
DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA VÉRIFICATION
ET DE L'ÉVALUATION

AUDIT AND EVALUATION
DIRECTORATE

VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION
DES RESSOURCES DU PROGRAMME
D'ACCÈS AUX PÊCHES
NUMÉRO DE PROJET 2004-60250
RAPPORT FINALE
LE 30 SEPTEMBRE 2005



TABLE DES MATIÈRES

1.0	RÉSUMÉ	I
1.1	INTRODUCTION.....	I
1.2	OBJECTIFS ET PORTÉE	I
1.3	ÉVALUATION GLOBALE	II
1.4	OBSERVATIONS.....	II
1.5	RÉPONSE DE LA GESTION	III
2.0	INTRODUCTION.....	1
2.1	CONTEXTE	1
2.2	OBJECTIFS ET PORTÉE	2
2.3	MÉTHODE	3
3.0	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	5
3.1	PRATIQUES DE GESTION, MESURES DE CONTRÔLE ET SYSTÈMES D'ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS	5
3.1.1	Éléments clés du CCG	6
3.1.2	Systèmes de rapports financiers	8
3.1.3	Contrôles financiers.....	9
3.2	EFFICIENCE ET RENTABILITÉ DU PAP.....	11
3.2.1	Établissement des paiements initiaux versés pour le retrait des permis.....	12
3.2.2	Évaluation et négociation des soumissions reçues.....	13
3.3	MÉCANISMES DE MESURE DE L'EFFICACITÉ DU PAP	13
3.3.1	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats	14
3.4	CONFORMITÉ ET OPTIMISATION DES RESSOURCES.....	14
3.4.1	Respect des ententes de contribution	15
3.4.2	Optimisation des ressources.....	16

1.0 RÉSUMÉ

1.1 INTRODUCTION

Dans son jugement prononcé le 17 septembre 1999 dans l'affaire Regina c. *Marshall*, la Cour suprême du Canada (CSC) a reconnu le droit de pratiquer la chasse, la pêche et la cueillette à des fins de « subsistance convenable », découlant des traités de paix et d'amitié conclus en 1760-1761. Le jugement a touché 34 Premières nations de Mi'kmaq et de Malécites vivant au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et en Gaspésie au Québec.

À la suite du jugement de la CSC, Pêches et Océans Canada (MPO) a mis en place la première Initiative de l'après-*Marshall* (première IAM), un programme d'un an approuvé le 25 janvier 2000, dans le but de négocier des ententes de pêche provisoires grâce auxquelles les Premières nations pourraient avoir tout de suite plus facilement accès à la pêche. Le volet du Programme d'accès aux pêches (PAP) de la première IAM prévoyait le retrait volontaire des permis de pêche commerciale. Il insistait sur l'accessibilité de la pêche aux Premières nations, par le programme de retrait et la délivrance de permis et de quotas, en facilitant le transfert de bateaux et de matériel aux groupes des Premières nations.

L'Initiative de l'après-*Marshall* (IAM) à long terme a donné suite à la première étape avec un financement total de 430,2 M\$ (incluant 298 M\$ pour le volet du PAP). Cette deuxième étape a permis la négociation d'ententes sur les pêches à long terme avec les Premières nations et donné au Ministère jusqu'au 31 mars 2004 pour négocier ces ententes. En janvier 2004, le MPO a été autorisé à prolonger de deux ans cette échéance initiale. Les ententes sur les pêches pourraient se prolonger jusqu'au 31 mars 2006 pour donner au Ministère plus de temps pour délivrer les permis communautaires d'accès aux pêches accordés en vertu des ententes sur les pêches.

Le MPO a déployé des efforts considérables en relativement peu de temps pour concevoir les procédures de gestion de ce programme et lancer le processus d'acquisition des biens requis.

Au 31 mars 2004, le MPO avait signé 31 ententes de pêche dans le cadre de l'IAM. Plus de 470 entreprises de pêche et plus de 296 bateaux ont été ou seront transférés à des collectivités autochtones, ce qui pourrait représenter des débarquements d'une valeur estimée à près de 56 M\$.

1.2 OBJECTIFS ET PORTÉE

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

1. évaluer les pratiques de gestion, les mesures de contrôle et les systèmes d'établissement de rapports en place et liés au PAP;
2. évaluer si le PAP a été mis en œuvre et géré rentablement et efficacement;
3. déterminer s'il existait des mécanismes de mesure de l'efficacité du PAP;
4. voir si les conditions et modalités de paiement du PAP ont été respectées et s'il y a eu optimisation des ressources pour chacune des transactions.

La vérification portait sur l'exécution du volet du PAP de l'IAM et couvrait la période allant de l'exercice 1999-2000 jusqu'au 30 septembre 2004.

1.3 ÉVALUATION GLOBALE

Au moment où a été mise en oeuvre la première IAM, il a fallu que les régions réagissent promptement pour satisfaire au jugement de la CSC. Les fonctionnaires ont réagi en mettant en place un programme en très peu de temps pour faciliter le retrait des permis de pêche commerciale et la délivrance de permis communautaires aux Premières nations et pour faciliter le transfert des bateaux et du matériel aux Premières nations. Il existait peu de politiques et de procédures sur lesquelles le personnel pouvait se guider pour réaliser la première phase de l'Initiative.

En réponse aux recommandations issues d'une vérification interne effectuée en 2001 par le Ministère et pour satisfaire aux besoins opérationnels du Programme, le MPO a élaboré un guide sur le PAP destiné à orienter et à guider l'administration du volet du PAP de l'IAM. Ce guide comprenait un cadre de contrôle de la gestion (CCG), ainsi que des politiques et procédures visant à donner aux fonctionnaires du Ministère les outils et politiques nécessaires à l'exécution du Programme. L'équipe de vérification a conclu que le CCG et le guide auraient dû contribuer à l'efficacité et à l'efficacités de l'administration du Programme.

En ce qui a trait à l'optimisation des ressources au chapitre du retrait des permis et du transfert des bateaux et des engins, la vérification a permis de conclure que le Programme, tel qu'il avait été conçu, fournissait certains éléments visant à s'assurer que le Ministère optimise les ressources. Toutefois, malgré les améliorations apportées à la conception générale du Programme et les politiques et procédures qui ont été établies, la vérification a révélé que les politiques et procédures du Ministère n'avaient pas toutes été observées. Cela a eu pour effet de réduire l'efficacité des éléments du Programme visant à assurer l'optimisation des ressources dans toute transaction.

1.4 OBSERVATIONS

Objectif 1 : Pratiques de gestion, mesures de contrôle et systèmes d'établissement de rapports

- Le comité de surveillance, qui était chargé d'établir et de superviser les limites des paiements versés pour le retrait des permis et de fournir une orientation générale en vue de l'amélioration du Programme, est devenu « inactif » en décembre 2000. Des mesures de rechange ont été établies afin de remplacer le comité de surveillance.
- La région des Maritimes n'a pas eu recours à un comité régional d'examen des soumissions, une exigence énoncée dans le guide du PAP. Le personnel de la région des Maritimes a jugé que les directives du guide du PAP devaient être adaptées selon le contexte régional. Au lieu d'un comité d'examen, la Région s'en est remise à un courtier/évaluateur professionnel. Le Secteur de la gestion des pêches et de l'aquaculture a reconnu par la suite que cette façon de faire était une solution de rechange efficace.
- Les dossiers de retrait de chaque région ne contenaient pas toujours de pièces justificatives à l'appui des paiements versés à un pêcheur pour le retrait de son permis ou le transfert de ses bateaux et engins, ou des deux, pour permettre au directeur général

régional, ou à son représentant, d'autoriser le paiement et de concrétiser l'entente de contribution.

- Les processus en place, en vertu des articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), étaient insuffisants.

Objectif 2 : Efficience et rentabilité du PAP

- Les bureaux régionaux ont utilisé des approches différentes pour établir les paiements qu'ils prévoyaient verser pour le retrait des permis.
- L'absence d'un comité d'examen des soumissions dans la région des Maritimes traduit le non-respect des politiques et directives du PAP. Par mesure de remplacement du comité d'examen des soumissions, la région a demandé conseil à un courtier/évaluateur professionnel au sujet de la valeur des permis, des bateaux et de l'équipement.

Objectif 3 : Mécanismes de mesure de l'efficacité du PAP

- Un CCG a été conçu dans un but d'efficacité du Programme.
- Un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) a été conçu pour le Programme en 2002. Une évaluation provisoire est en cours.
- Ces outils seront évalués dans le cadre de la prochaine évaluation de l'Initiative de l'après-Marshall.

Objectif 4 : Conformité et optimisation des ressources

- La vérification a permis de constater un certain nombre d'améliorations à l'égard de la conformité depuis le début du Programme. Malgré ces améliorations, certains problèmes de conformité ont encore été relevés; notamment les questions entourant l'étendue de la documentation conservée aux dossiers à l'appui des paiements versés pour le retrait des permis et l'approbation des transactions.
- Le contexte créé à la suite du jugement *Marshall* a obligé le Ministère à acheter certains permis à un prix supérieur à leur valeur économique.
- Le guide du PAP, et plus particulièrement le CCG, élaboré par le Ministère en 2001, a fourni certains éléments clés en vue d'assurer l'optimisation des ressources dans le cadre des transactions de retrait. Toutefois, la vérification a révélé que les politiques et procédures du Ministère n'avaient pas toutes été observées, ce qui a eu pour effet de réduire l'efficacité des éléments du Programme visant à assurer l'optimisation des ressources.

1.5 RÉPONSE DE LA GESTION

L'ampleur de l'accès qu'il a fallu retirer et donner aux Premières nations a posé de nombreux défis au Ministère. L'exigence d'un processus de retrait volontaire, le refus des pêcheurs à abandonner leur mode de vie, le désir d'offrir aux Premières nations un accès à proximité de leur lieu géographique, les prix changeants du marché de certaines espèces, les fluctuations dans les captures et les valeurs aux débarquements et les promesses faites aux Premières nations en vertu des ententes de pêche, sont autant de facteurs qui ont influé sur les paiements que les régions ont dû verser pour donner aux Premières nations un accès aux pêches.

Comme il est indiqué dans le rapport de vérification, malgré certains écarts au plan de leur mise en oeuvre, des mesures efficaces ont été prises pour veiller à ce qu'il y ait optimisation des ressources, notamment l'élaboration et la mise en application du guide sur le Programme d'accès aux pêches (PAP) destiné à faciliter l'administration du Programme.

Les conclusions du rapport concernant la mise en oeuvre des processus et politiques seront traitées par Gestion des pêches et de l'aquaculture, en collaboration avec Ressources humaines et Services intégrés (RHSI). Voici quelques-unes des mesures qui seront prises pour tenir compte des conclusions :

- une mesure de suivi sera entreprise en collaboration avec le sous-ministre adjoint, RHSI, pour veiller à ce que les pièces justificatives de toutes futures transactions soient versées au dossier afin d'assurer l'exercice des pouvoirs conférés par les articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion de finances publiques*;
- le guide du PAP sera mis à jour afin de préciser qu'il est permis de faire appel à un courtier/évaluateur professionnel au lieu d'un comité d'examen des soumissions;
- les présentations et discussions sur les pratiques exemplaires d'exécution du PAP, et d'autres programmes autochtones, seront dûment incluses dans l'ordre du jour des réunions annuelles du personnel de Politiques et gouvernance autochtones et des téléconférences bi-hebdomadaires des coordonnateurs de programmes découlant de l'arrêt *Marshall*;
- le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) sera mis à jour pour tenir compte des dernières modifications apportées aux modalités du PAP et sera soumis au Conseil du Trésor;
- un suivi sera effectué pour veiller à ce que les documents versés au dossier correspondent à la liste de contrôle du guide du PAP élaborée à cette fin.

2.0 INTRODUCTION

À la demande du Secrétariat du Conseil du Trésor, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation du ministère des Pêches et des Océans (MPO) a entrepris une vérification de l'optimisation des ressources du volet du Programme d'accès aux pêches (PAP) de l'Initiative de l'après-*Marshall* (IAM) à long terme. L'accès aux pêches comprend le retrait de permis de pêche commerciale déjà attribués ou le transfert de bateaux et d'engins, ou des deux à la fois, de même que la construction ou l'achat de bateaux et d'engins nouveaux. L'IAM a été établie en réponse au jugement de 1999 de la Cour suprême du Canada (CSC) qui affirmait un droit issu de traités de pratiquer la pêche (la chasse et la cueillette) pour assurer une « subsistance convenable » par l'accès à la pêche commerciale. Bien que l'IAM compte de nombreux volets, le total des fonds accordés au seul volet du PAP de l'IAM s'élevait à 298 M\$.

2.1 CONTEXTE

Dans son jugement prononcé le 17 septembre 1999 dans l'affaire *Regina c. Marshall*, la CSC a reconnu le droit de pratiquer la chasse, la pêche et la cueillette à des fins de « subsistance convenable », découlant des traités de paix et d'amitié conclus en 1760 et 1761. En plus de reconnaître l'existence d'un droit issu de traités, la CSC a confirmé le pouvoir du ministre des Pêches et des Océans de réglementer l'exercice de ce droit, à la condition que toute atteinte à un droit issu d'un traité soit justifiée. Le jugement a touché 34 Premières nations de Mi'kmaq et de Malécites vivant au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et en Gaspésie au Québec.

À la suite du jugement de la CSC, le MPO a mis en place une première Initiative de l'après-*Marshall* (première IAM), un programme d'un an approuvé le 25 janvier 2000, dans le but de négocier des ententes de pêche provisoires (EPP) grâce auxquelles les Premières nations pourraient avoir tout de suite plus facilement accès à la pêche. Le volet du PAP de la première IAM prévoyait le retrait volontaire des permis de pêche commerciale. Il insistait sur l'accessibilité de la pêche aux Premières nations, par le programme de retrait et la délivrance de permis et de quotas, et de transfert de bateaux et de matériel aux Premières nations.

Le jugement de la CSC a contraint le Ministère d'amorcer sur-le-champ le processus d'acquisition et de transfert de l'accès aux collectivités des Premières nations. Le jugement ne prévoyait pas de période de mise en œuvre au cours de laquelle le Ministère aurait pu élaborer une stratégie d'acquisition de l'accès à long terme. Le MPO a déployé des efforts considérables pour élaborer et mettre en place rapidement le PAP afin de répondre adéquatement au jugement de la CSC. En quelques mois, le Ministère a dû établir et mettre en application des procédures de gestion de programme pertinentes, fixer des limites de paiement initial pour le retrait des permis et le transfert des bateaux et lancer le processus de location, de négociation et d'acquisition des biens requis. En outre, il a dû fournir des renseignements et de l'aide en vue de négocier des ententes de pêche provisoires avec les collectivités des Premières nations touchées par ce jugement.

Bien que Premières nations aient considéré le jugement de la CSC comme une confirmation de leur droit de pêche, le MPO demeurait en charge du maintien de la bonne gestion et de la réglementation de la pêche. Les Premières nations avaient l'intention de pêcher dès l'ouverture de la pêche printanière, qu'ils y aient ou non accès. Pour éviter tout conflit sur les eaux entre les

pêcheurs autochtones et non autochtones advenant que les pêcheurs autochtones aient pêché sans permis valide et tout effet négatif sur les ressources en raison d'une surpêche, il était essentiel que des règlements négociés sur l'accès soient mis en place. Une fois ces règlements négociés, le Ministère avait l'obligation d'obtenir et de transférer l'accès prévu dans les ententes sur les pêches négociées avec les Premières nations.

L'ampleur de l'accès qu'il a fallu retirer et donner aux Premières nations depuis 1999 a posé de nombreux défis au Ministère. L'exigence d'un processus de retrait volontaire, le désir d'offrir aux Premières nations un accès à proximité de leur lieu géographique, les prix changeants du marché de certaines espèces, les fluctuations dans certaines captures et les engagements envers les Premières nations en vertu des ententes de pêche sont autant de facteurs qui ont influé sur les paiements versés pour donner aux Premières nations un accès aux pêches.

Au cours de la première IAM, le MPO a également élaboré l'Initiative de l'après-*Marshall* à long terme afin d'améliorer l'accès des Premières nations à la pêche commerciale et de négocier des mesures de constitution de capacités, de formation et d'autres mesures destinées à produire le maximum de retombées de cet accès accru. Le MPO a également travaillé avec les pêcheurs non autochtones disposés à rendre leur permis, ce qui a permis d'accorder un accès à de nouveaux pêcheurs autochtones sans pour autant accroître la pression sur la ressource.

L'IAM à long terme a donné suite à la première étape avec un financement total de 430,2 M\$ (incluant le volet du PAP). Cette deuxième étape a nécessité la négociation d'ententes de pêche à long terme avec les Premières nations et donné au Ministère jusqu'au 31 mars 2004 pour négocier ces ententes. En janvier 2004, le MPO a été autorisé à prolonger de deux ans cette échéance initiale, soit jusqu'au 31 mars 2006, ce qui lui donne plus de temps pour délivrer des permis communautaires pour l'accès aux pêches énoncé dans les ententes sur les pêches.

Au 31 mars 2004, le MPO avait signé 31 ententes de pêche dans le cadre de l'IAM. Plus de 470 entreprises de pêche et plus de 296 bateaux ont été ou seront transférés à des collectivités autochtones, ce qui pourrait représenter des débarquements d'une valeur estimée à près de 56 M\$.

En 2001, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) a vérifié les contributions dans le cadre du Programme d'accès aux pêches (PAP) et des ententes de cogestion des pêches de la première Initiative de l'après-*Marshall*. La vérification a permis de constater que l'exécution du Programme comportait un certain nombre de risques. Pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport, le Ministère a mis en place des politiques, des directives et des procédures pour améliorer la gestion et accroître le contrôle du Programme. Par ailleurs, en 2003, la DGVE a fait un suivi à la vérification de 2001 pour s'assurer que les mesures nécessaires avaient été prises pour donner suite aux recommandations et à l'IAM.

2.2 OBJECTIFS ET PORTÉE

Cette vérification a été effectuée à la demande du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les objectifs étaient les suivants :

1. évaluer les pratiques de gestion, les mesures de contrôle et les systèmes d'établissement de rapports en place concernant le PAP;

2. évaluer si le PAP a été mis en œuvre et géré rentablement et efficacement;
3. déterminer s'il existait des mécanismes de mesure de l'efficacité du PAP;
4. voir si les conditions et modalités de paiement du PAP ont été respectées et s'il y a eu optimisation des ressources pour chacune des transactions.

La vérification a porté sur l'exécution du volet du PAP de l'IAM. Ce volet comprenait le retrait de permis de pêche commerciale ou le transfert de bateaux et d'engins, ou des deux à la fois, de même que la construction ou l'achat de bateaux et d'engins nouveaux. Bien qu'une certaine partie de l'évaluation ait eu lieu à l'administration centrale, la majorité des travaux de la vérification ont été effectués dans les bureaux des régions du Québec, du Golfe et des Maritimes. La période couverte par la vérification allait de l'exercice 1999-2000 jusqu'au 30 septembre 2004.

Le CCG, énoncé dans le guide du PAP, devait être un élément essentiel à évaluer dans le cadre de la présente vérification.

Dans le cadre de la vérification, un échantillon discrétionnaire de dossiers de retrait a été prélevé dans chacune des régions aux fins d'examen. Le tableau suivant précise la taille de l'échantillon recueilli dans chacune des régions. Un échantillon de dossiers de construction de nouveaux bateaux a également été soumis à un examen.

Région	Nombre de dossiers examinés	Valeur totale
Maritimes	68	66 649 987 \$
Golfe	36	25 351 441 \$
Québec	24	37 877 747 \$

Enfin, comme le mentionne la section précédente sur le contexte, une vérification a été menée en 2001 dans le cadre du PAP et des ententes de cogestion des pêches de la première IAM, et a fait l'objet d'un suivi en 2003. Puisque les problèmes soulevés dans le cadre de ces vérifications ont été abordés et résolus, il n'en sera plus question dans le présent rapport. Toutefois, les problèmes soulevés qui n'ont pas été réglés seront commentés.

2.3 MÉTHODE

Voici la méthode utilisée par l'équipe de vérification :

- des critères de vérification ont été élaborés pour chacun des objectifs de la vérification;
- des entrevues ont été menées avec des fonctionnaires à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux du Québec, du Golfe et des Maritimes, ainsi qu'avec d'autres intervenants clés;
- divers documents ayant trait au cadre de responsabilité et de reddition de comptes du volet du PAP ont été examinés et analysés, y compris les politiques et directives établies pour le Programme et les comptes rendus des différents comités chargés de l'administrer;

- d'autres documents pertinents, y compris les présentations au Conseil du Trésor ayant trait à l'IAM et les rapports de vérification précédents ont été examinés et analysés;
- les bases de données nationales et régionales relatives aux permis retirés et/ou aux bateaux et engins transférés en vertu du Programme ont été examinés et analysés;
- les procédures des régions en matière d'identification et de sélection des permis en vue du retrait et des bateaux et des engins en vue du transfert, ont été examinées;
- un échantillon discrétionnaire de dossiers de retrait de permis, de bateaux et d'engins, de même que des documents à l'appui d'un échantillon de dossiers portant sur la construction de nouveaux bateaux, ont été examinés et analysés.

3.0 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les paragraphes suivants du présent rapport portent sur les observations et recommandations relatives à chacun des objectifs de la vérification. Afin de situer en contexte le PAP et sa mise en œuvre, nous fournirons d'abord quelques renseignements généraux sur le milieu dans lequel le Programme a été exécuté et les défis que le Ministère a dû surmonter pour atteindre les objectifs du PAP.

Comme il a été mentionné dans la section sur le contexte du présent rapport, le MPO a déployé des efforts considérables pour élaborer et mettre en place rapidement le PAP afin de répondre adéquatement au jugement de la CSC. En quelques mois, le Ministère a dû établir en mettre en application des procédures de gestion de programme pertinentes, fixer des valeurs de paiement initial pour les permis et les bateaux et lancer le processus de repérage, de négociation et de retrait des permis requis et de facilitation du transfert des bateaux et des engins. En outre, il a dû fournir des renseignements et de l'aide en vue de négocier des ententes de pêche provisoires.

Le volet du PAP de l'IAM était grandement décentralisé. Bien que la vérification ait révélé que l'administration centrale (AC) était chargée d'assurer la surveillance du Programme et le processus global de gestion, la plupart des tâches opérationnelles connexes au Programme étaient effectuées par les régions. On a expliqué à l'équipe de vérification que l'AC était responsable de la gestion stratégique du Programme, tandis que les bureaux régionaux étaient chargés de mettre œuvre le processus de retrait.

Le MPO a eu recours au retrait volontaire des permis pour donner aux Premières nations l'accès aux pêches qui leur avait été promis dans les ententes sur les pêches. Les régions ont participé à des programmes de retrait volontaire avant l'IAM, la plus éminente étant le Programme de transfert des allocations (PTA) dans le cadre de la Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA). Cependant, l'ampleur des activités de retrait en vertu des programmes précédents était minime comparativement aux exigences de l'IAM. Pour donner suite au jugement *Marshall*, il a fallu mettre en place un programme beaucoup plus complet, assorti d'un cadre approprié pour respecter le jugement de la CSC de façon juste et équitable.

L'ampleur de l'accès qu'il a fallu retirer et fournir aux Premières nations depuis 1999 a posé de nombreux défis au Ministère. L'exigence d'un processus de retrait volontaire, le désir d'offrir aux Premières nations un accès à proximité de leur lieu géographique, les prix changeants du marché de certaines espèces, les fluctuations dans certaines captures et les engagements envers les Premières nations en vertu des ententes de pêche sont autant de facteurs qui ont influé sur les paiements versés pour donner aux Premières nations un accès aux pêches.

C'est en fonction de ce contexte et des résultats obtenus que les constatations doivent être évaluées.

3.1 PRATIQUES DE GESTION, MESURES DE CONTRÔLE ET SYSTÈMES D'ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS

Les vérifications antérieures de la DGVE ont permis de constater que le personnel régional des pêches autochtones du PAP avait réussi à acquérir la majorité de l'accès requis par les Premières nations et qu'il l'avait fait dans les limites des budgets établis (la première IAM). La vérification

a révélé que le PAP tirerait profit de politiques, de directives et de procédures plus claires en matière d'acquisition de permis, de bateaux et d'engins.

De nombreuses politiques et procédures ont été établies pour orienter l'administration de l'IAM en réponse aux recommandations de la vérification de la DGVE de 2001 et aux besoins opérationnels du Programme. On a d'abord élaboré le guide du PAP en 2001 pour donner aux fonctionnaires du Ministère les outils et politiques nécessaires pour gérer l'exécution du Programme. Par exemple, le guide énonçait les politiques et procédures que devaient suivre les régions pour évaluer les soumissions des détenteurs de permis, de même que le processus ayant trait à la construction de nouveaux bateaux et engins pour les Premières nations.

Le guide du PAP précisait également le cadre de contrôle de gestion (CCG) élaboré par le Ministère en vue d'appuyer la gestion du Programme. Bien que le CCG ait offert un cadre solide pour l'IAM à long terme, la vérification a révélé que de nombreux volets du CCG n'étaient pas observés.

3.1.1 Éléments clés du CCG

Trois éléments clés composaient le CCG, chacun d'entre eux possédant ses propres volets à l'appui de la gestion du programme. Le tableau ci-dessous dresse la liste des éléments du CCG, tels qu'ils sont documentés dans le guide.

Éléments clés du CCG	Volets de chaque élément du CCG
<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture d'outils de gestion pour assurer l'efficacité du soutien et de l'exécution du Programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques et procédures • Programme de gestion des pêches • Comités régionaux d'examen des soumissions • Procédures de contrôle financier
<ul style="list-style-type: none"> • Recours à des intervenants externes pour aider le MPO à gérer le Programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de surveillance • Comité consultatif de l'industrie • Vérification, examen et évaluation
<ul style="list-style-type: none"> • Processus de prise de décisions et d'élaboration de politiques pour assurer la bonne gestion du Programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité d'examen de la politique de la haute direction • Comité de coordination des politiques

Bien que le guide du PAP et le CCG aient été conçus pour assurer la diligence raisonnable, la saine administration et l'exécution efficace du Programme, la vérification a relevé un certain nombre de lacunes à l'égard de la mise en application du guide du PAP. Ces lacunes sont mentionnées dans les paragraphes qui suivent.

Le comité de surveillance

Le comité de surveillance a été mis sur pied avant que ne soit établi le guide du PAP. Sa création s'inscrivait dans le cadre de la réponse du Ministère à la première IAM. Ce comité était composé de hauts fonctionnaires du MPO et d'organismes centraux, tels le Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances, et du secteur privé. Ses principales responsabilités étaient les suivantes :

- 1) approuver les limites financières générales par espèces et par région, à l'égard des paiements versés pour le retrait de permis et le transfert des bateaux;
- 2) examiner, au cas par cas, les demandes régionales de paiements pour des permis dont le prix dépasse les limites établies pour le Programme;
- 3) fournir au Programme et au MPO une orientation générale sur des questions et améliorations liées au Programme.

Les documents sur le Programme mentionnent que le comité de surveillance est devenu « inactif » en décembre 2000. Le comité de surveillance était un volet clé du CCG établi pour le PAP. D'après les divers comptes rendus de réunions du comité à partir de 2000 et les dires du personnel régional au sujet de son importance, le comité de surveillance a joué un rôle de premier plan en veillant à ce que le Ministère adopte une approche décisionnelle cohérente et structurée à l'égard des paiements versés pour le retrait des permis.

L'absence d'un comité de surveillance fonctionnel a réduit l'efficacité du CCG, tel qu'il a été établi pour le PAP. Toutefois, pour compenser, des téléconférences hebdomadaires entre les fonctionnaires des régions et de l'administration centrale ont permis d'aborder des enjeux liés à la mise en œuvre de l'IAM. En outre, le Comité d'examen de la politique de la haute direction (CEPHD) a abordé des enjeux liés aux paiements versés pour le retrait des permis. La première réunion du CEPHD a eu lieu en octobre 2001.

Malgré l'inactivité du comité de surveillance après décembre 2000, plusieurs limites financières ont été haussées sans l'approbation du comité, comme le prouve une lettre envoyée par le SMA de la Gestion des pêches et de l'aquaculture à tous les membres du comité de surveillance et inscrite au dossier en août 2004. Cette lettre dressait un bilan des travaux du Ministère à ce jour en vertu de l'IAM, de même que des limites financières au chapitre du volet de retrait des permis du programme et était accompagnée d'un rapport de situation précisant les augmentations de limites financières à l'égard de quatre différentes espèces :

- homard – il était énoncé que le prix du homard dans la zone de pêche du homard (ZPH) 34 est passé de 250 000 \$ à 510 000 \$ en 2002 et qu'il a atteint 850 000 \$ en 2004;
- crabe des neiges – que le coût moyen de retrait d'un permis de pêche au crabe dans la zone de pêche du crabe (ZPC) 12 est passé de 1,6 M\$ en 1999 à 2,2 M\$;
- thon – que le permis de pêche du thon dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse est passé de 160 000 \$ à 500 000 \$;
- poissons de fond – que trois ensembles de quotas de poissons de fond ont été retirés dans la région des Maritimes, le premier à 2,10 \$ la livre, le deuxième à 3,75 \$ la livre et le troisième à 4,50 \$ la livre.

Bien que la lettre et le rapport de situation expliquent les divers facteurs ayant contribué à la hausse marquée des paiements versés pour le retrait des permis, rien ne justifie la raison qui a poussé le comité à cesser ses activités ni la façon dont les limites de paiements mentionnées précédemment ont été approuvées sans son aide. L'équipe de vérification n'a trouvé aucune preuve permettant d'affirmer que des membres du comité de surveillance ont répondu à la lettre qui leur a été envoyée ou qu'ils ont été préoccupés par l'inactivité du comité. Selon les cadres supérieurs régionaux, les membres du Comité eux-mêmes ont contesté la nécessité de se réunir pour discuter de certains éléments de l'IAM, alors que des hauts fonctionnaires du MPO pouvaient le faire à l'interne.

Le comité régional d'examen des soumissions

Le CCG, tel qu'il a été décrit dans le guide du PAP, requérait que chaque région mette sur pied un comité interne d'examen ou d'évaluation des soumissions. Ce comité était chargé d'évaluer les soumissions individuelles et de faire de recommandations au directeur général régional quant à leur acceptation. Ces comités d'examen des soumissions devaient être composés de représentants régionaux du Programme autochtone, de la Gestion des pêches et des Analyses politiques et économiques. Un expert-conseil externe aurait également pu y siéger pour prêter son concours aux fonctionnaires du MPO. Le comité devait examiner les soumissions des pêcheurs, en tenant compte de divers facteurs, tels la valeur au débarquement dans le district, la proximité de la zone de pêche des Premières nations, les paiements demandés par le pêcheur par rapport à l'évaluation du comité et la disponibilité des permis dans la zone de pêche. L'évaluation de ces facteurs devait permettre au comité de justifier sa recommandation.

La vérification a révélé que les régions du Golfe et du Québec maintenaient un comité régional d'examen des soumissions pour évaluer et établir l'ordre de priorité des offres des pêcheurs, mais la région des Maritimes n'avait pas recours à un tel comité. L'absence d'un comité régional d'examen des soumissions dans les Maritimes a constitué une dérogation aux politiques et procédures du Ministère.

Le personnel de la région des Maritimes nous a expliqué qu'il n'avait pas jugé que le CCG énoncé dans le guide du PAP était une exigence qu'il devait respecter. Il a cru que l'utilisation du guide du PAP était discrétionnaire et que les procédures pouvaient être adaptées au contexte régional. Plutôt que d'avoir recours à un comité d'examen des soumissions, la Région a eu recours à un courtier/évaluateur professionnel pour obtenir des conseils éclairés sur l'applicabilité des paiements.

3.1.2 Systèmes de rapports financiers

Le Ministère a développé une application électronique sur le Web, dans le cadre du CCG conçu pour le PAP, pour surveiller les activités de retrait de façon efficiente et efficace. Cette application, désignée sous l'appellation base de données sur les demandes de retrait de permis de pêche, contient des renseignements sur toutes les déclarations d'intérêt soumises par des pêcheurs et sur tous les permis retirés et bateaux et engins transférés en vertu du Programme. Ces renseignements sont consignés dans la base de données par le personnel des bureaux régionaux. En développant cette application, le Ministère visait notamment, mais non exclusivement, les objectifs suivants :

- produire des rapports en temps opportun;

- assurer l'exactitude, la conformité et l'intégrité des renseignements financiers;
- appuyer de futurs programmes de retrait de permis.

La base de données sur les demandes de retrait de permis de pêche était à l'étape de conception au moment de la rédaction du guide en 2001. Malgré le fait que le système soit maintenant opérationnel et que le personnel ait reçu la formation appropriée, chaque bureau régional continue de tenir sa propre base de données mise en place au début de la première IAM. Les gestionnaires nous ont expliqué qu'ils souhaitaient conserver les systèmes régionaux par mesure de protection en cas de panne de la base de données sur les demandes de retrait de permis de pêche.

L'équipe de vérification a observé que certaines informations financières dans la base de données sur les demandes de retrait de permis de pêche (de même que dans les bases de données régionales) étaient inexactes. L'information sur les paiements versés aux pêcheurs pour le retrait de leur permis a été comparée aux informations consignées dans les bases de données régionales et dans la base de données sur les demandes de retrait de permis de pêche. Ces systèmes ne se sont pas toujours avérés précis. Les paiements de primes pour des ensembles de permis dans la région du Golfe étaient versés de façon arbitraire pour des permis individuels, ce qui a donné lieu à d'importantes variations du prix d'achat de certaines espèces. Le manque d'exactitude des informations dans la base de données sur les demandes de retrait de permis de pêche risque de réduire l'utilité du système dans le cadre du processus décisionnel du Programme et du soutien d'éventuels programmes de retrait de permis.

La vérification a permis de constater que la base de données sur les demandes de retrait de permis de pêche ne permet pas de consigner les primes versées à un pêcheur pour le retrait de son ensemble de permis, comme c'est le cas lorsqu'un pêcheur a reçu une prime pour conserver son bateau. Dans de tels cas, la prime était versée pour tous les permis retirés au pêcheur. L'absence d'un mécanisme de consignation des primes versées influe sur l'exactitude des informations dans la base de données sur les demandes de retrait de permis de pêche et risque de réduire l'efficacité du processus de soutien d'éventuels programmes de retrait de permis.

Des lacunes ont également été relevées quant à l'utilité et à l'exactitude des bases de données régionales. Dans la région du Golfe, c'est à l'égard de l'allocation des primes versées pour le retrait d'ensembles de permis consignée dans la base de données sur les demandes de retrait de permis de pêche que de telles lacunes ont été observées. Dans la région des Maritimes, l'information contenue dans la base de données régionale (une feuille de calcul Excel) n'était pas toujours complète et ne permettait aucune analyse financière.

Étant donné le caractère unique des bases de données régionales et les limites de la base de données sur les demandes de retrait de permis de pêche, il n'était pas facile pour le personnel chargé du programme d'analyser l'information financière en vue d'une prise de décision.

3.1.3 Contrôles financiers

La Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert insiste sur la responsabilisation et sur la transparence par le biais de saines pratiques de gestion, de dépenses responsables et de contrôles efficaces. À cet égard, le guide du PAP fait référence à la nécessité pour le Ministère d'utiliser des procédures qui veillent à ce que :

- des dossiers convenables sur le Programme et la comptabilité, ainsi que d'autres documents pertinents, soient conservés pour justifier les décisions prises et les résultats obtenus;
- l'agent financier supérieur, en collaboration avec les administrateurs principaux du Programme, soit en mesure d'élaborer des procédures comptables, et autres, efficaces et efficaces pour veiller à ce que les demandes de paiement respectent les exigences de la politique sur la vérification des comptes, en vertu des articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, de même que les exigences des règlements sur les demandes de paiement.

Intégralité des documents

Un examen des dossiers de retrait de chacune des régions a révélé que dans de nombreux cas, aucune preuve documentaire ne justifiait le paiement versé à un pêcheur pour le retrait de son permis ou le transfert de ses bateaux et engins, ou des deux à la fois. Bien que le personnel régional était souvent en mesure de trouver d'autres documents à l'appui du paiement, ces documents n'étaient pas toujours classés dans les dossiers de retrait. Par ailleurs, des employés régionaux de la Direction générale des finances et de l'administration nous ont mentionné qu'ils s'appuyaient sur la certification par le personnel du programme pour signer en vertu de l'article 33 de la LGFP.

Une documentation complète, y compris une évaluation à l'appui des paiements versés à un pêcheur pour retirer son ensemble de permis, doit être versée au dossier pour permettre au directeur général régional, ou à son représentant, d'autoriser le paiement et de concrétiser l'entente de contribution. En outre, étant donné que la vérification a révélé que la Direction générale des finances et de l'administration se fiait à la vérification et à l'attestation des comptes effectuées par le personnel des pêches autochtones, les agents financiers doivent s'assurer que le système de vérification des comptes et les contrôles financiers connexes sont adéquats et respectés par les responsables compétents au titre de l'article 34 de la LGFP. Étant donné que les processus énoncés à l'article 34 se sont avérés incomplets, le personnel de la Direction générale des finances et de l'administration n'aurait pas dû se fier à la certification par le personnel du programme. L'absence de pièces justificatives remet en question la diligence raisonnable des employés du Ministère qui exercent les pouvoirs que leur confère la LGFP lorsqu'ils approuvent des transactions sans avoir à leur disposition tous les renseignements.

Nouveaux bateaux

Outre le retrait de permis de pêche commerciale ou le transfert de bateaux et d'engins, ou les deux à la fois, le PAP prévoit également la construction ou l'achat de nouveaux bateaux, matériel et engins. Le guide du PAP contient une directive d'orientation précise à cet égard. Cette directive énonce que les contrats de construction de bateaux doivent être attribués par voie de concours et, par conséquent, qu'il faut évaluer les propositions de prix de plus d'un constructeur. La directive mentionne également que les Premières nations doivent fournir la preuve que le prix proposé ne dépasse pas la juste valeur marchande et que le principe d'optimisation des ressources est respecté. La directive mentionne également que les paiements doivent être versés conformément aux échéanciers prévus dans les contrats et que le Ministère doit conserver une retenue de garantie de 10 p. cent jusqu'à ce qu'il ait reçu : 1) un certificat d'acceptation signé par

les Premières nations; 2) un rapport d'un inspecteur en bateaux indépendant certifiant que toutes les modalités du contrat ont été respectées; 3) une copie signée des documents d'inscription envoyés à Transports Canada.

L'évaluation de suivi effectuée en 2003 par la DGVE avait relevé un certain nombre de lacunes dans le processus de construction de nouveaux bateaux et engins, notamment le manque de preuve de la réception de plus d'une soumission pour la construction. La présente vérification a permis de constater des améliorations dans les processus entourant la construction. Par exemple, la méthode utilisée à l'origine par la région des Maritimes, qui consistait à transférer en fiducie la totalité du montant de la contribution, contrevenait à la directive d'orientation du Programme, à la LGFP ainsi qu'à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Le processus a changé par la suite et les paiements ont été versés conformément aux échéanciers énoncés dans les contrats avec les constructeurs.

3.2 EFFICIENCE ET RENTABILITÉ DU PAP

Le Ministère a mis en place différents processus en vue d'assurer l'efficacité et la rentabilité du retrait de permis de pêche commerciale et du transfert de bateaux et d'engins. Bien qu'une grande partie de ces processus aient été établis à la demande de l'AC, leur mise en œuvre s'est effectuée dans les régions. Voici les principales activités menées depuis l'entrée en vigueur du Programme :

- établissement initial des paiements au regard du retrait des permis;
- identification des détenteurs de permis disposés à rendre leurs permis de pêche commerciale;
- évaluation et négociation des soumissions reçues;
- retrait des permis de pêche commerciale ou transfert des bateaux et engins, ou les deux à la fois;
- achat et construction de nouveaux bateaux et engins.

Grâce au guide du PAP, des politiques et directives ont été émises aux régions à l'appui d'un grand nombre de ces activités de retrait. À notre avis, ces politiques et directives visaient l'efficacité et la rentabilité du retrait des permis déjà attribués et du transfert des bateaux et engins existants. Par exemple, la vérification a révélé que l'utilisation de formulaires de manifestation d'intérêt était un outil efficace pour identifier les détenteurs disposés à rendre leurs permis.

Malgré les améliorations provoquées par la création de politiques et directives dans le guide du PAP, la vérification a révélé un manque de cohérence à l'égard de certains processus de retrait dans les régions.

La section suivante contient des observations sur l'efficacité et la rentabilité du volet du PAP de l'IAM. Puisque les observations ayant trait à la rentabilité concernent davantage l'objectif d'optimisation des ressources, nous les avons consignées dans la section 3.4 du présent rapport.

3.2.1 Établissement des paiements initiaux versés pour le retrait des permis

L'une des principales exigences de la première Initiative de l'après-*Marshall* consistait à établir des estimations de paiements devant être versés pour le retrait des permis dans chacune des régions. Ces données devaient permettre au Ministère d'évaluer le coût probable du Programme. Chaque région a fourni à l'AC une estimation des paiements par espèces. Ces données ont par la suite permis au comité de surveillance d'établir les limites de paiements pour chacune des régions. La vérification a révélé que chaque région avait utilisé une méthode différente pour établir ces paiements et que rien n'a indiquait quels étaient les renseignements demandés par l'AC ni s'il y avait eu des directives au sujet de la méthode à employer.

Le processus utilisé par la région des Maritimes s'est avéré complet puisqu'il était fondé sur une formule d'évaluation économique des principaux permis. Les limites de paiements initiaux ont été calculées en fonction de la valeur actualisée nette par la Direction des politiques et des études économiques (DPEE). Les revenus ont été évalués au moyen des données sur la valeur au débarquement compilées par le Ministère et le coût a été évalué à partir de données ministérielles antérieures et de l'analyse des employés de la DPEE. Un taux d'actualisation a ensuite été appliqué pour établir la valeur actualisée nette d'un revenu de 20 ans. Finalement, les paiements devant être versés pour le retrait des permis ont été comparés à ceux publiés dans les journaux et à ceux soumis par un courtier, afin d'évaluer la vraisemblance des valeurs économiques calculées par la DPEE.

Les régions du Golfe et du Québec ont établi leurs paiements initiaux en fonction des montants versés pour le retrait des permis de pêche commerciale dans le cadre du PTA. Le personnel des bureaux régionaux a tenu compte des paiements versés en vertu du PTA pour établir la valeur marchande actuelle du retrait des permis de pêche commerciale. Il a également tenu compte des valeurs courantes au débarquement pour établir les paiements au regard du retrait des permis de pêche des principales espèces. Les paiements versés pour le retrait des permis de pêche au homard dans la région du Québec faisaient toutefois exception. Le personnel des bureaux régionaux nous a dit qu'outre ces données, on tenait également compte de l'incidence escomptée du jugement *Marshall* sur les coûts du retrait des permis. Parallèlement, la région du Québec acquérait des permis de pêche au crabe tourteau dont la valeur était considérable.

Le contexte créé par le jugement *Marshall* a favorisé le développement d'un marché de vendeurs pour certaines espèces. Puisqu'il a fallu retirer beaucoup plus de permis qu'il y en aurait normalement eu sur le marché, le paiement demandé par certains pêcheurs excédait la valeur économique des permis qu'ils détenaient.

De l'avis des vérificateurs, l'utilisation d'une méthode cohérente d'établissement des paiements versés pour le retrait des permis aurait été avantageuse et aurait pu limiter certains des problèmes liés à la faisabilité des limites de paiements du comité de surveillance. Étant donné que le Ministère croyait que ces limites de paiements initiaux auraient dû tenir compte de l'incidence escomptée sur les paiements requis pour retirer des permis à la suite du jugement *Marshall*, il aurait fallu le documenter et communiquer la décision à chaque région. À tout le moins, chaque région aurait dû établir la valeur économique des permis principaux, ce qui aurait permis au Ministère de déterminer et d'évaluer avec plus de précision l'incidence du jugement *Marshall* sur les coûts du retrait.

Les cadres supérieurs des régions soutenaient qu'il était impossible de recourir à une méthode unique pour établir les paiements initiaux du retrait des permis. Les paiements variaient d'une zone à l'autre, et même au sein d'une même zone. Il a fallu retirer des permis en fonction de facteurs tels la proximité de la zone de pêche des Premières nations, leur port d'attache et le moment où on aurait besoin de ces permis. Tout cela a influé sur l'établissement du paiement qui devait être versé pour le retrait des permis. Étant donné que les exigences et la disponibilité des permis pouvant être retirés variaient, un processus unique d'établissement des paiements n'aurait pas été pratique.

3.2.2 Évaluation et négociation des soumissions reçues

Les documents et renseignements fournis par les régions du Golfe et du Québec témoignent d'une diligence raisonnable relativement à la sélection et à l'approbation des bénéficiaires. Les deux régions ont mis sur pied un comité régional d'examen des soumissions pour analyser et comparer les soumissions reçues des différents pêcheurs. Dans les deux régions, des éléments probants ont été fournis quant au processus utilisé pour comparer et évaluer des soumissions portant sur des permis de pêche d'une même espèce, dans une même zone de pêche et d'une distance semblable d'une collectivité autochtone (port d'attache). Toutefois, de tels documents n'étaient pas toujours présents dans les dossiers de retraits individuels. Par ailleurs, la région du Golfe a prouvé qu'elle avait reçu l'aide de ses bureaux régionaux pour classer par ordre de priorité les soumissions reçues (par souci de confidentialité, aucun renseignement sur le paiement n'était fourni aux bureaux régionaux). Ce processus visait à aider les bureaux régionaux à identifier les détenteurs de permis les plus susceptibles de renoncer à leurs permis de pêche commerciale.

Sauf pour une courte période en 2000, la région des Maritimes n'a pas eu recours à un comité régional d'examen des soumissions. Bien que des employés de la Région aient affirmé avoir utilisé des formulaires de manifestation d'intérêt et comparé les soumissions de même nature, aucun membre du comité régional n'a participé à la sélection des soumissions les plus appropriées dans le cadre du retrait.

L'absence d'un comité d'examen des soumissions pour évaluer les soumissions et pour orienter le personnel régional chargé de négocier des offres, témoigne du non-respect des politiques et directives du PAP.

Comme nous l'avons mentionné précédemment dans le présent rapport, le personnel des bureaux régionaux des Maritimes ne considérait pas les politiques et directives du guide du PAP comme des exigences strictes, mais plutôt comme des outils qui pouvaient être adaptés librement au contexte régional. Par conséquent, la Région a eu recours à un courtier/évaluateur professionnel indépendant, plutôt qu'à un comité d'examen des soumissions.

3.3 MÉCANISMES DE MESURE DE L'EFFICACITÉ DU PAP

Le troisième objectif de l'évaluation visait à déterminer si le Ministère avait instauré des mécanismes pour mesurer l'efficacité du PAP. À cet égard, la vérification a révélé qu'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) avait été développé pour le programme en 2002. Ce CGRR est analysé en détail dans la section 3.3.1 qui suit.

Outre le CGRR, la vérification a relevé que différents volets du CCG avaient été conçus par souci d'efficacité du Programme. Bien que l'objectif principal du cadre visait plutôt à assurer l'efficacité du Programme qu'à la mesurer, il a permis de recueillir une rétroaction sur les activités et d'évaluer l'efficacité du Programme. Toutefois, comme nous l'avons mentionné dans les sections précédentes, tous les volets du CCG n'ont pas été mis en œuvre ou maintenus, ce qui a réduit l'utilité du CCG pour évaluer l'efficacité.

3.3.1 Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats

Le CGRR conçu pour l'IAM a été achevé en 2002 par la Direction de la gestion des pêches et de l'aquaculture, en collaboration avec la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE).

Le CGRR visait à renforcer l'efficacité et l'efficience de l'exécution de l'IAM et à faciliter le suivi, la production de rapports et la surveillance à l'égard des activités connexes à cette initiative. L'utilité du CGRR à titre de mécanisme de mesure de l'efficacité de l'IAM (et par conséquent du PAP) s'inscrit dans le cadre de la stratégie d'évaluation énoncée dans le CGRR. La DGVE effectue actuellement une évaluation provisoire de l'IAM, laquelle fera l'objet d'une évaluation complète à la fin du Programme. Les volets suivants du CGRR devraient cependant servir à mesurer l'efficacité du Programme :

- stratégie de mesure du rendement – un plan de mesure continue du rendement, incluant l'établissement d'indicateurs pour les extrants et les résultats du modèle logique et une stratégie de collecte de données décrivant la méthode et la fréquence;
- stratégie d'évaluation – un plan d'évaluation de l'initiative, incluant la détermination des enjeux et questions d'évaluation formative et sommative et l'établissement des exigences connexes en matière de données;
- stratégie d'établissement de rapports – un plan de communication systématique des résultats du mécanisme de mesure continue du rendement visant à s'assurer du respect de toutes les exigences en matière de rapport et de la disponibilité des données aux fins d'évaluation.

3.4 CONFORMITÉ ET OPTIMISATION DES RESSOURCES

Le quatrième objectif de la vérification était double :

- déterminer si les modalités de paiement en vertu du volet du PAP de l'IAM ont été respectées;
- déterminer si toutes les transactions ont satisfait au critère d'optimisation des ressources.

Pour ce faire, les dossiers de retrait de permis propres à chaque bureau régional ont été soumis à un examen approfondi. Dans certains cas, des documents et des renseignements additionnels fournis par le personnel des bureaux régionaux ont facilité l'évaluation.

Les sections suivantes décrivent les résultats de notre vérification par sondages visant à déterminer si les paiements aux termes du PAP respectaient les modalités requises et si toutes les transactions avaient satisfait au critère d'optimisation des ressources.

3.4.1 Respect des ententes de contribution

Le programme de retrait des permis de pêche commercial et de transfert des bateaux et des engins a été réalisé par voie d'ententes de contribution. Ainsi, tous les paiements sont assujettis aux dispositions de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et de la LGFP. De plus, tous les paiements sont assujettis aux conditions énoncées dans le guide du PAP et des présentations au Conseil du Trésor à l'égard du Programme.

La vérification a permis de constater un certain nombre d'améliorations en matière de conformité depuis la vérification de suivi de 2003. Par exemple, dans les régions des Maritimes et du Golfe, les chèques sont désormais envoyés directement aux bénéficiaires. Ce qui demeure un problème dans la région du Québec. Il a également été relevé que les mesures de contrôle à l'égard de la construction de bateaux et de matériel ont été améliorées. Les tout derniers contrats de construction qui ont été examinés ont été attribués par voie de concours, le montant du marché n'est plus déposé en fiducie et, en général, les paiements ont été versés conformément à l'échéancier énoncé dans les contrats.

Malgré les améliorations relevées, certaines lacunes demeurent. Les observations à ce sujet font l'objet des paragraphes suivants. Puisque la question de conformité a été abordée dans une section précédente, elle ne sera pas retraitée ci-dessous.

Documents

Il a été recommandé dans le cadre de vérifications précédentes qu'on vérifie l'intégralité des dossiers d'achat, afin de confirmer l'achèvement complet de toutes les transactions et que l'agent de programme s'assure qu'il y a eu preuve de juste valeur marchande avant le versement des paiements. Les dossiers examinés par l'équipe de vérification ont permis de confirmer que le problème persiste. Au moment de l'évaluation, dans la région des Maritimes, très peu de dossiers contenaient suffisamment de documents pour permettre à l'équipe de vérification de conclure à une juste valeur marchande. Dans la région du Golfe, bien que les dossiers contenaient souvent des pièces justificatives de la tenue d'une évaluation, ils ne contenaient pas toujours de documents à l'appui des primes versées pour le retrait des permis.

Liste de contrôle des dossiers

Il a été recommandé dans le cadre de vérifications précédentes que les régions remplissent la liste de contrôle fournie dans le guide du PAP et qui énumère les documents requis pour acquérir et transférer des bateaux et du matériel. L'équipe de vérification a observé que même si la liste de contrôle fournie dans le guide était versée aux dossiers, il n'aurait pas toujours été possible de la remplir en raison de l'absence de pièces justificatives.

3.4.2 Optimisation des ressources

La vérification visait avant tout à déterminer s'il y avait eu optimisation des ressources dans le cadre de toutes les transactions. L'équipe de vérification a évalué les processus et contrôles connexes utilisés par l'AC et par chacune des régions a pour s'assurer de l'optimisation des ressources. Elle a également examiné un échantillon de transactions (dossiers de retrait) afin d'évaluer le processus utilisé pour établir le paiement versé pour retirer des permis particuliers et pour s'assurer que ce paiement respectait les paramètres du Programme.

Contexte : valeur économique et valeur marchande

La vérification visait à déterminer si le Ministère avait ou non retiré des permis à des prix compatibles à l'optimisation des ressources. En général, dans un marché stable où l'offre est égale à la demande, la valeur marchande d'un permis évoque le revenu qu'il pourrait générer et correspond au concept de « valeur économique » dont il est question la section 3.2.1. La valeur économique est considérée comme la valeur actualisée nette du revenu que pourrait générer ce permis.

Lorsque l'offre est égale à la demande, ou même lorsque l'offre excède la demande (marché d'acheteurs), il pourrait sembler raisonnable que le paiement versé pour retirer un permis soit équivalent à la valeur économique du permis, calculée en fonction d'une valeur actualisée nette.

Aux termes de l'IAM, il fallait retirer un nombre important de permis particuliers (pour respecter les engagements envers les Premières nations), sur une courte période. Comme nous le mentionnions précédemment, plus de 470 entreprises de pêche (dont certaines possédaient plus d'un permis) ont été retirées par le Ministère sur une période d'environ 4 ans (du début de l'année 2000 au 31 mars 2004). Par ailleurs, d'autres permis ont été retirés en 2004-2005. La nécessité de retirer des permis découlait directement des engagements pris dans les ententes sur les pêches entre le MPO et les Premières nations. Le choix du moment était dicté par ces mêmes engagements.

Outre ce qui précède, il fallait retirer certains permis dans des zones situées à proximité des localités des Premières nations. Ce qui signifie que les régions ont dû retirer des permis d'exploitation à l'extérieur de ports d'attache particuliers et que le nombre de permis admissibles au programme de retrait dans une zone de pêche précise a diminué. Aux dires du personnel régional, l'exigence de retrait de permis dans les limites de ports d'attache précis a grandement influé sur les paiements versés pour le retrait des permis en vertu du programme.

Le contexte créé par le jugement *Marshall* a favorisé le développement d'un marché de vendeurs pour certaines espèces. Puisqu'il a fallu retirer beaucoup plus de permis qu'il y en aurait normalement eu sur le marché, le paiement demandé par certains pêcheurs excédait la valeur économique des permis qu'ils détenaient. Malgré cela, le Ministère devait tout de même poursuivre le processus de retrait des permis pour honorer ses obligations découlant des ententes sur les pêches.

C'est dans un tel contexte que les bureaux régionaux ont été contraints de retirer certains permis et que les questions liées à l'optimisation des ressources doivent être évaluées.

Éléments du PAP favorisant l'optimisation des ressources

Pour tenir compte du contexte créé par le jugement *Marshall* et des obligations du Ministère en vertu des ententes sur les pêches, le CCG conçu pour le PAP prévoyait une approche en deux volets pour veiller à ce qu'il y ait optimisation des ressources dans le cadre de toutes les transactions de retrait. Cette approche en deux volets nécessitait la participation de l'AC et des bureaux régionaux du MPO pour ce qui suit :

1. à l'administration centrale : l'établissement de limites de paiements pour le retrait des permis et l'adoption d'une directive exigeant que tout paiement excédant ces limites soit approuvé par le Comité de surveillance;
2. dans les bureaux régionaux : l'utilisation d'un processus d'évaluation (tel que défini dans le guide du PAP) des offres des pêcheurs et de comparaison des soumissions de même nature dans le but de retenir les offres les plus adéquates.

Chacun des volets de l'approche est discuté ci-dessous.

À l'administration centrale

Les limites de paiements pour le retrait des permis ont été fixées par le comité de surveillance. Ces limites de paiements visaient à fournir à l'AC un mécanisme de contrôle pour veiller à ce que les principes d'optimisation des ressources soient respectés dans les régions. La vérification a révélé que les régions respectaient généralement ces limites, mais par contre :

- qu'il y avait un manque de cohérence dans la façon d'établir ces limites à l'origine;
- qu'il n'y avait pas de limites de paiements pour tous les types de permis retirés.

La vérification a permis de noter que bien que certaines limites de paiements étaient fondées sur la valeur économique des permis en question, d'autres incluaient les paiements escomptés à la suite du jugement *Marshall*. Le manque de cohérence à l'égard de la méthode utilisée pour établir ces paiements a restreint l'utilisation que le Ministère pouvait faire de ces limites de paiements pour s'assurer de l'optimisation des ressources.

Des limites ont été établies pour la plupart des permis de pêche des principales espèces mais pas pour tous et aucune limite n'a été fixée pour pratiquement tous les permis de pêche des espèces secondaires. Dans la région du Québec, des permis de pêche de poissons de fond avec engins mobiles ont été retirés sans qu'aucune limite de prix n'ait été fixée par le comité de surveillance. Le personnel de la Région nous a dit avoir utilisé un programme antérieur de retrait de permis de pêche de poissons de fond pour fixer le maximum à 275 000 dollars. La région du Golfe a élaboré un tableau complet des paiements versés pour des permis secondaires. La valeur attribuée à certaines des espèces dépassait 50 000 dollars. Il n'était pas rare pour la région du Golfe de retirer à un pêcheur un ensemble de permis comportant jusqu'à cinq permis secondaires. Dans chacun des cas, la Région incluait la valeur des permis secondaires dans le calcul du montant maximal qu'elle était disposée à payer pour l'ensemble. Sans limites de paiements établies pour certaines espèces principales et secondaires, l'AC n'aurait pu contrôler adéquatement les paiements demandés pour le retrait de ces permis.

Le Ministère a adopté une directive selon laquelle tout paiement excédant les limites fixées par le comité de surveillance ne pourrait être accepté, à moins d'une approbation préalable par ce même comité. Cette directive a donné à l'AC un second mécanisme de contrôle pour assurer l'optimisation des ressources dans toute transaction de retrait. Elle a donné au Ministère un outil pour déceler les éventuelles hausses de paiement sur le marché et pour veiller à ce que toute hausse de paiement ayant été acceptée soit bien comprise, appuyée et approuvée. Elle a également permis à l'AC de contrôler les hausses de paiement et de prendre des décisions éclairées quant à savoir si ces hausses étaient pertinentes. Bien que la vérification ait permis de constater que plusieurs hausses de prix ont été approuvées par le comité de surveillance, et par la suite par le CEPHD, les paiements versés pour le retrait de permis qui excédaient les limites fixées à l'origine par le comité n'ont pas tous été approuvés par celui-ci.

Il incombait à l'AC de veiller à ce que les mécanismes mis en place pour déterminer l'optimisation des ressources fonctionnent comme prévu et soient exhaustifs et complets. Comme nous l'avons mentionné, la vérification a révélé que les mécanismes établis ne fonctionnaient pas tous comme prévu, ce qui a eu pour effet de réduire l'efficacité des mécanismes visant à assurer l'optimisation des ressources.

Dans les bureaux régionaux

L'établissement d'un processus d'évaluation solide était essentiel pour veiller à ce que les processus utilisés dans les régions appuient le principe d'optimisation des ressources. Les permis retirés n'ont pas tous été soumis aux mêmes conditions de marché. La vérification a révélé que dans certains cas, les paiements versés pour les permis respectaient leur valeur économique. Dans d'autres cas, les paiements excédaient les valeurs économiques, en partie en raison du contexte créé par le jugement *Marshall*. Ce fut le cas avec certains permis de pêche au homard. Le processus d'évaluation visait principalement à vérifier ce qui suit :

- que le paiement demandé par un pêcheur fasse l'objet d'une évaluation approfondie et appropriée;
- que le paiement demandé soit évalué comme il se doit et comparé à d'autres offres de même nature.

En effectuant une évaluation approfondie des offres soumises par les pêcheurs, en commençant par estimer la valeur économique des permis soumis au processus de retrait, il est possible d'établir une valeur de base qui sera prise en considération au moment de l'examen des soumissions. Lorsque le paiement de la soumission excède la valeur économique qui a été établie, d'autres facteurs doivent être pris en considération pour déterminer s'il faut donner suite au retrait. Les facteurs évalués incluaient notamment la disponibilité des autres soumissions de même nature, la proximité du port d'attache du pêcheur de la zone de pêche des Premières nations, le fait que l'acquisition permettrait au Ministère de respecter un engagement en souffrance envers une Première nation ou d'éviter un éventuel conflit avec ces dernières.

Le processus d'évaluation tel qu'il a été défini dans le guide du PAP a été jugé exhaustif. Il décrit l'utilisation d'une grille d'évaluation contenant différents facteurs dont doit tenir compte le comité d'examen des soumissions pour donner suite à leurs recommandations en matière d'optimisation des ressources. Le premier facteur à considérer était le revenu que le permis pourrait générer.

Les directives d'évaluation du guide du PAP, qui offrent un cadre pour veiller à ce que les régions retirent des ensembles de permis selon le principe d'optimisation des ressources, n'étaient pas respectées par toutes les régions. Par conséquent, le processus utilisé dans les régions pour optimiser les ressources n'est pas toujours évident. La région du Québec a fait preuve d'un processus d'évaluation exhaustive des soumissions. Les dossiers de cette région ont témoigné de la tenue d'une évaluation économique pour la plupart des permis retirés. Toutefois, le processus était restreint dans le cas des permis de pêche au homard, alors que la Région a opté pour une méthode de prix fixe plutôt que pour une méthode de calcul plus complète tenant compte des valeurs au débarquement. Le processus adopté permettait également de comparer les soumissions de même nature pour s'assurer de retenir les offres les plus appropriées.

Les processus de la région du Golfe ont été jugés tout aussi complets. Le processus d'évaluation utilisé tenait compte des valeurs au débarquement des cinq dernières années du pêcheur en question et appliquait un processus d'établissement des priorités pour inclure la proximité du port d'attache des pêcheurs aux collectivités des Premières nations. La Région a également comparé toutes les soumissions de même nature dans le but d'accepter l'offre la plus adéquate. Bien que la région du Golfe ait appliqué des prix fixes pour tous les permis secondaires retirés, il semble que la plupart de ces valeurs aient été établies après avoir été dûment prises en considération par la Direction des politiques et de l'économique.

Au moment de la vérification, les dossiers de retrait de la région des Maritimes contenaient peu de preuve documentaire de l'utilisation du processus d'évaluation pour retirer les permis. Par conséquent, il n'était pas toujours possible d'évaluer l'optimisation des ressources. Sans les pièces justificatives, il était difficile d'établir si la Région avait adopté un processus permettant de comparer et d'analyser comme il se doit les soumissions de même et de retenir les offres les plus adéquates. De plus, dans certains cas, les paiements versés pour le retrait d'un permis excédaient la limite approuvée par le comité de surveillance.

Bien que certains paiements versés pour le retrait de permis dans les régions du Golfe et du Québec excédaient la valeur économique des permis, le processus adopté pour évaluer les offres et pour les comparer les unes aux autres a favorisé l'optimisation des ressources (c'est-à-dire que les permis ont été retirés au meilleur prix possible à ce moment-là). On ne peut porter la même conclusion concernant la région des Maritimes en raison du peu de documents trouvés à ses dossiers au moment de la vérification. Une fois la vérification terminée, l'équipe de vérification a appris que les dossiers de retrait de permis étaient conservés dans les locaux commerciaux du courtier dont la Région avait retenu les services. La Région met ses dossiers à jour en ce moment et veillera à ce que tout document à l'appui de transactions futures soit versé à ces dossiers.

Conclusion

Le guide du PAP fournissait des éléments clés du cadre de contrôle de la gestion (CCG) en vue d'assurer l'optimisation des ressources pour toutes les transactions du Ministère. Le CCG faisait partie intégrante des fondements de la tenue cette vérification. Toutefois, la vérification a révélé que les composants du CCG n'avaient pas tous été observés, ce qui a eu pour effet de réduire l'efficacité du Programme d'assurer l'optimisation des ressources dans le cadre de toutes les transactions et de limiter l'équipe de vérification dans sa capacité de juger s'il y a eu optimisation des ressources.