



Agriculture and
Agri-Food Canada

Agriculture et
Agroalimentaire Canada



Vérification du Fonds Agri-flexibilité

Bureau de la vérification et de l'évaluation

Rapport final

Janvier 2011

Le Comité de vérification d'AAC a recommandé que le sous-ministre approuve le présent rapport de vérification le 27 janvier 2011.

Afin d'obtenir de plus amples renseignements sur le Bureau de la vérification et de l'évaluation, veuillez consulter le site :

http://www.agr.gc.ca/aud_eval

Autorisation de reproduction.

Sélectionner et insérer l'avis de permission de reproduire appropriée.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2011

N° de catégorie : A22-533/2011F-PDF

ISBN : 978-1-100-97233-6

N° AAC : 11448F

Aussi offert en anglais sous le titre : « Audit of the Agricultural Flexibility Fund »

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
SOMMAIRE	1
1.0 INTRODUCTION	3
1.1 CONTEXTE	3
1.2 OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION	5
1.3 PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	5
1.4 APPROCHE DE LA VÉRIFICATION	5
1.5 CONCLUSION	6
1.6 ÉNONCÉ D'ASSURANCE	6
2.0 OBSERVATIONS DÉTAILLÉES, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION	8
2.1 GOUVERNANCE	8
2.2 GESTION DES RISQUES	9
2.3 CADRE DE CONTRÔLE	11
2.3.1 Paiements du PAE 2009-2010	11
2.3.2 Sélection des projets ou des initiatives	13
ANNEXE A CRITÈRES DE VÉRIFICATION	15

SOMMAIRE

Une « vérification d'un programme en voie de développement » du Fonds Agri-flexibilité (FAF) devait initialement être effectuée en 2010-2011, en conformité avec le Plan de vérification axé sur les risques 2009-2012. Avec l'assentiment du Comité de vérification du Ministère, il a été devancé à 2009-2010, compte tenu de l'intérêt que porte la vérificatrice générale aux initiatives du Plan d'action économique (PAE).

Le gouvernement du Canada a annoncé le FAF dans le Budget 2009 et y a affecté un financement de 500 millions de dollars échelonnés sur cinq ans : 190 millions de dollars du Budget 2009 échelonnés sur deux ans, le solde devant être financé à même les ressources existantes d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC). Le Budget 2009 précisait ceci au sujet du FAF : « Afin d'aider le secteur à s'adapter aux pressions et à devenir plus concurrentiel, ce programme financera des initiatives dans des domaines autres que la gestion des risques d'entreprise, par exemple en vue de réduire les coûts de production, d'améliorer la durabilité environnementale, de promouvoir l'innovation et de relever les défis liés aux marchés. »

Le FAF est un programme complexe composé de nombreuses initiatives dont la gestion et la prestation sont assumées par plusieurs directions générales d'AAC : la Direction générale des politiques stratégiques (DGPS) est responsable de négocier les ententes avec les provinces et les territoires; la Direction générale des programmes financiers pour l'agriculture (DGPFA) est responsable des initiatives relevant uniquement du gouvernement fédéral dirigées par l'industrie, dont l'Initiative Agri-transformation (IAT); et la Direction générale des services à l'industrie et aux marchés (DGSIM) dirige l'Initiative de la promotion de la marque Canada (IPMC).

L'objectif de la vérification était de donner la garantie que les cadres de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle sont adéquats pendant les premiers stades du cycle de vie du FAF afin de fournir une attente raisonnable que les fonds seront utilisés aux fins prévues et que les résultats attendus seront atteints.

Les critères de vérification ont été tirés :

- des critères de vérification des subventions et contributions élaborés afin d'être utilisés pour la vérification interne d'AAC;
- des secteurs potentiels de risques des programmes du PAE déterminés par le Bureau du contrôleur général du Canada (BCG) et par le Bureau du vérificateur général (BVG);
- des secteurs d'intérêt élaborés par le BVG pour sa vérification des programmes du PAE prévue au début de 2010; et
- du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et des contrôles fondamentaux afférents liés à la gouvernance, à la gestion des risques, à la gerance ainsi qu'aux résultats et au rendement.

La plupart des éléments attendus des cadres de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle du FAF étaient bien en place et fonctionnaient adéquatement. Les rôles et les

responsabilités étaient clairs, un comité de niveau supérieur composé de directeurs généraux a fourni une surveillance appropriée, les principaux risques ont été déterminés et des contrôles ont été mis en œuvre afin d'atténuer les risques évalués, des modèles conformes aux conditions approuvées ont été utilisés pour évaluer les projets et les accords de financement étaient généralement complets et conformes aux conditions du programme. Les processus de collecte et de surveillance de l'information concernant la mise en œuvre du FAF (requis pour que des mesures correctives puissent être prises le cas échéant) sont toujours en cours d'élaboration et de mise en œuvre.

Un certain nombre de possibilités d'amélioration ont été relevées, notamment :

- instaurer un processus de réévaluation périodique des risques du programme FAF et de l'efficacité des mesures d'atténuation;
- déterminer les leçons qui peuvent être apprises concernant des façons de faire différentes la prochaine fois qu'un nouveau programme complexe devra être mis en œuvre rapidement; et
- assurer que toutes les recommandations de financement du FAF sont adéquatement documentées, ce qui comprend la preuve que tous les examens techniques requis ont été effectués et que toutes les préoccupations découlant de l'examen technique ont été prises en considération.

1.0 INTRODUCTION

1.1 CONTEXTE

À l'occasion du Budget 2009, le gouvernement du Canada a annoncé le Fonds Agri-flexibilité (FAF) comme s'inscrivant dans le Plan d'action économique du Canada (PAE). Il a annoncé un financement de 500 millions de dollars en faveur du secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels (190 millions de dollars en nouveaux fonds et 310 millions en fonds réaffectés d'autres initiatives) échelonnés entre 2009-2010 et 2013-2014. Le financement servira à soutenir les initiatives dans trois secteurs de priorités clés :

- investissements en vue d'aider à réduire les coûts de production ou d'améliorer la durabilité de l'environnement pour le secteur;
- investissements dans l'innovation de la chaîne de valeur ou dans l'adaptation sectorielle; et
- investissements en vue de saisir les occasions et les défis nouveaux pour le secteur.

Ces initiatives appuieront directement les résultats stratégiques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) :

- un secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels respectueux de l'environnement;
- un secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels compétitif qui gère les risques de manière proactive; et
- un secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels innovateur.

Le FAF comporte plusieurs composantes importantes, chacune étant exécutée de manière quelque peu différente :

- **Initiatives relevant uniquement du gouvernement fédéral**
 - **Initiatives dirigées par l'industrie.** Les contributions sont administrées principalement par la Division de l'adaptation de la Direction générale des programmes financiers pour l'agriculture (DGPFA). La Division des biocarburants et des débouchés connexes, une autre division de la DGPFA, est responsable de l'administration de l'IAT.
 - **Initiative de la promotion de la marque Canada.** La Direction générale des services à l'industrie et aux marchés (DGSIM) dirige l'initiative avec l'aide de la Direction générale des communications et des consultations. Jusqu'à 32 millions de dollars sont offerts sur cinq ans afin de promouvoir l'utilisation des produits agricoles canadiens dans les pays étrangers. Il a été décidé que les efforts seront concentrés sur le Japon, le Mexique et la Corée du Sud. Le bœuf, le porc, le canola, les fruits de mer et les céréales du Canada seront les principaux produits privilégiés.

- **Initiatives dont les frais sont partagés avec les provinces et les territoires (frais partagés P/T).** La Direction générale des politiques stratégiques (DGPS) d'AAC est responsable des négociations avec les provinces et les territoires. Une équipe de travail bilatérale participe à l'évaluation des propositions de projets. Une fois qu'un accord est signé, le Centre d'excellence des programmes (CEP) de la DGPFA est responsable de l'administration de celui-ci.

La DGPFA assume la responsabilité générale de l'administration de la structure de gouvernance interne ainsi que de la coordination de l'évaluation des propositions, de la surveillance, de la présentation des rapports et de la mesure du rendement de manière uniforme. Les initiatives Agri-flexibilité à frais partagés sont gérées par les Comités de gestion bilatérale en conformité avec les modalités des accords. Habituellement, le coprésident fédéral de chaque comité est le directeur régional d'AAC de la province ou du territoire visé.

Un comité d'examen interne des directeurs généraux (le Comité des DG responsables d'Agri-flexibilité) de la DGPFA, de la DGSIM, de la DGPS, de la Direction générale de la gestion intégrée (DGGI) et de la Direction générale des services agroenvironnementaux (DGSA) assume les responsabilités suivantes :

- examiner les propositions de financement en fonction des critères d'admissibilité du programme;
- formuler des recommandations quant à l'approbation ou au rejet des propositions;
- superviser la structure de gouvernance interne;
- s'assurer que les rôles et les responsabilités liés à l'administration des accords de contribution et à la prestation du programme soient clairement répartis au sein d'AAC;
- surveiller la gestion financière du fonds; et
- coordonner la mesure du rendement et la présentation des rapports.

Les recommandations du Comité des DG responsables d'Agri-flexibilité sont transmises pour approbation au Conseil des politiques, des programmes et des résultats (CPPR) ou au Conseil de la gestion horizontale (CGH). Dans des circonstances normales, les recommandations seraient transmises au CPPR, mais puisque celui-ci se réunit seulement aux deux semaines, le CGH, qui est composé des mêmes membres, mais présidé par une personne différente, est également utilisé à cette fin pour de ne pas créer de retards dans le processus d'approbation.

Les recommandations pour approbation sont acheminées au sous-ministre, qui les transmet ensuite au ministre afin qu'elles soient approuvées. Une approbation du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) est nécessaire pour toutes les initiatives dont la valeur est supérieure à 20 millions de dollars. L'IAT et l'IPMC ont obtenu l'approbation du Conseil du Trésor à l'occasion de l'approbation initiale puisqu'elles totalisent toutes deux plus de 20 millions de dollars.

Dans le cadre du processus d'approbation, AAC s'est engagé à effectuer une « vérification d'un programme en voie de développement » dès le début afin de vérifier le

caractère adéquat des contrôles pour la prestation du programme FAF. La vérification devait initialement avoir lieu en 2010-2011, en conformité avec le Plan de vérification axé sur les risques 2009-2012. Avec l'assentiment du Comité de vérification, il a été devancé à 2009-2010 étant donné l'intérêt que porte la vérificatrice générale aux initiatives du Plan d'action économique.

1.2 OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION

L'objectif de la vérification était de fournir une assurance raisonnable que les cadres de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle sont adéquats pendant les premiers stades du cycle de vie du FAF afin de fournir une prévision raisonnable que les fonds seront utilisés aux fins prévues et que les résultats attendus seront atteints.

1.3 PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

La vérification a porté sur les initiatives faisant partie de la conception du programme telle qu'elle a été approuvée le 15 février 2010 (c.-à-d. les initiatives dirigées par l'industrie, IAT, initiatives à frais partagés P/T et IPMC). Toutes les demandes de projets soumises à AAC avant le 18 février 2010 ont été considérées aux fins d'inclusion dans l'échantillon vérifié.

1.4 APPROCHE DE LA VÉRIFICATION

Les éléments probants ont été recueillis au moyen d'entrevues, d'examens de documents et de l'analyse d'un échantillon de dossiers du programme. Des guides d'entrevue normalisés ont été utilisés afin d'obtenir des commentaires de la direction et du personnel du programme sur les pratiques utilisées pour gérer le programme. Les documents clés analysés comprenaient les approbations du programme, la stratégie de mesure du rendement du FAF, des guides de présentation des demandes particuliers aux initiatives affichés sur le site Web d'AAC, les évaluations et les recommandations internes relatives aux propositions, les documents d'approbation des projets, les projets d'accords de financement ou les accords de financement signés, les ordres du jour et les comptes rendus des réunions du Comité des DG responsables d'Agri-flexibilité, du CPPR et du CGH, ainsi que les rapports financiers du programme. Un échantillon aléatoire de 35 demandes de financement de projets en vertu des initiatives dirigées par l'industrie, de l'IAT et des initiatives à frais partagés P/T a été sélectionné (veuillez consulter l'annexe A pour obtenir de plus amples renseignements sur l'échantillon analysé). Des listes de vérification normalisées harmonisées avec les critères de vérification ont été utilisées afin d'évaluer la mesure de la conformité de chaque projet sélectionné.

La planification de la vérification s'est déroulée entre janvier et février 2010. La vérification sur place a eu lieu entre mars et avril 2010.

Les critères de vérification ont été tirés :

- des critères de vérification des subventions et contributions élaborés afin d'être utilisés pour la vérification interne d'AAC;

- des secteurs potentiels de risques des programmes du PAE déterminés par le Bureau du contrôleur général du Canada (BCG) et par le Bureau du vérificateur général (BVG);
- des secteurs d'intérêt élaborés par le BVG pour sa vérification des programmes du PAE prévue au début de 2010; et
- du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et des contrôles fondamentaux afférents liés à la gouvernance, à la gestion des risques, à la gérance ainsi qu'aux résultats et au rendement.

Les critères de vérification ont servi à établir la méthode de vérification et à mettre au point un programme de vérification détaillé pour l'étape de l'exécution de la vérification. L'annexe B précise les critères et les sous-critères de vérification utilisés selon chaque objectif de vérification.

1.5 CONCLUSION

La Direction de la vérification interne (DVI) d'AAC conclut que :

- Une structure de gouvernance appropriée qui appuie l'application uniforme des conditions du programme approuvées ainsi que des autres politiques afférentes a été mise en œuvre pour le FAF.
- Bon nombre des éléments du cadre prévu de la gestion des risques sont en place. Toutefois, la gestion des risques pourrait être renforcée par la présentation et la documentation des résultats d'un processus de réévaluation périodique des risques du programme et de l'efficacité des activités d'atténuation.
- Bon nombre des éléments du cadre de contrôle prévu ont été mis en œuvre. Toutefois, il y a de nombreuses possibilités d'amélioration, dont :
 - Déterminer les leçons qui peuvent être apprises concernant des façons de faire différentes la prochaine fois qu'un nouveau programme complexe devra être mis en œuvre très rapidement;
 - Veiller à ce que toutes les recommandations de financement du FAF soient adéquatement documentées, ce qui comprend la preuve que tous les examens techniques requis ont été effectués et que toutes les préoccupations découlant de l'examen technique ont été prises en considération.

1.6 ÉNONCÉ D'ASSURANCE

Selon le jugement professionnel du dirigeant principal de la vérification, les procédures de vérification suivies et les données recueillies sont suffisantes et appropriées pour confirmer l'exactitude de l'opinion formulée dans le présent rapport.

L'opinion est fondée sur une comparaison des conditions telles qu'elles existaient à l'époque par rapport aux critères de vérification préétablis sur lesquels il y a eu entente avec la direction. L'opinion est applicable seulement à l'égard de l'entité examinée. Les éléments probants ont été recueillis conformément à la politique, aux directives et aux

normes sur la vérification interne du Conseil du Trésor et aux procédures suivies pour respecter les normes professionnelles de l'Institut des vérificateurs internes.

Original signé par :

Dirigeant principal de la vérification

Date

2.0 OBSERVATIONS DÉTAILLÉES, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSES DE LA DIRECTION

La présente section fait état des principales observations fondées sur les éléments probants ainsi que l'analyse découlant de la vérification et fournit des recommandations en ce qui a trait aux améliorations.

Les réponses de la direction sont intégrées et comprennent :

- un plan d'action pour tenir compte de chaque recommandation;
- un responsable principal de la mise en œuvre du plan d'action; et
- une date cible pour l'achèvement de la mise en œuvre du plan d'action.

2.1 GOUVERNANCE

Une structure de gouvernance appropriée a été mise en place pour le FAF. Elle appuie l'application uniforme des modalités et conditions approuvés ainsi que des autres exigences des politiques afférentes.

La gouvernance est l'un des dix éléments clés du CRG du SCT. Les objectifs liés à la gouvernance associés à un programme sont favorisés par l'ensemble collectif des processus et des contrôles de gestion qui sont en place pour établir l'orientation stratégique, les plans opérationnels, les objectifs et les priorités ainsi que pour fournir une orientation claire de la façon dont seront réparties les ressources pour réaliser ces plans. La présence d'un organisme de surveillance est importante afin de s'assurer que l'orientation, les plans et les mesures de la direction sont appropriés et responsables.

Les rôles et les responsabilités clés pour le FAF sont décrits dans les documents d'approbation du fonds ainsi que dans une description du cadre de gestion rédigée en juillet 2009. La DGPFA a été désignée comme responsable de l'administration de la structure de gouvernance interne afin de garantir l'application uniforme des objectifs, des principes et des critères de sélection du programme ainsi que l'application d'une diligence raisonnable dans la sélection des initiatives; de la surveillance et de l'administration des niveaux de financement; et de la coordination de la mesure du rendement et de la présentation des rapports.

Des modèles normalisés conformes aux conditions approuvées étaient en place à la fin du mois de mars 2010 à l'intention du personnel responsable du traitement du financement. Des lignes directrices de la diligence raisonnable avaient été mises à la disposition de l'IAT et étaient en voie d'être finalisées pour les initiatives dirigées par l'industrie.

La surveillance du FAF se fait à quatre paliers :

- processus des divisions ou des directions internes (gestionnaires, directeurs, directeurs généraux);
- Comité des DG responsables d'Agri-flexibilité;
- Conseil des politiques, des programmes et des résultats/Comité de la gestion horizontale; et
- ministre.

Le Comité des DG responsables d'Agri-flexibilité est la principale entité qui s'occupe de la surveillance du FAF. Il est composé des directeurs généraux de la DGPFA, de la DGGI, de la DGSIM, de la DGSA ainsi que de la DGPS et se réunit au moins une fois par semaine. Le Comité est responsable de commenter le mérite des propositions de projets, leur pertinence pour appuyer les objectifs du Ministère et si elles sont conformes ou non aux priorités particulières du gouvernement ou de l'industrie. Le Comité assume la responsabilité d'élaborer une recommandation consensuelle qui sera présentée aux sous-ministres adjoints par le CPPR ou le CGH.

La Direction de la vérification interne conclut que la répartition claire des responsabilités et l'utilisation répandue de modèles normalisés par le personnel du programme sont appropriées et appuient l'application uniforme des conditions approuvées ainsi que des autres exigences énoncées dans les politiques.

2.2 GESTION DES RISQUES

Bon nombre des éléments du cadre de gestion des risques prévu du FAF étaient en place. Toutefois, la gestion des risques pourrait être renforcée par la présentation et la documentation des résultats d'un processus de réévaluation périodique des risques du programme et de l'efficacité des activités d'atténuation.

La gestion des risques est l'un des dix éléments clés du CRG du SCT. Dans un milieu où les contrôles sont bien conçus, la direction et le personnel doivent avoir une compréhension solide et actuelle des facteurs internes et externes susceptibles d'exposer leurs objectifs stratégiques et opérationnels à des risques. Des pratiques officielles et institutionnelles sont en place pour permettre de surveiller les conditions ou les changements de conditions du milieu susceptibles de créer des risques ou des possibilités. Des processus sont également en place afin de permettre l'évaluation de l'exposition au risque résiduel et de la réaction s'y rattachant.

Bon nombre des éléments du cadre de gestion des risques prévu du FAF étaient en place :

- Une évaluation des risques officielle a été effectuée dans le cadre de la Stratégie de mesure du rendement (SMR) afin de cerner les principaux risques qui pourraient avoir des répercussions sur le succès du FAF. Cinq risques clés et les mesures d'atténuation s'y rattachant ont été relevés;
- Des évaluations de risques particulières ont été préparées pour l'IAT et l'IPMC;
- Des contrôles pour atténuer les risques évalués ont été mis en œuvre;

- On a expressément tenu compte des risques pour formuler des recommandations sur le financement d'initiatives ou de propositions particulières; et
- Les évaluations de gestion des risques associés aux bénéficiaires ont été effectuées pour les projets des initiatives dirigées par l'industrie et de l'IAT en utilisant le cadre de gestion des risques associés aux bénéficiaires non liés à la gestion des risques de l'entreprise d'AAC pour les programmes de contribution. Les renseignements issus de l'évaluation des risques ont été utilisés pour harmoniser les accords de financement avec les risques associés au bénéficiaire et à l'initiative.

Puisqu'il a été entendu dès le départ qu'il serait peut-être nécessaire d'apporter des changements mineurs au FAF, il aurait été prudent d'établir une exigence de réévaluer périodiquement les risques associés au programme afin de déterminer si de nouveaux risques sont apparus ou si les stratégies d'atténuation doivent être ajustées. Un tel processus aurait également été conforme aux bonnes pratiques de gestion des risques. La DVI n'a pas connaissance de mécanismes officiels qui auraient été mis en œuvre pour la réévaluation périodique des risques associés au FAF. Toutefois, elle comprend que des modifications aux conditions du FAF ont été demandées au CT afin de régler les difficultés liées à la mise en œuvre et que ces modifications ont été approuvées.

En 2009-2010, la gestion du programme était concentrée sur l'élaboration des éléments requis du programme FAF, l'évaluation des propositions de financement et la signature d'accords de financement avec les bénéficiaires afin que les projets approuvés puissent progresser rapidement. Toutefois, puisqu'il n'y a pas de processus en place pour la réévaluation périodique des risques, les stratégies d'atténuation peuvent ne pas être ajustées en temps opportun, de sorte qu'on pourrait ne pas être en mesure de cerner des risques nouveaux ou modifiés et ainsi omettre d'entreprendre les mesures d'atténuation appropriées, ce qui augmenterait la possibilité que l'initiative n'atteigne pas les objectifs prévus.

Recommandation 1 :

La sous-ministre adjointe de la Direction générale des programmes financiers pour l'agriculture devrait s'assurer que l'établissement d'un processus de réévaluation périodique des risques du programme FAF et de l'efficacité des mesures d'atténuation est établie.

Réponse de la direction : d'accord.

Pendant la première année, la direction du programme s'est concentrée sur la mise en œuvre du programme et sa gouvernance. La direction du programme reconnaît que les risques liés au programme devraient faire l'objet d'un examen périodique.

Plan d'action :

Dès le printemps 2011, la direction du programme procédera annuellement à une réévaluation des risques liés au programme FAF. Les divers risques liés au programme seront évalués par un groupe représentatif d'employés et de membres de la haute

direction. Le but de la réévaluation sera de déterminer si le niveau de risque a changé, s'il y a de nouveaux risques qui devraient faire l'objet d'une atténuation et d'un suivi ainsi que d'évaluer l'efficacité des stratégies d'atténuation actuelles. Les résultats de l'évaluation annuelle des risques liés au programme seront documentés.

Principal responsable : directeur général, Direction des programmes de transformation du secteur agricole (DPTSA).

Date cible d'achèvement : mars 2011.

2.3 CADRE DE CONTRÔLE

2.3.1 Paiements du PAE 2009-2010

Un certain nombre de facteurs ont possiblement contribué au fait que près de 90 p. 100 des fonds disponibles pour le FAF en 2009-2010 n'ont pas été dépensés.

Tel qu'indiqué dans le Budget 2009, il était prévu que les programmes des initiatives du PAE soient rapidement prêts et fonctionnels. Sur les 500 millions de dollars alloués au FAF sur cinq ans, 190 millions de dollars étaient prévus en dépenses pendant les deux premières années du programme, soit 65 millions de dollars pour l'exercice financier 2009-2010 et 125 millions pour l'exercice financier 2010-2011¹.

Un certain nombre de facteurs (énumérés ci-dessous) ont probablement contribué au fait que près de 90 p. 100 des fonds disponibles en 2009-2010 n'ont pas été dépensés (57,7 millions de dollars sur 65 millions de dollars), ce qui a possiblement diminué l'effet immédiat que le programme aurait pu avoir sur le secteur agricole. Cependant, il est prévu qu'une portion des fonds non dépensés soient reportés aux exercices futurs.

La dépense des fonds du FAF telle qu'elle avait été décrite a probablement été entravée par le travail considérable (p. ex., la conception, la consultation) qui était nécessaire au tout début du programme FAF afin d'établir le cadre de contrôle approprié pour que ceux qui pourraient présenter une proposition aient une connaissance claire des exigences pour obtenir un financement ainsi que pour assurer une diligence raisonnable dans l'évaluation des propositions.

Les propositions du FAF sont souvent complexes et nécessitent la consultation d'experts du ministère et des discussions avec l'auteur de la proposition. S'assurer qu'un projet ne chevauche pas, ne reproduit pas ni ne prend la place d'autres programmes (ce qui était requis en vertu et des conditions du FAF) a été long et a nécessité des consultations dans l'ensemble du Ministère et avec les régions. Une analyse approfondie était nécessaire avant qu'une décision puisse être prise concernant le financement, et les accords de financement ont dû être négociés. En ce qui a trait aux initiatives dirigées par l'industrie,

¹ Ces sommes incluent le financement total alloué, y compris les coûts liés au régime d'avantages sociaux des employés et aux locaux.

même si des efforts ont été faits pour réduire les délais d'approbation, les activités de diligence raisonnable et les négociations entourant l'évaluation des projets potentiels ainsi que la préparation des accords ont généralement nécessité plusieurs mois avant qu'une recommandation puisse être formulée.

Le financement des initiatives fédérales-provinciales à frais partagés a été faible pendant la première année du FAF. L'annonce de janvier 2009 du budget du FAF n'était pas harmonisée avec les cycles de planification financière des provinces et des territoires pour l'exercice 2010-2011 et le FAF a été lancé à un moment où certaines provinces et certains territoires connaissaient d'importantes restrictions budgétaires, ce qui limitait leur capacité de participer à des initiatives à frais partagés. En outre, les provinces et les territoires venaient de lancer ou étaient sur le point de lancer les nouveaux programmes Cultivons l'avenir et bon nombre de ceux-ci n'étaient pas en mesure d'affecter immédiatement des ressources à la conception et à la négociation des initiatives du FAF.

Compte tenu du contexte et des difficultés mentionnés ci-dessus, il ya probablement des leçons à tirer de la conception et de la mise en œuvre du FAF qu'AAC pourra appliquer dans l'avenir à de nouveaux programmes.

Recommandation 2 :

La sous-ministre adjointe de la Direction générale des programmes financiers pour l'agriculture devrait diriger un exercice sur les leçons apprises au sein du Ministère afin de déterminer ce qui pourrait être fait différemment la prochaine fois qu'un nouveau programme complexe devra être mis en œuvre très rapidement.

Réponse de la direction : d'accord.

La DGPFA s'assurera que des pratiques exemplaires et des leçons apprises seront fournies à d'autres administrations de programmes afin de les aider à concevoir et à mettre en œuvre des programmes le plus rapidement et le plus efficacement possible.

Plan d'action :

La DGPFA a également cerné un certain nombre de leçons apprises à l'occasion de la mise en œuvre du FAF. La direction générale documentera ces leçons apprises en effectuant des consultations auprès des acteurs du Ministère ayant participé à la conception et à la mise en œuvre du programme. Une fois le document énonçant les leçons apprises terminé, il sera communiqué à toutes les directions générales du Ministère.

Principal responsable : directeur général, Direction des programmes de transformation du secteur agricole.

Date cible d'achèvement : mars 2011.

2.3.2 Sélection des projets ou des initiatives

Bien que le processus de sélection initiale suivi pour les projets des initiatives dirigées par l'industrie et de l'IAT ait généralement été bien effectué, certains problèmes ont été relevés dans des projets des initiatives dirigées par l'industrie et des initiatives à frais partagés P/T faisant partie de l'échantillon relativement à la conservation au dossier de la documentation complète servant à appuyer les recommandations de financement.

L'objectif de la *Politique sur les paiements de transfert* du SCT est de s'assurer que les programmes de paiements de transfert sont gérés de façon intègre, transparente et responsable en tenant compte des risques, sont centrés sur les citoyens et les bénéficiaires, et sont conçus et mis en œuvre en tenant compte des priorités du gouvernement en vue d'atteindre les résultats pour les Canadiens.

Dans le contexte de ces exigences de la politique, il était attendu que :

- les recommandations de financements seraient équitables, transparentes, impartiales et fondées sur les conditions du programme; et
- des critères d'admissibilité clairs et bien définis seraient appliqués de façon uniforme, tout en respectant les autorisations pertinentes et les contrôles clés.

Initiatives dirigées par l'industrie

Selon les dispositions des conditions du programme portant sur le cumul, l'aide gouvernementale maximale normale est de 85 p. 100, mais il est possible de dépasser ce maximum si les avantages publics sont prépondérants par rapport aux avantages privés. Dans deux des cinq projets des initiatives dirigées par l'industrie examinés, le financement dépassait 85 p. 100, mais il n'y avait aucune information au dossier indiquant que les avantages publics étaient prépondérants par rapport aux avantages privés. Dans un autre des cinq projets des initiatives dirigées par l'industrie examinés, la documentation d'évaluation attendue n'était pas complète dans le dossier.

Initiatives à frais partagés P/T

Conformément au principe de la *Politique sur les paiements de transfert* qui prévoit que les exigences devraient être proportionnelles au risque, et compte tenu du niveau de risque inhérent moins élevé associé aux engagements pris en vertu des initiatives P/T, les processus suivis pour les propositions P/T n'étaient pas aussi structurés que ceux utilisés pour les initiatives dirigées par l'industrie. Néanmoins, on s'attend à ce qu'une documentation suffisante figure au dossier afin de démontrer que l'élaboration des recommandations a été faite avec diligence raisonnable, transparence et équité.

Plus particulièrement, dans deux des cinq projets de l'échantillon qui ont fait l'objet d'une recommandation de financement, des questions importantes ont été soulevées pendant

l'examen. Le dossier ne contient aucun élément probant permettant de savoir si ces questions ont été résolues, mais les recommandations de financement mentionnent que « l'évaluation des initiatives par AAC est favorable » ou que « l'examen des propositions par les experts en la matière d'AAC est favorable ». La DVI a été informée par la direction du programme que des consultations non officielles avaient eu lieu avec des experts techniques relativement à un troisième projet approuvé pour recevoir du financement, mais il n'y a aucune information à ce sujet dans le dossier.

Recommandation 3 :

Le sous-ministre adjoint de la Direction générale des politiques stratégiques et la sous-ministre adjointe de la Direction générale des programmes financiers pour l'agriculture devraient s'assurer que toutes les recommandations de financements pour le FAF sont adéquatement documentées, ce qui comprend la preuve que tous les examens techniques requis ont été effectués et que toutes les préoccupations soulevées pendant le processus d'examen technique ont été considérées.

Réponse de la direction : d'accord.

La direction du programme convient que les éléments probants appropriés devraient être inclus dans les dossiers afin d'appuyer les décisions relatives au financement.

Plan d'action :

La responsabilité des initiatives P/T a été transférée à la SMA de la DGPFA. La direction s'assurera de la documentation adéquate des recommandations.

Une section « information » sera ajoutée au formulaire d'approbation de projet afin de pouvoir fournir les motifs des décisions relatives au financement dans les cas où la contribution du bénéficiaire est inférieure à 15 p. 100. Cette section comprendra de l'information sur les avantages publics et privés attendus de la proposition.

Principal responsable : sous-ministre adjointe, Direction générale des programmes financiers pour l'agriculture.

Date cible d'achèvement : janvier 2011.

Annexe A Critères de vérification

Critères de vérification	Sous-critères de vérification
<p>Le cadre de gouvernance est adéquat pendant les premiers stades du cycle de vie du programme afin de fournir une attente raisonnable que les fonds seront utilisés aux fins prévues et que les résultats attendus seront atteints.</p>	
<p>Les politiques, les procédures, les normes de services, les rôles et les responsabilités sont élaborés et communiqués afin de garantir que le programme est appliqué uniformément en conformité avec les conditions approuvées ainsi que les autres exigences prévues par les politiques pertinentes.</p>	<p>Des rôles et des responsabilités claires (y compris les pouvoirs délégués appropriés pour la séparation des tâches, des compétences, des capacités et des risques) conformes aux pratiques du Ministère sont communiqués de manière officielle à tout le personnel du programme.</p>
<p>Des organismes de surveillance efficaces sont établis.</p>	<p>Les membres possèdent collectivement les connaissances, l'expérience et le temps suffisants pour exercer une fonction de surveillance significative.</p> <p>Les organismes de surveillance se réunissent périodiquement (c.-à-d. au moins trimestriellement) et reçoivent des renseignements clés leur permettant d'assurer une surveillance efficace des objectifs, des stratégies et des résultats de la direction.</p>

Critères de vérification	Sous-critères de vérification
<p>Les organismes de surveillance disposent d'un mandat clairement communiqué qui prévoit les rôles ayant trait à la gouvernance, à la gestion des risques et aux processus de contrôle.</p>	<p>Il existe un mandat documenté (sous forme d'une charte ou d'un autre document) qui communique clairement les éléments suivants concernant le ou les organismes de surveillance :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la finalité; • la composition; • la fréquence des réunions et les points essentiels de l'ordre du jour; • les rôles et les responsabilités, y compris les rôles liés aux éléments suivants : <ul style="list-style-type: none"> ○ la présentation des rapports de gestion et financiers; ○ la conformité aux lois et aux règlements; ○ la surveillance des cadres de gestion des risques et de contrôle interne; et ○ l'exercice des pouvoirs délégués. <p>Le mandat a été communiqué officiellement aux intervenants internes et externes concernés.</p>

Le cadre de gestion des risques est adéquat pendant les premiers stades du cycle de vie du programme afin de fournir une attente raisonnable que les fonds seront utilisés aux fins prévues et que les résultats attendus seront atteints.	
Les risques pouvant avoir des répercussions sur l'atteinte des objectifs du programme sont détectés, évalués et atténués.	Une évaluation officielle est effectuée afin de cerner les risques qui pourraient avoir des répercussions néfastes sur l'atteinte des objectifs du programme.
	Des stratégies d'atténuation des risques proposant des pratiques de contrôle de gestion appropriées (p. ex., la vérification du programme, des vérifications des bénéficiaires et des exigences de présentation de rapports et de surveillance active) sont élaborées.
Les accords de financement sont harmonisés avec les risques liés aux bénéficiaires et aux initiatives.	Les exigences de présentation de rapports des accords de financement sont conformes aux attentes énoncées dans les conditions du programme ainsi qu'aux risques liés aux bénéficiaires et aux initiatives.
Des cadres de contrôle appropriés pour l'atténuation des risques évalués, qui permettent également une prestation prompte des programmes du PAE aux bénéficiaires admissibles, ont été conçus et mis en œuvre.	En se fondant sur leur évaluation des risques, les organismes fédéraux ont élaboré des cadres de contrôle pour chaque programme du PAE, ou les ont modifiés, afin d'atténuer tous les risques importants.
	Compte tenu des exigences de rapidité, les ministères ont établi des niveaux de tolérance aux risques clairs.
	Le cadre de contrôle est harmonisé avec des critères de sélection et d'admissibilité au programme ainsi que des objectifs de programme clairs et bien définis.
Des contrôles nécessaires sont en place pour le PAE afin d'atténuer les risques évalués de manière appropriée, y compris le respect des exigences fédérales concernant l'évaluation environnementale.	Les critères d'admissibilité et de sélection correspondent aux objectifs du programme.
	Les nouveaux programmes du PAE étaient assujettis à une évaluation environnementale stratégique.
	La conception des cadres de contrôle est conforme aux exigences fédérales ayant trait à l'évaluation environnementale.

<p>La direction détecte les risques qui peuvent empêcher la réalisation de ses objectifs.</p>	<p>Le processus de détection des risques est rigoureux et tient autant compte des sources de risques internes que des sources de risques externes, y compris, mais sans s'y limiter, les facteurs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les sources d'approvisionnement; • les changements technologiques; • les modifications des processus opérationnels ou les restructurations organisationnelles; • la conjoncture économique; • la conjoncture politique; • la réglementation; • les phénomènes naturels; • les changements et les capacités des ressources humaines; et • les liens de dépendance et les relations avec les autres organismes fédéraux et les parties non gouvernementales.
<p>La direction répond officiellement aux risques détectés.</p>	<p>Une réponse officielle au risque (p. ex., éviter, atténuer ou accepter) est documentée et communiquée à toutes les parties concernées.</p> <p>Des plans d'action sont mis en place afin de gérer ou d'enrayer les risques que la direction juge inacceptables. Les plans d'action comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des mesures d'atténuation particulières; • la période pendant laquelle les mesures seront appliquées; et • les responsables de chaque mesure.
<p>Le cadre de contrôle est adéquat pendant les premiers stades du cycle de vie du programme afin de fournir une attente raisonnable que les fonds seront utilisés aux fins prévues et que les résultats attendus seront atteints.</p>	
<p>Les fonds du PAE sont remis rapidement aux bénéficiaires admissibles.</p>	<p>Les paiements aux bénéficiaires sont faits promptement afin de respecter les objectifs du PAE.</p> <p>Les goulots d'étranglement administratifs ne retardent pas la prestation des programmes fédéraux de stimulation économique.</p>

<p>Sélection des projets ou des initiatives</p>	
<p>Les décisions concernant les financements sont équitables, transparentes, impartiales et fondées sur les conditions du programme.</p>	<p>Le montant du financement fourni est établi en fonction d'une évaluation des activités proposées par rapport aux critères établis ou d'une formule de financement établie et se situe au niveau minimal requis pour atteindre les objectifs du programme et les résultats attendus de la part du bénéficiaire, en tenant compte des autres sources de financement offertes au bénéficiaire.</p> <p>Les capacités de gestion et de responsabilisation, le rendement passé en ce qui concerne la réalisation des engagements et des objectifs ainsi que le niveau de risque global du bénéficiaire sont considérés dans la détermination de la priorité de financement, du montant du financement et du soutien offert.</p> <p>Les politiques sur les conflits d'intérêts sont comprises par le personnel d'AAC. Les procédures appropriées pour signaler le non-respect de la norme d'indépendance par des collègues (ou du favoritisme) sont comprises par le personnel d'AAC et respectées.</p> <p>Les raisons au soutien du montant de la contribution ou de la subvention accordé sont expliquées dans la documentation à l'appui.</p> <p>Toutes les demandes reçues, considérées et évaluées sont enregistrées dans une base de données.</p>
<p>Des critères d'admissibilité clairs et bien définis ont été appliqués de façon uniforme, tout en respectant les autorisations pertinentes et les contrôles clés.</p>	<p>Les critères d'admissibilité sont clairs et conçus de manière à réduire les risques de confusion quant aux dépenses admissibles au financement du PAE.</p> <p>Les critères de sélection utilisés pour prendre les décisions relatives au financement sont particuliers aux objectifs des programmes sélectionnés du PAE établis dans les décisions du CT et conformes à ces objectifs.</p> <p>Les propositions ont fait l'objet d'une présélection et ont été présentées pour approbation en utilisant les autorisations pertinentes, les contrôles clés et les critères d'admissibilité.</p> <p>Tous les projets respectent les critères d'admissibilité. S'ils ne les respectent pas, les motifs sont expliqués.</p>

	Les organismes fédéraux effectuent promptement le processus de sélection ou d'approbation du projet.
Les accords sont significatifs, complets et conformes aux conditions du programme, et les modèles du Ministère reflètent l'ensemble des exigences et des autorisations de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> et du SCT.	L'accord est élaboré en utilisant les modèles approuvés du Ministère et comprend des exigences claires en ce qui concerne les normes du programme, la responsabilisation et la présentation de rapports. Toute modification apportée aux modèles d'accords de financement est examinée et approuvée afin de s'assurer qu'elle est conforme au programme ainsi qu'aux conditions de financement approuvées par le SCT de même qu'aux exigences de la Politique sur les paiements de transfert.
	Les modifications apportées aux modèles d'accords de financement sont motivées, approuvées et font l'objet d'un suivi.
	Les énoncés des exigences, des extraits et des résultats mesurables prévus par rapport auxquels de la surveillance peut être appliquée sont clairs et explicites dans l'accord et découlent des conditions du programme approuvées par le SCT.
	Pour les programmes dont la prestation est assurée par une tierce partie, les accords comprennent des dispositions relatives aux contrôles internes attendus, à la vérification du bénéficiaire et aux conflits d'intérêts.
Ressources ou capacités	
Des niveaux de ressources appropriés sont fournis et les ressources ont les capacités nécessaires.	Un plan relatif aux ressources est élaboré et mis en œuvre afin de faire en sorte que le niveau des ressources disponible soit respecté (p. ex., équivalents temps plein, exploitation), tout en garantissant la compétence nécessaire dans l'application des pouvoirs délégués en vertu du programme et des autres exigences des politiques pertinentes.
	Les agents de programme reçoivent une formation sur les procédures du programme afin de garantir l'application uniforme des pouvoirs délégués en vertu du programme et des exigences des autres politiques pertinentes.

<p>Les systèmes de gestion de l'information et des technologies de l'information ainsi que les autres outils de soutien sont utilisés de manière appropriée afin de garantir des processus et des procédures uniformes, efficaces et efficaces.</p>	<p>Une analyse appropriée est effectuée afin de déterminer comment le programme peut tirer profit des systèmes de gestion de l'information et des technologies de l'information pour garantir des processus efficaces et efficaces. Les contrôles sont automatisés dans la mesure du possible.</p>
<p>Gestion/résultats financiers</p>	
<p>Des rapports financiers et non financiers appropriés et présentés en temps opportun sont communiqués à l'interne et à l'externe.</p>	<p>Un calendrier de présentation périodique de rapports est élaboré et communiqué à l'avance.</p> <p>La responsabilité de la présentation des rapports est claire et communiquée; elle est appliquée de manière conforme.</p> <p>Des rapports financiers et non financiers complets, exacts, pertinents et présentés en temps opportun sont transmis comme prévu.</p>
<p>Mesure du rendement</p>	
<p>Les activités du programme et les résultats escomptés sont clairement définis, mesurables et réalisables.</p>	<p>Les activités du programme sont clairement liées aux objectifs du programme et aux priorités du Ministère (c.-à-d. des activités aux résultats) et aux résultats escomptés appropriés (c.-à-d. résultats immédiats, résultats intermédiaires et résultats finaux).</p> <p>Des exigences clés en matière de présentation de rapports sont élaborées afin d'établir les données essentielles minimales à fournir et les normes de présentation de rapports à respecter pour garantir qu'un rendement ainsi que des renseignements et des résultats financiers adéquats soient fournis.</p> <p>Les mesures de rendement, les indicateurs des résultats, les résultats cibles, les rôles et les responsabilités sont clairs et élaborés en consultant les intervenants.</p>

Des processus adéquats sont en place pour surveiller et recueillir de l'information exacte et complète, en temps opportun, sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du PAE afin de pouvoir prendre des mesures correctives au besoin.

Des processus sont établis pour recueillir l'information nécessaire pour examiner et surveiller les progrès signalés par des bénéficiaires du PEA chargés de la prestation de certains programmes du PEA sélectionnés.