

DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST CANADA

Rapport de vérification final

VÉRIFICATION DU PROGRAMME DE DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST

Septembre 2009

**Préparé par :
Samson & Associés**



TABLE DES MATIÈRES

I.	RÉSUMÉ	1
II.	RAPPORT DÉTAILLÉ	2
1.0	INTRODUCTION	2
2.0	OBJECTIFS, ÉTENDUE ET MÉTHODES	3
2.1	<i>OBJECTIFS ET ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION</i>	3
2.2	<i>MÉTHODES DE VÉRIFICATION</i>	3
2.3	<i>PRINCIPAUX RISQUES</i>	4
3.0	CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	5
3.1	<i>CONCEPTION DU PROGRAMME</i>	5
3.1.1	<i>STRUCTURE ORGANISATIONNELLE</i>	5
3.1.2	<i>INFORMATION FINANCIÈRE POUR LES FONDS DU PDEO</i>	6
3.1.3	<i>STRATÉGIE DE DIFFUSION DU PROGRAMME</i>	6
3.1.4	<i>PROCESSUS DE RENOUVELLEMENT DU PROGRAMME</i>	7
3.2	<i>ACTIVITÉS DU PROGRAMME</i>	7
3.2.1	<i>DATE DE DÉBUT DU PROJET ANTÉRIEURE À LA DATE DE SIGNATURE DE L'ENTENTE</i>	8
3.2.2	<i>DOCUMENTATION DES DOSSIERS ET DES DEMANDES REFUSÉES</i>	8
3.2.3	<i>CONFORMITÉ</i>	9
3.2.4	<i>CADRE DE VÉRIFICATION DES BÉNÉFICIAIRES</i>	10
3.2.5	<i>RAPPORT SUR LE RENDEMENT ET SURVEILLANCE DU RENDEMENT DU PDEO</i>	11
3.2.6	<i>RESSOURCES POUR L'EXÉCUTION EFFICACE DU PDEO</i>	12
3.3	EXAMEN ET ÉVALUATION	13
3.3.1	<i>VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION DU PROGRAMME</i>	13
3.4	CONCLUSION	14

I. RÉSUMÉ

Selon le plan triennal de vérification de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada pour 2008-2011, le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (PDEO) doit faire l'objet d'une vérification interne. Le cabinet Samson & Associés a été chargé par la Direction générale de la vérification, de l'évaluation et de la divulgation de réaliser une vérification interne du PDEO pour la période allant du 14 août 2003 au 31 mars 2008.

L'objectif de la vérification était de réaliser une vérification exhaustive de tous les aspects liés au cycle de vie du PDEO. Pour ce faire, les vérificateurs ont examiné les principaux processus et contrôles internes ainsi que la conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, aux modalités du PDEO ainsi qu'aux politiques du Conseil du Trésor en ce qui a trait à la conception du programme, aux activités du programme ainsi qu'à l'examen et l'évaluation.

Conception du programme : Le PDEO est un programme ancien qui existe depuis plus de 20 ans. Les types d'activités admissibles dans le cadre du PDEO ont augmenté de façon importante. Le Ministère devrait évaluer ses deux modèles d'exécution actuels pour déterminer si l'uniformisation est nécessaire. Selon les conclusions de l'évaluation du PDEO de 2008, le programme correspond aux priorités ministérielles et appuie les résultats stratégiques du Ministère. Les rapports financiers sont préparés à l'échelle du Ministère selon les résultats stratégiques, tandis que les informations supplémentaires sur les dépenses sont fournies à l'échelle du programme dans le Rapport ministériel sur le rendement (RMR).

Activités du programme : De façon générale, des contrôles adéquats sont en place pour l'approbation des projets et les demandes de remboursement. Les processus sont bien décrits et connus du personnel. Les documents d'analyse des projets sont généralement uniformes d'une région à l'autre. Le Portail de projets est un outil facilitant l'uniformisation des documents utilisés dans le processus de diligence requise, mais le Portail de projets nécessite encore des travaux de développement pour devenir un outil de gestion pleinement intégré. Les vérificateurs ont constaté que des améliorations sont nécessaires pour l'approbation de projets, la documentation des refus de projets, la politique de vérification des bénéficiaires et des contrôles sur les créiteurs à la fin de l'exercice.

Examen et évaluation : De nombreuses vérifications internes ont été effectuées sur divers aspects du cadre de gestion du Ministère. Toutefois, la présente vérification est la première vérification complète à porter sur le PDEO.

Conclusion : En dehors des occasions d'amélioration précisées dans le présent rapport de vérification, le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest a des processus généraux d'exécution, de fonctionnement et d'examen qui sont efficaces. Conformément aux normes de vérification de l'administration fédérale, suffisamment d'éléments probants ont été réunis pour mener à cette conclusion.

II. RAPPORT DÉTAILLÉ

1.0 INTRODUCTION

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada est un ministère établi en 1987 pour réduire la forte dépendance de l'Ouest canadien envers ses ressources naturelles. En vertu de la *Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien* (1988), le Ministère a le mandat de « promouvoir le développement et la diversification de l'économie de l'Ouest canadien et de faire valoir les intérêts de cette région lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'orientations, de programmes et d'opérations dans le cadre de la politique économique nationale ».

Le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (PDEO) est le principal instrument permettant au Ministère de relever les défis du développement économique ainsi que d'atteindre les objectifs ministériels et les résultats stratégiques qui consistent à stimuler l'activité économique dans les provinces de l'Ouest par des subventions et contributions. Grâce à des initiatives comme les ententes de partenariat pour le développement économique de l'Ouest, le PDEO permet au Ministère d'établir des partenariats avec différentes collectivités et divers groupes de l'industrie ainsi que de mettre en œuvre des initiatives fondées sur des projets qui ciblent des résultats stratégiques.

Les modalités du PDEO sont en vigueur du 14 août 2003 au 14 juillet 2009, et le Ministère a entamé le processus de renouvellement de ces modalités. Bien que le PDEO ait été évalué en octobre 2008, la présente vérification est la première vérification complète du programme. Après la fin du travail sur le terrain, le Ministère a renouvelé les modalités du PDEO.

Le plan de vérification triennal du Ministère pour 2008-2011, approuvé par le sous-ministre de DEO, comprend une vérification du PDEO. La vérification porte sur la période allant du 14 août 2003 au 31 mars 2008. Le plan de vérification définit les principaux points à vérifier afin de répondre aux attentes des partenaires internes et externes.

Pendant cette période, 2 870 projets ont été approuvés aux termes du PDEO, soit un financement total de 621 millions de dollars. Les fonds du PDEO sont affectés aux priorités déterminées par le Ministère. Le mécanisme de financement pour l'exécution du programme est un mélange de financement direct et de financement par l'exécution de programmes par des tiers.

L'exécution du PDEO se fait par le truchement de quatre bureaux régionaux situés à Vancouver en Colombie-Britannique, à Edmonton en Alberta, à Saskatoon en Saskatchewan et à Winnipeg au Manitoba. L'administration centrale du Ministère se trouve à Edmonton, et un bureau satellite offrant des services de représentation et de liaison est situé à Ottawa, en Ontario. La direction de chaque bureau régional et du bureau de liaison est assurée par un sous-ministre adjoint (SMA). Les SMA et la haute direction de l'administration centrale forment le comité exécutif.

2.0 OBJECTIFS, ÉTENDUE ET MÉTHODES

2.1 OBJECTIFS ET ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION

L'objectif de la vérification était de faire une vérification exhaustive de tous les aspects liés au cycle de vie du Programme de développement de l'économie de l'Ouest. Pour ce faire, les vérificateurs ont examiné les principaux processus et contrôles internes ainsi que la conformité à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, aux modalités du PDEO et aux politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor concernant les points suivants :

- **la conception du programme** : Examen des modalités du programme, examen des rapports financiers et sur le rendement dans le cadre du programme, examen et documentation des pouvoirs d'autorisation ainsi que des contrôles et des processus;
- **les activités du programme** : Examen des contrôles requis pour garantir la diligence requise; examen et approbation des demandes d'une façon complète et appropriée ainsi que fourniture d'évaluations persuasives fondées sur les documents pertinents pour appuyer les décisions d'autoriser l'aide financière. Examen des contrôles requis pour garantir une gestion responsable des fonds ainsi que pour veiller à ce que les ressources soient utilisées efficacement et à ce que les paiements et remboursements soient faits en temps utile.
- **l'examen et l'évaluation** : Examen des constatations des rapports de vérification et d'évaluation antérieurs et appréciation de l'état des mesures prises en conséquence.

La portée de la vérification a compris l'examen de toutes les activités liées au PDEO et à ses composants, y compris le cadre de contrôle de gestion en place à l'administration centrale et dans les quatre bureaux régionaux. Le bureau de liaison d'Ottawa a été exclu de la portée de la vérification, car il ne participe pas directement à l'exécution du PDEO.

2.2 MÉTHODES DE VÉRIFICATION

Conformément aux objectifs de la vérification et aux normes de vérification interne de l'administration fédérale, la vérification s'est effectué en trois étapes : planification, réalisation et présentation de l'information.

Pendant l'étape de planification, les vérificateurs ont effectué un examen exhaustif des documents fournis par le Ministère, des politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor pour avoir une compréhension générale du contexte juridique et politique ainsi que des processus en lien avec la portée de la vérification. Des entrevues préliminaires ont été effectuées auprès du personnel de la direction et des régions pour avoir une meilleure connaissance des contrôles et processus de gestion en place pour le PDEO ainsi que pour déterminer les principaux risques liés à l'exécution du programme.

Le but de l'étape de planification était d'élaborer un programme de vérification axé sur le risque qui sert de base pour la réalisation méthodique, efficace et rentable de la vérification ainsi que de base d'évaluation.

Pendant l'étape de la réalisation, l'équipe de vérification s'est rendue à l'administration centrale à Edmonton ainsi que dans les quatre bureaux régionaux conformément à la portée de la vérification. À partir de ces visites, l'équipe de vérification a sélectionné des documents, conduit des entrevues, examiné des dossiers de projets et informé la direction de ses constatations préliminaires.

Les constatations pour chaque secteur d'intérêt ont été résumées et reportées sur des listes de points saillants. Des listes de points saillants ont été préparées pour chaque région et pour l'administration centrale, puis regroupées pour correspondre aux constatations de la vérification pour l'ensemble du programme.

2.3 PRINCIPAUX RISQUES

La vérification du programme a été conçue pour tester les contrôles de la gestion visant à atténuer les principaux risques liés au PDEO, soit les suivants :

- les autorisations du PDEO ne sont pas renouvelées à temps et elles ne sont plus valides;
- les projets font l'objet d'un processus de diligence requise inadéquat;
- les critères d'admissibilité et l'évaluation par rapport aux critères manquent de clarté;
- des dépenses non admissibles sont financées;
- non-conformité aux politiques du Conseil du Trésor ou à la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- non-conformité avec les autorisations du Conseil du Trésor pour le PDEO.

3.0 CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les observations et les recommandations de la vérification, ainsi qu'une conclusion concernant les objectifs de la vérification, font l'objet de la présente section. Les constatations sont présentées pour les trois éléments du cycle de vie d'un programme de paiements de transfert, soit la conception du programme, les activités du programme ainsi que l'examen et l'évaluation.

3.1 CONCEPTION DU PROGRAMME

Selon les paragraphes 3.5 et 3.6 de la Politique sur les paiements de transfert, « le gouvernement s'engage à s'assurer que les paiements de transfert sont gérés de manière à respecter les principes de saine gestion et les niveaux les plus élevés d'intégrité, de transparence et de responsabilisation. De plus, le gouvernement est déterminé à s'assurer que les programmes de paiements de transfert sont conçus, mis en œuvre et gérés de façon équitable, accessible et efficace pour toutes les parties concernées ». Selon ces critères, les vérificateurs ont évalué la structure organisationnelle, le cadre d'exécution, le processus d'attribution des fonds, les modalités et la diffusion du programme.

De plus, et à la lumière du renouvellement prochain des modalités du PDEO, la vérification s'est concentrée sur la conception du programme. Le processus de renouvellement est considéré comme aussi important que la conception d'un programme de paiements de transfert. La direction doit se demander si le programme répond toujours au besoin pour lequel il a été mis en place et s'il correspond toujours aux objectifs stratégiques en constante évolution du Ministère.

3.1.1 STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

Le Ministère utilise une approche décentralisée pour l'exécution du PDEO. Chacune des quatre régions chargées de l'exécution du programme a un SMA et un directeur général des Opérations, qui sont responsables de l'exécution des projets régionaux du PDEO. Chaque région a évolué indépendamment, établissant ainsi des différences de structure pour résoudre les problèmes et satisfaire aux exigences de l'exécution locale du PDEO.

Le Ministère fonctionne selon deux principaux modèles organisationnels : un pour la Saskatchewan et un pour les trois autres régions. Le modèle de la Saskatchewan consiste d'agents d'évaluation de projets qui s'occupent de la gestion des projets du début à la fin. Dans les trois autres régions, les agents de projets s'occupent du démarrage du projet, puis, une fois le financement du projet autorisé, les agents de surveillance et de paiement s'occupent du dossier. En outre, la Saskatchewan n'a aucun système d'examen par les pairs pour vérifier la qualité du travail accompli par les agents de programmes, alors que c'est le cas dans les autres régions. En Saskatchewan, le risque lié à la piètre séparation des tâches est toutefois compensé par le fait que les agents de projets n'ont pas de pouvoir d'autorisation.

Le modèle de la Saskatchewan a été adopté comme projet pilote il y a quatre ans. Il est sans doute temps que le comité exécutif évalue le projet pilote et, soit approuve le modèle, soit le remplace par une structure d'exécution uniforme dans toutes les régions.

Recommandation n° 1 : Le comité exécutif devrait revoir ses deux modèles d'exécution et déterminer s'il faut uniformiser les structures d'exécution régionales dans tout le Ministère.

3.1.2 INFORMATION FINANCIÈRE POUR LES FONDS DU PDEO

L'information sur les crédits votés pour les subventions et les contributions est fournie dans le Rapport ministériel sur le rendement (RMR) à l'échelle du Ministère. L'information sur les dépenses est fournie par résultat stratégique dans le RMR et par programme dans un tableau annexé au RMR.

Nos entrevues ont toutefois révélé un écart dans les fonds à l'échelle du Ministère pour les exercices de 2003-2004 à 2007-2008. Les écarts étaient minimes pour les fonds de base, à l'exception de l'exercice 2005-2006, où nous avons constaté des dépenses excédentaires de 1,6 million de dollars selon le RMR de 2005-2006 (ces dépenses excédentaires concernent uniquement le programme; les crédits pour les subventions et contributions présentaient dans l'ensemble un surplus).

Le service des Finances de l'administration centrale prépare un historique qui fait le suivi des modifications au financement par région tout au long de l'exercice. Les dépenses sont gérées d'une manière qui exploite au maximum les dépenses pour tous les programmes compris dans les crédits approuvés par le Conseil du Trésor. Le service des Finances fournit l'information financière au comité exécutif sur une base périodique à l'échelle du Ministère, mais aucun détail n'est fourni à l'échelle du programme.

La présentation de l'information est effectuée selon l'Architecture des activités de programme de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada; les dépenses du PDEO correspondent aux résultats stratégiques du Ministère conformément à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

3.1.3 STRATÉGIE DE DIFFUSION DU PROGRAMME

Nous avons constaté que la diffusion du programme s'effectue principalement par le site Web ministériel, les centres d'affaires, les partenaires du réseau, d'autres petits partenaires et d'autres ordres de gouvernement. Ces partenariats permettent aussi au Ministère de partager avec d'autres les coûts d'initiatives qui correspondent aux besoins et aux possibilités des régions. Par exemple, les ententes de partenariat pour le développement économique de l'Ouest (EPDEO) sont des engagements pluriannuels de financement pour renforcer l'activité économique et améliorer la qualité de vie au sein des collectivités de l'Ouest. Les coûts des EPDEO sont partagés également avec chacune des quatre provinces de l'Ouest, un montant total de 200 millions de dollars étant attribués à des initiatives considérées comme des priorités fédérales et provinciales.

Le site Web ministériel offre de très bons renseignements sur le PDEO. Par exemple, il répond aux questions suivantes : Qu'est-ce que le Programme de diversification de l'économie de

l'Ouest? Quels sont les objectifs du PDEO? Qui est admissible? Quelles sont les activités financées par le PDEO? Quelles sont les dépenses admissibles? Comment présenter une demande?

Étant donné la nature ciblée du PDEO, le Ministère semble avoir bien établi des liens avec les bénéficiaires potentiels. Dans la conception actuelle du programme, la stratégie de diffusion semble appropriée.

3.1.4 PROCESSUS DE RENOUVELLEMENT DU PROGRAMME

Le processus de renouvellement du programme a été informel, mais il a réuni les principaux intervenants ministériels. Le service des Programmes ministériels, en qualité de champion du renouvellement, a fait un exposé sur le renouvellement du PDEO au comité exécutif en juin 2008. À la réunion, le comité exécutif a pris la décision de renouveler sans modification l'autorisation du PDEO. C'était là la seule possibilité offerte au comité exécutif selon l'exposé.

Le Ministère a été en mesure de se fonder sur l'évaluation du PDEO d'octobre 2008 pour évaluer la pertinence et les répercussions continues du programme. Selon les conclusions de l'évaluation, le PDEO correspond bien aux priorités du Ministère et de l'administration fédérale. Selon l'évaluation, les retombées du PDEO contribuent d'une façon ou d'une autre aux trois résultats stratégiques du Ministère. En outre, l'évaluation contient une recommandation au Ministère de préserver la souplesse actuelle du PDEO.

3.2 ACTIVITÉS DU PROGRAMME

Les modalités approuvées forment la base des activités d'un programme de paiements de transfert. Ce sont les modalités qui fixent les critères d'admissibilité, le fondement pour l'approbation des demandes, les indicateurs de mesure du rendement, les mécanismes de présentation de l'information ainsi que la diffusion, la transparence et l'équité du programme. L'exécution adéquate d'un important programme de contributions exige que les ressources aient les compétences et l'expertise (formation) nécessaires, que les outils adéquats soient fournis afin de gérer efficacement des projets et que des processus (approbation, décision, séparation des tâches) et des procédures (visites sur place, comités, rapports de suivi) d'exécution efficaces soient mis en place.

De plus, la Politique sur les paiements de transfert fixe les exigences concernant la façon de gérer les fonds publics et d'en garantir la gérance.

Grâce aux entrevues et à l'examen des dossiers, nous avons constaté que les ententes de contribution correspondent bien aux modalités approuvées ainsi qu'aux exigences de la politique du Conseil du Trésor.

Nous avons également constaté que le processus de sélection et d'approbation des projets est bien structuré et documenté. Le processus comprend des réunions régionales du comité des subventions et contributions pendant tout le cycle d'approbation, à l'exception du Manitoba qui a

adopté un processus consultatif. Des procédures adéquates sont en place, et de la formation permet de veiller à ce que le processus d'examen et d'approbation soit soumis à des contrôles d'application adéquats.

3.2.1 DATE DE DÉBUT DU PROJET ANTÉRIEURE À LA DATE DE SIGNATURE DE L'ENTENTE

Selon le paragraphe 8.2.5 du Guide sur les subventions et contributions (en vigueur jusqu'au 1^{er} octobre 2008) du Conseil du Trésor, les parties doivent signer une entente écrite avant la date de début du projet et, ce qui est plus important encore, avant que des dépenses admissibles soient engagées. Toutefois, nous avons constaté que dans un pourcentage élevé des cas (82 %), la date de début du projet était antérieure à la date de signature de l'entente. Notre examen des dossiers a révélé que 77 des 94 ententes de contribution examinées ont une date de début antérieure à la date de signature, et que des dépenses pour les projets ont été engagées de 68 jours à deux ans avant la signature de l'entente.

La principale cause du début d'un projet avant la signature de l'entente, comme l'ont fait remarquer les directeurs de programme, est le très long processus d'approbation. Ils ont souligné que la conséquence du très long processus d'approbation des projets a mené le Ministère à publier le 31 mars 2006 une politique sur la date de début d'un projet qui exige une explication pour le début hâtif d'un projet. Cependant, la politique n'a pas réduit les occurrences de date de début antérieure à la date de signature de l'entente. En fait, 22 des 25 dossiers examinés (88 %) après la publication de la politique avaient une date de début antérieure à la date de signature de l'entente. Pendant toute la période faisant l'objet de la vérification, c'est après la publication de la politique que le pourcentage est le plus élevé (88 % par rapport à 82 %). La politique de mars 2006 envisage une date de début hâtive dans des cas exceptionnels, et souligne que, dans la mesure du possible, la signature de l'entente de contribution devrait avoir lieu avant le début du projet.

Notre examen des dossiers a révélé que les exceptions sont toutes bien documentées; toutefois quand 82 % des projets commencent avant la date de signature de l'entente de contribution, il est impossible de les considérer comme des exceptions. Bien que la pratique ne contrevienne pas à la politique du Conseil du Trésor, elle est incohérente avec le principe établi dans la politique ministérielle de 2006 qui envisageait ces cas comme exceptionnels.

Recommandation n° 2 : Le Ministère devrait évaluer le risque lié à la pratique courante d'avoir un haut taux de dates de début antérieures à la signature des ententes et prendre les mesures nécessaires pour réduire ce risque en réglant le problème à la source.

3.2.2 DOCUMENTATION DES DOSSIERS ET DES DEMANDES REFUSÉES

Si, de façon générale, les dossiers ont bien été tenus, nous avons constaté plusieurs cas de duplication de documents dans les dossiers des projets. Bien qu'il soit important d'avoir toute l'information dans le dossier, trop de documents peuvent rendre inefficaces la recherche de renseignements et le classement. L'équipe de vérification a constaté qu'une liste de contrôle du contenu de dossier a été conçue par l'administration centrale, mais qu'aucune politique ni procédure ne déterminent la quantité et la qualité des documents requis dans les dossiers; en

outre, les superviseurs ne surveillent pas la documentation des dossiers. Cette lacune fait en sorte que les pratiques de documentation sont variables et incohérentes.

Nous avons aussi constaté un manque de documentation et de piste de vérification appuyant la raison du refus des demandes. Selon le cadre de contrôle interne des subventions et contributions du Ministère, tous les demandeurs dont la demande a été refusée doivent être avisés par écrit. Des lettres de décision ont été constatées dans une minorité des cas et le niveau de documentation constaté dans les dossiers des demandes refusées n'était pas uniforme. De plus, aucun rapport n'est rédigé sur les demandes refusées, comme le taux de refus, les raisons du refus et la comparaison avec les autres régions ou les exercices précédents. Le manque de documentation adéquate aboutit à de l'information informelle et augmente le risque que la gestion n'obtienne pas une information exacte et complète.

En outre, le Portail de projets est inefficace pour la gestion documentaire, car les documents signés ne sont pas numérisés dans le système, ce qui oblige à retrouver le document papier pour valider les ententes et les modifications.

Recommandation n° 3 : Le Ministère devrait élaborer des normes minimales de documentation et de communication pour les demandes refusées.

3.2.3 CONFORMITÉ

La délégation des pouvoirs de signer des documents financiers (tableau des pouvoirs délégués de signature des documents financiers) a été approuvée pour tous les programmes ministériels financés par les budgets régionaux, précisant les pouvoirs de chaque niveau de l'organisme. Depuis quelques années cependant, le ministre signe tous les dossiers d'approbation de projet (DAP) avant qu'un projet ne soit autorisé. Par conséquent, dans les faits, toutes les demandes de projets doivent être approuvées au niveau du ministre.

Nous avons constaté que les crédateurs à la fin de l'exercice (CAFE) établis pour le versement des contributions ne sont pas uniformes dans les régions. Dans plusieurs cas, une documentation adéquate n'était pas disponible pour appuyer le fait que les CAFE ont été fixés conformément à la politique ministérielle. Au 1^{er} mars 2009, des soldes de CAFE indiquent que les crédateurs ont plus de 11 mois. Dans une région, des rajustements de 586 000 dollars ont été faits pour les soldes de CAFE en 2008-2009. Si les soldes de CAFE sont surévalués à la fin de l'exercice et nécessitent par conséquent un ajustement, les fonds sont perdus pour le Ministère, alors qu'ils auraient pu être réaffectés au financement d'autres projets admissibles avant la fin de l'exercice.

Le Ministère a des contributions remboursables qui s'élèvent à plus de 24 millions de dollars; étant donné que depuis 1995 il a accordé un nombre limité de contributions remboursables, beaucoup des débiteurs ont au moins 14 ans. Un suivi est fait pour ces crédateurs et des ententes de remboursement sont surveillées dans les régions. L'état de certains de ces débiteurs n'est pas clair et doit être déterminé. Nous avons constaté que des projets sont inactifs depuis plus de sept ans. Les contributions remboursables feront l'objet d'une vérification interne distincte sur les débiteurs d'ici la fin de 2009-2010.

Un échantillon des 97 dossiers de projet du PDEO a révélé un taux d'erreur ou d'omission d'environ 9 % (9 des 97 dossiers de projet examinés) pour un total de 11 erreurs. Le taux exclut le problème de la date de début (voir section 3.2.1), qui est présent dans la majorité des dossiers. Dans l'échantillon, nous avons constaté ce qui suit :

- dans deux dossiers différents, le paiement d'une facture s'est fait avant la date de début (non-conformité);
- dans un cas, une avance a été faite au lieu d'un remboursement ou de l'établissement d'un CAFE (plus de 90 % des fonds);
- dans trois dossiers distincts, la documentation à l'appui était insuffisante;
- un paiement a eu lieu sans documentation adéquate du dossier;
- trois cas de non-conformité au processus d'examen des demandes de remboursement;
- un cas de rapport de diligence requise sans approbation, mais le dossier d'approbation du projet contenait toutes les signatures requises.

Les types d'erreurs pourraient être diminués en augmentant la formation financière des agents de projets et des gestionnaires et en exerçant une surveillance adéquate par le service des Finances du Ministère pour que les politiques et les procédures financières soient respectées. Les employés ont reçu des documents de formation pour le Portail de projets et la gestion de projets, mais très peu de formation a été offerte sur la gestion financière.

Recommandation n° 4 : Le service des Finances du Ministère doit vérifier que les soldes de CAFE sont établis conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux procédures ministérielles.

Recommandation n° 5 : Le service des Finances du Ministère devrait envisager d'améliorer la formation en gestion financière des agents de projets et des gestionnaires ainsi que sa surveillance des dossiers de projets pour les principales caractéristiques de conformité.

3.2.4 CADRE DE VÉRIFICATION DES BÉNÉFICIAIRES

Le cadre de vérification des contributions ou des bénéficiaires est documenté dans le Cadre de vérification axé sur les risques (CVAR) du 15 juin 2003. Il décrit clairement les responsabilités de la vérification régionale, les critères de risque ainsi que la portée et les normes de la vérification. En mars 2004, le Ministère a mis à jour sa politique de vérification des bénéficiaires.

Les régions font une évaluation du risque pour chaque projet. Les projets dont le risque est jugé élevé font l'objet d'une vérification des demandes de remboursement des bénéficiaires. Les projets dont le risque est jugé modéré ou faible sont regroupés, et l'administration centrale en sélectionne un échantillon qui fera l'objet d'une vérification des demandes de remboursement des bénéficiaires. L'administration centrale fait un effort réel pour que l'échantillon soit raisonnablement représentatif des diverses régions.

Le processus d'échantillonnage ne tient pas compte des recommandations du Groupe d'experts indépendant concernant l'exigence pour les ministères d'envisager une méthode de vérification unique des bénéficiaires. Selon les constatations faites pendant l'examen de dossiers de projets, certains bénéficiaires reçoivent des fonds de plus d'une source (administrations fédérale, provinciale, municipale). Aucun élément probant ne porte à croire que la collaboration avec d'autres administrations ou ministères n'a pas été prise en considération pour satisfaire à l'exigence de la méthode de vérification unique des bénéficiaires. La direction devrait examiner sa politique de vérification des bénéficiaires à la lumière du rapport du Groupe d'experts indépendant et de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor, qui ont tous deux été publiés depuis la dernière mise à jour de la politique ministérielle en 2004.

Les échantillons pour la vérification sont envoyés aux régions pour l'organisation de la collaboration avec Services de vérification Canada (SVC), car les vérifications des contributions sont toutes confiées à SVC dans le cadre d'un protocole d'entente. Les vérifications ne sont pas réalisées rapidement : par exemple, en Colombie-Britannique, il y a actuellement un arriéré de plus de deux ans. En outre, le Ministère n'a jamais comparé le coût des vérifications par SVC à celui qu'il obtiendrait par un processus de soumission concurrentielle.

Selon les rapports de vérification examinés, les vérificateurs ont rédigé une opinion sur la conformité aux modalités des ententes de contribution; cependant, l'opinion fournie vise les demandes de remboursement individuellement au lieu du bénéficiaire ou du projet entier. En guise de contrôle compensatoire, les agents de surveillance et de paiement font un examen minutieux des demandes de remboursement, puis font tous les rapprochements pour l'ensemble d'un projet. La direction devrait consacrer une partie de l'examen du cadre de vérification des bénéficiaires à déterminer si les vérifications et les évaluations des demandes de remboursement des bénéficiaires effectuées par les agents de surveillance et de paiement sont des contrôles complémentaires ou redondants.

Un journal de vérification est conservé à l'administration centrale; toutefois, il existe un flou quant à la personne responsable, à l'administration centrale, d'assurer le suivi des résultats ou le suivi avec les régions sur les problèmes décelés lors des vérifications des demandes de remboursement des bénéficiaires.

On n'a constaté aucun élément probant voulant que le processus de gestion exige de faire un sommaire et un examen des constatations de vérification à l'échelle ministérielle, ni que les leçons tirées et les changements en découlant sont communiqués dans les régions et pris en considération pour la formation.

Recommandation n° 6 : Le Ministère devrait revoir sa politique de 2004 sur la vérification des bénéficiaires à la lumière de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et du rapport du Groupe d'experts indépendant.

Recommandation n° 7 : Le Ministère devrait réévaluer le protocole d'entente avec Services de vérification Canada afin d'optimiser les ressources et d'assurer un service en temps utile.

3.2.5 RAPPORT SUR LE RENDEMENT ET SURVEILLANCE DU RENDEMENT DU PDEO

Le PDEO est le programme principal par lequel le Ministère fait des investissements stratégiques dans des initiatives qui améliorent et renforcent l'économie de l'Ouest canadien. Le PDEO est de plus en plus utilisé pour la collaboration avec des tiers; il est conçu pour répondre aux priorités économiques.

Selon les modalités actuelles du programme, les critères d'admissibilité sont très larges. Cela présente des avantages pour la direction, puisqu'elle peut ainsi répondre aux nombreux besoins de l'Ouest canadien par l'entremise du PDEO. En ce qui a trait au rapport sur le rendement, nous avons constaté que les objectifs du programme sont formulés en termes de dépenses de ressources, d'activités entreprises et du nombre de projets approuvés (résultats) plutôt qu'en termes de résultats (à court terme, à moyen terme et à long terme). Actuellement, la haute direction obtient seulement des rapports périodiques sur le rendement par rapport aux résultats stratégiques du Ministère, et non par rapport aux objectifs et aux résultats du PDEO. Cette façon de faire n'est pas étonnante, étant donné que le PDEO contribue aux trois résultats stratégiques du Ministère et représente environ 70 % du budget principal de subventions et contributions du Ministère.

Cependant, la direction devrait recueillir des données quantitatives et qualitatives pour surveiller le rendement du programme, au lieu de surveiller uniquement le rendement du Ministère. Des rapports non financiers (sur les résultats) sont préparés par l'Architecture des activités de programme à tous les niveaux, mais aucun rapport (hormis sur les dépenses du programme) n'est fait sur l'atteinte des objectifs du PDEO.

Par conséquent, la direction ne dispose peut-être pas de l'information adéquate sur le programme pour appuyer le processus décisionnel (sur les améliorations, le renouvellement du programme, etc.). Actuellement, la direction peut uniquement s'appuyer sur les évaluations quinquennales visant la pertinence, la rentabilité et le succès du programme.

Recommandation n° 8 : Le directeur exécutif de la Politique, de la Planification et du Rendement doit évaluer si le cadre de surveillance du rendement du PDEO est adéquat pour la production de rapports sur les résultats par rapport aux objectifs du programme.

3.2.6 RESSOURCES POUR L'EXÉCUTION EFFICACE DU PDEO

De façon générale, nous avons constaté que les agents de projets de toutes les régions ont les ressources, les compétences et la formation nécessaires pour l'exécution appropriée de la plupart des projets. Cependant, dans le cas de projets vastes et complexes, une meilleure expertise et un processus de gestion de projets complexes sont nécessaires. Lorsque cela s'avère nécessaire, les agents d'évaluation du PDEO font appel à des experts externes pour des conseils sur les projets vastes ou complexes.

Le principal outil pour gérer et garantir la diligence requise dans tous les aspects des projets du PDEO est un système maison appelé Portail de projets. Le système est devenu un système de gestion de l'information pour tout le cycle de vie des projets. Le Portail de projets fournit de très

bons modèles de documents, mais il n'est pas encore un outil de gestion de projets entièrement intégré. L'incapacité du Portail de projets d'assurer l'ensemble de la gestion de projets a fait en sorte que les régions ont créé leur propre contrôle des stocks pour les projets maîtres à partir d'une feuille de calcul Excel.

De plus, le Portail de projets ne contient pas les documents les plus récents ni les documents signés. De ce fait, il fournit une documentation incomplète. La tenue de systèmes maison par les agents et les régions augmente le risque de répétition de l'information et d'erreurs dans les différentes bases de données, en plus de ne donner aucune information immédiate pour la prise de décisions.

Recommandation n° 9 : Le Ministère doit examiner les besoins opérationnels des utilisateurs pour vérifier si le Portail de projets répond à ces besoins. Le Ministère devrait tout spécialement prendre les mesures nécessaires pour augmenter les fonctions du Portail de projets afin que les agents de projets n'aient pas à créer et à dépendre de systèmes supplémentaires (p. ex. feuilles de calcul).

3.3 EXAMEN ET ÉVALUATION

Le sous-ministre doit réaliser des vérifications ou des examens pour déterminer si les exigences de la Politique sur les paiements de transfert et des directives connexes ont été respectées, pour vérifier que les mesures correctives sont prises ainsi que pour préparer adéquatement les rapports sur les résultats obtenus.

3.3.1 VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION DU PROGRAMME

Le Cadre de vérification fondé sur les risques (CVFR) du 15 juin 2003 conçu pour le PDEO décrit la différence entre la gestion et la surveillance continues du programme ainsi que le rôle de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE), chargée de la fonction de vérification interne. La surveillance continue et la vérification de projets des transferts couverts par ce CVFR sont effectuées par la direction du PDEO, tandis que la réalisation des vérifications périodiques relatives aux contrôles internes des systèmes et processus de contribution relève de la vérification interne. Dans les cas exceptionnels, ou lorsque cela lui est demandé, la DGVE peut participer à la vérification des livres et des dossiers de projets ainsi que des activités des bénéficiaires sur la base d'un échantillon, mais la direction du programme est responsable au premier titre de la vérification des bénéficiaires conformément à la Politique sur les paiements de transfert. Plus particulièrement, le CVFR présente les responsabilités de la vérification interne du ministère comme suit : « Pour ce qui concerne les vérifications du PDEO en particulier, la DGVE, au nom du sous-ministre, gère et coordonne le processus de vérification du programme. La DGVE est chargée de la vérification générale du programme en ce qui a trait à la politique de gestion, aux pratiques et aux contrôles de tous les programmes de transfert; elle contribue aussi à s'assurer que le Ministère respecte la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. La DGVE n'est pas normalement responsable du contrôle ou de la vérification des projets pris individuellement ni des demandes de remboursement ».

La présente vérification est la première vérification complète du PDEO. Depuis 2003, nous avons vu plusieurs vérifications des paiements de transfert pour l'ensemble du Ministère, mais aucune n'a porté précisément sur le PDEO. D'autres vérifications ont été effectuées sur le cadre de contrôle de gestion des subventions et contributions pour DEO, comme les suivantes :

- en juillet 2006, la vérification interne a publié un rapport sur la vérification de la gestion financière des subventions et des contributions;
- en juillet 2006, la vérification interne a également effectué la vérification portant sur les paiements de transfert;
- en juillet 2007, la vérification de l'administration des subventions et des contributions a été effectuée;
- en septembre 2008, la Direction générale de la vérification, de l'évaluation et de la divulgation a effectué la vérification des contrôles de gestion financière.

Chacune de ces vérifications contient un échantillon représentatif des projets du PDEO ou porte sur des processus qui s'appliquent aux projets du PDEO.

Nous avons également constaté qu'aucun des rapports de vérification ne porte sur la question de la mesure du rendement du PDEO. En ce qui a trait à l'évaluation du programme, elle semble très complète et elle fournit une couverture adéquate du programme, bien que les mesures visant la modification du programme soient principalement axées sur le renouvellement et non sur l'amélioration de l'exécution du programme. Le PDEO a été évalué très récemment, c'est-à-dire en octobre 2008.

3.4 CONCLUSION

En dehors des occasions d'amélioration précisées dans le présent rapport de vérification, le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest a des processus généraux d'exécution, de fonctionnement et d'examen qui sont efficaces. Conformément aux normes de vérification de l'administration fédérale, suffisamment d'éléments probants ont été réunis pour mener à cette conclusion.