Le gouvernement, par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, approuve les modalités d'application des programmes et fournit des lignes directrices sur la gestion des subventions et des contributions et le contrôle de l'utilisation des fonds. Comme l'ont montré les vérifications internes antérieures et notre vérification des quatre programmes, la gestion et le contrôle des projets par DRHC et ses méthodes d'affectation des fonds ont été faibles. La réponse du Ministère au rapport de vérification interne, ainsi que le Plan d'action en six points, mettait l'accent sur les mesures correctives immédiates permettant de remédier à ces faiblesses.

11.111 Nous avons constaté qu'existaient certains problèmes en ce qui a trait à l'observation de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Cet article exige qu'un agent, détenant le pouvoir pertinent de signer, certifie l'admissibilité et le droit aux paiements. La vérification des quatre programmes a révélé qu'il était fréquent que des membres du personnel n'ayant pas les pouvoirs délégués requis approuvent des paiements en vertu de l'article 34 et ne vérifient pas l'information qui pourrait permettre de justifier les demandes de paiement.

11.112 En janvier 2000, DRHC a interrompu tous les paiements jusqu'à ce que les gestionnaires puissent avoir l'assurance que les cinq critères financiers essentiels avaient été appliqués pour chaque projet (voir la pièce 11.3). En outre, le Ministère a réglé un problème relevé par les vérificateurs internes, c'est-à-dire la faiblesse du contrôle des codes d'accès au système financier. Le Ministère a reconnu qu'une fois ces questions réglées, il lui faudrait apporter des correctifs à la gestion de tous les programmes de subventions et de contributions.

Mesures prises pour améliorer la sélection et l'approbation des projets

11.113 Notre vérification nous a permis de constater que la gestion de la sélection et de l'approbation des projets posait des problèmes dans chacun des quatre programmes vérifiés. Comme nous l'avons déjà mentionné, certains problèmes étaient dus au manque de clarté quant aux résultats attendus. En plus de cela, nous avons trouvé plusieurs dossiers qui n'indiquaient pas pourquoi le projet avait été sélectionné, ni le nom de la personne qui avait été chargée de recommander les paiements.

11.114 Soucieux d'améliorer la gestion et le contrôle financiers, le Ministère s'est occupé de donner des instructions sur la nature des documents à verser aux

dossiers et sur la nature des examens de projet auxquels il s'attend. Ces mesures, si elles sont bien appliquées et si l'on fournit les outils et la formation que leur mise en application exige, devraient générer d'importantes améliorations.

Mesures prises pour régler les problèmes de gestion et de contrôle financiers

11.115 Notre vérification a révélé que la gestion et le contrôle financiers des quatre programmes posaient plusieurs problèmes. Il s'agissait par exemple de points faibles dans les accords de contribution, de modifications apportées sans justification à l'appui, de paiements versés pour des frais et des dépenses non admissibles, de paiements faits sans demande à l'appui, d'avances non conformes, d'un traitement non uniforme des frais partagés et de paiements approuvés sans l'autorisation nécessaire. La description de ces constatations par programme est présentée dans la Partie II du présent chapitre.

11.116 Dans le Plan d'action en six points, le Ministère s'engageait entre autres à examiner tous les dossiers actifs (voir le paragraphe 11.66) pour vérifier si les critères du programme et les critères financiers avaient été respectés et pour prendre des mesures correctives au besoin. Les listes de contrôle qui ont servi à cet examen visaient les problèmes immédiats, y compris la question de savoir si les projets étaient conformes aux modalités d'application du programme.

Mesures pertinentes prises pour donner les outils et le soutien voulus au personnel

11.117 Dans le cadre de son plan d'action, le Ministère a pris une série de mesures précises pour doter son personnel des outils et du soutien voulus. Il donnera au personnel chargé des programmes des indications claires, des outils, de la formation et des ressources après en avoir analysé la charge de travail, les capacités,

les opinions et les préoccupations des employés. Nous estimons que ces mesures aideront à combler les lacunes que notre vérification et la vérification interne de 1999 ont fait ressortir dans la gestion des subventions et des contributions.

11.118 Parmi les outils que DRHC met au point se trouve un dossier modèle qui remplacera les listes de contrôle. Ce dossier modèle contient des instructions et des formulaires qui guideront le personnel à toutes les étapes importantes de la gestion financière et de la gestion de projet, y compris les étapes où nous avons relevé des lacunes. Par exemple, il indique comment repérer les dossiers à risque élevé qui nécessitent un contrôle plus serré. Le personnel a reçu l'ordre de commencer à utiliser le dossier modèle à partir de septembre 2000.

11.119 DRHC élabore aussi des politiques et des guides opérationnels qui orienteront tout particulièrement la gestion et le contrôle financiers des programmes de subventions et de contributions. Ces documents viendront combler un grand vide créé au milieu des années 1990 lorsque plusieurs volumes de directives et plusieurs guides ministériels ont été remplacés par de simples et brèves lignes directrices.

11.120 À l'appui du Plan d'action, le Ministère élabore actuellement un nouveau cadre de contrôle comportant trois niveaux de points de contrôle, des paramètres d'assurance de la qualité et une structure organisationnelle plus cohérente aux niveaux régional et local. Ce cadre de contrôle facilitera la surveillance directe et permettra au personnel local qui s'occupe des dossiers de subventions et de contributions de se prévaloir des conseils de spécialistes. De plus, les dossiers complexes seront traités par du personnel de niveau plus élevé.

11.121 Le cadre de contrôle comporte des procédures d'assurance de la qualité prescrivant que tous les projets soient examinés par des employés de niveau supérieur dans les bureaux locaux et qu'un

Le Ministère élabore actuellement un nouveau cadre de contrôle comportant trois niveaux de points de contrôle, des paramètres d'assurance de la qualité et une structure organisationnelle plus cohérente.

DRHC s'est entendu avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour entreprendre une analyse de la charge de travail. Cette analyse était en cours à la fin de notre vérification.

petit pourcentage de dossiers fassent l'objet d'une postvérification au bureau régional. À l'échelle nationale, la Direction du contrôle de la performance reverra de un à deux pour cent des dossiers. Le cadre de contrôle prévoit également instaurer un mécanisme de rétroaction qui permettra, grâce à l'information obtenue, de déceler les incohérences et les problèmes de fonctionnement au niveau local et de déterminer ainsi les besoins en formation.

11.122 Le Ministère propose une politique qui rendra obligatoire la formation des gestionnaires et des employés chargés des programmes. La formation des employés en matière d'administration des programmes portera par exemple sur l'évaluation des propositions de projet, la passation de contrats, les paiements, le contrôle financier, le contrôle des activités et le suivi.

11.123 Nous croyons qu'une fois implantés dans les bureaux locaux, les nouveaux outils et concepts contribueront fortement à aplanir les difficultés du personnel et celles relevées dans notre vérification. Il reste toutefois beaucoup à faire du côté de la mise en œuvre. Les gestionnaires devront continuer d'appuyer fortement les efforts faits jusqu'ici pour obtenir des ressources satisfaisantes et pour donner au personnel la formation et l'appui nécessaires à l'utilisation des nouveaux outils et des nouvelles méthodes et approches. De plus, il faudra s'assurer, par un suivi, que le personnel a bien reçu la formation et acquis les connaissances requises.

D'autres travaux devront être faits pour préciser les ressources requises pour la prestation des programmes

11.124 Les ressources nécessaires à la prestation adéquate des programmes de subventions et de contributions varient selon la complexité et la taille du programme et les risques qui y sont

associés. Il appartient aux gestionnaires de veiller à ce qu'il existe des ressources appropriées à chaque programme, par exemple que le personnel soit en nombre suffisant, possède les compétences voulues et dispose des outils, du soutien, de la formation et des systèmes d'information dont il a besoin. Le Plan d'action en six points traitait expressément de la question de l'équipement et du soutien destinés au personnel. Le Ministère a toutefois établi que des ressources supplémentaires s'imposaient dans d'autres secteurs.

11.125 Comme l'ont fait ressortir notre vérification des quatre programmes et les consultations menées par le Ministère auprès de son personnel, des questions subsistent au sujet de la quantité suffisante de ressources (personnel des programmes et personnel de soutien administratif) affectées à la prestation des programmes de subventions et de contributions. Ainsi, des membres du personnel nous ont dit que l'obligation de contrôle (qui, souvent, n'était pas remplie) exigeait trop de temps compte tenu des autres tâches à accomplir.

11.126 Les réductions de personnel au cours des années 1990 ont eu un effet sur la capacité du Ministère d'administrer ses programmes. Néanmoins, les gestionnaires de DRHC ont lancé le Fonds transitoire pour la création d'emplois sans avoir reçu de nouveaux fonds de fonctionnement. Les employés qui participaient à l'administration du FTCE avaient non seulement des tâches additionnelles à remplir, mais aussi des tâches exigeant de nouvelles compétences que beaucoup ne possédaient pas.

11.127 Le Comité directeur des subventions et des contributions s'est penché sur l'évaluation des capacités dans le cadre du Plan d'action. Il a reconnu que la capacité du Ministère de s'occuper des programmes de subventions et de contributions n'avait pas été clairement établie. DRHC s'est entendu avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour entreprendre une analyse de la charge de

travail. Cette analyse était en cours à la fin de notre vérification. Le personnel avait commencé à déterminer sa charge de travail annuelle, à savoir le nombre de projets administrés et leurs caractéristiques. À titre provisoire, DRHC a réaffecté 20 millions de dollars à l'interne et le Conseil du Trésor a approuvé la réaffectation, à même le budget de DRHC, d'une autre somme de 30 millions de dollars pour améliorer la prestation des programmes de subventions et de contributions.

11.128 DRHC, comme d'autres ministères, administre tout un éventail de programmes qui offrent des subventions et des contributions. Une étude comparative des ressources nécessaires à l'administration de différents types de programmes de subventions et de contributions offrira aux gestionnaires gouvernementaux et aux organismes centraux un outil fort utile pour déterminer si les ressources affectées aux programmes sont suffisantes.

Nécessité de remanier les systèmes d'information

11.129 La vérification interne a révélé que les systèmes d'information n'avaient pas les capacités suffisantes pour livrer des données à jour sur le rendement (données financières et non financières). Par exemple, il était difficile d'obtenir de l'information sur les projets passés ou présents réalisés par des promoteurs avec des fonds de DRHC ainsi que sur l'état des avances consenties et des demandes de remboursement des dépenses. Des mesures correctives à ce sujet sont prévues dans le Plan d'action en six points. Un document de travail a été établi, et un plan ferme doit être prêt pour octobre 2000. DRHC a demandé des fonds supplémentaires pour les trois prochaines années afin de mettre au point un nouveau système d'information.

11.130 DRHC a adopté une solution temporaire, qui consiste à améliorer un

système existant pour y réunir l'information sur les subventions et les contributions qui était disséminée dans plusieurs systèmes. Cette mesure doit se concrétiser à l'automne 2000. Il s'agit cependant d'une solution à court terme, qui n'offrira pas aux gestionnaires toute l'information dont ils ont besoin au niveau des programmes, mais qui aura l'avantage de regrouper les données et de rendre le Ministère plus à même de produire des rapports externes.

11.131 Le nouveau système d'information proposé qui, par étapes, verra le jour d'ici trois ans en est encore à l'état de l'élaboration. Pour être le plus utile possible aux gestionnaires, il devra être intégré au système financier de manière à ce que les utilisateurs puissent, aux différents niveaux du Ministère, obtenir des renseignements financiers de base sur les accords de contribution. Les gestionnaires et les agents de projets doivent pouvoir obtenir facilement de l'information sur les sommes versées pour un projet et sur les engagements financiers qui restent. Les fonctions du nouveau système liées à l'information sur le rendement étaient les fonctions les moins avancées au moment de notre vérification.

Obligation de rendre compte des programmes

11.132 À dessein, et en raison de leurs objectifs souvent globaux et de leurs modalités d'application énoncées en termes généraux, les programmes que nous avons vérifiés laissent aux fonctionnaires beaucoup de latitude pour ce qui est de déterminer la valeur d'une proposition et son admissibilité. Le Conseil du Trésor, comité de ministres, définit les exigences en matière d'admissibilité dont les ministères doivent faire état dans leurs propres lignes directrices et procédures d'approbation. En outre, les Canadiens admissibles aux programmes gouvernementaux s'attendent à bénéficier de chances égales d'accès. Les fonctionnaires sont habituellement

Le nouveau système d'information proposé qui, par étapes, verra le jour d'ici trois ans en est encore à l'état de l'élaboration.

responsables des questions administratives au nom de leur ministre et sont comptables envers lui.

11.133 Notre travail a soulevé deux questions relatives à l'obligation de rendre compte et à la responsabilité des gestionnaires. La première concerne le rôle des députés et des ministres; la deuxième touche la responsabilité du personnel et son obligation de rendre compte des décisions qu'il prend au sujet des programmes.

Le rôle des élus

11.134 Les élus qui ne font pas partie du gouvernement n'ont généralement pas de rôle direct à jouer dans l'administration des programmes. Les lignes directrices du Fonds transitoire pour la création d'emplois et du Fonds du Canada pour la création d'emplois exigeaient que chaque proposition de projet soit accompagnée d'une recommandation écrite du député de la région concernée, ce qui constituait l'un des éléments du processus d'approbation des projets. Cet apport au processus décisionnel embrouille la structure traditionnelle de la reddition de comptes. Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a signalé ceci : « une participation politique directe dans le processus de sélection des projets pourrait créer un conflit pour les parlementaires, dont le rôle est de veiller à ce que le gouvernement rende des comptes ». Le Comité a conclu que le rôle des députés dans la sélection des projets devrait rester de nature consultative.

11.135 Comme nous le mentionnons à la Partie II du présent chapitre, il nous a parfois été difficile, dans la vérification des quatre programmes, de déterminer les raisons pour lesquelles un projet avait été choisi. N'ayant étudié que des projets déjà approuvés, nous n'avons pas examiné de documents indicateurs du rôle que des députés auraient joué dans la décision de

rejeter une proposition de financement par le FTCE ou le FCCE.

11.136 Nous avons relevé des cas où l'approbation des projets n'avait pas été faite conformément aux procédures décisionnelles établies, en vertu desquelles les fonctionnaires formulent des recommandations et le ministre prend les décisions. Certains projets approuvés ne répondaient pas aux critères d'admissibilité du programme; d'autres satisfaisaient aux critères, mais n'avaient pas été évalués par rapport à d'autres projets. Si les procédures établies ne sont pas respectées, leur crédibilité est affaiblie.

Mesures pour consolider l'obligation de rendre compte de la gestion des programmes

11.137 DRHC est un ministère décentralisé qui délègue à ses bureaux locaux et régionaux la responsabilité d'offrir la majorité de ses programmes. Malgré cette délégation, le sous-ministre demeure responsable de l'administration du Ministère, et doit donc rendre compte au Ministre. Pour offrir des programmes dans ce contexte, il faut bien définir les attentes en plus d'assurer une surveillance régulière du rendement et la production de rapports à ce sujet. Des structures décentralisées exigent, pour bien fonctionner, une hiérarchie des responsabilités bien définie et non le type de gestion de programme que l'on retrouvait, par exemple, pour le Fonds transitoire pour la création d'emplois. La responsabilité de la prestation du programme, dans ce cas-ci, était déléguée intégralement et il y avait peu de surveillance centralisée permettant d'assurer l'application et le respect uniformes des modalités du Programme.

11.138 Si la haute direction du Ministère veut effectivement tenir ses promesses de changement, les structures de gestion et la hiérarchie des responsabilités doivent être bien définies. Le Ministère a entrepris un examen des mécanismes redditionnels à

Pour offrir des programmes dans un contexte décentralisé, il faut bien définir les attentes en plus d'assurer une surveillance régulière du rendement et la production de rapports à ce sujet.

l'intérieur de sa structure de gestion et il a élaboré un nouveau modèle organisationnel pour la prestation des subventions et des contributions. Ces deux initiatives établissent clairement les responsabilités et consolident la structure redditionnelle.

11.139 Le nouveau modèle organisationnel du Ministère a pour objet d'offrir un soutien uniforme aux agents de projets dans tous les grands centres de ressources humaines du Canada. Trois postes clés ont été désignés. Un conseiller de programme sera responsable des conseils techniques, de la formation et de l'assurance de la qualité au niveau local. Un agent principal de développement sera chargé des cas complexes en plus de l'élaboration des stratégies de versement des subventions et des contributions. Enfin, les agents de projets continueront d'administrer les projets. La documentation et le soutien des systèmes seront assumés par le personnel administratif. Ce modèle répond en partie aux préoccupations portant sur la nécessité d'avoir des employés bien formés et bien supervisés pour gérer les programmes de subventions et de contributions. Le Ministère a pris des mesures de dotation visant à répondre à cette préoccupation.

11.140 Grâce à une dotation conforme aux exigences du nouveau modèle, les agents de projets pourront mieux répondre aux exigences financières et aux exigences des programmes car ils pourront compter sur un soutien administratif uniforme et sur des conseils de spécialistes de haut niveau. La séparation des fonctions sera améliorée si l'on s'assure qu'il y aura suffisamment de personnel pour exécuter les différentes tâches.

11.141 Le Ministère a aussi mené un examen des responsabilités de ses gestionnaires, examen auquel ont participé 70 cadres supérieurs et gestionnaires ainsi qu'un comité consultatif externe (comptant des représentants des

organismes centraux ainsi que des sous-ministres d'autres ministères). Il a aussi obtenu l'aide d'experts-conseils de l'extérieur. Ce processus a mené à un mémoire du sous-ministre à l'intention des membres du conseil de direction lequel était exposé un nouveau régime visant à clarifier et à améliorer les structures redditionnelles.

11.142 Le mémoire précisait que les mesures suivantes sont essentielles à l'amélioration de la transparence des pouvoirs décisionnels et des responsabilités à l'intérieur de l'organisation :

- élaborer et mettre en œuvre des protocoles nationaux qui précisent les pouvoirs, responsabilités et obligations de rendre compte des chefs responsables des politiques, des programmes, des services ministériels et des régions;
- désigner des personnes-ressources au bureau du sous-ministre pour les secteurs de l'élaboration des programmes, de la prestation des services et des services ministériels;
- créer un comité de direction et quatre comités ministériels clés aux pouvoirs bien définis.

On a déjà entrepris l'élaboration et la mise en œuvre de ces mesures. Ces dernières viennent s'ajouter à la réorganisation antérieure de la direction générale responsable des programmes de subventions et de contributions, réorganisation dans le cadre de laquelle furent établies des sphères de responsabilités distinctes pour les programmes régionaux et pour les programmes nationaux.

Un effort soutenu devra être déployé pour établir l'approche améliorée

11.143 Comme le démontrent les résultats de vérifications antérieures, depuis un certain nombre d'années, une approche déficiente en matière de gestion des subventions et des contributions s'était

Le Ministère a établi un nouveau régime visant à clarifier et à améliorer les structures redditionnelles.

**Les mesures
nécessaires pour
mettre en œuvre le
Plan d'action feront
partie des ententes de
rendement de base
pour 2000–2001.**

développée et généralisée au sein du Ministère. Tolérées par la direction, des pratiques inadéquates se sont répandues et ancrées à cause de l'absence de systèmes et de contrôles rigoureux. Des pratiques qui s'enracinent au fil de nombreuses années deviennent immuables.

11.144 La direction actuelle du Ministère est résolue à mettre en œuvre des mesures correctives. Elle a pris plusieurs mesures immédiates pour bien faire sentir au personnel que des changements étaient attendus. Toutefois, les changements doivent s'attaquer aux problèmes fondamentaux. La vérification interne du Ministère, l'examen subséquent de 37 dossiers problématiques et notre vérification de quatre programmes ont tous révélé à quel point le système de responsabilités et de contrôles internes s'était écroulé, ce qui compromettrait l'utilisation pertinente des deniers publics.

11.145 Le Ministère a entrepris un certain nombre de mesures auxquelles il s'était engagé dans son plan d'action en six points, par exemple former et informer le personnel. Mais le Ministère devra poursuivre ses efforts et maintenir sa volonté d'agir s'il désire concrétiser le changement voulu. Le personnel a besoin de soutien pour changer son attitude face aux contrôles internes, surtout du fait que la prestation des programmes est de plus en plus confiée à des tierces parties.

11.146 La direction devra continuer de surveiller l'avancement de l'application des mesures correctives ainsi que les résultats obtenus. Le système de suivi du rendement que le Ministère a mis au point pour suivre les progrès réalisés représente une approche novatrice à la mesure continue du rendement. S'il est appliqué systématiquement, il devrait donner à la direction une bonne mesure des progrès réalisés.

11.147 Dans le cadre du système d'incitatifs à l'intention des gestionnaires, leurs ententes de rendement comprendront

des engagements à améliorer la gestion des subventions et des contributions. Les mesures nécessaires pour mettre en œuvre le Plan d'action feront partie des ententes de rendement de base pour 2000–2001 entre le sous-ministre et tous les cadres de direction et gestionnaires s'occupant des programmes de subventions et de contributions. L'échéance pour l'établissement des objectifs connexes dans le cadre des accords de responsabilité était le 31 août 2000.

11.148 Le Ministère a établi un programme bien défini en vue de la gestion de ses multiples plans et initiatives. Il doit continuer sur sa lancée. Par exemple, pour changer la façon de gérer les subventions et les contributions, le Ministère devra s'assurer que chaque membre du personnel comprend de la même façon ce que sont les éléments fondamentaux du contrôle. Dans le cadre de notre travail, nous avons relevé les secteurs suivants, qui méritent une attention additionnelle.

11.149 **Le Ministère devrait mettre en place des mesures de contrôle de la qualité afin d'évaluer les mesures correctives, ainsi qu'une surveillance continue pour s'assurer que le personnel connaît bien les éléments fondamentaux du contrôle financier. À l'aide d'une telle approche, le Ministère devrait s'assurer que sont repérés puis recouverts tous les trop-payés contenus dans les dossiers problématiques et les dossiers inactifs à risque élevé.**

Réponse du Ministère : DRHC souscrit à cette recommandation et a pris les mesures qui s'imposent.

Le Ministère a reconnu la nécessité d'exercer un contrôle suivi afin de s'assurer que les employés connaissent bien les éléments fondamentaux du contrôle financier.

Il y a donné suite en adoptant deux mesures : un nouveau processus d'assurance de la qualité et la Direction

nationale du contrôle de la performance. Il s'agit de deux mécanismes et structures permanents qui permettront de repérer les dossiers problèmes et de prendre les mesures correctives nécessaires, ainsi que de déceler les lacunes en ce qui a trait aux politiques opérationnelles, aux procédures et aux connaissances et compétences des employés.

La nouvelle initiative pour l'assurance de la qualité a été entreprise en juin 2000 afin d'accroître le niveau de connaissance des programmes dans les bureaux locaux. De nouveaux conseillers aux opérations chevronnés effectueront désormais un contrôle de la qualité de certains dossiers afin de déceler les problèmes le plus tôt possible. De plus, les administrateurs financiers et les employés chargés de la prestation des programmes ont remis sur pied un programme de postvérification financière au niveau des bureaux nationaux et régionaux. Ce programme prévoit une validation des dépenses afin que les agents financiers aient l'assurance que les paiements correspondent à des services fournis et à des biens reçus, conformément aux politiques et aux procédures prescrites. Si l'un ou l'autre de ces processus permet de déceler un dossier problème, celui-ci est corrigé et un ajustement est apporté ou un trop-payé est établi le cas échéant.

DRHC a aussi créé une Direction nationale du contrôle de la performance qui fait un échantillonnage valide de dossiers de projet d'un bout à l'autre du pays. Quand une erreur est décelée, le dossier est renvoyé au bureau concerné pour qu'il la corrige et établisse, au besoin, un trop-payé. De plus, la Direction informe tous les bureaux responsables des programmes de subventions et de contributions des tendances et des profils relevés, tout en leur donnant des directives visant à réduire ou à supprimer à l'avenir les erreurs de ce genre.

Le Ministère reconnaît l'importance de repérer les trop-payés éventuels et de

soumettre de tels cas problèmes à un examen minutieux et uniforme. Dans le cadre de son Plan d'action en six points, DRHC a relevé et examiné un échantillon de dossiers inactifs de 1998–1999 et 1999–2000. En se basant sur les recommandations du vérificateur général, le Ministère a depuis lors ajouté une étape de contrôle de la qualité au processus. Après l'examen fait par le personnel responsable de la prestation des programmes, les employés du Bureau de la vérification interne ont examiné le travail fait et ont mené des examens sur des sites sélectionnés de projets à risques élevés afin de s'assurer de repérer et d'établir tous les trop-payés éventuels.

Les résultats de l'examen des dossiers inactifs seront publiés à l'automne 2000. De plus, DRHC embauchera une firme de consultants du secteur privé qui sera chargée d'examiner le travail du Ministère et fera savoir si, conformément au principe de diligence raisonnable, l'examen de dossiers supplémentaires sera rentable.

11.150 Conformément aux engagements qu'il a pris dans le Plan d'action en six points, le Ministère devrait s'assurer que les principaux contrôles sont consolidés et qu'ils sont appuyés par un solide service de vérification interne qui satisfait aux normes professionnelles les plus élevées. Le Ministère devrait aussi s'assurer qu'il dispose d'un système bien établi pour mettre en œuvre les mesures correctives découlant des vérifications internes et en assurer le suivi.

Réponse du Ministère : DRHC souscrit à cette recommandation et a déjà pris des mesures en ce sens.

Le Ministère continue avec détermination à mettre en œuvre son Plan d'action en six points, qui comprend des processus et mécanismes de contrôle clés. Comme cela a bien été mis en évidence dans les deux Rapports d'étape parus en mai et en septembre, DRHC rend publiquement compte de ses progrès dans la mise en

œuvre du Plan d'action et continuera de le faire jusqu'à ce que cette mise en œuvre soit complète. De plus, comme cela est indiqué dans la réponse du gouvernement au Troisième rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, DRHC s'est engagé à préciser l'incidence de ses mesures correctives dans les rapports à venir du Ministère sur le rendement. DRHC a déjà demandé à PricewaterhouseCoopers de mener en janvier 2001 une deuxième évaluation indépendante de la mise en œuvre du Plan d'action.

Le Ministère a un Bureau de vérification interne professionnel et a récemment pris des mesures pour renforcer le rôle et le profil de la vérification interne par l'intermédiaire d'un comité de vérification et d'évaluation renouvelé. Ce comité, qui fait partie des cinq principaux comités de direction, doit s'assurer que le Ministère prend les mesures correctives pour donner suite à toutes les recommandations de vérification interne. Cette mesure permettra aussi de favoriser une culture d'apprentissage continu à partir des vérifications et des évaluations.

Même si celle-ci ne fait pas partie du Bureau de vérification interne du Ministère, DRHC a réservé 2,7 millions de dollars par année pour la Direction nationale du contrôle de la performance des subventions et des contributions. La Direction fournit une évaluation uniforme et continue permettant de déterminer si DRHC respecte les exigences de documentation et les contrôles financiers essentiels. Dans son premier rapport publié en août 2000, la Direction a confirmé que « des améliorations importantes et mesurables ont été enregistrées dans l'ensemble de la gestion des programmes et de l'administration des subventions et des contributions depuis la vérification interne menée en 1999 ». Le Ministère s'est engagé à publier des rapports trimestriels sur les résultats de la

Direction nationale du contrôle de la performance.

11.151 Le Ministère devrait parachever son étude de la gestion de programme, étude qui doit lui permettre de s'assurer que les résultats visés par les programmes de subventions et de contributions sont bien précisés, et qu'ils sont mesurés adéquatement et utilisés afin de déterminer tout changement nécessaire. En consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère devrait voir à ce que soient respectés les échéanciers qu'il propose pour analyser les objectifs de tous ses programmes de subventions et de contributions et pour mettre en œuvre les changements qui s'imposent, y compris la mesure des résultats.

Réponse du Ministère : *Le Ministère souscrit à cette recommandation et a déjà pris des mesures en ce sens.*

En mai 2000, DRHC a lancé une vaste étude sur la gestion des programmes, qui est conçue de manière à passer en revue la gestion et l'objectif de résultats de tous les programmes de subventions et de contributions du Ministère. Cette étude vise à renforcer la gestion des programmes et à en accroître le rendement parce qu'elle permettra :

- *d'établir des cadres de gestion axée sur les résultats et de reddition de comptes pour tous les programmes;*
- *d'améliorer les communications portant sur les leçons tirées de tous les programmes;*
- *de veiller à ce que toutes les modalités d'exécution des programmes respectent les exigences en matière de reddition de comptes, énoncées dans l'Entente-cadre sur l'union sociale.*

Avant tout, l'étude sur la gestion des programmes visera à faire en sorte que tous les programmes soient assortis d'objectifs clairs, définissant leur

conception et leur orientation, et qu'ils comportent un cycle de vérification et d'évaluation intégré. De plus, DRHC élargit le cadre de l'étude afin d'y intégrer un examen plus approfondi de la façon dont la conception des programmes et l'information sur ceux-ci peuvent favoriser l'égalité d'accès aux programmes.

Ce travail rendra le Ministère plus en mesure d'améliorer ses programmes de subventions et de contributions. Il facilitera la mise en place d'un cycle d'amélioration constante de la conception des politiques et des programmes ainsi que de la gestion et de l'administration des programmes.

Ce travail est réalisé avec la collaboration du Secrétariat du Conseil du Trésor. En juin 2000, le Conseil du Trésor a révisé sa politique sur les paiements de transfert, afin d'améliorer à long terme et dans l'ensemble du gouvernement l'administration des programmes de subventions et de contributions. Selon cette nouvelle politique, les ministères sont tenus d'examiner les modalités d'exécution de leurs programmes et de les faire approuver une nouvelle fois au plus tard le 31 mars 2005.

DRHC accélère la réalisation de ce travail. Dans le cadre de l'étude sur la gestion des programmes, tous les programmes de DRHC auront réévalué et renforcé leurs cadres de conception, de gestion et de reddition de comptes d'ici le 31 mars 2001. Ensuite, le Ministère présentera de nouveau au Conseil du Trésor toutes les modalités d'exécution de ses programmes de subventions et de contributions, au plus tard à la fin de 2002.

11.152 Le Ministère devrait évaluer si l'information qu'il transmet aux Canadiens au sujet des programmes de subventions et de contributions met adéquatement en valeur le principe

d'égalité d'accès, et il devrait prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Réponse du Ministère : Le Ministère souscrit à cette recommandation et a déjà pris des mesures en ce sens.

À l'heure actuelle, le Ministère a recours à toute une série de moyens et de techniques pour fournir l'information de manière à promouvoir l'égalité d'accès. En outre, il prend des mesures pour mettre plus de renseignements à la disposition des Canadiens et des Canadiennes sur ses programmes de subventions et de contributions, et s'efforce de rendre ces renseignements plus accessibles.

En particulier, DRHC veillera à ce que, d'ici décembre 2000, les descriptions de tous les programmes, notamment les modalités d'application, les exigences d'admissibilité et les modalités de présentation d'une demande, soient accessibles sur son site Web public et dans chaque bureau de DRHC, et aient été communiquées à chaque député.

DRHC poursuivra l'examen de cette question dans le cadre de son étude sur la gestion des programmes, mentionnée dans la réponse qui suit le paragraphe 11.151. Il indiquera explicitement, dans le processus de conception des programmes, qu'il doit être tenu compte des exigences en matière d'accessibilité et d'égalité. Pour bon nombre de ces programmes, DRHC estime qu'il sera important d'envisager la mise en place d'un processus de consultation de la collectivité qui permettra de rejoindre tous les promoteurs éventuels et qui complétera les renseignements communiqués à tous les Canadiens et Canadiennes sur ses programmes.

11.153 Le Ministère devrait s'assurer que la direction maintient sa ferme volonté de changement afin de s'assurer que les mesures visant à donner au personnel les instruments d'intervention et le soutien voulus sont bien mises en œuvre, et que les outils et systèmes

nécessaires lui sont fournis. Il devrait assurer une surveillance continue des répercussions qu'ont ces nouveaux outils et la formation ainsi que les principes et les approches mis en œuvre. De plus, il devrait veiller à ce que le nouveau système d'information sur les subventions et contributions soit bien intégré au système financier du Ministère.

Réponse du Ministère : DRHC souscrit à cette recommandation et a déjà pris des mesures en ce sens.

Dans son évaluation indépendante de la mise en œuvre du Plan d'action par le Ministère, la firme Pricewaterhouse-Coopers a reconnu que « la haute direction a consacré beaucoup d'énergie à s'assurer que l'on progressait dans la réalisation des diverses activités qui concrétisent les engagements énoncés dans chacun des six points du Plan d'action. » On s'assure du soutien continu de la direction au moyen de mesures prises en avril, qui établissent explicitement l'obligation, pour chaque cadre supérieur responsable d'un programme de subventions et de contributions, de rendre compte de la mise en œuvre du Plan d'action en six points.

En outre, DRHC s'est engagé à déposer un rapport public trimestriel jusqu'à ce que le Plan soit entièrement mis en œuvre, et à rendre compte annuellement de l'incidence de ses mesures correctives dans le Rapport ministériel sur le rendement présenté au Parlement.

Le Ministère reconnaît que l'administration des programmes de subventions et de contributions nécessite un personnel qualifié et bien outillé. Comme l'ont indiqué ses rapports d'étape et la réponse du gouvernement au Comité permanent, DRHC a respecté les engagements énoncés dans le Plan d'action et pris d'autres mesures pour fournir au personnel les lignes directrices opérationnelles pertinentes, une formation

uniformisée et de meilleurs systèmes de gestion de l'information. Le Ministère s'est tout particulièrement engagé à observer et à évaluer les incidences des lignes directrices opérationnelles et de la formation et à faire en sorte que les nouveaux systèmes d'information sur les programmes de subventions et de contributions soient entièrement intégrés au système financier du Ministère.

11.154 En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère devrait réaliser une analyse concrète des ressources requises pour offrir les différents types de programmes de subventions et de contributions.

Réponse du Ministère : DRHC souscrit à cette recommandation et a déjà pris des mesures en ce sens.

Comme l'a indiqué la réponse au Comité permanent, DRHC a procédé à une réaffectation interne de ressources en juillet pour accroître l'effectif chargé d'administrer les programmes de subventions et de contributions. Cette réaffectation était basée sur une analyse préliminaire des besoins en dotation, en formation et en systèmes. Depuis, DRHC a entrepris une analyse exhaustive de la charge de travail, qui sera terminée en décembre 2000.

À l'automne 2000, DRHC lance une étude, réalisée par un tiers, sur des modèles d'exécution de programmes de subventions et de contributions. Cette étude permettra d'évaluer la structure d'exécution de DRHC par rapport à celle d'autres ministères fédéraux, ainsi que l'équilibre à établir dans l'administration des subventions et des contributions aux niveaux local, régional et national. On tiendra compte de la diversité des programmes de DRHC, de la nature des accords de partenariat issus de la Loi sur l'assurance-emploi et de l'Entente-cadre sur l'union sociale, ainsi que des capacités actuelles du Ministère.

Cette étude servira de point de départ aux discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor sur les ressources dont le Ministère a besoin pour assurer l'administration des programmes de subventions et de contributions.

Commentaires globaux du Ministère : *Le Ministère prend au sérieux toutes les questions soulevées dans le rapport du vérificateur général et dans la vérification interne des programmes de subventions et de contributions de 1999.*

Le Ministère est résolu à tirer parti des améliorations qu'il a déjà apportées à l'administration de ses programmes de subventions et de contributions. Il exécutera son Plan d'action et mènera à bien les autres initiatives pertinentes entreprises après l'annonce du Plan d'action. En outre, pour faire suite à ce rapport, DRHC entreprend d'autres démarches pour renforcer ces actions.

Comme l'a confirmé le vérificateur général, le défi consiste à établir un juste équilibre entre l'exécution souple et efficiente des programmes et la saine gestion financière. Le rapport du vérificateur général aidera le Ministère à constamment exécuter ses programmes d'une manière qui répond aux besoins des Canadiens et garantit la saine gestion financière à laquelle ils s'attendent.

Dans ce rapport, on reconnaît que le Ministère a fait des progrès notables dans l'exécution du Plan d'action en six points et des initiatives connexes. On y fait observer que DRHC doit maintenir les changements en cours. DRHC admet qu'il faut entreprendre d'autres travaux à cet égard. Pour cette raison, DRHC intégrera plus explicitement les principes reliés à la fonction de contrôleur moderne, ou à l'excellence en gestion, afin d'établir la base permanente des changements fondamentaux devant être apportés à l'administration de ses programmes de subventions et de contributions.

En exerçant avec plus de vigueur sa fonction de contrôleur moderne et en

l'intégrant à ses activités, le Ministère sera en bonne position pour donner pleinement suite aux observations du vérificateur général selon lesquelles les efforts extraordinaires que déploie DRHC aujourd'hui doivent devenir une routine. Ces travaux favoriseront aussi l'élaboration d'une culture d'apprentissage et d'amélioration continus.

En réponse à ce chapitre, DRHC prendra un certain nombre de mesures :

- *DRHC s'engage à collaborer étroitement avec tous les intervenants, y compris le Secrétariat du Conseil du Trésor, à la rédaction d'un rapport sur l'équilibre entre l'exécution efficace des programmes et des contrôles financiers sérieux. D'ici juin 2001, DRHC fera rapport au Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées sur les efforts considérables que déploie le Ministère pour parvenir à un juste équilibre.*

- *DRHC confirme qu'il publiera les résultats de l'étude d'un échantillon de dossiers inactifs cet automne. Il fera appel à un spécialiste du secteur privé qui examinera l'étude et fera savoir si, conformément au principe de diligence raisonnable, l'examen de dossiers supplémentaires sera rentable. Cela cadre avec l'engagement qu'a pris DRHC de faire preuve d'ouverture et de transparence dans la mise en œuvre du Plan d'action et l'administration des programmes de subventions et de contributions.*

- *D'ici décembre 2000, DRHC veillera à ce que les descriptions des programmes, y compris les modalités d'application, les exigences d'admissibilité et les renseignements sur la présentation des demandes, soient offerts sur son site Web accessible au public, dans tous ses bureaux et à chaque député. Cette mesure tient compte des observations du vérificateur général au sujet de la nécessité de s'assurer que les*

renseignements sur les programmes sont largement accessibles.

- DRHC élargit l'étude sur la gestion des programmes pour examiner de plus près si la façon dont les programmes sont conçus et l'information qui s'y rapporte favorisent l'égalité d'accès à ces programmes.

En examinant le chapitre du vérificateur général, DRHC se réjouit de constater que le vérificateur général reconnaît ce qui suit :

- les mesures et plans du Ministère tiennent compte aussi des lacunes relevées dans notre vérification;

- le Ministère a accompli des progrès notables au chapitre des engagements énoncés dans le Plan d'action en six points; d'autres initiatives visant à élargir ou à compléter le Plan d'action vont bon train;

- la création de la Direction nationale du contrôle de la performance représente un pas dans la bonne voie. Si elle est mise en œuvre comme il convient, elle devrait donner à la direction une mesure continue des résultats de la gestion et du contrôle des programmes de subventions et de contributions.

DRHC fait aussi remarquer que :

- La vérification du vérificateur général se fonde sur des dossiers clos avant janvier 2000. À part quelques projets qui ont été prolongés, la période visée par la vérification précède donc celle où des mesures correctives ont été prises par le Ministère.

- Le Ministère a sollicité les conseils du Comité permanent sur tout changement pouvant renforcer le processus de sélection des projets liés aux programmes de subventions et de contributions, y compris le rôle des députés, qui sont bien placés pour donner des conseils sur les divers intérêts des collectivités qu'ils ou elles représentent.

- En ce qui a trait à l'efficacité, à la souplesse et au contrôle, le vérificateur

général reconnaît « qu'il n'est pas du tout simple de trouver cet équilibre ».

Le rapport fait état d'une vaste gamme d'initiatives prises par DRHC depuis la vérification interne menée en 1999. Entre autres, le Ministère :

- a lancé son Plan d'action en six points visant à resserrer la gestion des programmes de subventions et de contributions, et a mis sur pied la Direction nationale du contrôle de la performance pour vérifier la conformité aux politiques, et fournir une solide formation et de meilleurs outils aux employés;

- s'est conformé à la nouvelle politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert pour resserrer encore davantage la gestion des programmes de subventions et de contributions;

- a adopté un nouveau processus d'assurance de la qualité afin de déceler et de corriger les erreurs le plus tôt possible;

- a mis en place des mesures pour améliorer les structures de reddition de comptes et les méthodes de gestion au sein du Ministère;

- a publié deux rapports d'étape ainsi que la réponse au rapport du Comité permanent de juin 2000;

- a entrepris une vaste étude sur la gestion des programmes pour veiller à ce que les objectifs de tous les programmes de subventions et de contributions soient bien définis et que des mesures du rendement soient en place pour démontrer que les objectifs fixés ont été atteints.

En bref, DRHC confirme qu'il apportera des améliorations fondamentales et permanentes à la gestion et à l'administration de ses programmes de subventions et de contributions. DRHC continuera de travailler avec toutes les parties intéressées pour s'assurer d'atteindre le juste équilibre entre des services adaptés aux besoins des clients et une gestion prudente des deniers publics.

Partie II — Les quatre programmes vérifiés

Introduction

11.155 Nous avons vérifié quatre programmes de subventions et de contributions, en portant une attention particulière à des aspects importants de la gestion de projet, aux caractéristiques des programmes et à la mesure des résultats. Dans la Partie II du présent chapitre, nous faisons état de nos constatations et de nos conclusions sur chacun des programmes suivants :

- Fonds transitoire pour la création d'emplois/Fonds du Canada pour la création d'emplois (FTCE/FCCE)
- Jeunes stagiaires Canada (JSC)
- Programme de partenariats pour le développement social (PPDS)
- Initiative des partenariats sectoriels (IPS)

Notre vérification porte sur une période qui s'est déroulée avant que le Ministère prenne des mesures correctives

11.156 Pour faire porter la vérification sur tout le cycle de vie des projets, nous avons choisi des projets qui ont pris fin avant janvier 2000. Par conséquent, exception faite de quelques-uns dont la durée avait été prolongée par une modification à l'accord de contribution, les projets sur lesquels notre vérification a porté se sont déroulés avant que le Ministère prenne des mesures correctives dans la foulée de la vérification interne de 1999.

L'échantillonnage a permis de tirer des conclusions valables sur chaque programme vérifié

11.157 Afin d'être en mesure de tirer des conclusions valables sur chaque programme dans son ensemble, nous

avons retenu tous les projets de haute valeur parmi les dossiers à vérifier et avons prélevé des échantillons aléatoires stratifiés sur les autres dossiers de projet.

11.158 Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE) et Fonds du Canada pour la création d'emplois (FCCE).

Le FTCE a pris fin le 31 mars 1999. Nous avons intégré à notre échantillon les dix projets de haute valeur qui ont reçu plus de 2 millions de dollars chacun en contributions de DRHC. Nous avons prélevé un échantillon aléatoire stratifié de 64 dossiers parmi tous les autres dossiers des projets terminés (1 080) pendant la durée du Programme. Pour le FCCE, nous avons prélevé 32 des 62 projets qui devaient se terminer le 31 décembre 1999 ou avant et avons retenu les quatre projets de haute valeur (plus de 503 560 \$). La valeur totale des projets choisis pour les deux programmes s'élevait à environ 70 millions de dollars.

11.159 Jeunes stagiaires Canada. Nous avons prélevé notre échantillon sur 8 084 projets qui étaient en activité entre le 1^{er} avril 1998 et le 31 décembre 1999 dans tout le Canada et totalisaient 185 millions de dollars. Nous avons choisi un échantillon aléatoire stratifié de 77 projets, dont 57 étaient d'une valeur maximale de 10 100 \$ et 20 étaient de plus de 10 100 \$. Parmi les plus grands projets, nous avons inclus les 7 ayant reçu chacun une contribution supérieure à 606 000 \$. La valeur totale des projets sélectionnés dépassait 18,5 millions de dollars.

11.160 Partenariats pour le développement social. Ce programme offre des subventions et des contributions. Pour le volet contributions, nous avons prélevé notre échantillon sur 114 projets qui étaient en activité entre avril 1998 et décembre 1999. Nous avons sélectionné un échantillon stratifié de projets incluant tous les projets de haute valeur (de plus de 495 000 \$). Notre échantillon comprenait 47 projets de contributions totalisant 11,2 millions de dollars, dont 5 de haute

valeur. Nous avons examiné les 26 projets de subventions existants. Leur valeur allait d'environ 120 000 \$ à 3 millions de dollars, et deux d'entre eux se situaient dans la fourchette des 2 millions de dollars à 3 millions de dollars.

11.161 Initiative des partenariats sectoriels. Sur les 119 projets qui ont pris fin avant janvier 2000, nous avons sélectionné les 5 dont la valeur était la

plus élevée, soit 18,9 millions de dollars au total. Nous avons également prélevé un échantillon aléatoire stratifié de 44 projets valant au total 10,8 millions de dollars. Bon nombre de ces projets ont bénéficié d'un financement sur plusieurs années. En tout, DRHC avait versé 47,1 millions de dollars pour les 119 projets terminés. Les deux plus petits projets vérifiés avaient reçu chacun 10 000 \$ et le plus grand, 6,5 millions de dollars.

Fonds transitoire pour la création d'emplois et Fonds du Canada pour la création d'emplois

Description des programmes

11.162 Le Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE) a été créé en juillet 1996 pour une période de trois ans. Il a été instauré en même temps que la réforme du régime d'assurance-emploi pour venir en aide aux régions qui avaient toujours eu amplement recours à l'assurance-emploi et qui seraient par conséquent plus gravement touchées par la réforme du régime.

11.163 L'objectif du FTCE était d'appuyer la création d'emplois durables. Conformément à cet objectif, DRHC devait collaborer avec le secteur privé, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, les autres ministères fédéraux, les partenaires locaux et d'autres organismes pour créer de nouveaux emplois permanents dans les collectivités touchées.

11.164 Le FTCE a été doté d'un budget total de 300 millions de dollars. Il a pris fin le 31 mars 1999 et a été remplacé par le Fonds du Canada pour la création d'emplois (FCCE), qui disposait annuellement de 110 millions de dollars. Contrairement au FTCE, le financement annuel du FCCE incluait un budget de fonctionnement de près de 20 millions de dollars. Le FCCE était semblable au FTCE, sauf qu'il avait un objectif supplémentaire : renforcer la capacité des collectivités à devenir autonomes. En juin 2000, le gouvernement a annoncé que le FCCE serait aboli et que les fonds non dépensés seraient réorientés vers les organismes fédéraux de développement économique régional. Toutefois, DRHC devait traiter toutes les demandes déjà reçues et gérer les projets du FCCE en cours jusqu'à leur achèvement.

11.165 Au cours des 3 années d'existence du FTCE, plus de 1 000 projets ont été financés au moyen de contributions. Dans le cas du FCCE, 430 projets ont été approuvés en 1999–2000. Le gouvernement a indiqué que ces programmes ont suscité la création de nouveaux emplois et un apport financier des partenaires qui se chiffre en millions de dollars. La pièce 11.4 présente la répartition des dépenses prévues et réelles par région pour les deux programmes au cours des quatre dernières années. La pièce 11.5 donne des exemples de projets types.

Caractéristiques des programmes

11.166 Le 26 février 1996, le Cabinet a approuvé l'établissement d'un fonds transitoire de 300 millions de dollars pour une période donnée en vue d'appuyer la création d'emplois dans les régions à taux de chômage élevé qui étaient particulièrement touchées par la réforme du régime d'assurance-emploi. En juin 1996, le Conseil du Trésor a approuvé les modalités d'application et le financement du FTCE. Les modalités d'application portaient notamment sur les activités autorisées, les lignes directrices à suivre, le contenu des propositions, les catégories de dépenses admissibles, le pouvoir d'approuver les propositions et les paiements et les critères d'évaluation. En juillet 1996, DRHC a élaboré de brèves lignes directrices opérationnelles pour le Programme.

11.167 En décembre 1998, le Cabinet a décidé de reconduire le FTCE en le dotant d'un budget de 110 millions de dollars par année et de le renommer Fonds du Canada pour la création d'emplois. Le FCCE devait faciliter le développement humain et social grâce à des partenariats, surtout du secteur privé, permettant de générer l'activité économique durable nécessaire à la création d'emplois dans les régions et les collectivités dont le taux de chômage est élevé (dix pour cent et plus).

L'objectif du Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE) était d'appuyer la création d'emplois durables dans les régions à taux de chômage élevé qui étaient touchées par la réforme du régime d'assurance-emploi.

Le Fonds du Canada pour la création d'emplois (FCCE) était semblable au Fonds transitoire pour la création d'emplois.

11.168 Le Conseil du Trésor a approuvé les modalités d'application du FCCE en mars 1999. Tout en étant comparables à celles du FTCE, elles étaient plus précises sous certains aspects, car elles s'appuyaient sur l'expérience et les connaissances acquises dans le cadre du FTCE. Par exemple, une évaluation du FTCE faite en 1998 a donné lieu à certains changements, tels que l'amélioration de la coordination avec les organismes de développement économique régional. En outre, les lignes directrices opérationnelles du Ministère pour le FCCE étaient plus complètes et incluaient des critères comme la nécessité de cibler les petites et moyennes entreprises et de veiller à ce que le programme soit utilisé « en dernier recours ». La pièce 11.6 fait état des principaux éléments du FTCE et du FCCE tels que définis dans leurs modalités d'application et leurs lignes directrices.

La désignation des secteurs admissibles a posé des difficultés dans le cadre du FTCE

11.169 En règle générale, le Ministère a décidé que le Programme s'adresserait aux régions du pays et aux secteurs à l'intérieur de collectivités dont le taux de chômage était d'au moins 12 p. 100. Le budget global du FTCE a été réparti entre les régions de DRHC (habituellement les provinces — voir la pièce 11.4) en fonction de deux critères : le nombre de prestataires d'assurance-emploi dans les régions de l'assurance-emploi où le taux de chômage était supérieur à 12 p. 100 en 1995 (75 p. 100 du budget); la baisse prévue des prestations d'assurance-emploi versées aux provinces et aux territoires par suite de la réforme du régime d'assurance-emploi (25 p. 100 du budget).

11.170 C'est aux bureaux régionaux et locaux qu'est revenue la tâche de définir

Pièce 11.4

Dépenses prévues et dépenses réelles — Fonds transitoire pour la création d'emplois et Fonds du Canada pour la création d'emplois
(en milliers de dollars)

Régions de DRHC	FTCE						FCCE	
	1996–1997		1997–1998		1998–1999		1999–2000	
	Dépenses prévues	Dépenses réelles						
Terre-Neuve	9 198	4 001	22 560	20 920	15 966	20 011	12 022	7 242
Î.-P.-É.	1 848	633	4 532	4 924	3 208	3 549	2 498	3 293
Nouvelle-Écosse	5 520	258	13 539	9 883	9 581	19 954	8 058	1 857
Nouveau-Brunswick	4 928	2 709	12 088	8 874	8 555	15 660	9 037	3 707
Québec	18 256	8 135	44 783	45 155	31 692	32 642	33 630	14 042
Ontario	5 408	3 119	13 264	9 389	9 387	17 715	9 227	4 410
Manitoba	1 328	308	3 256	3 286	2 304	1 317	1 679	64
Saskatchewan	1 257	294	3 084	1 869	2 182	2 753	1 718	67
C.-B./Yukon	4 015	465	9 848	9 365	6 969	9 143	5 623	2 232
Alberta/Nunavut/T.N.-O	1 242	346	3 046	1 778	2 156	3 223	1 517	0
Non répartis	7 000		10 000		8 000		5 020	
Total	60 000	20 268	140 000	115 443	100 000	125 967	90 029	36 904
Dépenses de fonctionnement							19 971	non disponible

Source : Dossiers du Ministère

les secteurs admissibles au sein des régions de DRHC, de manière à tenir compte des besoins régionaux et locaux.

11.171 Nous avons constaté que les bureaux régionaux avaient recours à des méthodes très diversifiées pour définir les régions admissibles au FTCE et déterminer si des secteurs géographiques à l'intérieur de collectivités étaient admissibles ou non. On a recueilli des données auprès de différentes sources, y compris les recensements et l'Enquête sur la population active de Statistique Canada. On a aussi consulté l'information sur le marché du travail produite par les bureaux locaux de DRHC. De plus, les bureaux régionaux et locaux ont déterminé les projets qui répondaient à des besoins locaux précis ou qui auraient une incidence favorable sur les taux de chômage élevés des régions environnantes.

11.172 À l'heure actuelle, les régions économiques de l'assurance-emploi sont les plus petites régions géographiques pour lesquelles il existe des taux estimatifs de chômage découlant de l'Enquête sur la population active. Statistique Canada publie aussi de l'information pertinente

sur un nombre limité de villes. Les sources d'information consultées par les bureaux régionaux pour définir les secteurs visés en dehors des régions de l'assurance-emploi admissibles (celles dont le taux de chômage était d'au moins 12 p. 100) n'étaient pas aussi fiables que les instruments officiels de mesure du chômage.

11.173 Le financement de projets dans des secteurs ne faisant pas partie des régions de l'assurance-emploi admissibles constituait un élément important des caractéristiques globales du Programme. Selon le Ministère, les fonds versés à ces secteurs ont profité à près de 40 p. 100 des projets approuvés dans le cadre du FTCE. À notre avis, la capacité de définir équitablement les secteurs admissibles a été compromise par la difficulté d'évaluer avec une justesse raisonnable les taux de chômage de ces secteurs.

La désignation des secteurs admissibles a été plus systématique dans le cadre du FCCE

11.174 Pour répartir les fonds du FCCE entre ses régions, le Ministère a utilisé une méthode semblable à celle appliquée dans le cas du FTCE. Les deux tiers des fonds

On a eu recours à des méthodes très diversifiées pour définir les régions admissibles au FTCE.

1. Une entreprise veut accroître sa part de marché en lançant de nouvelles activités. Ces nouvelles activités auront lieu dans une région à taux de chômage élevé. L'entreprise a besoin de fonds pour construire une nouvelle usine, installer du matériel et former des employés. L'usine créera des emplois saisonniers et à temps plein dans la région. Les partenaires qui partagent le coût du projet sont une banque commerciale (20 p. 100), le gouvernement provincial (30 p. 100) et le promoteur (10 p. 100). La contribution de DRHC (40 p. 100) est versée au titre des coûts d'immobilisations. Les emplois seront créés une fois que l'usine sera construite et que le matériel sera installé.
2. Une scierie exploitée seulement pendant l'été veut restaurer ses installations pour pouvoir fonctionner à l'année. Le projet vise à solidifier la structure actuelle et à acquérir plus de matériel. Sa réalisation permettra d'accroître la production et de créer de nouveaux emplois durables. DRHC finance les coûts d'immobilisations. Une banque commerciale et le promoteur se partagent les frais salariaux. La contribution de DRHC correspond à 50 p. 100 du coût total du projet.
3. Un fabricant a obtenu un contrat important, pour une période de cinq ans, qui pourrait ensuite être renouvelé. Il devra accroître sa production, acquérir du matériel supplémentaire et ajouter un autre quart de travail pour augmenter sa capacité de production. Une fois que le matériel sera installé, le projet permettra de créer plusieurs emplois à temps plein. Les partenaires qui y prennent part sont un organisme fédéral de développement économique (10 p. 100), le gouvernement provincial (50 p. 100), l'organisme de développement local (10 p. 100) et le promoteur (20 p. 100). La contribution de DRHC (10 p. 100) servira à financer les salaires des nouveaux employés, jusqu'à concurrence de 10 000 \$ par emploi créé.

Pièce 11.5

Projets types financés par le Fonds transitoire pour la création d'emplois et le Fonds du Canada pour la création d'emplois

Source : Dossiers du Ministère

ont été répartis entre les régions de l'assurance-emploi qui avaient un taux de chômage d'au moins dix pour cent. Une tranche supplémentaire de 8 p. 100 a été consentie aux régions dont le taux de chômage était de 15 p. 100 ou plus. La portion restante de 25 p. 100 du budget total a été répartie par province et par territoire en fonction de la réduction des prestations d'assurance-emploi subie par suite de la réforme du régime.

11.175 Les modalités d'application du FCCE définissaient avec plus de précision les régions et sous-régions à taux de chômage élevé. En juillet 1999, on a demandé à l'actuaire en chef de DRHC de recommander une méthode acceptable pour déterminer l'admissibilité des sous-régions. Il a recommandé que l'on utilise l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, la seule source de données entièrement défendable pour

Pièce 11.6

Éléments clés des programmes du Fonds transitoire pour la création d'emplois et du Fonds du Canada pour la création d'emplois

	FTCE		FCCE	
	Modalités d'application	Lignes directrices opérationnelles	Modalités d'application	Lignes directrices opérationnelles
Objectifs				
Création d'emplois durables.	✓	✓	✓	✓
Collaboration avec des partenaires.	✓	✓	✓	✓
Renforcement de la capacité des collectivités à devenir autonomes.			✓	✓
Régions admissibles				
Régions à fort taux de chômage, touchées par la réforme de l'assurance-emploi (AE).	✓	✓	✓	✓
Régions du pays et secteurs géographiques, qui enregistrent un taux de chômage de 12 p. 100 ou plus.		✓		
Régions économiques de l'AE, qui enregistrent un taux de chômage de 10 p. 100 ou plus.			✓	✓
Secteurs sous-régionaux où le chômage est chronique, élevé et de longue durée.		✓	✓	✓
Lignes directrices				
La contribution financière maximale de DRHC à tout projet correspond à 50 p. 100 des coûts du projet.		✓	✓	✓
Financement de dernier recours.				✓
Accent sur les petites et moyennes entreprises.				✓
La province ou le territoire doit accepter que le projet soit financé.	✓	✓	✓	✓
Le député fédéral de la région doit recommander chaque projet par écrit.		✓		✓
Habituellement, la durée maximale des accords ne dépassera pas un an.	✓	✓	✓	✓

Source : Modalités d'application des programmes et lignes directrices opérationnelles de DRHC

déterminer l'admissibilité aux programmes gouvernementaux en fonction des taux de chômage. Nous souscrivons à cette recommandation.

Certains aspects des programmes ont été difficiles à appliquer

11.176 Le FTCE et le FCCE privilégiaient le recours aux partenariats et l'apport financier d'autres organisations. Il fallait donc que les bureaux locaux de DRHC établissent et entretiennent des relations de partenariat avec des organismes locaux du secteur privé, des organismes de développement économique régional, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales. Beaucoup d'agents de projets nous ont dit que ces caractéristiques des programmes et d'autres encore requéraient de nouvelles compétences de leur part. Par exemple, ils ont été nombreux à nous dire qu'ils n'avaient pas l'expertise voulue aux fins de l'évaluation des plans d'affaires, qui constitue pourtant un des principaux aspects de l'évaluation de projet, et qu'ils n'avaient pas reçu suffisamment de formation et de soutien.

11.177 Nous avons constaté que les modalités d'application et les lignes directrices opérationnelles des programmes n'étaient pas assez claires pour que les agents de projets puissent décider qui a droit à un financement, quels projets y sont admissibles, dans quelles conditions, dans quel but et pour quel montant. Nous reconnaissons qu'une certaine souplesse était souhaitable au niveau local pour que les programmes soient adaptés aux circonstances locales. Cependant, nous avons noté un manque d'uniformité dans l'interprétation que faisaient les bureaux locaux de questions aussi fondamentales que les objectifs et l'application des critères d'admissibilité des programmes, et en particulier du FTCE.

11.178 Par exemple, un bureau local considérait que l'objectif du programme

était la création directe d'emplois et c'est pourquoi il ne finançait que les projets qui entraînaient la création d'emplois directe et immédiate ou à très court terme. Un autre bureau s'intéressait surtout au développement économique général et finançait des projets pouvant stimuler l'activité économique et créer des emplois indirectement et à plus long terme uniquement. Sur le plan de la durée du projet, un bureau pouvait ne recommander que des projets s'échelonnant sur moins d'un an, alors qu'un autre recommandait des projets devant durer jusqu'à trois ans, mais établissait trois accords consécutifs de moins d'un an chacun.

11.179 Les éléments clés des programmes n'étaient pas toujours clairement définis et pouvaient, dans certains cas, entrer en conflit avec d'autres éléments. Par exemple, les lignes directrices opérationnelles du FCCE exigeaient que les fonds de DRHC ne servent qu'en dernier recours. Ce critère pouvait mener au financement de projets à risque plus élevé, ce qui pouvait entrer en contradiction avec l'objectif de création d'emplois durables. Les agents de projets nous ont dit qu'ils trouvaient ce critère particulièrement difficile à appliquer. Le Ministère a élaboré des lignes directrices en avril 2000 et en faisait l'essai pendant la durée de notre vérification.

11.180 Le ministre du Développement des ressources humaines devait approuver tous les projets, même si les modalités d'application des deux programmes prévoyaient la délégation de ce pouvoir. (Une exception à cette règle est la délégation au Sous-ministre du pouvoir du Ministre actuel d'approuver des projets devant être réalisés dans sa circonscription.) Le fait que le Ministre doive approuver tous les projets ne constituait qu'un facteur, mais nous avons constaté que l'approbation des projets prenait souvent beaucoup de temps, voire même des mois dans certains cas. C'était une source de frustration pour les

Nous avons noté un manque d'uniformité dans l'interprétation que faisaient les bureaux locaux de questions aussi fondamentales que les objectifs et l'application des critères d'admissibilité des programmes.

À notre avis, les divers mécanismes de promotion utilisés n'ont pas assuré un accès égal aux requérants éventuels.

fonctionnaires de DRHC et les promoteurs des projets.

11.181 Selon les lignes directrices opérationnelles du FTCE et du FCCE, le député fédéral de la circonscription devait recommander le projet par écrit. Nous reconnaissons que cette pratique peut être très utile pour l'évaluation des propositions. Cependant, l'obligation de rendre compte n'est pas claire lorsque, d'une part, le Parlement approuve les fonds et surveille le rendement du gouvernement en matière de prestation des programmes et que, d'autre part, les parlementaires jouent un rôle dans le processus de décision liée aux mêmes programmes.

L'égalité d'accès à ces programmes n'était pas assurée

11.182 Le ministre du Développement des ressources humaines a diffusé un communiqué pour annoncer le lancement du FTCE et du FCCE. L'administration centrale et les bureaux régionaux de DRHC n'ont joué qu'un rôle restreint dans la promotion de ces programmes.

11.183 Il incombait aux bureaux locaux d'informer les promoteurs éventuels au sujet des programmes. Certains bureaux s'en sont remis à leurs partenaires, y compris aux organismes de développement économique ou aux ministères provinciaux. D'autres ont préparé des troupes d'information et ont donné de la visibilité aux programmes dans le cadre de leur travail au sein de la collectivité. Nous avons constaté que les députés fédéraux avaient reçu de l'information sur les programmes, et nous nous sommes laissé dire que certains d'entre eux avaient contribué à leur mise en valeur. Les annonces publiques sur les projets approuvés ont aussi aidé à sensibiliser les promoteurs de projets éventuels. Certains bureaux nous ont indiqué qu'ils ne voulaient pas faire beaucoup de promotion parce que les budgets des programmes étaient limités.

Nous avons conclu que moins de cinq pour cent des projets du FTCE et du FCCE avaient été évalués correctement.

11.184 À notre avis, les divers mécanismes de promotion utilisés d'une région de DRHC à l'autre et à l'intérieur d'une même région, y compris dans les secteurs ne faisant pas partie des régions de l'assurance-emploi admissibles mais qui étaient néanmoins admissibles en raison des « îlots » de chômage élevé, n'ont pas assuré un accès égal aux requérants éventuels.

Sélection et approbation des projets

Il manquait des renseignements clés dans beaucoup de propositions

11.185 Nous avons constaté que les agents de projets n'avaient pas toujours l'information nécessaire pour évaluer correctement les projets. Des propositions ou des plans d'affaires étaient présentés à DRHC pour presque tous les projets, mais la plupart d'entre eux ne donnaient pas certains renseignements clés (74 p. 100 pour le FTCE et 57 p. 100 pour le FCCE), par exemple les caractéristiques des emplois à créer, les mouvements de trésorerie prévus et les budgets, et des échéances bien claires pour les projets. Nous avons aussi remarqué que les propositions ne contenaient pas toujours — et DRHC ne demandait pas toujours — des renseignements sur la nature et l'objet du financement fourni par d'autres partenaires à un projet. DRHC ne pouvait donc pas déterminer le risque de financement en double et, dans le cas du FCCE, si on avait vraiment fait appel au Programme en dernier recours.

Nous avons relevé plusieurs lacunes dans l'évaluation des projets

11.186 Nous avons conclu que moins de cinq pour cent des projets avaient été évalués correctement. Pour 30 p. 100 des projets du FTCE et 29 p. 100 de ceux du FCCE, nous n'avons pu trouver d'indications prouvant qu'on avait analysé les propositions pour évaluer la probabilité que des emplois durables soient créés. Par exemple, nous avons noté que des projets

approuvés ne créeraient que des emplois à court terme ou ne pourraient créer des emplois durables que dans un avenir à long terme (voir la pièce 11.7).

11.187 Un grand nombre d'agents de projets nous ont dit qu'ils ne s'étaient pas interrogés sur l'effet différentiel de la contribution de DRHC, c'est-à-dire sur la question de savoir si le projet aurait été réalisé sans l'aide financière du Ministère. En fait, les dossiers révèlent que presque 63 p. 100 des projets du FTCE et 75 p. 100 de ceux du FCCE auraient probablement été réalisés sans l'aide de DRHC, bien que sa participation ait pu accélérer l'exécution des travaux ou accroître l'envergure de certains projets. Quelques projets avaient déjà été menés à terme à la signature de l'accord de contribution (voir la pièce 11.8).

11.188 Pour 74 p. 100 des projets du FTCE, il n'était pas évident qu'on s'était penché sur la nécessité d'effectuer une évaluation environnementale. Des agents de projets nous ont dit cependant que

DRHC comptait souvent sur ses partenaires pour réaliser les évaluations environnementales jugées nécessaires. La situation s'est améliorée dans le cadre du FCCE : une évaluation environnementale préalable a été faite pour 36 p. 100 des projets.

11.189 D'autres points que les agents de projets ne prenaient pas souvent en considération étaient la possibilité que le même projet soit financé par d'autres programmes de DRHC ou qu'un promoteur doive encore de l'argent à DRHC en vertu d'accords antérieurs. Enfin, nous avons trouvé peu, sinon pas, d'indications selon lesquelles on évaluait la possibilité de financer une nouvelle étape d'un projet en tenant compte des résultats de l'étape antérieure.

L'approbation ne reposait pas toujours sur une information pertinente

11.190 Les modalités d'application des deux programmes stipulaient clairement qu'aucune aide financière ne pouvait être accordée sans l'assentiment du

Dans la plupart des cas, les dossiers renfermaient l'assentiment du gouvernement provincial ou territorial concerné et une recommandation du député fédéral local.

Le projet avait pour objet de faciliter la construction d'installations touristiques à St. Martins, au Nouveau-Brunswick, en vue de relier des collectivités au Fundy Parkway et de contribuer ainsi à la mise en valeur du parc national Fundy. Ce projet faisait partie d'un vaste projet de mise en valeur dirigé par la province du Nouveau-Brunswick par l'entremise de la Fundy Trail Development Authority.

Le projet a reçu plus de 80 000 \$ en contributions du FTCE en 1998-1999 même s'il n'allait créer directement aucun emploi durable. Cependant, DRHC a estimé qu'entre 26 et 60 emplois saisonniers permanents seraient créés indirectement.

DRHC a soutenu que le projet avait permis de créer 34 emplois. Toutefois, ces 34 emplois correspondent au nombre d'employés qui ont travaillé à l'ensemble du projet du parc national Fundy et non directement au projet de St. Martins Beautification Society Inc.

Pièce 11.7

Aucun emploi durable direct créé — St. Martins Beautification Society Inc. (Nouveau-Brunswick)

Source : Dossiers du Ministère

Le Ministre a approuvé le projet le 28 octobre 1999 et l'accord a été signé le 8 novembre 1999 – après que le projet eut été terminé. La période de financement s'est échelonnée du 8 novembre 1999 au 11 décembre 1999. DRHC a versé la contribution en entier (15 000 \$) le 30 novembre 1999.

Les dépenses, selon le Ministère, ont été engagées pour le projet après que le ministre eut approuvé ce dernier, mais avant l'octroi des fonds par DRHC le 30 novembre 1999.

Les documents justificatifs qui nous ont été communiqués avaient trait à des dépenses engagées avant la période de financement. Ce projet avait déjà été financé en vertu du FTCE.

Pièce 11.8

Projet terminé avant la signature de l'accord de contribution — Jerseyman's Island Cod Farm (Terre-Neuve)

Source: Dossiers du Ministère

**Dans la presque
totalité des projets
du FTCE et du FCCE,
les paiements n'ont
pas été gérés
convenablement.**

gouvernement provincial ou territorial concerné. Nous avons constaté que cet assentiment avait été donné dans tous les cas sauf un. De même, dans la plupart des cas, les dossiers renfermaient généralement une recommandation du député fédéral local.

11.191 Nous avons constaté que, dans certains cas, le Ministre n'avait pas reçu toute l'information pertinente avant d'approuver un projet. Par exemple, nous avons relevé des cas où il n'avait pas été informé que la province, le député fédéral local ou un partenaire important avait soulevé des inquiétudes sérieuses au sujet du projet.

11.192 Enfin, nous avons relevé des cas où les approbations n'avaient pas été faites selon les procédures établies (voir la pièce 11.9). À notre avis, certains de ces projets ne répondaient pas aux critères d'admissibilité.

Gestion et contrôle financiers

Il manquait des renseignements clés dans de nombreux accords de contribution

11.193 Les dossiers renfermaient les accords signés et leurs annexes pour 95 p. 100 des projets du FTCE et 92 p. 100 des projets du FCCE. Dans la plupart des cas, les accords ou annexes faisaient état de l'approbation du Ministre. Cependant, pour 74 p. 100 des projets du FTCE et 63 p. 100 de ceux du FCCE, il manquait des renseignements clés ou bien les renseignements n'étaient pas clairs. Certains accords ne précisaient pas les coûts admissibles; d'autres n'indiquaient pas les activités à réaliser. Nous avons vu des accords qui ne spécifiaient pas la période de financement ou qui indiquaient seulement le nombre d'emplois à créer sans en donner les caractéristiques ou sans décrire de quelle façon on allait s'assurer que les emplois avaient bel et bien été créés.

11.194 Nous avons aussi trouvé des renseignements contradictoires dans certains accords et leurs annexes. Par exemple, une section d'une annexe indiquait que les paiements seraient versés d'après le nombre d'emplois créés et les salaires, alors qu'une autre section du même accord stipulait que les fonds serviraient à l'achat d'immobilisations. Ces contradictions compliquent le suivi des activités et des fonds qui est nécessaire pour s'assurer que les objectifs du projet sont atteints et que les fonds sont utilisés aux fins convenues.

11.195 Environ 30 p. 100 des accords ont été officiellement modifiés par écrit. Les motifs de ces modifications ont été fournis pour tous les projets du FCCE et presque tous les projets du FTCE. Les accords stipulaient que les modifications devaient être mises par écrit, mais on nous a avisés que dans certains cas des modalités d'application avaient été modifiées après une simple entente verbale avec les promoteurs.

Les paiements et les avances ont souvent été mal gérés

11.196 Dans la presque totalité des cas (92 p. 100 des projets du FTCE et 86 p. 100 de ceux du FCCE), les paiements n'ont pas été gérés convenablement. Nous y avons relevé une ou plusieurs des lacunes suivantes :

- des paiements ont été faits pour des dépenses non admissibles (450 000 \$ pour les 74 projets du FTCE de notre échantillon) ;
- des paiements ont été faits pour des dépenses engagées en dehors de la période de financement précisée dans l'accord (9,5 millions de dollars pour les 74 projets du FTCE et 755 000 \$ pour les 36 projets du FCCE de notre échantillon) ;
- des paiements ont été faits sans que l'information pertinente ait été examinée;

Approbations non fondées sur les procédures établies

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick — 6 000 000 \$ pour compléter le financement provincial d'activités de sylviculture de propriétaires privés de terres à bois

Le Ministre s'est engagé auprès du gouvernement du Nouveau-Brunswick à financer le projet avant même que les représentants de DRHC aient reçu et examiné la proposition de projet afin de s'assurer qu'elle satisfaisait aux critères d'admissibilité.

Le ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick a soumis une demande de financement au ministre de DRHC en mai 1996, après l'annonce du FTCE mais avant sa mise en œuvre le 1^{er} juillet 1996. Dans une lettre datée du 17 juillet 1996 au ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick, le ministre de DRHC a indiqué qu'il était prêt à octroyer deux millions de dollars par année pour 1996, 1997 et 1998 au titre du FTCE.

Le bureau régional a été informé de l'engagement pris par le Ministre d'octroyer au Nouveau-Brunswick six millions de dollars sur trois ans. Les représentants du bureau régional ont collaboré avec ceux de la province à élaborer les détails de la proposition et ont ensuite préparé une recommandation aux fins d'approbation. Le ministre de DRHC a officiellement approuvé le projet le 15 août 1996.

À notre avis, comme aucun emploi durable n'était créé, le projet ne satisfaisait pas aux critères du FTCE. Nous avons remarqué que, par la suite, des projets semblables ont été approuvés à Terre-Neuve (11,5 millions de dollars) et au Québec (5,7 millions de dollars).

Auberge des Gouverneurs (9047-4412 Québec Inc.) — 600 000 \$ pour la construction d'un ensemble hôtelier

Le Ministre a annoncé que le gouvernement fédéral verserait une contribution de 600 000 \$ pour ce projet qui prévoyait créer 60 emplois. Après avoir évalué le projet, les représentants de DRHC ont décidé de le financer par le biais du FTCE pour la création de 40 emplois. Cependant, le montant du financement est demeuré au même niveau, ce qui a entraîné un coût plus élevé par emploi. Le projet a été annoncé avant qu'il ne soit approuvé.

Le 10 février 1997, le bureau local de DRHC a reçu une télécopie du bureau de circonscription du Premier ministre concernant le projet, dans laquelle il lui était conseillé de communiquer avec un représentant du cabinet du ministre de DRHC pour obtenir plus de détails.

Le 13 mars 1997, le ministre de DRHC a publié un communiqué pour annoncer le financement qui pourrait aller jusqu'à 600 000 \$ et la création de 60 emplois dans le cadre du programme Subventions salariales ciblées.

Après des discussions entre le promoteur et le bureau local, il a été convenu que le FTCE était le plus indiqué pour financer ce projet. Après réception, le 4 avril 1997, d'une proposition et du plan d'affaires, le bureau local a confirmé que le projet satisfaisait aux critères du FTCE. Le bureau régional de DRHC a accepté l'évaluation, mais a déterminé que seulement 40 des 60 emplois étaient admissibles en vertu du FTCE. Cependant, le montant de la contribution recommandé n'a pas été modifié en conséquence, même si le coût par emploi dépassait la limite selon les lignes directrices régionales (10 000 \$ par emploi).

Le 4 juillet 1997, le cabinet du Ministre a annoncé le versement d'une contribution de 600 000 \$ et la création de 40 emplois dans le cadre du FTCE. Le projet a été approuvé officiellement le 9 juillet 1997.

Selon le Ministère, le Programme ne précisait aucune exigence quant à la limite de 10 000 \$ par emploi.

À notre avis, le projet était conforme aux critères du FTCE.

Chelson's Distribution Ltd. — Nouveau-Brunswick — 84 000 \$ pour la construction et l'ameublement de chalets

Au moment de l'approbation, on a augmenté, sans donner d'explications, le montant de la contribution recommandé par les représentants de DRHC.

Au mois d'octobre 1998, le promoteur a présenté une demande de contribution dans le cadre du FTCE. Au cours d'une visite du site en novembre 1998, l'agent de projet a indiqué au promoteur qu'il pourrait recevoir un financement pouvant aller jusqu'à 82 000 \$. Au mois de décembre 1998, l'agent de projet a informé le promoteur que le projet serait recommandé, mais que le montant serait de 50 000 \$, un montant inférieur à ce que le promoteur avait prévu. Celui-ci a donc appelé l'agent de projet et lui a fait part de sa déception.

Au mois de juin 1999, l'agent de projet a recommandé l'octroi d'une contribution de 60 000 \$ dans le cadre du FCCE. Le bureau régional de DRHC a examiné l'évaluation de l'agent de projet et l'a approuvée.

Le Ministre a approuvé ce projet du FCCE et le versement d'une contribution de 84 000 \$, soit 24 000 \$ de plus que ce que les représentants de DRHC avaient recommandé.

À notre avis, ce projet n'était pas conforme aux critères du FCCE. Rien dans les dossiers n'indiquait qu'il s'agissait d'un financement de dernier recours. De plus, la plupart des activités du projet étaient terminées avant l'approbation du Ministre.

Pièce 11.9 (suite)

Cochran Entertainment Inc. — Nouvelle-Écosse — 2 500 000 \$ pour la production d'une série télévisée

Avant même que les représentants de DRHC aient terminé leur évaluation du projet et recommandé son approbation, le Ministre a informé le promoteur que DRHC allait participer au projet.

Dès février 1998, les représentants de DRHC discutaient avec le promoteur et d'autres partenaires d'une proposition pour le projet. Dans un courriel daté du 25 mars 1998, le cabinet du Ministre demandait au bureau régional de DRHC si le Ministère pouvait contribuer au financement et indiquait qu'une décision devait être prise avant le 7 avril 1998.

Le 3 avril, les agents régionaux ont informé le cabinet du Ministre qu'un agent avait rencontré le promoteur, qu'il manquait toujours de l'information et que l'on s'interrogeait sur la durabilité des emplois.

Dans une lettre en date du 9 avril 1998 au promoteur, le ministre de DRHC a confirmé le versement d'un montant ne dépassant pas 2,5 millions de dollars en vertu du FTCE. Dans un courriel daté du 14 avril 1998 envoyé à un agent de projet du bureau local, le bureau régional a fait savoir que la proposition présentait des difficultés, car elle prévoyait la création d'emplois temporaires.

Le 21 avril 1998, le bureau régional a recommandé l'approbation, et le Ministre a approuvé le projet le 30 avril 1998.

Le dossier du projet, selon le Ministère, contient les éléments probants indiquant qu'il y a eu respect des modalités établies pour l'évaluation des projets du FTCE et la recommandation de ces derniers et que le projet aurait créé 100 emplois durables n'eut été les coupures effectuées par Radio-Canada et l'annulation subséquente de la série télévisée.

À notre avis, ce projet n'était pas conforme aux critères du FTCE, car il visait la création d'emplois temporaires plutôt que d'emplois durables.

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

- des paiements ont été faits à un bénéficiaire qui n'était pas celui désigné dans l'accord ;
- des paiements ne respectaient pas les modalités d'application de l'accord (par exemple, contributions versées pour les salaires liés à des emplois que l'on prévoyait créer après la fin du projet) ;
- des paiements ont été approuvés sans l'autorisation appropriée.

11.197 Dans certains cas, l'accord stipulait que DRHC verserait soit une somme précise, soit un pourcentage des coûts admissibles, le montant le moins élevé étant applicable. Cependant, comme DRHC connaissait rarement le coût total du projet, nous n'avons pu déterminer, dans la plupart des cas, si les paiements avaient été faits correctement.

11.198 Les avances ont été utilisées à maintes reprises pour le FTCE (63 p. 100 des projets), mais moins souvent pour le FCCE (36 p. 100). Lorsqu'elles ont été utilisées, nous avons constaté que les avances n'avaient pas été gérées de façon

satisfaisante dans 79 p. 100 et 58 p. 100 des cas, respectivement. Par exemple, certaines avances n'avaient pas été calculées d'après les prévisions des mouvements de trésorerie ou dépassaient le maximum autorisé en vertu de la politique du Conseil du Trésor ou n'avaient pas été comparées aux montants des demandes de remboursement ni réglées avant le versement d'autres avances. Un exemple est donné à la pièce 11.10. Pour les 74 projets du FTCE de notre échantillon, nous avons constaté que des avances d'une valeur de 2 millions de dollars n'avaient pas été réglées à la fin des projets. Dans bien des cas, les avances ont été faites à la fin de l'exercice et imputées au même exercice, alors que les activités devaient se dérouler au cours de l'exercice suivant.

11.199 Nous avons constaté des hausses importantes des dépenses du FTCE avant la fin de l'exercice, en particulier avant que prenne fin le Programme le 31 mars 1999. Nous avons noté certains cas où des fonds ont été versés, à la fin de mars 1999, pour des projets qui devaient

être réalisés en quelques jours seulement. La pièce 11.11 montre les dépenses mensuelles du FTCE.

11.200 Au cours de notre vérification, il a été difficile pour nous de déterminer si les accords et les paiements avaient été approuvés conformément aux pouvoirs délégués. De nombreux bureaux locaux n'avaient pas de cartes de spécimen de signature ou ne pouvaient pas confirmer le niveau décisionnel de la personne ayant signé l'accord ou l'autorisation de paiement. À notre avis, cette situation inacceptable est due en partie aux nombreux changements de personnel survenus ces dernières années et au caractère très général de la charte de délégation des pouvoirs.

Le suivi des projets était insuffisant

11.201 Le suivi des activités et le contrôle financier ont été insuffisants dans le cadre de la grande majorité des projets (98 p. 100 des projets du FTCE et 79 p. 100 des projets du FCCE). Les agents de projets n'établissaient pas de plans de suivi axés sur le risque pour les projets approuvés. Pour 46 p. 100 des projets du FTCE et 7 p. 100 des projets du FCCE, nous n'avons pu trouver d'éléments probants d'un suivi des activités ou d'un contrôle financier. La dernière visite de contrôle financier n'avait pas toujours été faite avant le versement du paiement final (78 p. 100

des projets du FTCE et 23 p. 100 des projets du FCCE).

Résultats des projets

L'information sur les résultats des projets est inadéquate

11.202 Les modalités d'application du FTCE et du FCCE exigeaient que l'évaluation du succès des programmes par rapport aux objectifs englobe la mesure du rendement de l'investissement au chapitre de la création d'emplois dans les régions à taux de chômage élevé et la mesure de la participation financière des partenaires de DRHC. Elles exigeaient aussi que DRHC surveille la mise en œuvre des programmes et fasse rapport chaque année sur les résultats obtenus, soit le nombre d'emplois créés et les sommes versées par les partenaires. Après avoir examiné les rapports ministériels sur le rendement des trois dernières années, nous avons constaté que le Ministère a en partie rempli ces exigences en publiant le nombre d'emplois que l'on prévoyait créer et les fonds escomptés des partenaires.

11.203 Nous avons examiné la façon dont les renseignements sur les emplois créés et l'apport financier des partenaires ont été recueillis au niveau des projets et nous avons essayé de déterminer s'ils étaient fiables. Nous avons conclu que l'information sur les résultats des projets était inadéquate.

11.204 L'accord de contribution type oblige le promoteur à communiquer à

Dans la majorité des projets du FTCE et du FCCE, le suivi des activités et le contrôle financier ont été insuffisants.

Ce projet du FTCE, au montant de 495 000 \$, prévoyait l'expansion des installations de Tube Fab Ltd et l'achat de nouveau matériel et de nouvelles machines.

L'accord a été signé le 23 mars 1999. La période de financement allait du 22 mars 1999 au 31 mars 1999. Selon le libellé de l'approbation de ce projet par le Ministre, les activités financées en vertu du FTCE devaient être terminées le 31 mars 1999.

Le 25 mars, un premier paiement de 445 000 \$ (soit 90 p. 100 de la contribution approuvée) a été versé. Il s'agissait d'une avance. Le reste de la contribution a été versé le 16 avril 1999, avant que DRHC ait reçu les documents exigés pour régler l'avance. Cette manière de procéder est contraire à la politique du Conseil du Trésor.

Selon les factures d'achat des machines et du matériel, qui figurent au dossier, les dépenses ont été engagées après le 31 mars 1999, soit après la période de financement.

Pièce 11.10

**Avance non réglée —
Tube FAB Ltd —
Machine Products Division —
(Île-du-Prince-Édouard)**

Source : Analyse fondée sur les dossiers du Ministère

Les agents de projets n'ont pas surveillé de façon satisfaisante le nombre d'emplois créés, et l'information sur les fonds obtenus d'autres partenaires était inadéquate.

DRHC, 30 jours après la fin du projet et aussi un an plus tard, de l'information sur le nombre et le type d'emplois créés. Seulement 14 p. 100 des promoteurs du FTCE ont présenté le rapport requis 30 jours après la fin du projet et 10 p. 100, le rapport exigé 12 mois plus tard. Nous n'avons pu arriver à une conclusion sur la mesure dans laquelle les promoteurs de projets du FCCE ont respecté cette exigence, parce que de nombreux projets étaient encore en cours au moment de notre vérification ou venaient de se terminer sans que l'échéance soit passée.

11.205 Les agents de projets n'ont pas surveillé de façon satisfaisante le nombre d'emplois créés, même lorsqu'il servait de critère au versement de la contribution. Dans la plupart des cas, les agents obtenaient l'information auprès de l'employeur sans se rendre sur place. Pour déterminer le nombre d'emplois créés, ils se sont souvent fiés aux listes des employés fournies à la fin du projet sans chercher à obtenir des renseignements sur les emplois qui existaient au début du projet. Dans certains cas, les agents de projets ont utilisé les listes des personnes recrutées, sans chercher à en savoir plus sur le roulement de l'effectif ou la durée d'emploi.

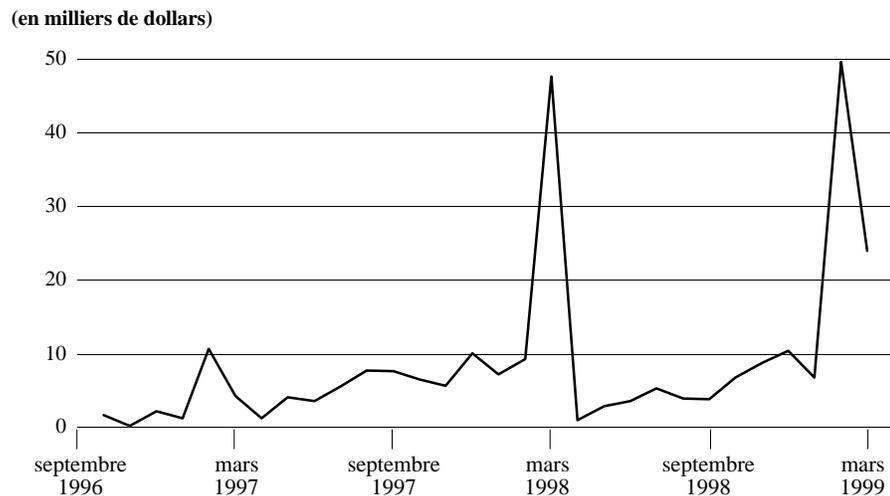
11.206 DRHC a compté tous les emplois créés pour un projet, quelle que soit sa contribution au coût total du projet. Nous avons aussi constaté que DRHC et les organismes fédéraux de développement économique régional avaient chacun compté tous les emplois créés dans le cadre d'un projet lorsqu'ils participaient ensemble à son financement.

11.207 Nous avons constaté que les seuls renseignements disponibles sur les fonds obtenus d'autres partenaires s'appuyaient sur les estimations communiquées par les promoteurs au moment de soumettre leur demande. Comme DRHC ne connaissait presque jamais les coûts finals des projets, il ne pouvait pas déterminer la contribution réelle des autres partenaires.

11.208 En février 2000, après la diffusion du rapport de vérification interne de 1999, DRHC a entrepris de rendre compte de tous les emplois créés par le FTCE. On a demandé aux bureaux régionaux de remplir un formulaire sur les résultats du Programme, y compris le nombre d'emplois créés et les fonds obtenus des partenaires. Un suivi téléphonique auprès de promoteurs et la consultation des dossiers ont servi à recueillir de l'information à ce sujet. Cependant, ce processus n'a pas permis de

Pièce 11.11

Fonds transitoire pour la création d'emplois — Dépenses mensuelles



Source : Dossiers du Ministère

fournir une mesure constante du temps écoulé depuis la fin des projets, ni de livrer des renseignements sur le coût total réel des projets et sur les fonds versés par les partenaires.

Mesure de l'efficacité et rapports

Une évaluation préliminaire du FTCE a été réalisée en 1998; l'évaluation prévue pour 2000 n'a pas été faite

11.209 L'évaluation du FTCE (phase I) a porté sur les premières étapes des activités du Programme et a été terminée en octobre 1998. Selon les conclusions de l'évaluation, le FTCE était censé entraîner la création de 29 500 nouveaux emplois avant la fin de mars 1999. Le Ministère a en outre déclaré : « selon nos estimations, 22 000 de ces emplois n'auraient pas été créés sans le FTCE. »

11.210 Nous avons évalué la méthode utilisée pour l'évaluation du FTCE de 1998 et les résultats obtenus. Du fait, en partie, que l'évaluation du Ministère était préliminaire, nous avons décelé des limites dans celle-ci. Elle est d'autant plus importantes que l'évaluation plus approfondie (phase II) du FTCE – et du FCCE –, qui devait avoir lieu en 2000, n'a pas été faite.

Limites de l'évaluation de 1998

11.211 L'évaluation de 1998 n'a pas traité de la pertinence du moyen utilisé pour définir les activités de programme dans les secteurs où le taux de chômage est élevé. Elle n'a pas non plus porté sur l'effet de déplacement que pourrait avoir le Programme, notamment la possibilité que des fonds publics aient permis à des entreprises du secteur privé d'engager des travailleurs au détriment d'autres employeurs. De plus, l'évaluation n'a pas basé son analyse du coût par emploi sur tous les programmes fédéraux ayant joué un rôle dans le financement des projets du FTCE. Étant donné que l'évaluation de 1998 a eu lieu peu après la création du

FTCE, le Ministère n'a pu évaluer les effets du Programme sur les futures demandes d'assurance-emploi des travailleurs recrutés pendant la durée du Programme. Il n'a pu, non plus, examiner de façon satisfaisante la durabilité des emplois liés aux projets financés. Ces questions devaient être examinées au cours de la phase II de l'évaluation.

11.212 Les estimations du Ministère concernant les effets sur l'emploi du FTCE étaient fondées principalement sur un sondage téléphonique auprès des employeurs, ce qui les obligeait à évaluer les résultats du Programme au niveau des projets. L'évaluation combinait ces résultats pour représenter l'ensemble du Programme. Une partie de notre examen de la méthode d'évaluation du Ministère comprenait un bref suivi téléphonique auprès de certains promoteurs de notre échantillon du FTCE. Dans la plupart des cas, nous avons constaté que les promoteurs avaient de la difficulté à déterminer quel était l'effet du financement de DRHC sur l'avancement du projet lui-même ou encore sur le nombre d'emplois créés.

11.213 Nous avons conclu que parce qu'il est difficile de mesurer les effets de la création d'emplois, il aurait été important que le Ministère corrobore les autoévaluations des employeurs à l'aide d'autres renseignements. L'évaluation de 1998 mentionnait clairement un test pour corroborer les effets du FTCE sur la création d'emplois. Le rapport signalait qu'une information permettant d'établir si les promoteurs de projets utilisaient ou non les fonds du FTCE en dernier recours aiderait à mesurer les effets différentiels du Programme, c'est-à-dire la mesure dans laquelle il a conduit à la création d'emplois qui autrement n'auraient pas été créés.

11.214 Ce test aurait exigé que l'on détermine si les requérants avaient épuisé toutes les autres possibilités de financement avant d'obtenir l'appui financier du FTCE. Nous croyons que le

Étant donné que l'évaluation de 1998 a eu lieu peu après la création du Programme FTCE, le Ministère n'a pu examiner de façon satisfaisante la durabilité des emplois liés aux projets financés.

test est important; en fait, le Ministère l'a inclus dans les lignes directrices opérationnelles du Programme qui lui a succédé, le FCCE. Par contre, le Ministère n'a pas examiné cette question dans son sondage téléphonique auprès des employeurs. Il nous a expliqué qu'il ne l'avait pas fait parce qu'au moment où il a appris son existence, il était trop tard pour l'intégrer au sondage.

La méthode d'évaluation a donné lieu à une surestimation de l'effet différentiel du Programme sur la création d'emplois

11.215 Le Ministère s'est surtout efforcé d'établir si le FTCE avait suscité la mise sur pied de projets qui autrement n'auraient pas vu le jour ou encore s'il avait favorisé l'expansion de projets qui auraient tout de même existé sans le financement du FTCE.

11.216 Le sondage téléphonique du Ministère a révélé que certains projets se seraient réalisés sans l'aide du FTCE (42 p. 100 des projets échantillonnés), mais que, dans la moitié de ces cas environ, le FTCE avait favorisé l'expansion des projets et stimulé la création d'emplois. Le rapport d'évaluation indique cependant qu'en mesurant l'effet différentiel, on a considéré tous les emplois liés à de tels projets comme attribuables au Programme, et pas seulement les emplois créés par l'activité supplémentaire due au FTCE.

11.217 Cette méthode a donné lieu à une surestimation de l'effet différentiel du Programme sur la création d'emplois, effet différentiel qui a été présenté dans l'évaluation et communiqué par le Ministère au Parlement.

11.218 Le Ministère a entrepris une autre étude interne au début de 2000, basée elle aussi sur des contacts avec les employeurs. Les résultats de cette étude ont confirmé de manière générale le chiffre initial de quelque 30 000 emplois,

mais sans tenir compte du chiffre estimatif de 22 000 emplois supplémentaires. Et pourtant, c'est cette dernière mesure qui permet de juger de l'efficacité du Programme.

Nous n'avons pas pu confirmer l'efficacité du Programme

11.219 Nous avons tenté de confirmer les effets à plus long terme du Programme. Nous avons fondé notre analyse sur l'estimation du Ministère, obtenue à partir de ses données sur le Programme, selon laquelle les dépenses d'environ 300 millions de dollars sur une période de 3 ans ont suscité des activités d'une valeur de près de 3 milliards de dollars dans le cadre de projets dans les régions visées. Nous avons aussi tenu compte du point de vue exprimé dans l'évaluation de 1998 selon lequel le FTCE pouvait apporter une aide économique considérable aux collectivités aux prises avec un taux de chômage élevé.

11.220 Nous avons examiné les liens entre les estimations du nombre d'emplois créés par les projets et les estimations de dépenses totales. Nous avons noté que quelques projets avaient des répercussions importantes sur les montants estimatifs de l'apport financier des partenaires, qui pouvait atteindre dans certains cas 700 \$ pour chaque dollar dépensé au titre du FTCE. Par contre, environ la moitié des projets généraient un apport financier de moins de trois dollars pour chaque dollar dépensé dans le cadre du FTCE.

11.221 La plupart des données sur les dépenses totales des projets contenues dans la base de données du Programme du Ministère étaient de mauvaise qualité. Lorsqu'elles semblaient plus fiables (pour environ la moitié des projets), nous avons trouvé une relation étroite entre le nombre d'emplois au niveau du projet et les contributions du FTCE, même si le Programme ne représentait en moyenne que dix pour cent environ du financement total du projet. Cette constatation semble refléter l'approche de DRHC pour le

financement des projets qui est conforme à ses lignes directrices ayant trait au coût par emploi du FTCE.

11.222 Toutefois, nous avons remarqué que la contribution financière des autres partenaires et des promoteurs de projet n'était pas très utile pour expliquer le nombre d'emplois au niveau du projet. Cela met en question la fiabilité de l'information dont dispose le Ministère sur l'apport financier supplémentaire généré par le Programme.

11.223 Enfin, nous avons analysé les données du Programme que nous a fournies le Ministère et les données de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada. Même si nous avons relevé certains problèmes en ce qui concerne la qualité des données du Programme, le montant estimatif de trois milliards de dollars représentant les dépenses totales sur trois ans pour les différents projets, si les dépenses prévues par les promoteurs dans les demandes de projet ont bien été effectuées, aurait dû produire des retombées identifiables sur les économies locales et leur marché du travail. Toutefois, nous n'avons pas trouvé d'information démontrant que le montant estimatif de dépenses supplémentaires était associé aux améliorations à long terme des conditions générales de l'emploi et du chômage dans les régions ciblées par le Programme.

Commentaires de clôture

11.224 Nous avons relevé des faiblesses dans de nombreuses facettes du cadre de contrôle de gestion du Fonds transitoire pour la création d'emplois et, dans une moindre mesure, du Fonds du Canada pour la création d'emplois. Nous avons aussi constaté que la mesure des résultats à des fins d'information et de reddition de comptes était déficiente.

11.225 De nombreux agents de projets et d'autres employés nous ont dit que le Ministère et eux-mêmes n'avaient pas toutes les capacités voulues pour bien faire fonctionner le FTCE. Le Ministère a reconnu l'existence de ces difficultés lorsqu'il a demandé expressément au Conseil du Trésor des ressources de fonctionnement pour assurer la bonne marche et un suivi efficace du FCCE.

11.226 Le Ministère a délégué l'entière exécution des programmes à ses régions, l'administration centrale exerçant peu de suivi pour assurer l'uniformité et l'observation des modalités d'application des programmes. De même, nous avons constaté que les régions ne faisaient pas beaucoup le suivi de la qualité et de l'uniformité des décisions. Les bureaux régionaux jouaient plutôt un rôle consultatif et s'occupaient surtout de contrôler les budgets régionaux des programmes.

11.227 Les agents de projets à qui nous avons parlé se réjouissent de l'arrivée de nouveaux outils et de l'élaboration de séances de formation pour leur faciliter la tâche. Nous avons pu aussi voir des signes d'amélioration dans l'exécution des projets du FCCE approuvés à la fin de 1999 et en 2000. Les dossiers étaient mieux étoffés, les accords, plus complets, les contrôles financiers, plus rigoureux et les projets, suivis de plus près.

11.228 Le programme Fonds transitoire pour la création d'emplois a pris fin le 31 mars 1999. Le 22 juin 2000, le ministre de Développement des ressources humaines Canada a annoncé que le Fonds du Canada pour la création d'emplois prendrait fin. Le Ministre a ajouté que toutes les demandes accompagnées de plans d'affaires reçues dans les bureaux locaux de DRHC en date du 22 juin 2000 seraient traitées de la manière habituelle, mais que les demandes reçues après cette date ne seraient pas examinées.

Jeunes stagiaires Canada

Description du Programme

11.229 En 1996, le taux de chômage chez les jeunes était presque deux fois plus élevé que chez les autres groupes d'âge sur le marché du travail. Dans son rapport de juin 1996 intitulé *Prendre l'avenir en charge, La jeunesse du Canada dans le monde du travail*, le groupe de travail fédéral sur la jeunesse a indiqué que, vu leur manque d'expérience, le plus grand défi à relever pour les jeunes est de réussir à obtenir un premier emploi.

11.230 Après la publication du Discours du trône de 1996, qui faisait ressortir les difficultés auxquelles sont confrontés les jeunes sur le plan de l'emploi, le gouvernement a annoncé sa Stratégie emploi jeunesse. Celle-ci est une initiative de partenariat destinée à aider les jeunes à acquérir l'expérience de travail dont ils ont besoin pour faire la transition de l'école au travail. Dans le cadre de cette stratégie, DRHC a lancé ses Initiatives emploi jeunesse en 1997. Par l'entremise de partenariats avec des entreprises, des syndicats, l'industrie, des organismes sans but lucratif, des collectivités et d'autres ordres de gouvernement, ces initiatives visent à aider les jeunes à se préparer pour le travail, à obtenir un emploi puis à le conserver, et donc à s'intégrer au marché du travail.

11.231 Dans une décision rendue en février 1997 par le Conseil du Trésor, le gouvernement a approuvé de nouvelles modalités d'application intégrées pour les Initiatives emploi jeunesse de DRHC.

Le programme Jeunes stagiaires Canada (JSC), l'une des quatre grandes composantes des Initiatives emploi jeunesse, constitue un regroupement des programmes existants, selon les nouvelles modalités d'application approuvées par le Conseil du Trésor dans sa décision de 1997.

11.232 Comme il est indiqué dans cette décision, l'objectif global des Initiatives emploi jeunesse est d'aider les jeunes à se préparer au travail, à obtenir un emploi puis à le conserver, ainsi qu'à réussir leur transition vers le marché du travail, ce qui résulte en une croissance de l'emploi. Tel qu'il est expliqué dans les lignes directrices du Programme, JSC a pour but d'aider les jeunes qui n'arrivent pas à se trouver un emploi sans aide.

11.233 Dans le cadre du Programme, DRHC verse des contributions à des organisations des secteurs public et privé ainsi qu'à des organismes sans but lucratif, afin qu'ils mettent sur pied des projets qui aident les jeunes à améliorer leurs compétences et à acquérir de l'expérience de travail en effectuant des stages. JSC évalue son rendement à l'aide de deux indicateurs : les jeunes qui ont un emploi après le stage et les jeunes qui retournent aux études. Le Programme est financé grâce à des crédits annuels du Parlement; les dépenses de 1997–1998 à 1999–2000 figurent à la pièce 11.12.

11.234 Les contributions versées par DRHC aux employeurs ou aux organismes promoteurs servent à payer les frais généraux et salariaux occasionnés par l'embauche de jeunes stagiaires. Dans le cas de certains grands projets, l'organisme promoteur se charge de recruter les participants et de les placer chez les employeurs. Les participants reçoivent ensuite chez l'employeur de la formation en cours d'emploi. Dans le cas des interventions individuelles (un participant pour un employeur), l'employeur recrute le participant, reçoit le financement et assure la formation en cours d'emploi. Il peut aussi arriver que le recrutement des

Le programme Jeunes stagiaires Canada (JSC) a pour but d'aider les jeunes qui n'arrivent pas à se trouver un emploi sans aide.

Pièce 11.12

Jeunes stagiaires Canada — Dépenses

Dépenses de 1997–1998 à 1999–2000	
1997–1998	50 073 000 \$
1998–1999	105 740 000 \$
1999–2000	74 356 000 \$*

Source : Dossiers du Ministère

* Dépenses budgétées

promoteurs ou des participants soit confié à contrat à des tiers. De toute façon, à la fin de leur stage, les participants devraient soit avoir un emploi, soit retourner aux études. La pièce 11.13 donne des exemples de l'éventail des projets financés par JSC.

11.235 Les bureaux locaux de DRHC administrent la plupart des projets JSC, sauf les grands projets, qui sont gérés par les bureaux régionaux ou l'administration centrale.

Caractéristiques du Programme

11.236 Les principales caractéristiques du Programme sont énoncées dans ses lignes directrices opérationnelles. La pièce 11.14 fournit un résumé de ces caractéristiques.

L'application des critères d'admissibilité varie grandement

11.237 Les critères du Programme relatifs à l'admissibilité des promoteurs sont simples et généraux. Nous n'avons décelé aucun problème dans leur application.

11.238 Tel qu'il est indiqué à la pièce 11.14, 3 critères régissent l'admissibilité des participants au JSC : ceux-ci doivent habituellement avoir moins de 30 ans et ne pas avoir réussi à s'intégrer au marché du travail, être sans emploi ou sous-employés et être légalement autorisés à travailler au Canada. JSC accorde la priorité aux jeunes à risque (c.-à-d. ceux qui font face à de multiples obstacles sur le plan de l'emploi, par exemple, les jeunes n'ayant pas terminé leurs études secondaires, les jeunes chefs de famille monoparentale, les jeunes Autochtones et les jeunes de la rue). Cependant, les autres jeunes qui

1. Un petit projet (jusqu'à 10 100 \$)

Une petite société avait besoin d'un conducteur livreur. La société a demandé des fonds pour aider à payer le salaire et embaucher un jeune chômeur pour un stage de trois mois comme conducteur livreur. L'expérience du jeune au sein de la société devait l'aider à augmenter ses habiletés et son expérience et l'aider à se trouver un emploi. La contribution de DRHC représente 40 p. 100 des frais salariaux, et celle de l'employeur, 60 p. 100.

2. Un grand projet (plus de 10 100 \$)

Un organisme de services sociaux sans but lucratif veut offrir à de jeunes chômeurs ou à des jeunes sous-employés, qui sont devenus Canadiens depuis peu et qui ont de la difficulté à intégrer le marché du travail, le moyen d'acquérir des compétences et de l'expérience sur le marché du travail en gestion d'entreprise. L'organisme offre un programme visant à permettre à de jeunes entrepreneurs de toute origine ethnique et culturelle d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour établir et exploiter une petite entreprise. DRHC paie presque tous les coûts du programme, dont les salaires, les frais généraux, les frais de cours et le soutien du revenu versé aux participants. D'autres contributions, y compris des contributions non financières, doivent être offertes par des professionnels de la collectivité. Ce projet permettra d'offrir des stages de 6 mois à plus de 30 participants.

3. Un projet de haute valeur (plus de 606 000 \$)

Une association de concessionnaires détaillants veut créer un gros répertoire de personnes désireuses d'entrer sur le marché du travail pour la première fois. Le projet vise à offrir des stages à des jeunes chômeurs et à des jeunes sous-employés, dont ceux des régions rurales, pour leur permettre d'acquérir des habiletés de base en service à la clientèle et en vente. Ils devraient pouvoir se servir de ces habiletés dans leurs futurs emplois. DRHC a versé une contribution au titre des frais salariaux (33 p. 100) et des frais généraux du projet. Ce projet permettra d'offrir environ 1 000 stages.

Pièce 11.13

Jeunes stagiaires Canada — Exemples de projets

Source : Dossiers du Ministère

Les agents de projets ne recevaient pas de directives sur la façon d’interpréter les critères d’admissibilité des participants.

éprouvent des difficultés à s’intégrer au marché du travail peuvent également participer. Partant de ces critères, un grand nombre de personnes peuvent être admissibles.

11.239 Nous avons constaté que, au moment de choisir les projets à financer, certains agents de projets avaient des exigences moins strictes que d’autres. Dans certains cas, de l’aide était accordée à des diplômés frais émoulus des collèges et universités, alors que dans d’autres, seuls les jeunes faisant face à des obstacles multiples étaient considérés. Le Ministère nous a dit que cela reflétait en partie la diversité régionale quant aux marchés du travail.

11.240 Nous avons remarqué que les agents de projets ne recevaient pas de directives sur la façon d’interpréter les critères d’admissibilité des participants pour garantir l’uniformité dans leur application, notamment des directives sur la définition de sous-emploi et la preuve nécessaire pour justifier l’incapacité à trouver un emploi sans aide. À notre avis, de telles directives sont particulièrement importantes pour un programme comme JSC, dont les résultats peuvent sembler meilleurs (lorsque mesurés en termes d’emplois conservés) lorsqu’on choisit des jeunes qui n’ont pas besoin d’aide plutôt

que des jeunes qui éprouvent des difficultés à s’intégrer au marché du travail.

11.241 La pièce 11.15 illustre un cas où le projet n’atteignait pas le but général du Programme, à savoir aider les jeunes qui n’arrivent pas à se trouver un emploi sans aide.

L’information contenue dans les documents de promotion est insuffisante

11.242 DRHC diffuse de l’information sur JSC de plusieurs façons. À l’administration centrale, le Ministère a préparé des documents d’information sur le Programme (fiches de renseignements, brochure donnant un aperçu du Programme), principalement à l’intention des promoteurs et employeurs éventuels. On peut aussi se renseigner sur les initiatives jeunesse, notamment sur JSC, en consultant le site Web de DRHC. De plus, une ligne d’information 1-800 répond aux questions possibles sur les programmes jeunesse.

11.243 Nous avons constaté que l’information contenue dans les documents de promotion était insuffisante. Les documents fournissent des renseignements généraux sur le Programme à l’intention des promoteurs, employeurs et participants éventuels, mais

Pièce 11.14

**Jeunes stagiaires Canada —
Éléments clés**

Objectif du programme	Aider les jeunes qui n’arrivent pas à se trouver un emploi sans aide.
Indicateurs de réussite	Nombre de jeunes qui occupent un emploi (dont les jeunes travailleurs indépendants). Nombre de jeunes qui retournent aux études.
Critères d’admissibilité des promoteurs	Secteurs public et privé et organisations non gouvernementales.
Critères d’admissibilité des participants	Jeunes sans emploi ou sous-employés (habituellement de moins de 30 ans), qui n’ont pas réussi à s’intégrer au marché du travail. Jeunes qui sont légalement autorisés à travailler au Canada. Le programme est axé sur la satisfaction des besoins des jeunes à risque (jeunes aux prises avec de multiples obstacles à l’emploi).

Source: Lignes directrices opérationnelles pour le programme Jeunes stagiaires Canada — DRHC, août 1998

aucun renseignement comme les résultats attendus du Programme (avoir un emploi ou retourner aux études), les groupes cibles (jeunes à risque) et des critères d'admissibilité des participants plus précis (dont la définition de « sous-emploi »). Dans les documents, on recommande aux jeunes et aux promoteurs éventuels de s'adresser aux bureaux locaux pour obtenir des renseignements supplémentaires.

Sélection et approbation des projets

Insuffisance de motifs justifiant la sélection et l'approbation des projets

11.244 Nous nous attendions à trouver dans chaque dossier de projet de JSC un document qui constituerait la demande de contribution présentée à DRHC et qui énumérerait les activités à faire sur une période donnée, le montant du financement demandé et les résultats à obtenir. Dans le cas des grands projets, nous nous attendions à ce que les demandeurs soumettent une proposition pour accompagner leur demande. Nous ne nous attendions pas à trouver autant d'information sur les petits projets, mais nous nous attendions certainement à au

moins une lettre dans laquelle le demandeur indiquerait l'information essentielle.

11.245 Nous nous attendions également à trouver une évaluation de la demande de financement effectuée par l'agent de projet de DRHC, ainsi qu'une recommandation signée (accompagnée d'une justification) en vue de l'approbation. Nous nous attendions à ce que les motifs invoqués pour recommander l'approbation du financement indiquent comment le projet contribuerait à l'atteinte des objectifs du Programme. Encore une fois, nous nous attendions à ce que l'ampleur de l'analyse à l'appui varie en fonction de la taille et de la complexité du projet proposé.

11.246 Notre examen nous a permis de déceler plusieurs lacunes.

- Il n'y avait ni demande ni proposition ni document dans près de la moitié des dossiers des petits projets (jusqu'à 10 100 \$) et dans 38 p. 100 de ceux des grands (plus de 10 100 \$). Dans de tels cas, nous ne pouvions savoir avec certitude si les promoteurs ayant présenté une demande de financement dans le cadre de JSC avaient soumis des documents à l'appui de leur demande.

Dans seulement cinq pour cent des grands projets JSC, il était clair que les propositions avaient été évaluées et analysées.

Dans le cadre de ce projet, les fonds de JSC ont servi à aider un employeur de l'industrie du logiciel à accroître ses activités au Canada. Afin de favoriser la création de quelque 120 emplois, DRHC a accepté de verser une subvention salariale de 33,3 p. 100, ce qui correspondait à un engagement financier de 2,3 millions de dollars. Une autre proposition de financement du projet prévoyait le versement par le gouvernement de la province d'une somme de 1,2 million de dollars.

Au cours des discussions que nous avons eues avec les fonctionnaires régionaux de DRHC, nous avons mis en question la pleine conformité du projet aux critères d'admissibilité du Programme JSC. Les représentants de DRHC nous ont déclaré que parce que le Ministère avait un accès limité à d'autres programmes, JSC avait été utilisé dans le cadre d'un arrangement financier ayant pour objet d'aider l'employeur à intensifier ses activités au niveau local.

À notre avis, l'objectif premier du projet consistait davantage à favoriser le développement économique et la création d'emplois qu'à aider les jeunes à entrer sur le marché du travail.

Les données des dossiers, selon le Ministère, prouvent clairement que les personnes sélectionnées étaient sans emploi ou sous-employées, en conformité avec les critères d'admissibilité.

Nous n'avons trouvé aucune preuve dans les documents du projet indiquant que les personnes sélectionnées pour une aide avaient des problèmes de « transition ». Nous n'avons pas trouvé non plus d'évaluation indiquant comment les stages prévus par le Programme aideraient les participants.

Pièce 11.15

Manque de conformité avec les objectifs du Programme — UBI Soft Divertissements Inc., Montréal (Québec)

Source : Analyse fondée sur les dossiers du Ministère et des entrevues avec le personnel de DRHC

- Nous avons constaté que les agents de projets de DRHC joignaient rarement au dossier une évaluation ou une analyse à l'appui de leur recommandation d'approuver le financement d'un projet, sans doute à cause du manque de documents fournis avec les demandes de financement. Dans seulement 5 p. 100 des grands projets, il était clair que les propositions avaient été évaluées ou analysées, mais dans 82 p. 100 des petits projets, rien n'indiquait pourquoi on avait décidé de financer le projet.

- Nous n'avons trouvé aucune indication pouvant suggérer qu'une évaluation environnementale avait été envisagée ou qu'une vérification avait été faite pour déterminer si un promoteur avait toujours des dettes envers DRHC.

- En outre, nous avons observé que dans 40 p. 100 des grands projets et dans 56 p. 100 des petits projets, l'agent de projet n'avait ni signé ni daté la recommandation d'approbation.

11.247 Une justification à l'appui de la recommandation d'approuver un projet, expliquant comment le projet appuiera les objectifs du Programme, aiderait à fournir à ceux qui approuvent le projet l'assurance que les fonds du Programme serviront aux fins prévues.

Lacunes dans le processus d'approbation des projets

11.248 Nous nous attendions à ce que les projets aient été approuvés par des personnes dûment autorisées. Or, nous avons constaté que dans 30 p. 100 des grands projets et dans plus de la moitié des petits projets, aucune approbation ne figurait au dossier. Parmi les projets restants, 89 p. 100 des grands projets et 82 p. 100 des petits projets avaient été approuvés par des personnes ayant les pouvoirs délégués appropriés.

11.249 Nous nous attendions aussi à ce que les responsabilités confiées en ce qui a trait à la prise de décisions soient bien

définies et acceptées. Dans les cas où la tâche de recruter des promoteurs ou des participants avait été confiée à contrat à des tiers, nous avons constaté que c'était le représentant des tiers qui avait signé la recommandation finale d'approuver les projets. Or cette responsabilité revenait aux représentants de DRHC.

11.250 Nous avons également constaté qu'un grand projet n'avait pas été approuvé selon les procédures établies (voir la pièce 11.16). Le Ministère exige que les demandes et les propositions soient soumises au bureau local, mais dans ce cas-ci, la demande de financement a été envoyée directement au cabinet du Ministre. Nous n'avons trouvé aucun élément prouvant qu'une évaluation en fonction des critères avait été préparée pour appuyer la recommandation aux fins de l'approbation du Ministre.

Gestion et contrôle financiers

Manque d'uniformité dans les accords de contribution

11.251 Des accords de contribution avaient été établis pour tous les projets et des personnes ayant les pouvoirs délégués appropriés les avaient signés. Toutefois, nous avons observé un manque d'uniformité dans les modèles d'accords utilisés pour JSC. Pour certains projets, on avait utilisé le modèle d'accord des Initiatives emploi jeunesse, mais pour beaucoup d'autres, les accords utilisés étaient ceux destinés à d'autres programmes comme Subventions salariales ciblées, Perspectives d'emploi pour les jeunes et le Programme de planification de l'emploi. Il en a résulté des conditions différentes entre les accords de contribution sans motif apparent. Par exemple, nous avons constaté que certains accords ne mentionnaient pas de dispositions standards comme celles qui ont trait aux codes régissant les conflits d'intérêt et à la nécessité de rembourser les dettes dues au Ministère.

11.252 Lorsque les accords avaient été modifiés, les modifications étaient dûment justifiées dans la plupart des cas.

Lacunes dans la gestion financière des petits et des grands projets

11.253 Jeunes stagiaires Canada est un programme de contribution. Pour que le gouvernement fédéral verse des fonds, les conditions de rendement et les modalités d'application de l'accord doivent être respectées. Il faut donc une gestion et des contrôles financiers adéquats, notamment un examen des demandes de remboursement et des renseignements que les promoteurs doivent fournir pour justifier le versement des contributions,

ainsi que l'approbation des paiements effectués conformément aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

11.254 Nous avons constaté que les paiements n'étaient pas bien gérés dans 60 p. 100 des petits projets et dans 58 p. 100 des grands projets. Parfois, les paiements n'avaient pas été effectués en fonction des demandes de remboursement. D'autre fois, les demandes de remboursement n'avaient pas été examinées et certifiées par les agents appropriés, et dans d'autres cas encore, les dépenses avaient été remboursées sans aucune preuve que les pièces justificatives avaient été examinées.

**Les paiements
n'étaient pas bien
gérés dans près de
60 p. 100 des projets
du JSC.**

En février 1999, DRHC a approuvé le versement de 750 000 \$ afin de financer le Brott Music Festival de 1999 à Hamilton, festival tenu sous les auspices de la National Academy Orchestra. Le Brott Music Festival avait reçu de DRHC 300 000 \$ en 1997, 450 000 \$ en 1998 et 750 000 \$ en 1999. Le Festival de 1999 a reçu quelque 534 000 \$ de fonds supplémentaires d'autres sources, notamment de Patrimoine canadien et de divers partenaires non fédéraux.

Le projet visait à préparer de jeunes musiciens d'orchestre de toutes les régions du pays à s'intégrer au secteur de la musique professionnelle. Il était prévu qu'au moins 75 p. 100 des 45 participants, grâce à leur participation au projet, se trouveraient et conserveraient un emploi à temps plein dans le secteur de la musique d'orchestre.

Selon l'information versée aux dossiers, une demande de fonds a été envoyée au cabinet du Ministre le 7 octobre 1998. Les dossiers du projet ne renfermaient pas de documents indiquant l'évaluation faite par rapport aux critères d'admissibilité. Dans sa recommandation d'approbation datée du 25 janvier 1999, le bureau régional de l'Ontario de DRHC indique qu'il s'agit d'un projet pancanadien qui a obtenu l'approbation du Ministre sur demande directe du promoteur. Le Ministre a signé l'approbation le 1^{er} février 1999.

Selon l'information versée aux dossiers, les agents régionaux et locaux de DRHC ont toujours été d'avis que ce projet ne satisfaisait pas aux critères d'admissibilité du programme, car il ne crée pas d'emplois permanents et n'offre qu'une expérience limitée aux participants. D'après le suivi effectué en 1999 par les agents de projets, le quart et même le tiers des participants avaient déjà pris part à des festivals précédents, financés en partie par DRHC. Ce suivi a également fait ressortir que la plupart de ceux dont la participation au programme était terminée étaient pigistes ou travailleurs indépendants.

Le projet a reçu un autre financement l'année suivante. Au mois d'octobre 1999, le promoteur a envoyé une lettre de demande de financement de 791 700 \$ au cabinet du Ministre. Le promoteur, sur demande, a également soumis une proposition aux fins d'évaluation par les représentants de l'administration centrale de DRHC. Ceux-ci ont recommandé un financement de 460 000 \$, accompagné toutefois de nouvelles exigences pour limiter le coût par participant et les frais généraux. Bien que les représentants du Ministère aient indiqué dans leur analyse que seuls des nouveaux participants seraient admissibles, cette exigence n'a pas été intégrée dans les modalités de l'accord de contribution. Au mois de juin 2000, la Ministre a approuvé le financement recommandé.

Le Ministère nous a indiqué que la question des participants ayant déjà pris part au festival sera abordée dans le cadre du processus régulier de suivi.

Pièce 11.16

**Approbation non fondée sur
les procédures établies — Le
Brott Music Festival de 1999,
Hamilton (Ontario)**

Source : Analyses fondées sur
les dossiers du Ministère et des
entrevues auprès du personnel
de DRHC

Dans 62 p. 100 des dossiers des grands projets du JSC, il était impossible de savoir avec certitude si un contrôle sur place avait été effectué et, dans 29 p. 100 de ces projets, il n'était pas plus facile de savoir s'il y avait eu un contrôle hors site.

11.255 Des avances ont été accordées dans 70 p. 100 des grands projets. Nous avons constaté des lacunes dans la gestion de ces avances dans 28 p. 100 de ces projets. Certaines des avances en question n'étaient pas conformes aux prévisions de trésorerie. De plus, on a continué à donner les avances de fonds pour certains projets, même si les dépenses réelles ou les demandes de remboursement faisaient état de montants bien inférieurs aux sommes déjà avancées. Lorsque des sommes importantes avaient été avancées — contrairement à la politique du Conseil du Trésor — les intérêts dus au gouvernement n'avaient pas été comptabilisés. Nous avons également constaté des cas où des fonds ont été avancés à tort en fin d'exercice, apparemment pour éviter la péremption des fonds. Notre analyse des dépenses mensuelles dans le cadre de JSC révèle une augmentation des dépenses en mars de chaque exercice financier, de 1997–1998 à 1999–2000 (voir la pièce 11.17).

Le suivi des activités et le contrôle financier n'étaient pas rigoureux et systématiques

11.256 Dans le cas des grands projets, nous nous attendions à un contrôle rigoureux et systématique des projets, conformément aux plans de suivi établis en fonction du risque attribué au projet.

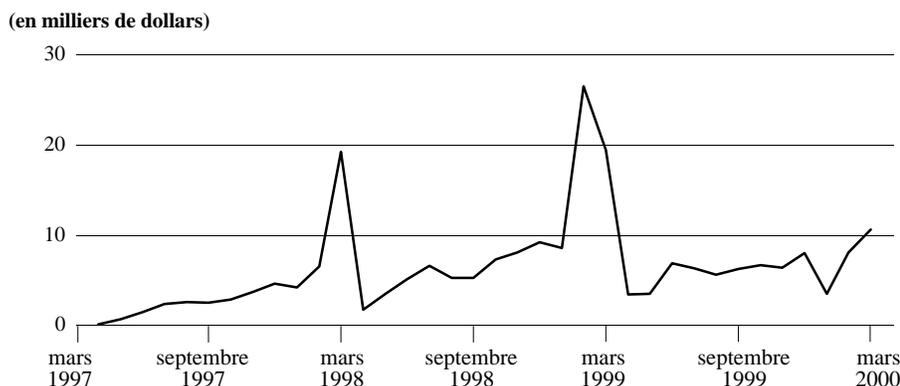
Nous nous attendions par ailleurs à ce que le contrôle porte sur les activités et les finances — le suivi des activités pour garantir que les projets donnent les résultats prévus et qu'ils seront menés à terme avec succès, et le contrôle des finances pour garantir que les fonds sont dépensés conformément aux conditions de l'accord. Nous nous attendions aussi à trouver un compte rendu adéquat des visites de contrôle effectuées sur place. Dans le cas des petits projets, nous ne nous attendions à rien de plus qu'un examen des documents pertinents effectué hors site.

11.257 Nous avons constaté que :

- la majorité des dossiers des grands projets ne contenaient pas de plans de suivi;
- dans 62 p. 100 des grands projets, il était impossible de savoir avec certitude si un contrôle sur place (consultation des promoteurs, examen des comptes et des registres) avait été effectué et, dans 29 p. 100 de ces projets, il n'était pas plus facile de savoir s'il y avait eu un contrôle hors site (examen des rapports d'étape et d'activité, de la correspondance, des dossiers d'appels téléphoniques);
- seulement la moitié des dossiers des petits projets indiquaient qu'un suivi hors site avait été effectué.

Pièce 11.17

**Jeunes stagiaires Canada —
Dépenses mensuelles**
(1997-1998 à 1999-2000)



Source: Dossiers du Ministère

Résultats des projets

11.258 Pour pouvoir tirer des leçons en vue de la sélection des projets futurs et fournir une base pour la reddition de comptes à l'intérieur comme à l'extérieur du Ministère, il faut disposer de renseignements sur le rendement des projets.

11.259 JSC mesure son succès à l'aide de deux indicateurs : les jeunes ont un emploi après leur stage ou ces jeunes retournent aux études. Nous nous attendions à retrouver dans chaque dossier de projet des renseignements sur les résultats réels en regard des objectifs prévus.

Insuffisance de l'information sur les résultats en regard des objectifs

11.260 Les résultats attendus des projets étaient généralement définis en termes mesurables (c.-à-d. nombre de participants devant obtenir un emploi grâce au stage ou devant retourner aux études). Toutefois, l'information sur les résultats réels était insuffisante. Cinquante-neuf pour cent des dossiers des grands projets et 86 p. 100 de ceux des petits projets ne rendaient aucun compte des résultats réels. Pour 58 p. 100 des grands projets, ces renseignements manquaient également dans le système d'information ministériel qui, entre autres choses, sert à consigner les résultats des projets. Lorsque les résultats se trouvaient dans le système d'information ministériel, ceux-ci n'étaient pas conformes à ceux qui se trouvaient dans les dossiers des projets. Par surcroît, les agents de projets nous ont dit qu'ils n'avaient pas facilement accès à l'information intégrée des systèmes d'information du Ministère, ce qui les aiderait à gérer leurs projets.

11.261 Les données sur les résultats doivent régulièrement être entrées dans les systèmes d'information du Ministère. Les agents de projets doivent aussi avoir directement accès aux données pour connaître l'état d'avancement du projet et

son rendement. Un grand nombre d'agents nous ont dit qu'il faudrait un système intégré pour recueillir et diffuser l'information sur le rendement ainsi que sur les données financières, de façon à permettre des échanges d'information aux niveaux local, régional et national.

11.262 Autre fait préoccupant, nous avons constaté que, sur les 7 projets de haute valeur (plus de 606 000 \$) que nous avons examinés, 3 ne comportaient aucun renseignement sur les résultats obtenus. De plus, pour un des ces projets, le système d'information ministériel ne contenait aucun renseignement sur les résultats obtenus (voir la pièce 11.18.)

Mesure de l'efficacité et rapports

Une évaluation réalisée récemment montre certains résultats positifs

11.263 Une évaluation du programme Jeunes stagiaires Canada a été achevée en août 2000. Cette évaluation a permis de constater certains aspects positifs. Comparés à un groupe apparié n'ayant pas participé au Programme, les participants au Programme ont connu une hausse de l'employabilité et des gains au cours de l'année suivant leur participation. L'employabilité a augmenté de près de 11 points de pourcentage, et les gains annuels d'environ 3 000 \$.

11.264 La grande majorité des participants (85 p. 100) ont indiqué qu'ils désiraient vivement se trouver un emploi à temps plein au cours du mois précédant leur stage. Toutefois, 68 p. 100 des participants ont déclaré qu'ils auraient pu trouver de l'emploi sans participer au stage et 49 p. 100 ont indiqué qu'ils auraient pu se trouver un emploi correspondant à peu près à leurs objectifs de carrière. Sur les 37 p. 100 qui avaient obtenu un emploi durant la semaine précédant le stage, 62 p. 100 se considéraient comme sous-employés.

11.265 L'évaluation a aussi révélé que 79 p. 100 des participants satisfaisaient à au moins une des conditions suivantes

L'information sur les résultats des projets était insuffisante dans 59 p. 100 des dossiers des grands projets du JSC. De plus, 86 p. 100 des dossiers des petits projets ne rendaient aucun compte des résultats réels.

Une évaluation récente montre que les participants au programme JSC ont connu une hausse de l'employabilité et des gains au cours de l'année suivant leur participation au Programme.

**Les agents de projets
ont fait face à
plusieurs défis en
matière d'orientation,
de supervision et de
formation.**

pour recevoir de l'aide dans le cadre du Programme :

- ne pas posséder de diplôme d'études secondaires;
- être sans emploi au cours de la période précédant immédiatement la participation au programme;
- se considérer comme sous-employé au cours de la semaine précédant le stage ou au cours des douze mois précédents.

11.266 La méthode d'évaluation se fondait sur l'analyse d'un groupe de référence. Le sondage mené auprès du groupe de référence a révélé un manque de connaissance de l'existence de JSC. Seulement 19 p. 100 ont indiqué connaître ou connaître un peu l'existence du Programme. Ce chiffre coïncide avec nos observations sur les documents de promotion qui, selon nous, ne contiennent pas assez d'information (voir les paragraphes 11.242 et 11.243).

11.267 Nous avons revu la méthode utilisée pour l'évaluation et avons conclu qu'elle était adéquate. Toutefois, notre vérification nous a permis de déceler deux aspects essentiels qui, selon nous, méritent

d'être examinés plus explicitement au cours des prochaines évaluations :

- la question de savoir si les procédures actuelles du Programme garantissent aux jeunes et aux promoteurs admissibles un accès égal à l'aide fournie par le Programme;
- les répercussions négatives imprévues lorsque le Programme est utilisé pour fournir aux employeurs les avantages financiers des subventions salariales plutôt que pour aider les jeunes qui éprouvent des difficultés à intégrer le marché du travail.

Questions soulevées au niveau local

11.268 Dans le cadre de notre vérification, nous avons interrogé des agents de projets et d'autres employés participant, au niveau local, à l'exécution du programme JSC et d'autres programmes de subventions et de contributions. Ces discussions ont fait ressortir plusieurs défis auxquels font face les agents de projets.

- **Rationalisation et transfert.** Lorsque le Ministère a rationalisé ses programmes et services et que ces derniers

Pièce 11.18

**Information sur les résultats —
Projets de haute valeur**

Saskatchewan Indian Training and Assessment Group Inc. (plus de 1,1 million de dollars)

Ce projet visait à aider 112 jeunes Autochtones, qui n'étaient pas aux études et n'avaient pas d'emploi, à intégrer le marché du travail en leur permettant d'acquérir une expérience pertinente du marché du travail ainsi que des habiletés personnelles et des habiletés liées au travail. Le projet devait durer sept mois, soit du 1^{er} septembre 1998 au 31 mars 1999. Les résultats du projet n'ont pas été consignés au dossier ni entrés dans le système d'information du Ministère.

UBI Soft Divertissements Inc. (plus de 2,3 millions de dollars)

DRHC a versé une subvention salariale à une société de logiciels au cours d'une période de 11 mois s'étendant jusqu'à mars 1999 pour aider 242 participants et créer environ 120 emplois à temps plein. Cependant, les dossiers ne contiennent aucune information sur le nombre de jeunes qui ont obtenu un emploi à temps plein ou qui sont retournés aux études. Le système d'information ministériel indique seulement que 180 d'entre eux avaient un emploi.

Public Technologies Multimedia Inc. (environ 740 000 \$)

Le projet devait servir à créer des emplois permanents pour 79 jeunes qui avaient reçu une formation théorique en multimédia, mais qui avaient besoin d'une expérience pratique. Le projet s'est terminé en juin 1999, mais les dossiers de projet ne contiennent aucune information sur le nombre de jeunes qui se sont trouvés un emploi permanent grâce au programme JSC ou qui sont retournés aux études. Le système d'information ministériel indique seulement que 73 d'entre eux avaient un emploi.

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

ont été transférés aux provinces et à d'autres organismes, de nombreux agents de projets ont quitté le Ministère, ce qui a occasionné une perte de mémoire institutionnelle et d'expérience de l'organisation. Des agents de projets expérimentés ont parfois été remplacés par des conseillers ayant été déplacés et qui avaient peu ou pas d'expérience de la gestion de projets.

- **Orientation donnée par les bureaux régionaux.** De nombreux agents de projets des bureaux régionaux sont également partis. Dans certains cas, des agents de projets régionaux n'étaient pas disponibles pour donner aux agents de projets des bureaux locaux de DRHC les conseils dont ils auraient eu besoin. Et lorsque de tels conseils étaient donnés, on nous a dit qu'ils n'étaient pas toujours cohérents.

- **Manque de supervision.** Autre conséquence de la rationalisation : le palier de la gestion a été supprimé, ce qui devait « responsabiliser » les employés et les encourager à travailler en équipes pour résoudre les problèmes. Malheureusement, certains agents de projets se sont retrouvés sans soutien quotidien, étant donné que les directeurs n'étaient pas toujours disponibles pour fournir une orientation précise. Lorsque les agents de projets n'arrivaient pas à résoudre certains problèmes, le manque d'orientation et de leadership ne faisait que les frustrer encore plus.

- **Formation.** En général, les agents de projets, y compris ceux ne comptant aucune expérience de la gestion de projets, n'avaient pas à suivre de formation obligatoire. Les agents devaient souvent apprendre leur travail en cours d'emploi, soit par l'entremise de personnes qui leur servaient de mentors (sans toutefois en détenir le titre) ou d'agents de projets plus expérimentés, soit par de la formation ad hoc. Certains d'entre eux ont indiqué que cette situation

avait permis que des pratiques inefficaces continuent d'avoir cours.

- **Soutien informatique.** Les systèmes d'information n'étaient pas intégrés de façon à fournir des données sur l'ensemble d'un projet. Seuls les bureaux régionaux étaient en mesure de fournir des renseignements sur l'état d'un projet. Même si les agents de projets des bureaux locaux de DRHC entraient des données dans les systèmes, ils n'avaient pas accès aux données intégrées. Ne disposant pas des données intégrées susceptibles de les aider à gérer leurs projets, ils ont dû mettre au point des systèmes locaux, donnant ainsi lieu à un dédoublement des efforts.

- **Soutien administratif.** Les agents de projets ont signalé avoir besoin d'un plus grand soutien administratif et clérical pour mener à bien certaines tâches de routine afin de pouvoir se consacrer davantage à la gestion et au contrôle des projets et s'efforcer d'établir dans la collectivité les réseaux nécessaires au bon fonctionnement du Programme.

11.269 De nombreux agents de projets nous ont dit que la vérification interne de 1999 avait eu des retombées positives. Ils ont maintenant le sentiment qu'on accorde plus de valeur à leur travail et ils ont hâte de recevoir plus de formation. Toutefois, le surplus de travail occasionné par l'examen des dossiers à l'échelle du Ministère les a rebutés. Certains ont dû suspendre le traitement des demandes jusqu'à la fin de l'examen des dossiers. D'autres étaient déprimés à l'idée de perdre certaines de leurs responsabilités, et d'autres encore craignaient que certains changements imminents entraînent une restructuration et une reclassification de leur poste. Qui plus est, ils avaient le sentiment d'être blâmés pour la mauvaise gestion des subventions et des contributions, alors que, dans bien des cas, la gestion était hors de leur contrôle.

Commentaires de clôture

11.270 Nous avons conclu que le cadre de contrôle de gestion du programme Jeunes stagiaires Canada présentait des lacunes importantes pendant la période s'étendant jusqu'à décembre 1999. Très souvent, les dossiers examinés ne comportaient aucune évaluation des demandes de financement destinées à fournir une base solide pour la sélection des projets les plus susceptibles de satisfaire aux objectifs du Programme. Il y avait des lacunes importantes sur le plan de la gestion et du contrôle financiers des projets, y compris un manque de conformité à la politique du Conseil du Trésor et aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Dans une grande proportion des cas, les paiements et les avances pour les projets n'étaient pas gérés convenablement, et le suivi des projets était inadéquat.

11.271 Les résultats attendus des projets étaient en général expliqués en termes mesurables, mais dans un grand nombre de dossiers de projets JSC, les

renseignements sur les résultats étaient absents ou n'étaient pas disponibles. Une évaluation du Programme achevée en août 2000 a fait état de certains résultats positifs. Nous avons conclu que la méthode utilisée pour l'évaluation était efficace.

Mesures visant à combler les lacunes

11.272 Nous avons vérifié les projets du programme Jeunes stagiaires Canada qui avaient pris fin en décembre 1999. Par conséquent, nous ne nous attendions pas à voir les effets des mesures correctives prises par le Ministère aux termes de son Plan d'action en six points et d'autres initiatives faisant suite à sa vérification interne de 1999. Cependant, nous croyons que les mesures qui ont été prises et celles qui sont prévues par le Ministère combleront les lacunes décelées dans notre vérification des projets du Programme. Nous communiquons les résultats de notre examen détaillé des mesures correctives prises par le Ministère dans la Partie I du présent chapitre.

Partenariats pour le développement social

Description du Programme

11.273 Le Programme de partenariats pour le développement social (PPDS) est un programme de recherche et de développement qui appuie les activités des organismes sans but lucratif du secteur social. Le Programme est constitué de plusieurs sous-programmes offrant du financement aux organismes bénévoles de services sociaux et aux associations de personnes handicapées qui viennent en aide aux personnes défavorisées.

11.274 Le PPDS finance des projets permettant d'élaborer et de mettre à l'essai des modèles destinés à rendre les gens mieux aptes à contribuer pleinement à la société et à consolider les services connexes offerts au sein des collectivités. Le Programme finance également les projets visant la production d'information et sa diffusion aux groupes clients et aux principaux décideurs aux niveaux de l'élaboration des politiques, de la conception des programmes et de la prestation des services. Enfin, le PPDS offre un financement de soutien aux frais opérationnels pour une période donnée à certains organismes bénévoles nationaux qui appuient des activités s'inscrivant dans le mandat de DRHC.

11.275 Le PPDS offre à la fois des subventions et des contributions. La plus grande partie du soutien est offerte sous forme de contributions à des projets visant à élaborer des modes de prestation et des modèles de services sociaux ou à rendre le secteur bénévole mieux apte à représenter les groupes marginalisés et vulnérables et à leur offrir les services sociaux dont ils ont besoin. Les subventions sont versées à des organismes nationaux de services sociaux et de soutien aux personnes handicapées pour les aider à être mieux en mesure de défendre les intérêts de leurs membres.

11.276 En 1998–1999, le total des dépenses de programme pour les subventions et les contributions s'est élevé à 14,4 millions de dollars (5 millions de dollars en subventions et 9,4 millions de dollars en contributions). Le budget pour 1999–2000 était de 15,1 millions de dollars (5,6 millions de dollars en subventions et 9,5 millions de dollars en contributions).

Caractéristiques du Programme

11.277 En février 1998, le Conseil du Trésor a approuvé les modalités d'application du Programme de partenariats pour le développement social. On y décrit les activités et les catégories de bénéficiaires admissibles à l'aide financière. On y trouve en outre des dispositions relatives aux dépenses admissibles, au plafond de financement et aux modes de paiement, ainsi que les exigences habituelles en matière de vérification, d'évaluation et de reddition de comptes.

11.278 Ces nouvelles modalités d'application ont permis de regrouper et de rationaliser les dispositions d'application de divers programmes offerts auparavant sous la responsabilité d'autres ministères fédéraux. Jusqu'en 1993, le Programme de subventions nationales au bien-être social était offert par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et le Programme de participation des personnes handicapées s'inscrivait dans le mandat du Secrétariat d'État. Lorsque le gouvernement a été réorganisé en 1993, ces programmes sont devenus la responsabilité de Développement des ressources humaines Canada.

11.279 Bon nombre des projets que nous avons examinés au cours de nos travaux de vérification ont été amorcés dans le cadre des programmes précédents et ont donc continué d'être assujettis aux autorisations et aux lignes directrices applicables à ces programmes, plutôt

Le Programme de partenariats pour le développement social (PPDS) appuie les activités des organismes sans but lucratif du secteur social. Il offre à la fois des subventions et des contributions.

**Les modalités
d'application du PPDS
ne décrivent qu'en
termes très généraux
les activités
admissibles.**

qu'aux modalités d'application du PPDS, telles qu'approuvées en 1998.

Les raisons expliquant le choix entre une subvention et une contribution ne sont pas claires

11.280 Nous avons constaté que les modalités d'application du Programme ne précisent pas clairement les situations dans lesquelles une subvention serait plus appropriée qu'une contribution. Nous avons noté, par exemple, que les activités visant à rendre une collectivité mieux apte à satisfaire aux besoins de développement social étaient financées en vertu d'accords de contribution. Par ailleurs, le renforcement de la capacité d'une organisation à aider les défavorisés était financé au moyen de subventions. Les raisons expliquant cette distinction ne sont pas claires.

11.281 Étant donné que les subventions constituent des paiements inconditionnels, elles supposent des exigences moindres en matière de reddition de comptes (voir la partie I, paragraphe 11.13). Par conséquent, nous estimons que les subventions doivent être réservées aux situations où l'on peut démontrer qu'il convient de procéder à des paiements de transfert inconditionnels. Les documents relatifs au Programme qui nous ont été fournis en réponse à nos questions précises à ce sujet ne contenaient aucun renseignement sur les motifs justifiant l'utilisation de subventions plutôt que de contributions pour aucune des activités financées dans le cadre de ce programme.

Le soutien opérationnel offert aux agents de projets est insuffisant

11.282 Les catégories de bénéficiaires admissibles sont clairement identifiées dans les modalités d'application du Programme, mais les activités admissibles ne sont décrites qu'en termes très généraux. Par exemple, les modalités d'application prévoient que « les activités admissibles à l'aide financière du Programme peuvent couvrir une gamme

étendue d'intérêts incluant, sans toutefois s'y limiter, la recherche appliquée, le développement et le renforcement des capacités. » Il s'agit à toutes fins utiles d'une disposition ouverte, qui ne prévoit aucune restriction précise quant aux activités pouvant être financées. Les représentants de DRHC nous ont dit que les critères d'admissibilité avaient été intentionnellement formulés de façon générale parce qu'il est toujours difficile de définir des concepts comme la capacité communautaire, et aussi pour permettre la négociation avec les requérants présentant un projet.

11.283 Outre les modalités d'application officielles du Programme, la seule orientation donnée aux agents de projets provient des guides de présentation de demandes de projet. Ces guides indiquent aux requérants comment élaborer leur proposition et soumettre leur demande. À notre avis, les guides ne remplacent pas de façon adéquate le soutien opérationnel visant précisément à aider les employés qui administrent le Programme, notamment parce que l'on n'y traite pas de toute la gamme des questions administratives possibles. Ce point de vue a été confirmé dans nos discussions approfondies avec les agents de projets au sujet du contenu des différents dossiers de projet et des activités de programme connexes.

11.284 Les guides de présentation de demandes mentionnent d'autres « priorités de financement ». Par exemple, une de ces priorités a trait aux projets de services sociaux ou de développement social qui ciblent des populations vulnérables et sont d'envergure nationale, ce qui comprend la recherche, la sensibilisation du public, les modèles de réussite, les projets pilotes, la défense des intérêts et les conférences. Les concepts clés comme les services sociaux et le développement social sont mentionnés, mais ne sont pas définis davantage. Le guide de présentation de demandes de projet par les organismes nationaux prévoit que les projets doivent

être conformes aux lignes directrices et aux contraintes établies par DRHC — sans toutefois préciser quelles sont ces lignes directrices et ces contraintes.

11.285 Nous sommes conscients de la nécessité d'offrir une certaine marge de manoeuvre, mais nous croyons que des directives opérationnelles s'adressant directement aux agents de projets contribueraient à faire en sorte que les critères d'admissibilité soient appliqués avec discernement en vue d'atteindre les objectifs du Programme.

Les objectifs du Programme ne sont pas définis en termes de résultats

11.286 Les objectifs du Programme sont énoncés dans ses modalités d'application. Le PPDS y est défini comme un programme de recherche et de développement qui appuie les activités visant à déterminer, à développer et à promouvoir les pratiques et les modèles de prestation de services qui sont nettement meilleurs à l'échelle nationale. En outre, le Programme vise à habiliter les collectivités à combler les besoins en développement social et les aspirations des populations qui sont à risque ou qui pourraient l'être.

11.287 La description des activités du Programme fait partie des objectifs et ceux-ci affichent le même manque de clarté que les critères d'admissibilité. Nous nous attendions à ce que DRHC ait défini les grands objectifs du Programme davantage en termes de réalisations et de résultats mesurables, mais cela n'a pas été fait.

11.288 Les modalités d'application indiquent que pour atteindre ces objectifs, on s'appuiera sur un cadre d'examen et de reddition de comptes, en partenariat avec le secteur bénévole. Nous nous attendions à ce qu'un tel cadre ait été élaboré dès l'amorce du Programme afin d'offrir des lignes directrices de mise en oeuvre et des indicateurs de rendement plus détaillés et plus concrets.

11.289 Le Conseil du Trésor a demandé à DRHC de présenter, dans un délai de deux ans suivant l'approbation des modalités d'application, un rapport sur la pertinence des mesures redditionnelles élaborées pour la portion « subventions » du Programme. Au moment de notre vérification, on attendait encore la réponse du Ministère à cette requête. Le Ministère nous a indiqué qu'il entendait établir des mesures redditionnelles et présenter un rapport à cet effet dans le contexte de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'un cadre d'évaluation pour le PPDS. Au moment où nous avons terminé notre vérification, le Ministère avait entrepris des travaux préliminaires en vue de l'élaboration du cadre.

La promotion du Programme n'est pas structurée

11.290 La promotion du Programme se fait via Internet et un réseau regroupant les gouvernements provinciaux, les organisations clientes nationales et le milieu de l'éducation. Comme nous l'avons mentionné, des guides de présentation de demandes ont été conçus pour chacun des sous-programmes du PPDS afin d'indiquer aux requérants comment s'y prendre pour demander une aide financière. Pour certains sous-programmes, les guides sont accessibles sur le site Internet; pour les autres, on fournit une adresse et un numéro de téléphone pour de plus amples renseignements.

11.291 La caractéristique prédominante du cadre de promotion du Programme est son manque général de structure. Par exemple, nous avons appris dans nos discussions avec les agents de projets que certains requérants avaient été invités de façon informelle à soumettre une demande pour un projet particulier. Parfois, ces invitations faisaient suite à des ateliers consultatifs conjoints, surtout lorsqu'il s'agissait de projets touchant la recherche, le développement et la mise à l'essai. À notre avis, cette approche informelle à l'égard de la promotion ne fournit pas

Au moment où nous avons terminé notre vérification, le Ministère avait entrepris des travaux préliminaires en vue de l'élaboration d'un cadre d'évaluation.

**Les dossiers de
85 p. 100 des projets
du PPDS ne portaient
aucune trace
d'évaluation.**

l'assurance que tous les clients admissibles ont un accès égal au Programme.

11.292 Au moment de notre vérification, l'information publique sur l'admissibilité au financement du PPDS était incohérente et pouvait avoir pour effet de réduire l'accès à ce financement. Cette incohérence a été corrigée.

Contributions — Sélection et approbation des projets

Propositions inadéquates pour près du tiers des projets

11.293 Nous avons conclu qu'un peu moins du tiers des propositions de projet (29 p. 100) étaient inadéquates; pour 16 p. 100 des projets, aucune proposition n'avait été versée au dossier. Parmi les propositions reçues, certaines ne contenaient pas les renseignements nécessaires pour permettre une évaluation réaliste.

Aucune trace d'évaluation pour la plupart des projets

11.294 Nous nous attendions à ce que des procédures appropriées aient été mises en place pour garantir que les demandes et les propositions de projet recommandées pour approbation satisfaisaient aux critères d'admissibilité et étaient les plus susceptibles d'atteindre les objectifs du Programme. Nous nous attendions à ce qu'une fois établies, ces procédures soient documentées et suivies. Le Ministère nous a informés que des comités composés d'agents ont effectué des évaluations et des examens et nous avons trouvé des indications d'un processus d'évaluation. Cependant, les dossiers de 85 p. 100 des projets ne portaient aucune trace d'évaluation. Il s'agit là d'une omission importante : cela signifie que l'on a autorisé l'utilisation de fonds publics sans consigner quoi que ce soit sur la façon dont ces projets satisfaisaient aux conditions d'admissibilité.

**Les pouvoirs de
signature applicables
aux accords de
contribution ont été
respectés dans tous
les cas.**

11.295 Même lorsque des évaluations avaient été versées au dossier, nous nous sommes demandé si elles avaient été menées de façon adéquate :

- quelque 58 p. 100 des évaluations ne traitaient pas explicitement des critères d'admissibilité au Programme et de sélection des projets;
- de même, 58 p. 100 des évaluations ne cherchaient pas à déterminer si les coûts estimatifs du projet étaient raisonnables;
- à quelques exceptions près, on n'avait pas vérifié si les promoteurs avaient conclu d'autres contrats avec DRHC, ni s'ils devaient de l'argent au Ministère.

11.296 Tous les dossiers de projet renfermaient des recommandations pour approbation par le Ministre. Toutefois, dans 94 p. 100 des cas, ces recommandations n'étaient étayées par aucune justification.

Contributions — Gestion et contrôle financiers

Souvent, il manquait des renseignements clés dans des accords de contribution

11.297 Les accords de contribution signés par le Ministère et les promoteurs de projet sont des documents importants parce qu'ils décrivent de façon détaillée les exigences de rendement et les conditions qui doivent être remplies pour que les dépenses admissibles puissent être remboursées au promoteur.

11.298 Nous avons constaté que les pouvoirs de signature applicables aux accords de contribution ont été respectés dans tous les cas. Nous avons toutefois plusieurs préoccupations concernant les accords comme tels :

- bien que des accords aient été signés pour tous les projets, les annexes nécessaires n'étaient pas incluses dans un

cas sur cinq (ces annexes renferment des renseignements importants sur les exigences de rendement et les détails du budget);

- il manquait des renseignements clés sur les dépenses admissibles dans tous les accords. Les accords faisaient référence aux modalités d'application du Programme (qui définissaient clairement les dépenses admissibles), mais ces modalités n'étaient pas toujours mises à la disposition des promoteurs de projet;
- une petite proportion des accords ne précisaient pas la date de début ou de fin du projet.

11.299 Quarante-cinq pour cent des accords avaient été modifiés pour tenir compte de changements dans le budget du projet ou dans sa durée. La plupart des modifications étaient étayées par des justifications et avaient été approuvées, dans tous les cas, par des personnes disposant des pouvoirs nécessaires.

Lacunes dans le traitement des paiements et des avances

11.300 Nous nous attendions à ce que la gestion et le contrôle financiers aient été assurés conformément aux politiques gouvernementales et aux lois applicables. À cet égard, nous avons relevé un certain nombre de lacunes importantes.

11.301 Pour 30 p. 100 des projets, les paiements n'étaient pas basés sur des demandes de remboursement. En outre, les paiements n'étaient pas toujours étayés par un examen des documents pertinents (pièces justificatives pour les dépenses). Pour 21 p. 100 des projets, le paiement final a été approuvé avant réception de la demande finale de remboursement ou du rapport final sur le projet. Cependant, ce sont des employés disposant des pouvoirs délégués nécessaires qui ont approuvé les paiements effectués pour tous les projets.

11.302 Des avances ont été consenties pour 63 p. 100 des projets; dans 93 p. 100 de ces cas, nous avons constaté que ces

avances n'avaient pas été traitées adéquatement. Parmi les problèmes relevés, on note que des avances payées ne correspondaient pas aux prévisions de trésorerie ou qu'elles dépassaient le montant maximum prévu dans l'accord, et que les intérêts gagnés sur les avances n'avaient pas été comptabilisés comme il se devait.

Suivi inadéquat des projets

11.303 Nous nous attendions à ce que les projets approuvés aient fait l'objet de mesures de suivi adéquates et de rapports, en fonction d'une évaluation des risques inhérents. Nous nous attendions à ce que des systèmes de suivi aient été mis en place pour suivre les progrès et déceler les problèmes en temps opportun, et en rendre compte.

11.304 Nous avons conclu que 97 p. 100 des contributions n'avaient pas fait l'objet de mesures de suivi adéquates. Nous n'avons trouvé à peu près aucun élément nous permettant de conclure qu'il y avait eu un contrôle financier ou un suivi des activités.

Contributions — Résultats des projets

L'information sur les résultats était insuffisante pour la moitié des projets

11.305 Nous nous attendions à ce que des procédures adéquates aient été mises en place pour mesurer les résultats, conformément à l'approche de gestion axée sur les résultats adoptée par DRHC et à l'obligation de rendre compte des résultats obtenus au moyen des fonds approuvés par le Parlement. Cependant, nous avons constaté que les données sur les résultats des différents projets n'étaient pas recensées de façon adéquate.

11.306 Pour la moitié des projets, l'information sur les résultats était inexistante ou insuffisante. Dans presque tous ces cas, un rapport sur les activités du projet n'avait pas été présenté comme

Pour 93 p. 100 des projets du PPDS pour lesquels des avances avaient été consenties, ces dernières n'avaient pas été traitées adéquatement.

Le suivi des résultats des différents projets du PPDS n'était pas effectué de façon adéquate.

l'exigeaient les dispositions de l'accord de contribution. De plus, pour 32 p. 100 de ces projets, nous n'avons trouvé aucun élément dans le dossier indiquant que DRHC ait reçu un rapport final.

Subventions — Sélection et approbation des projets

Les propositions n'ont pas été évaluées dans tous les cas

11.307 À une exception près, toutes les propositions avaient été versées aux dossiers. La grande majorité (80 p. 100) des dossiers renfermaient l'information nécessaire pour évaluer le projet en fonction des critères d'admissibilité et de sélection. Par contre, 58 p. 100 des dossiers ne contenaient aucun élément indiquant clairement que la proposition avait été évaluée avant d'être recommandée pour approbation.

11.308 Pour les propositions effectivement évaluées, nous nous sommes interrogés sur le caractère adéquat des évaluations. Par exemple, on ne traitait pas explicitement de tous les critères d'admissibilité; on n'avait pas cherché à déterminer si le montant demandé était raisonnable; et on n'avait pas vérifié si les bénéficiaires avaient conclu d'autres contrats avec DRHC et s'ils devaient encore de l'argent au Ministère.

Absence de justification pour recommander l'approbation des projets

11.309 Toutes les recommandations visant l'approbation de demandes de subventions ont été versées aux dossiers et toutes les subventions ont été approuvées par le Ministre, comme les règles l'exigent. Cependant, on n'a produit dans aucun des cas des éléments justifiant la recommandation d'approuver la demande de subvention.

Subventions — Gestion et contrôle financiers

Les paiements de subventions ont été versés suivant les règles

11.310 Tous les paiements de subventions ont été approuvés par des personnes jouissant des pouvoirs délégués nécessaires. Nous avons en outre constaté que les subventions ont été versées conformément à la politique du Conseil du Trésor, qui exige un nombre minimal de versements, selon le montant de la subvention.

Il faut améliorer les examens effectués pour vérifier le maintien de l'admissibilité

11.311 Conformément aux modalités d'application entérinées par le Conseil du Trésor, chaque subvention peut être approuvée pour une période pouvant atteindre trois ans, sous réserve d'un examen annuel visant à vérifier le maintien de l'admissibilité. Nous avons relevé plusieurs points à améliorer à ce chapitre. Peu d'éléments indiquaient que les examens annuels requis avaient été effectués. Lorsque de tels éléments figuraient au dossier, nous avons constaté que les examens ne traitaient pas adéquatement de l'ensemble des critères d'admissibilité et de sélection. Enfin, 42 p. 100 des bénéficiaires d'une subvention n'ont pas présenté de rapports complets prouvant qu'ils étaient toujours admissibles.

Mesure de l'efficacité et rapports

11.312 En plus du suivi continu du rendement que l'on doit assurer au niveau du projet, l'évaluation de programme vise à offrir une perspective à plus long terme sur les résultats du Programme dans son ensemble et sur l'atteinte de ses objectifs.

Le Programme n'a pas été évalué

11.313 Le Programme de partenariats pour le développement social n'a pas

Les subventions du PPDS ont été versées conformément à la politique du Conseil du Trésor.

encore fait l'objet d'une évaluation officielle. Les gestionnaires du Programme ont entrepris certains travaux préliminaires en relevant les activités des organismes auxquels le PPDS vient en aide et en évaluant leurs liens avec les objectifs du Programme.

11.314 Au cours de notre vérification, les gestionnaires du Programme ont pris des arrangements avec la Direction générale de l'évaluation et de l'exploitation des données du Ministère en vue de préparer un cadre d'évaluation pour le PPDS. Cela devrait se faire au cours du présent exercice, des travaux préliminaires ayant déjà été amorcés lorsque nous avons terminé notre vérification. Il importe, selon nous, que le cadre d'évaluation comprenne un examen des motifs justifiant la répartition des dépenses de programme entre les subventions et les contributions (voir les paragraphes 11.280 et 11.281).

Commentaires de clôture

11.315 Nous avons conclu que le cadre de contrôle de gestion du Programme de partenariats pour le développement social présentait certaines lacunes pendant la période se terminant en décembre 1999. Ces lacunes étaient plus graves au chapitre de la gestion et de l'administration des contributions, mais se manifestaient également pour les subventions. Cependant, tant pour les subventions que

pour les contributions, les pouvoirs de signature ont été exercés conformément aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

11.316 Les objectifs du Programme sont généraux et n'ont pas été définis en termes de réalisations et de résultats mesurables. Les données sur les résultats des projets n'étaient pas recensées. Un cadre d'évaluation était en voie d'élaboration, mais le Programme n'avait pas encore été évalué. Dans l'ensemble, on ne disposait que de peu d'information sur le rendement pouvant appuyer la reddition de comptes et la gestion axée sur les résultats.

Les mesures correctives comblent les lacunes

11.317 Nous avons vérifié les projets du PPDS qui étaient terminés à la fin de décembre 1999. Par conséquent, nous ne nous attendions pas à voir les effets des mesures correctives prises par le Ministère aux termes de son Plan d'action en six points et d'autres initiatives faisant suite à sa vérification interne de 1999. Cependant, nous croyons que les mesures qui ont été prises et celles qui sont prévues par le Ministère combleront les lacunes décelées dans notre vérification des projets du Programme. Nous communiquons les résultats de notre examen détaillé des mesures correctives prises par le Ministère dans la Partie I du présent chapitre.

L'Initiative des partenariats sectoriels (IPS) vise, au moyen de partenariats, à rendre le secteur privé plus apte à régler les problèmes sectoriels et stratégiques de planification des ressources humaines.

Initiative des partenariats sectoriels

Description du Programme

11.318 L'Initiative des partenariats sectoriels (quelque 30 millions de dollars par année) a été lancée en 1993 pour modifier fondamentalement les pratiques de gestion des ressources humaines au Canada. À cette fin, il vise, au moyen de partenariats, à rendre le secteur privé plus apte à régler les problèmes sectoriels et stratégiques de planification des ressources humaines, d'adaptation sectorielle et de perfectionnement professionnel à l'échelle nationale. L'Initiative comporte huit volets

d'activités et un sous-programme gérés à l'administration centrale de DRHC (voir la pièce 11.19).

11.319 L'IPS vise à constituer des partenariats permanents, dirigés par l'industrie et chargés de coordonner la gestion des ressources humaines dans les grands secteurs d'activité canadiens, à accroître la pertinence du système de formation, à favoriser l'établissement d'une culture de l'apprentissage, à appuyer la mobilité interprovinciale et à contribuer à la collecte de l'information sur le marché du travail. Depuis 1986, DRHC a versé plus de 200 millions de dollars pour appuyer les partenariats sectoriels dans quelque 40 industries.

Pièce 11.19

Initiative des partenariats sectoriels — Volets d'activités

- **Accords sur une étude sectorielle** – recherche des faits et diagnostic en matière de problèmes sectoriels relatifs aux ressources humaines. L'étude est financée par DRHC et dirigée par un comité directeur guidé par l'industrie. Selon ces accords, des partenariats sont établis entre les principaux intervenants du secteur, y compris DRHC. Les études sectorielles qui en résultent constituent le fondement de travaux ultérieurs sur les ressources humaines effectués par les partenaires du secteur.
- **Accords sur un conseil sectoriel** – financement de la création et du fonctionnement des conseils sectoriels, pour qu'ils mettent en application des solutions aux problèmes de ressources humaines dans leur secteur.
- **Accords sur les normes professionnelles et les normes de compétence** – élaboration de normes professionnelles et de normes de compétence nationales.
- **Accords sur le perfectionnement des compétences** – perfectionnement des compétences et élaboration et promotion des attestations nationales au nom du secteur.
- **Accords sur un partenariat de mobilité de la main-d'œuvre** – accords appuyant la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre dans des professions réglementées par les provinces.
- **Accords sur des programmes gérés à l'échelle nationale** – accords concernant des industries nationales dont a hérité l'Initiative des partenariats sectoriels. Ces accords servent à financer des activités expérimentales de groupes sectoriels ou l'établissement d'infrastructure et la réalisation des activités d'organisations non sectorielles.
- **Accords d'aide à l'exécution** – amélioration de l'exécution des composantes du programme Planification de l'emploi.
- **Accords concernant les régions rurales et éloignées** – aide à la recherche et organisation de colloques au nom des collectivités agricoles et des régions rurales et éloignées.

Sous-programme :

- **Accords concernant les Services d'adaptation sectoriels nationaux** – activités précédant la réalisation d'une étude sectorielle, faisant partie d'une telle étude ou précédant la création d'un conseil sectoriel, ou projets cernés par un conseil sectoriel qui font partie du mandat de l'Initiative des partenariats sectoriels mais qui ne correspondent pas aux autres secteurs d'activités de la Direction générale des partenariats en ressources humaines.

Source : Dossiers du Ministère

Caractéristiques du Programme

11.320 Il existe deux sources de financement des projets de l'IPS. Les accords signés avant 1996 étaient négociés en vertu des modalités d'application approuvées par le Conseil du Trésor pour le Programme de planification de l'emploi (PPE) et financés à l'aide des crédits annuels du Parlement. En 1996, le Parlement a adopté la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui autorise le ministre du Développement des ressources humaines à se servir du Compte d'assurance-emploi pour financer des projets au profit des bénéficiaires assurés. Depuis juillet 1996, des projets de l'IPS sont financés à partir du Compte d'assurance-emploi selon les modalités d'application de l'élément Partenariats du marché du travail des Prestations d'emploi et mesures de soutien, approuvées par le Conseil du Trésor. Depuis novembre 1997, les projets de l'IPS, dont les bénéficiaires ne sont pas assurés dans le cadre de l'assurance-emploi, peuvent être financés à l'aide de crédits annuels du Parlement, en vertu des modalités d'application de l'Initiative de partenariats en ressources humaines, mais on n'a jamais eu recours à cette source de financement.

11.321 Depuis juillet 1996, la plupart des projets de l'IPS ont été financés à partir du Compte d'assurance-emploi. Cependant, DRHC a également continué, depuis le 30 juin 1996, à financer de nouveaux projets à l'aide de crédits annuels du Parlement au titre du Programme de planification de l'emploi (29 p. 100 de l'échantillon vérifié).

11.322 Dans le cadre du Programme de planification de l'emploi, seul le Ministre a le pouvoir d'approuver les projets d'études sectorielles, de conseils sectoriels, de compétences, de perfectionnement des compétences et des projets gérés à l'échelle nationale. Le Ministre avait délégué aux cadres supérieurs du Ministère le pouvoir d'approuver les projets d'aide à

l'exécution, d'aide aux régions rurales et éloignées et du Service national d'adaptation industrielle (appelé maintenant Services d'adaptation sectoriels nationaux ou SASN).

Certains volets d'activités ont des objectifs et des critères clairs, mais d'autres non

11.323 Il existe essentiellement trois critères d'admissibilité pour tous les projets de l'IPS : l'organisation doit avoir une envergure nationale, elle doit créer un partenariat regroupant tous les principaux intervenants du secteur (entreprises, employés, sous-secteurs, régions) et le projet doit servir à régler un problème lié au marché du travail. Généralement, un secteur national reçoit tout d'abord de l'aide dans le cadre de l'IPS pour réaliser une étude sectorielle afin de définir les problèmes sectoriels liés aux ressources humaines, tout en permettant à DRHC de créer un partenariat avec les principaux intervenants du secteur. Souvent, cette étude amène les participants à établir un consensus quant aux solutions et aux priorités, à déterminer de concert avec DRHC les autres travaux d'élaboration à effectuer, et à créer des conseils sectoriels permanents qui seront responsables du dossier des ressources humaines dans leur secteur. DRHC finance ces partenariats jusqu'à ce qu'ils deviennent autonomes sur le plan financier. Ces autres travaux peuvent déboucher sur des accords sur les compétences et le perfectionnement des compétences avec les conseils sectoriels ou d'autres groupes sectoriels. L'IPS appuie la mobilité interprovinciale dans les professions réglementées par les provinces au moyen d'accords de partenariats sur la mobilité de la main-d'oeuvre qui sont négociés avec des consortiums sectoriels. Les objectifs et les principaux critères d'admissibilité de ces cinq volets d'activité sont clairs.

11.324 Les accords sur les projets gérés à l'échelle nationale n'ont ni critères d'admissibilité particuliers, outre les trois critères essentiels pour toutes les

Il existe essentiellement trois critères d'admissibilité pour tous les projets de l'IPS : l'organisation doit avoir une envergure nationale, elle doit créer un partenariat regroupant tous les principaux intervenants du secteur et le projet doit servir à régler un problème lié au marché du travail.

activités dans le cadre de l'IPS, ni objectifs énoncés. Les accords en vertu du sous-programme des Services d'adaptation sectoriels nationaux (SASN) représentaient jusqu'à 51 p. 100 de notre échantillon. Les objectifs des SASN ne sont pas clairs et ses critères d'admissibilité sont plutôt larges.

Sélection et approbation des projets

11.325 L'article 58 de *Loi sur l'assurance-emploi* précise que les accords de partenariat doivent être conçus et utilisés pour la conduite des travaux du projet. Pour l'IPS, le Ministère a transformé cette exigence en concept de conseil sectoriel. Un comité d'intervenants sectoriels supervise les études sectorielles qui définissent la nature de la participation du gouvernement au secteur. Les gestionnaires du Programme nous ont dit que les études sectorielles sont une source d'inspiration pour d'autres projets avec les partenaires et constituent le fondement de leur évaluation. Elles servent également à préparer les plans de travail annuels de l'IPS pour chaque secteur.

11.326 Notre vérification était axée sur les dossiers des différents projets et leur administration. Nous n'avons pas évalué la validité des études sectorielles. Et même s'il est possible d'utiliser les études sectorielles pour orienter d'autres travaux, nous avons constaté des lacunes dans le processus de sélection et d'approbation des projets.

Les propositions de projet ne sont pas bien documentées

11.327 Pour 42 p. 100 des projets que nous avons vérifiés, il n'y avait pas de propositions explicites qui avaient été versées aux dossiers, qu'il s'agisse des projets qui avaient reçu une contribution peu élevée ou de ceux qui avaient eu droit à une contribution élevée. Les agents de projets ont indiqué que, dans certains cas,

il n'était pas possible de reconnaître les propositions comme telles, parce qu'elles avaient été présentées sous forme d'ébauche d'accord de contribution. Dans ces cas, il est alors difficile de dire qui en est l'auteur.

11.328 Quant aux dossiers qui contenaient des propositions explicites, peu d'entre elles étaient accompagnées de documents justificatifs pertinents et d'une analyse. Quatre-vingt-six pour cent ne renfermaient pas les prévisions de trésorerie requises et 43 p. 100 ne présentaient pas d'échéanciers. Parmi les autres lacunes, mentionnons l'absence d'information sur les objectifs, les budgets et les plans de travail.

Évaluations manquantes ou inadéquates

11.329 Les gestionnaires de l'IPS ont déclaré qu'avant mars 1998, c'étaient les agents de projets qui négociaient les accords avec les promoteurs et présentaient les propositions au Comité d'examen des accords, pour que la Direction générale les examine. Ils ont jugé ce processus non satisfaisant, parce que les promoteurs et les agents de projets finissaient par trop tenir au succès des propositions — en raison de leur énorme investissement en temps fait lors de la phase d'élaboration du projet — et les directeurs avaient ensuite de la difficulté à rejeter les projets.

11.330 En mars 1998, les cadres de l'IPS ont établi un nouveau processus d'examen des projets, selon lequel il appartenait aux agents de soumettre pour fins d'examen les propositions accompagnées de leur propre évaluation (habituellement sous la forme d'un document de réflexion) à une équipe de gestion élargie. Les équipes de gestion élargies, composées d'autres agents de projets et de directeurs, pouvaient recommander que le promoteur étoffe sa proposition ou que celle-ci soit approuvée.

11.331 Nous avons constaté qu'un peu plus de 60 p. 100 des dossiers de projet

Pour 42 p. 100 des projets de l'IPS que nous avons vérifiés, il n'y avait pas de propositions explicites qui avaient été versées aux dossiers.

renfermaient des évaluations dûment documentées. Aucun d'entre eux n'était assorti d'une analyse des risques effectuée en temps opportun ni de l'étude préalable obligatoire des répercussions environnementales. En outre, même si de nombreux promoteurs avaient conclu plusieurs accords dans le cadre de l'IPS, nous avons noté que DRHC n'avait pas vérifié s'ils avaient des dettes en souffrance à son égard.

11.332 Parmi les projets que nous avons vérifiés, une seule évaluation mentionnait explicitement le fait que le projet avait été cerné dans une étude sectorielle précédente.

Les critères d'admissibilité sont appliqués de façon approximative

11.333 Après avoir examiné les projets en fonction des critères essentiels des volets d'activités, nous avons découvert que les principaux critères d'admissibilité n'avaient été appliqués que de façon approximative; peu de projets satisfaisaient clairement à tous les critères d'admissibilité essentiels du volet d'activités sélectionné pour les financer. Nous avons constaté que 16 p. 100 des projets de notre échantillon (totalisant 662 000 \$) n'étaient pas admissibles selon les critères du volet d'activités de l'IPS sélectionné pour leur financement.

11.334 Les volets d'activités retenus pour financer les projets étaient souvent interchangeables; certains projets auraient pu être financés en vertu de divers volets d'activités. Il est arrivé, dans certains cas, que les activités se poursuivent, à l'expiration d'un accord, grâce à des fonds versés dans le cadre d'un autre volet d'activités ou de sous-programme.

Approbations sans autorisation et approbations sans justification écrite

11.335 Les gestionnaires de l'IPS nous ont informés que jusqu'en 1998, le Comité

d'examen des accords évaluait les propositions et approuvait les projets, lorsqu'il en avait le pouvoir, ou recommandait au Ministre de les approuver. Depuis 1998, l'équipe de gestion élargie recommande l'approbation des projets dans le cadre d'une réunion des directeurs. Les directeurs approuvent ensuite les projets (lorsqu'ils en ont le pouvoir), les rejettent ou en recommandent l'approbation à un sous-ministre adjoint, au sous-ministre ou au Ministre, selon la délégation des pouvoirs du Ministre relativement au Programme.

11.336 Il n'était pas évident d'après la documentation au dossier que le processus fonctionnait de la manière décrite. Pour ce qui est des projets exigeant l'approbation du Ministre, seulement 40 p. 100 prouvaient qu'une approbation avait été obtenue. Dans une autre proportion de 40 p. 100, les projets avaient été approuvés par des personnes non autorisées ou encore il n'y avait pas de document donnant le nom de la personne les ayant approuvés. Pour le reste des projets, ou 20 p. 100, les représentants du Ministère croyaient avoir une autorisation permanente du Ministre pour les accords financés en vertu de crédits annuels du Parlement qui avaient été transformés ultérieurement en nouveaux accords financés à partir du Compte de l'assurance-emploi.

11.337 Parmi les projets qui ne nécessitaient pas l'approbation du Ministre, seule une approbation sur cinq était consignée en dossier. La direction de l'IPS a indiqué que le Comité d'examen des accords avait justifié par écrit ses décisions, mais qu'une panne informatique généralisée, survenue en 1998, avait éliminé ces enregistrements. Le comité des directeurs, qui a été remplacé par le comité d'examen des

Nous avons constaté que les principaux critères d'admissibilité n'avaient été appliqués que de façon approximative.

Parmi les projets de l'IPS qui ne nécessitaient pas l'approbation du Ministre, seule une approbation sur cinq était consignée en dossier.

accords, ne justifiait pas par écrit ses décisions jusqu'à tout récemment.

Gestion et contrôle financiers

Renseignements essentiels souvent absents des accords de contribution

11.338 Des accords de contribution écrits existaient pour tous les projets. L'IPS s'est servie de formulaires normalisés, conformes aux directives du Conseil du Trésor quant à la définition claire des rôles et responsabilités, des modalités de paiement, des dépenses admissibles et des autres points pertinents.

11.339 Nous avons constaté que seulement 41 p. 100 des accords étaient tout à fait adéquats. Des renseignements essentiels manquaient dans 54 p. 100 des accords (comme la période de financement, le traitement des intérêts, l'existence obligatoire de comptes bancaires distincts et la conformité avec les règles sur les conflits d'intérêts) ou étaient contradictoires. Des agents autorisés avaient signé 95 p. 100 des accords.

Modifications rarement apportées de façon adéquate

11.340 Lorsqu'un accord est modifié, il est essentiel que les deux parties comprennent et acceptent les rôles et les responsabilités de chacune en vertu des nouvelles modalités. En ce qui concerne les deux tiers des accords modifiés, les motifs de la modification n'étaient pas clairement énoncés. De plus, nous avons rarement pu déterminer qui avait vraiment été responsable de l'approbation des modifications.

11.341 Les modifications se limitaient en majeure partie à un nouveau formulaire d'engagement financier signé par un directeur ou parfois par un agent de projet non autorisé. Dans seulement 20 p. 100 des cas, les accords étaient assortis de clauses modificatrices pertinentes, signées par les deux parties et indiquant leur

consentement mutuel. Trente-huit pour cent des modifications avaient été apportées de façon inadéquate pour étendre la période de financement, alors que l'accord était déjà expiré.

Les avances n'ont pas toujours été traitées comme il se doit

11.342 Dans 78 p. 100 des projets pour lesquels des avances ont été versées, celles-ci n'étaient pas toutes fondées sur les prévisions de trésorerie communiquées par les promoteurs ou sur leur version révisée. Le plus souvent, les avances initiales étaient plutôt fondées sur les estimations de trésorerie produites par les agents de DRHC en vue de la préparation des formulaires d'engagement financier.

11.343 Les avances versées étaient conformes aux règles du Conseil du Trésor concernant les avances pouvant être versées dans seulement 33 p. 100 des cas. Dans le cas des projets financés sur plusieurs années, seul le tiers d'entre eux respectait clairement les règles du Conseil du Trésor applicables aux avances versées pour un nouvel exercice. Dans tous les cas sauf un, les avances ont été étayées par des demandes de remboursement avant que de nouvelles avances soient versées. Toutes les demandes d'avance ont été certifiées par des fonctionnaires autorisés en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Non-respect des modalités des accords de contribution

11.344 Les agents de l'IPS n'ont pas toujours veillé à ce que les promoteurs s'en tiennent aux modalités d'application de leurs accords de contribution ou à celles des volets d'activités dans le cadre desquels les projets étaient financés.

11.345 Comptes bancaires distincts. Les gestionnaires de l'IPS nous ont informés qu'ils décidaient souvent de ne pas faire respecter les exigences et les obligations contractuelles qui prévoient le maintien d'un compte bancaire distinct pour chaque projet. L'existence de

Trente-huit pour cent des modifications avaient été apportées de façon inadéquate pour étendre la période de financement, alors que l'accord était déjà expiré.

comptes distincts facilite le suivi des dépenses et des revenus. Qui plus est, des comptes distincts permettent de contrôler le montant des intérêts versés sur des fonds fédéraux que les promoteurs ont en main et empêchent la présentation de demandes de remboursement des mêmes dépenses en vertu d'autres accords. Lors de nos travaux de vérification, nous avons été incapables de déterminer la proportion des projets pour lesquels il existait des comptes bancaires distincts.

11.346 En ce qui concerne 87 p. 100 des accords de l'IPS, il est précisé que les intérêts que touchent les promoteurs sur des fonds versés par le gouvernement doivent être comptabilisés comme étant partie de la contribution de DRHC. Dans 69 p. 100 des projets pour lesquels les intérêts devaient être comptabilisés, il n'était pas clair que ceux-ci avaient été traités correctement, surtout lorsque les promoteurs avaient déclaré ne pas avoir touché d'intérêts bancaires. Dans le cadre de nos entrevues, les agents de projets ne nous ont pas fourni l'assurance que les promoteurs comptabilisaient, s'il y avait lieu, les intérêts versés sur les fonds fédéraux qui leur étaient confiés.

11.347 Partage des coûts d'acquisition d'immobilisations. Selon les modalités d'application du programme-cadre Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) en vertu duquel la majorité des accords de l'IPS sont négociés, les promoteurs doivent participer au coût d'acquisition de toute immobilisation. Nous avons constaté que cette exigence n'avait été respectée dans aucun cas. Pour la portion financée par les PEMS des projets inactifs de l'IPS que nous avons échantillonnés, nous avons constaté que la valeur des immobilisations acquises exclusivement à l'aide de fonds fédéraux s'élevait à 250 000 \$.

11.348 Coûts admissibles. L'annexe B des accords de contribution précise, entre autres choses, les coûts admissibles et les montants qui doivent être affectés à

chaque catégorie de dépenses admissibles. DRHC doit approuver la réaffectation de fonds entre les grandes catégories de coûts. Nous avons constaté que les accords avaient rarement été modifiés de manière à autoriser les promoteurs à dépasser les coûts convenus par catégorie. Par conséquent, les catégories de coûts étaient excédentaires pour 69 p. 100 des projets. Dans le reste des projets, soit 31 p. 100, il n'a pas été possible de voir si des excédents avaient été enregistrés, habituellement parce que les catégories précisées à l'annexe B ne correspondaient pas à celles des formulaires de demande de remboursement utilisés par les promoteurs.

11.349 Les dossiers ne renfermaient que très peu de renseignements détaillés sur les demandes de remboursement des dépenses, surtout dans le cas des projets plus anciens pour lesquels les promoteurs étaient tenus de ne présenter que les documents à l'appui les plus rudimentaires — ne présentant souvent que des chiffres sommaires, par catégorie de coût approuvée. D'après le peu de données à l'appui qui étaient disponibles, nous avons constaté que, pour les 49 projets inactifs de l'IPS de notre échantillon :

- DRHC a versé au moins 284 000 \$ au titre de coûts engagés avant ou après la période de financement précisée dans les accords (voir la pièce 11.20);
- on a autorisé des dépenses totalisant 463 000 \$ en apportant de façon inadéquate des modifications aux accords après leur expiration;
- DRHC a versé 59 000 \$ au titre de coûts liés à des catégories non visées par les accords — comme des frais d'administration que le promoteur était tenu de payer en vertu de l'accord, des frais de location de matériel, des frais généraux non admissibles et des profits;
- DRHC a versé 179 000 \$ au titre de dépenses non admissibles engagées dans des catégories de coûts approuvées.

Nous avons constaté que l'exigence selon laquelle le promoteur doit participer au coût d'acquisition de toute immobilisation n'avait été respectée dans aucun cas.

(On traite de ce genre de pratiques administratives aux paragraphes 11.77 à 11.80.)

11.350 Dans 92 p. 100 des projets, des agents non autorisés ont certifié certaines demandes de remboursement des dépenses en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

11.351 Remboursement de la TPS. DRHC ne rembourse pas la TPS que les promoteurs peuvent recouvrer auprès de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (habituellement 50 p. 100 de la TPS versée). Les promoteurs doivent déclarer la TPS qu'ils peuvent se faire rembourser. Dans 56 p. 100 des projets, il était impossible d'établir clairement si la TPS avait été traitée comme il se doit. Dans de nombreuses demandes de remboursement, le promoteur n'a pas déclaré le montant total de TPS qu'il avait payé. Nous avons découvert d'autres demandes de remboursement dans lesquelles le promoteur avait fait payer à DRHC le montant intégral de la TPS. Il y a des dépenses pour lesquelles un promoteur ne paie peut-être pas la TPS (les salaires, par exemple) ou pour lesquelles un groupe non constitué en société ne peut se faire rembourser la TPS. Cependant, peu d'agents de projets avec qui nous nous sommes entretenus ont pu nous garantir que la TPS remboursable

avait été comptabilisée comme il se devait par les promoteurs.

11.352 Partage des coûts des projets. Une grande caractéristique de la participation des secteurs à l'IPS, c'est que les partenaires se partagent les coûts du projet. Leur contribution peut être en nature (comme du temps ou des installations) ou en espèces (directement versée pour payer les dépenses admissibles). Le montant maximal de la contribution de DRHC est précisé dans les accords. En outre, dans la majorité des accords, le pourcentage maximal du total des coûts des projets qui constitue la part du gouvernement fédéral est inscrit, et il y est précisé que la contribution fédérale correspondra au moindre de la part en pourcentage et du montant maximal. Pour plus de précisions, de nombreux accords spécifient également la part minimale implicite des partenaires, en dollars et en pourcentage.

11.353 Dans 29 p. 100 des projets, nous avons constaté que les partenaires avaient omis de verser leur contribution minimale dont ils avaient convenu. DRHC a payé, pour les 49 projets de notre échantillon, 889 000 \$ de plus que le montant maximal autorisé sans modifier officiellement les accords. La direction de l'IPS fait valoir que l'exigence selon laquelle les partenaires doivent verser une contribution minimale n'a pas à être

Pièce 11.20

Paiements de dépenses engagées avant ou après la période de financement

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

- Le Réseau national des femmes dans les métiers et les technologies (WITT) a reçu 100 000 \$ en vertu d'un accord conclu dans le cadre des Services d'adaptation sectoriels nationaux, afin d'évaluer son programme de technologie de la construction pour les femmes. Le promoteur a indiqué, dans une lettre, qu'avant le début de la période de financement visée par l'accord, en avril 1998, il avait déjà exécuté du travail évalué à 52 000 \$. À notre avis, la demande de remboursement des coûts encourus pour cette partie du projet n'était pas admissible.
- Le Conseil canadien des ressources humaines en tourisme (CCRHT) a reçu une avance de 35 438 \$, en vertu d'un accord d'aide à l'exécution. Quatre mois après la fin de la période de l'accord, en mars 1998, le promoteur a présenté une demande de remboursement totale de 8 523 \$. Dans une note versée par la suite au dossier, l'agent de projet a autorisé le versement au promoteur d'un montant supplémentaire de 16 823 \$, pour des dépenses engagées avant la période de l'accord. Après les ajustements, le CCRHT a remboursé la somme de 8 879 \$ au receveur général.

appliquée et qu'elle ne constitue qu'un moyen de s'assurer de leur participation.

Contrôle financier inadéquat

11.354 Selon les lignes directrices de l'IPS (1994), une première visite de contrôle doit avoir lieu dans les quatre semaines suivant le début d'un projet. D'autres visites peuvent être faites au besoin au cours du projet, en fonction de sa complexité et de son importance, de l'expérience du promoteur et de l'instabilité politique. Une dernière visite doit avoir lieu à la fin du projet, avant la présentation de la demande de remboursement finale. Nous nous attendions à constater une activité de suivi proportionnelle, pour chaque projet, au risque évalué.

11.355 Nous avons constaté que pour 96 p. 100 des projets, il n'existait pas de plan de suivi. En outre, les projets n'étaient pas suivis en temps opportun, en fonction des risques qu'ils présentaient. Les examens des demandes de remboursement effectués au bureau sont utiles, mais c'est avant tout les visites de contrôle financier qui permettent aux agents d'examiner les factures détaillées et de vérifier vraiment les demandes de remboursement. Dans 29 p. 100 de tous les projets (45 p. 100 des projets qui ont reçu moins de 150 000 \$), les agents de

projets n'ont pas effectué de visites de contrôle financier. En ce qui concerne les projets qui ont fait l'objet de visites de contrôle financier, il n'y a eu qu'une visite dans 59 p. 100 des cas, soit après l'expiration de l'accord et après que le paiement final ait été demandé. La pièce 11.21 montre le suivi qui a été effectué sur place dans le cas des trois projets de notre échantillon ayant la valeur la plus élevée.

11.356 Les gestionnaires du Programme nous ont informés qu'étant donné les relations suivies qui existent entre les agents de projets et les promoteurs, ils se fient largement pour l'IPS sur les examens des demandes de remboursement effectués au bureau (demandes souvent étayées par une copie du grand livre général du promoteur) comme solution de rechange aux visites de contrôle financier au cours du projet. Étant donné la nature et l'ampleur des problèmes de gestion financière que nous avons relevés au cours de notre vérification, nous sommes d'avis que le suivi au bureau des demandes de remboursement, combiné à une seule visite de contrôle financier après que le projet a pris fin et que tous les paiements ont été demandés, est insuffisant pour garantir que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

Dans 29 p. 100 de tous les projets de l'IPS, les agents de projets n'ont pas effectué de visites de contrôle financier.

- Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie a reçu 6,5 millions de dollars pour un projet triennal. Il n'a reçu qu'une visite de contrôle financier – trois mois après la fin du projet. De l'information fournie par le promoteur, les agents de projets ont examiné 10 reçus totalisant 33 000 \$ et n'ont trouvé aucun problème.
- Le Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie a reçu un autre montant de 5,95 millions de dollars pour un projet triennal de perfectionnement des compétences. Une seule visite de contrôle financier a été effectuée, neuf mois après la fin du projet. De l'information fournie par le promoteur, les agents de l'IPS ont examiné 11 reçus totalisant 485 700 \$ et ont obtenu d'autres renseignements sur les contributions non financières.
- Le Conseil canadien des ressources humaines en tourisme a reçu 2,76 millions de dollars pour un projet triennal concernant les normes professionnelles et les normes de compétence. Une seule visite de contrôle financier lui a été rendue – deux mois après la fin du projet. Nous avons constaté que DRHC n'a pas contesté 3 contrats de plus de 25 000 \$ n'ayant pas fait l'objet d'un appel d'offres, ni contesté des dépenses d'immobilisations de 119 586 \$ dont le coût n'a pas été partagé conformément aux exigences; il n'a pas vérifié non plus la contribution requise du secteur.

Pièce 11.21

Contrôle financier sur place de trois projets ayant bénéficié des contributions les plus élevées

Source : Analyses fondées sur les dossiers du Ministère

Les données sur les résultats étaient insuffisantes dans les dossiers de 91 p. 100 des projets de l'IPS; les promoteurs de 85 p. 100 des projets ont omis de présenter le rapport final obligatoire.

11.357 Le Ministère a découvert des paiements incorrects au cours du suivi et certains ont été corrigés. Cependant, dans de nombreux cas, le promoteur ne reçoit qu'une mise en garde contre les dépenses non admissibles qu'il pourrait engager dans le cadre de projets à venir ou est informé qu'il devra rembourser DRHC dans le cadre de l'exécution d'un autre accord. À notre avis, cette pratique est inadéquate. Dans le cas de 67 p. 100 des projets qui nécessitaient une contribution minimale du secteur, les dossiers ne renfermaient aucun document détaillé relatif aux contributions en nature ou en espèces déclarées par le promoteur ni aucun renseignement sur les vérifications faites à cet effet. Aucun des dossiers des projets n'avait été fermé correctement (c'est-à-dire après avoir fait un rapprochement des avances et des demandes de remboursement, vérifié les demandes de remboursement et les revenus, déterminé les dépenses non admissibles, recouvré les trop-payés, terminé tous les rapports). En outre, seulement 18 p. 100 des dossiers renfermaient des rapports de suivi des activités.

Résultats des projets

Résultats des projets non consignés au dossier

11.358 Les accords que nous avons vérifiés précisaient les réalisations prévues. Toutefois, nous avons constaté que les données sur les résultats étaient insuffisantes dans les dossiers de 91 p. 100 des projets. Dans 68 p. 100 des cas, nous n'avons trouvé aucune indication selon laquelle les réalisations requises auraient eu lieu. En outre, les promoteurs de 85 p. 100 des projets ont omis de présenter le rapport final obligatoire.

11.359 Nous avons trouvé, dans les dossiers, très peu de rapports d'évaluation finale rédigés avant janvier 2000, date où la direction a resserré les exigences en matière de rapports. Les dossiers

renferment peu d'éléments prouvant que les gestionnaires de l'IPS étaient au courant des résultats obtenus par les promoteurs.

Mesure de l'efficacité et rapports

Le Ministère a pris certaines mesures en réponse à une évaluation de 1997

11.360 Un rapport d'évaluation de l'IPS a été publié en novembre 1997. La méthode d'évaluation comprenait des entrevues, un dépouillement des publications pertinentes, des études de cas et des enquêtes. À notre avis, la méthode convenait à la nature des résultats du Programme examinés.

11.361 Selon cette évaluation, les programmes parrainés par les conseils sectoriels provoquaient des changements systémiques — ils contribuent à l'établissement d'une culture de la formation, à l'accroissement de l'intérêt des employeurs à l'égard de la formation et des normes, à l'augmentation des niveaux de compétences de la main-d'oeuvre et à l'intégration au marché du travail. On notait aussi une légère amélioration de la productivité et de la rentabilité. L'évaluation montrait que la démarche utilisée était bien vue du grand public, que les employeurs et les employés appuyaient le partenariat sectoriel et que la raison d'être de l'IPS n'avait pas diminué.

11.362 Toutefois, l'évaluation a également fait ressortir que les accords de l'IPS contenaient peu de précisions sur l'incidence et les effets prévus et peu de dispositions sur la collecte de données et l'évaluation continues. À vrai dire, le rapport d'évaluation indiquait que les promoteurs ne se considéraient pas comme étant responsables de l'incidence et des effets prévus de l'IPS; les secteurs n'appuyaient pas suffisamment l'obligation de rendre compte et il manquait des données pertinentes sur les résultats. Les auteurs de l'évaluation réclamaient des exigences plus

rigoureuses en matière de rapports, pour que les engagements à l'égard des résultats soient plus clairs, et des stratégies d'évaluation du rendement des secteurs au chapitre de leur contribution à la réalisation des objectifs de l'IPS.

11.363 L'évaluation a souligné la nécessité de faire connaître les activités et expériences de chaque conseil sectoriel, afin d'éviter le double emploi et de renforcer les interventions de tous les conseils sectoriels. La promotion des produits et services des conseils sectoriels était particulièrement faible. Souvent, elle n'était pas faite en temps opportun. Selon l'évaluation, le Programme est peu connu et le taux de participation est encore faible. Les conseils sectoriels participants ne progressent que lentement vers l'autonomie. Le délai de trois ans prévu pour que soit atteinte l'autonomie opérationnelle de base ne semblait pas réaliste pour la majorité des secteurs.

11.364 Par la suite, le groupe de l'IPS a tenté de résoudre le problème des communications intersectorielles, en partie en encourageant davantage le travail de l'Alliance des conseils sectoriels. Afin de favoriser l'autonomie des conseils sectoriels, il a restructuré son modèle de financement en supprimant la formule du financement décroissant (financement intégral des étapes du lancement et des premières opérations), en assurant le financement de base pendant une période plus longue (jusqu'à cinq ans au lieu de trois) et en demandant aux conseils de constituer des fonds de réserve sur lesquels reposerait ensuite leur indépendance financière. Une disposition a également été insérée dans les accords subséquents, en vue de la promotion des produits des conseils sectoriels. Les réponses aux recommandations sur la mesure des résultats et l'obligation de rendre compte des promoteurs sont toujours en cours de planification.

Commentaires de clôture

11.365 Nous avons conclu que le cadre de contrôle de la gestion de l'Initiative des partenariats sectoriels comportait des lacunes graves. Nous avons également constaté le non-respect des exigences de l'article 34 (attestation des demandes de remboursement des dépenses) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la politique du Conseil du Trésor sur le traitement des avances.

11.366 Dans son évaluation de l'IPS, le Ministère a constaté des progrès au chapitre de la création de partenariats, mais également des faiblesses importantes pour ce qui est de la communication par les promoteurs des renseignements nécessaires à la mesure des résultats des projets. Notre vérification appuie cette constatation. Même si le groupe de l'IPS a planifié l'amélioration de sa collecte de données sur les résultats auprès des promoteurs, ces mesures doivent encore être mises en oeuvre dans le cadre des accords.

Mesures correctives pour combler les lacunes

11.367 Nous avons vérifié les projets de l'IPS terminés à la fin de décembre 1999. Par conséquent, nous ne nous attendions pas à voir les effets des mesures correctives prises par le Ministère aux termes de son Plan d'action en six points et d'autres initiatives faisant suite à sa vérification interne de 1999. Cependant, nous croyons que les mesures qui ont été prises et celles qui sont prévues par le Ministère combleront les lacunes décelées lors de notre vérification des projets du Programme. Nous communiquons les résultats de notre examen détaillé des mesures correctives prises par le Ministère dans la Partie I du présent chapitre.

11.368 La direction de l'IPS soutient que dans la gestion du Programme, elle doit assurer un équilibre entre trois facteurs : établir et maintenir des partenariats,

Une évaluation effectuée en 1997 a révélé que l'IPS était peu connue et que le taux de participation était encore faible et, de plus, que les conseils sectoriels participants ne progressaient que lentement vers l'autonomie.

assurer des produits et des projets de qualité et contrôler les coûts. Cependant, nous croyons que la direction de l'IPS doit aussi s'efforcer constamment d'obtenir et de maintenir un équilibre approprié entre une gestion prudente des fonds publics et

la création, la promotion et le maintien des partenariats établis dans le cadre de ce programme. Notre vérification indique qu'elle n'a pas atteint cet équilibre au cours de la période se terminant en décembre 1999.

Conclusion

11.369 Développement des ressources humaines Canada mène ses activités à partir des directives émises par le Parlement, par l'entremise de son ministre, par le Cabinet et les comités du Cabinet, comme le Conseil du Trésor, et par un certain nombre d'autres centres du gouvernement, et à partir de l'orientation fournie par le greffier du Conseil privé, en tant que chef de la fonction publique. Les décisions de diminuer les effectifs, de réduire les budgets et de restructurer DRHC ont été prises à l'extérieur du Ministère. Les directives concernant des politiques et des programmes particuliers sont énoncées par le Parlement et le Cabinet. Les directives en matière d'administration financière proviennent du Parlement, et d'autres directives, plus précises, du Conseil du Trésor. Les facteurs qui ont contribué aux problèmes associés à la gestion des programmes de subventions et de contributions n'étaient pas uniquement attribuables au Ministère.

11.370 Au cours des années 1990, les directives centrales encourageant les gestionnaires à innover et à améliorer le service en réduisant la bureaucratie se sont souvent traduites par des messages contradictoires aux gestionnaires fédéraux. Dans leurs rapports au Premier ministre, les greffiers du Conseil privé ont souvent souligné qu'il fallait améliorer le service, la communication et le moral du personnel, mais ils ont rarement traité de gestion financière. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est éloigné des politiques détaillées, utilisant moins les approbations préalables des transactions et misant davantage sur des politiques et lignes directrices générales ainsi que sur le partage des meilleures pratiques. Le Secrétariat recevait des renseignements moins détaillés sur les activités des ministères.

11.371 Les initiatives à l'intérieur de DRHC qui mettent l'accent sur la prestation de service, l'habilitation des

employés locaux et la réduction de la multitude de manuels offrant des directives au personnel étaient conformes aux orientations et aux mesures mises de l'avant par le greffier et le secrétaire du Conseil du Trésor. Aucun ne préconisait l'insouciance et l'irresponsabilité à l'égard des dépenses de fonds publics. Pourtant, les éléments fondamentaux de l'administration publique que sont la diligence et la responsabilité n'ont pas reçu l'attention voulue. En raison de son rôle de surveillance réduit, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas pris conscience immédiatement des problèmes à DRHC relatifs à la gestion des subventions et des contributions.

11.372 Au cours des années 1990, la capacité de DRHC à gérer adéquatement ses programmes de subventions et de contributions a diminué. Il a perdu des employés chevronnés, les directives n'étaient pas à jour, le personnel n'a pas reçu la formation ou l'appui voulus et les principaux mécanismes de contrôle et structures de reddition de comptes s'étaient affaiblis. La direction actuelle reconnaît ces lacunes et prend un certain nombre de mesures pour les combler.

11.373 Notre vérification de quatre programmes nous a permis de confirmer les constatations formulées dans le cadre de la vérification interne de 1999 de DRHC, et de les faire porter sur d'autres éléments. Nous avons conclu que le cadre de contrôle de gestion des quatre programmes vérifiés pour la période se terminant en décembre 1999 présentait de graves lacunes. En particulier, ces lacunes avaient trait aux aspects clés des processus de sélection et d'approbation de projet ainsi qu'à la gestion et au contrôle financiers des projets, y compris le non-respect de la politique du Conseil du Trésor et des exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Dans tous les programmes, les pratiques administratives déficientes ont donné lieu à un traitement inapproprié des paiements et des avances

et à une surveillance insuffisante des projets.

11.374 Nous avons constaté que nous pouvions nous fier à la vérification interne de 1999 pour décrire les lacunes systémiques de la gestion des subventions et des contributions par DRHC. La vérification interne n'était pas conçue de façon à étendre ses constatations aux dépenses des programmes ni à la gestion de programmes particuliers.

11.375 Au début des années 1990, le service de la vérification interne a signalé à la direction, à deux reprises, que l'approche du Ministère en matière de gestion des subventions et des contributions comportait des lacunes importantes. Mais la haute direction n'a pas pris de mesures correctives. Comme la direction n'a pas donné suite aux rapports sur le contrôle déficient, le problème s'est aggravé et généralisé par la suite.

11.376 La vérification interne est un outil valable qui permet à la direction de relever les faiblesses dans ses systèmes de contrôle et elle offre un guide des mesures appropriées à prendre. Cette fonction doit être protégée et appuyée par la direction. La vérification interne doit se faire de façon indépendante et selon des normes professionnelles rigoureuses. De plus, la direction doit porter une attention minutieuse aux constatations de la vérification interne.

11.377 La direction de DRHC progresse bien vers la tenue des engagements qu'elle a pris dans son Plan d'action en six points et dans d'autres plans formulés afin de régler les problèmes relevés. Le Ministère met en œuvre un plan afin de recruter des employés et de leur donner les outils nécessaires. Il a mis au point de nouveaux modèles organisationnels en vue de la gestion de projets au niveau local et il procède actuellement à la dotation de nouveaux postes. Toutefois, comme la direction le reconnaît, il faudra soutenir ces efforts de façon continue et assurer

une surveillance rigoureuse pour pouvoir apporter des améliorations durables. Un système novateur de suivi du rendement a été mis en œuvre afin de surveiller le rendement et les progrès réalisés.

11.378 La gestion des subventions et des contributions axée sur les résultats doit être améliorée. Aucun des programmes que nous avons vérifiés ne mesurait de façon uniforme les résultats des projets. Dans le cas du FTCE/FCCE et de JSC, les résultats des projets étaient définis en termes mesurables, mais cela n'était pas reflété dans la mesure des résultats et dans les rapports. Dans le cas des deux autres programmes, les objectifs sont généraux et n'ont pas été définis en termes de réalisations et de résultats mesurables. Bien que l'on prévoie pour l'IPS d'améliorer la collecte d'informations sur les résultats obtenus des promoteurs, ces améliorations doivent encore être mises en œuvre.

11.379 Il faut mieux utiliser l'information disponible afin d'apporter les ajustements et les améliorations à la conception et à l'exécution des programmes. Trois des quatre programmes que nous avons vérifiés ont été évalués, mais l'évaluation du FTCE était préliminaire et l'autre évaluation prévue de ce programme et du FCCE n'a pas été faite. Un cadre d'évaluation du PPDS est en voie d'élaboration et l'évaluation reste à faire. Les constatations relatives aux évaluations du FTCE et de l'IPS ont donné lieu à certains changements. Pour évaluer ces programmes, il faut examiner les questions difficiles de la justification et de l'efficacité du programme afin de bien alimenter le débat public sur la valeur des programmes.

11.380 Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées nous a demandé d'examiner les moyens à prendre pour établir un équilibre entre une prestation des programmes efficace et souple et l'assurance d'une saine gestion

financière. Dans le cadre du plan d'action, le Ministère s'est penché sur ce point.

11.381 Pour régler la question des exigences souvent contradictoires imposées aux fonctionnaires, il faut avant tout s'assurer que la capacité d'exécuter les programmes est en place. Le Ministère reconnaît que la capacité d'exécuter ses programmes de subventions et de contributions n'était pas en place. Il a défini un certain nombre de mesures visant à améliorer cette capacité. Certaines questions demeurent sans réponse quant au niveau de dotation approprié pour administrer les subventions et les contributions.

11.382 Il est important que DRHC collabore avec le Secrétariat du Conseil du Trésor afin de réaliser les études sur la charge de travail et de définir des points de repère en vue de la prestation de ces types de programmes.

11.383 Les gestionnaires et les agents de projets doivent jouir d'une certaine souplesse pour exécuter leurs fonctions. Mais cette latitude s'accompagne de la nécessité de bien définir les attentes afin que tous comprennent ce qui doit être offert, et comment. Des pouvoirs discrétionnaires accrus exigent une reddition de comptes rigoureuse relativement aux pouvoirs discrétionnaires exercés et aux résultats obtenus.

11.384 Le jugement que l'on demande aux fonctionnaires d'exercer est en fait la partie la plus difficile de l'équilibre à établir entre efficacité, souplesse et contrôle. Tous les programmes de subventions et de contributions ne comportent pas le même risque, tout comme les mêmes projets à l'intérieur d'un programme. Il faut faire preuve de jugement pour évaluer le risque et déterminer de quelle façon le gérer. Pour ce qui est des programmes de subventions et de contributions, nous nous attendons à ce que les contrôles clés s'appliquent à tous les projets. Certaines propositions peuvent être évaluées en quelques minutes

tandis que d'autres peuvent prendre plusieurs jours. Quoi qu'il en soit, les fonctionnaires sont responsables des décisions qu'ils prennent, et ces décisions doivent être versées au dossier du projet. La documentation de petits projets à faible risque prendra peu de temps, mais pour de grands projets, cette activité en exigera beaucoup plus. En mars 2000, nous avons publié le document intitulé *Cadre d'évaluation des risques pour les programmes de subventions et de contributions* afin d'offrir aux gestionnaires et au personnel un outil d'évaluation et de gestion des risques et de mettre à la disposition des parlementaires une méthode d'examen du rendement de ces programmes.

11.385 Il n'y a aucune réponse simple à savoir ce qui constitue l'équilibre idéal. Comme les résultats de notre vérification le démontrent, il faut absolument que des contrôles clés soient en place et que des normes minimales soient respectées. Il faut aussi préciser que ces contrôles constituent une exigence et que cette réalité soit comprise par le personnel. Les fonctionnaires disposeront alors des éléments fondamentaux leur permettant d'innover dans le contexte de l'exécution des programmes et de trouver l'équilibre le plus approprié entre une prestation des programmes efficace et souple et une saine gestion financière.

Réponse sommaire du Ministère : *En résumé, DRHC prend au sérieux tous les points soulevés dans le rapport du vérificateur général et dans la vérification interne des programmes de subventions et de contributions effectuée en 1999. Le Ministère est déterminé à tirer parti des améliorations déjà apportées dans sa gestion des programmes de subventions et de contributions. Il exécutera son plan d'action et terminera les autres mesures entreprises depuis l'annonce du Plan d'action. En outre, pour faire suite à ce rapport, DRHC prend des mesures additionnelles pour renforcer les actions entreprises. Il continuera de collaborer*

avec tous les intéressés afin de réaliser un juste équilibre entre des services qui répondent aux besoins des clients et la gestion prudente des deniers publics.

Les réponses du Ministère à chaque recommandation et ses commentaires globaux sont intégrés dans la Partie I du chapitre, à la suite du paragraphe 11.149.



À propos de la vérification

Objectifs

Notre vérification visait à déterminer :

- la mesure dans laquelle on peut se fier aux résultats de la vérification interne effectuée par DRHC en 1999 et à son système de suivi du rendement;
- les progrès réalisés par le Ministère dans la mise en œuvre des mesures correctives prévues dans son Plan d'action;
- la pertinence du cadre de contrôle du Ministère pour la gestion des programmes de subventions et de contributions sélectionnés pour notre vérification;
- les moyens utilisés par DRHC pour évaluer les résultats obtenus avec les programmes de subventions et de contributions sélectionnés et pour en rendre compte;
- si le Ministère se conformait aux autorisations financières applicables comme celles prévues dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les politiques du Conseil du Trésor.

Étendue et méthode

Notre vérification portait sur la gestion des programmes de subventions et de contributions de DRHC. Nous avons fait une vérification détaillée de quatre programmes : le Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE) et le programme qui l'a remplacé, le Fonds du Canada pour la création d'emplois (FCCE); le programme Jeunes stagiaires Canada (JSC); le Programme de partenariats pour le développement social (PPDS) et l'Initiative des partenariats sectoriels (IPS). En plus d'examiner la gestion des différents projets de chaque programme, nous avons examiné les caractéristiques des programmes et la mesure des résultats des projets et des programmes.

Nous avons sélectionné des projets qui, à quelques exceptions près, avaient pris fin au plus tard le 31 décembre 1999. Cela nous a permis de vérifier les projets sur toute la durée de leur cycle de vie et de faire une évaluation indépendante de la nature et de l'étendue des problèmes que le Ministère devait régler à la suite de sa vérification interne de 1999. Nous avons choisi tous les projets de haute valeur et prélevé des échantillons aléatoires stratifiés pour les autres projets faisant partie des populations que nous avons examinées. Nos résultats sont fiables 19 fois sur 20, avec une marge d'erreur de plus ou moins 10 p. 100.

Dans les quatre programmes, nous avons examiné les dossiers des projets en nous appuyant sur nos critères de vérification. Afin de compléter notre examen des dossiers et de valider nos constatations sur chaque dossier, nous avons interviewé des agents de projets et d'autres personnes responsables de la gestion des projets. Les programmes FTCE/FCCE et JSC comprenaient les projets gérés par les bureaux locaux de DRHC de tout le pays. Nous avons visité la plupart des bureaux locaux responsables des projets inclus dans nos échantillons. Quant aux endroits qu'il n'était pas rentable de visiter, nous avons demandé que les dossiers de projet soient transmis au bureau local le plus proche que nous nous proposons de visiter, ou à notre bureau d'Ottawa. Nous avons aussi visité six bureaux régionaux dans l'Est du Canada et demandé de l'information au bureau régional de la Colombie-Britannique.

Nous avons évalué les mesures correctives prises par le Ministère à la suite de sa vérification interne de 1999 afin de déterminer si elles pouvaient régler adéquatement les problèmes relevés dans chaque programme dans le cadre de notre vérification. Nous avons examiné l'état d'avancement de la mise en œuvre du Plan d'action en six points du Ministère et d'autres initiatives qui s'y rattachent.

Pour évaluer les mesures correctives prises ou prévues par le Ministère, nous avons examiné les documents internes qu'il nous a fournis, interviewé ses représentants et examiné ses méthodes de suivi et de communication des résultats des améliorations apportées à la gestion des programmes de subventions et de contributions.

Enfin, nous avons interviewé des cadres supérieurs, anciens et actuels, du Ministère afin qu'ils nous disent ce qui, selon eux, expliquait les problèmes de DRHC. Nous avons aussi revu les rapports de vérification interne antérieurs, les documents relatifs aux diverses initiatives de la direction ainsi que les comptes rendus de réunion des principaux comités du Ministère.

Critères

Notre vérification était fondée sur les critères suivants :

- Les objectifs des programmes de subventions et de contributions doivent être clairement définis. Les critères d'admissibilité doivent être pertinents et conformes aux objectifs des programmes, au mandat conféré au Ministère par la loi et aux exigences des organismes centraux.
- Des procédures appropriées doivent être établies de manière à assurer que les projets sélectionnés pour financement soient ceux qui sont le plus susceptibles de contribuer à l'atteinte des objectifs du programme. Ces procédures doivent être documentées et suivies.
- Les rôles et les responsabilités doivent être clairement définis et transparents.
- Le Ministère doit avoir la capacité de mettre les programmes en œuvre.
- Le Ministère doit surveiller comme il se doit les subventions et les contributions approuvées et il doit communiquer les résultats de cette surveillance. De plus, il doit déterminer les trop-payés et les remboursements en temps opportun.
- Les contrôles financiers et les contrôles de gestion des dépenses de programme doivent être conformes aux politiques gouvernementales et à la législation pertinentes.
- Un cadre redditionnel de programme, y compris la mesure et la communication du rendement, doit être élaboré et clairement communiqué. Ce cadre doit préciser qui est responsable de l'obtention des résultats et du respect des exigences des programmes.
- Le Ministère doit mesurer et surveiller le rendement et faire rapport à ce sujet au Parlement. Les activités d'évaluation de programme doivent être soigneusement coordonnées avec les vérifications internes.
- Pour les programmes de transfert, les subventions ne doivent être réservées qu'aux seuls cas où l'on peut démontrer qu'il convient de procéder à des transferts inconditionnels.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Directeurs principaux : Theresa Duk et Henno Moenting

Directeurs : Jim Blain, Robert Cook, Lilian Goh, Sylvie Paré et Suzanne Therrien

Denise Battala

Julie Charron

Doreen Deveen

Susan Gomez

Jayne Hinchliff-Milne

Josée Labelle

Maurice Laplante

Michelle Lavallée

Jo Ann Little

John Pritchard

Francis Séguin

Don Smith

Frances Smith

Chantal Thibaudeau

Daniel Thompson

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M^{me} Theresa Duk ou M. Henno Moenting.