Évaluation du Programme de contributions de catégorie générale de Parcs Canada

Rapport final

17 novembre 2010

Rapport présenté au Comité d'évaluation de Parcs Canada le 16 décembre 2010
Approuvé par le directeur général de l'Agence le 7 janvier 2011

Bureau de la vérification interne et de l'évaluation
Parcs Canada

Sa Majesté la reine du Canada, représentée par
le Directeur général de Parcs Canada, 2011
Catalogue No. : R62-414/2011F-PDF
ISBN : 978-1-100-97111-7

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE ..... **iii**

1. INTRODUCTION **1**

2. DESCRIPTION DU PROGRAMME **1**

2.1 Résultats/Buts 2
2.2 Bénéficiaires admissibles et types de projets 2
2.3 Critères de financement 4
2.4 Processus de demande, d'approbation et de surveillance de la composante générale 4
2.5 Composante du PCCG relative aux associations coopérantes 5
2.6 Dépenses 7
2.7 Modèle logique du PCCG 7

3. Conception de l'évaluation **9**

3.1 Approche et questions 9
3.1.1. Méthodes 9
3.1.2. Limites 12

4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION **15**

4.1 PERTINENCE 15
4.2 EFFICACITÉ 23
4.3 RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ ET EFFICIENCE 28
4.4 CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME 33

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS **39**

ANNEXE A : Résultat stratégique et architecture des activités de programme 2009-2010 de Parcs Canada **43**

ANNEXE B : Critères de financement du PCCG **44**

ANNEXE C : Critères de financement des associations coopérantes **45**

ANNEXE D : Questions d'évaluation, attentes, indicateurs et sources de données **47**

ANNEXE E : Principaux documents examinés **49**

ANNEXE F : Modèle d'examen des dossiers **51**

ANNEXE G : Projets sélectionnés en vue d'un examen approfondi **54**

ANNEXE H : Études de cas des objectifs, des résultats et des mécanismes de rapport de projets **56**

ANNEXE I : Subvention au Jardin international de la paix **60**

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Types de projets admissibles à des fonds du PCCG 3
Tableau 2 : Dépenses relatives aux contributions, par année 7
Tableau 3 : Modèle logique du Programme de contributions de catégorie générale 8
Tableau 4 : Questions d'évaluation 9
Tableau 5 : Nombre d'accords et dépenses prévues, par année 16
Tableau 6 : Nombre d'accords et valeur du financement prévu, par type de bénéficiaire 18
Tableau 7 : Nombre d'accords et valeur du financement prévu, par type d'accord 19
Tableau 8 : Liens entre le type de bénéficiaire et les buts de l'accord 20
Tableau 9 : Pourcentage des dépenses du PCCG, par activité de programme (d'avril 2006 à octobre 2010) 20
Tableau 10 :Autres sources de financement 21
Tableau 11 :Pourcentage du financement des projets payé par Parcs Canada 28

SOMMAIRE

Le Programme de contributions de catégorie générale (PCCG) est l'un des deux programmes de contributions de l'Agence. Les versements annuels de contributions se sont établis, en moyenne, à environ 4,3 M$ au cours des cinq dernières années. Ce programme représente moins de 1 % des dépenses de programme directes engagées annuellement. L'évaluation vise à appuyer le renouvellement des Modalités actuelles qui arriveront à échéance à la fin de mars 2011. Si le programme n'est pas convenablement géré, des fonds pourraient être attribués à des projets qui ne correspondent pas au mandat de l'Agence ni aux priorités générales du gouvernement et qui sont peu susceptibles de les appuyer; il se pourrait aussi qu'il n'y ait pas de résultats ou que ces derniers soient obtenus de manière ni efficace ni économique.

Le PCCG n'est pas un « programme » au sens traditionnel du terme; il s'agit plutôt d'une autorisation générale de financement qui permet aux gestionnaires de l'Agence de soutenir des projets et des infrastructures dans l'éventail complet des activités de programme de l'Agence plutôt qu'à l'intérieur d'une activité de programme donnée. À l'exception d'une sous-composante du PCCG qui prévoit le financement des associations coopérantes, les accords du PCCG ne comportent aucune source de financement centrale. Ils sont plutôt financés à même le budget du programme concerné ou de l'unité de gestion, par la réaffectation de fonds de fonctionnement et entretien (F et E).

QUESTIONS D'ÉVALUATION

Conformément à la Directive du Conseil du Trésor (CT) sur la fonction d'évaluation, l'évaluation a porté sur les questions suivantes :

1. Pertinence : Le PCCG répond-il à un besoin important ou remplit-il une fonction importante et correspond-il aux rôles et aux priorités de l'Agence et du gouvernement?
2. Efficacité : Les projets qui ont reçu des fonds du PCCG ont-ils été exécutés et ont-ils produit les extrants et résultats prévus?
3. Rapport coût-efficacité (efficience et économie) : Le processus est-il opportun et efficace et les frais d'administration du programme sont-ils efficients, compte tenu des extrants et des résultats produits?
4. Conception et exécution : Les rôles, les responsabilités, les structures de programme et les processus sont-ils pertinents, clairs et proportionnels au risque et le programme est-il accessible, équitable et compréhensible?

MÉTHODOLOGIE

De multiples sources de données ont été utilisées pour la collecte des données d'évaluation. Entre autres, un examen de documents, un examen de tous les dossiers d'approbation des projets valides au Bureau national (n=276), un examen approfondi de l'information sur le rendement d'un échantillon d'accords (n=43), des entrevues avec des informateurs clés qui s'occupent de l'administration centrale du programme (n=8), des administrateurs de projets du PCCG à l'Agence (n=24) et des bénéficiaires de fonds du PCCG (n=21) ainsi que de courtes études de cas sur certains projets du PCCG et leurs résultats (n=7) ont été effectués. Bien que les projets sélectionnés aux fins d'un examen approfondi et que les entrevues avec les informateurs clés ne soient pas nécessairement représentatifs, sur le plan statistique, de l'ensemble des projets du PCCG, le recours à des méthodes multiples et à une analyse compensatrice nous a permis de

disposer d'un fondement raisonnable pour tirer des conclusions sur la pertinence et le rendement du PCCG.

CONSTATATIONS

D'après l'évaluation, des éléments probants solides nous permettent d'établir que le PCCG demeure un mécanisme pertinent dans la réalisation du mandat et des priorités de l'Agence et qu'il répond aux objectifs généraux du gouvernement. Les projets financés peuvent être liés à diverses priorités et à divers objectifs et programmes de l'Agence. Le personnel de l'Agence et les bénéficiaires le considèrent utile et soutiennent qu'il est avantageux par rapport à d'autres mécanismes de financement. Ce mécanisme est largement utilisé à l'Agence; en moyenne, 54 accords par année ont été conclus au cours des cinq dernières années et en date d'octobre 2010, environ 21 M$ avaient été dépensés. Il ne semble pas faire double emploi avec d'autres programmes. Aucun autre programme de subventions et de contributions ne vise un tel éventail de bénéficiaires admissibles et de types d'accords.

Les preuves sont suffisantes pour conclure que les projets financés par le PCCG sont largement mis en œuvre tel que prévu et qu'ils produisent, ou sont susceptibles de produire, les extrants prévus, énoncés dans les accords de contribution. Dans la plupart des cas, les rapports sur les projets ne font pas que montrer que les extrants ont été produits, ils contiennent d'autres données sur la portée du projet ou la qualité des extrants ou d'autres renseignements pertinents sur le rendement (heures de bénévolat effectuées, ventes et recettes produites).

Les projets du PCCG sont généralement considérés comme des projets économiques qui offrent une bonne optimisation des ressources financières investies, compte tenu, tout particulièrement, de l'ampleur des fonds provenant d'autres sources (un montant estimatif de 46,5 M$ basé sur un dossier incomplet concernant les autres sources de financement pour la période visée par l'évaluation), ce qui a permis à l'Agence d'obtenir des extrants et des résultats qu'elle n'aurait pas pu obtenir seule. Les questions ou difficultés relevées dans l'évaluation ont trait à la conception et à l'exécution du programme, soit :

- L'absence de données fiables sur le total des frais d'administration du programme, ce qui nous empêche de faire une analyse rigoureuse de l'efficience et de l'économie du PCCG.
- Le manque de clarté quant aux rôles et aux responsabilités liés à la surveillance générale du programme et aux rapports sur le rendement.
- Le manque de cohérence des pratiques de gestion des dossiers et des données au Bureau national, en ce qui concerne les dossiers des projets en général, bien que certaines améliorations à la saisie des données aient été apportées récemment, et l'absence de rapports cohérents et unifiés sur les extrants et les résultats des projets.
- Certaines préoccupations concernant la rapidité du processus d'approbation des projets et l'absence de normes de service qui fourniraient des précisions sur les délais auxquels on peut s'attendre aux diverses étapes du processus.
- Un certain nombre de suggestions précises visant à élargir ou à modifier les Modalités du programme, à offrir une formation ou des modèles ou encore à clarifier les questions administratives.

- Des questions au sujet de la pertinence continue du financement central et des processus de demande et d'évaluation pour la composante du programme relative aux associations coopérantes.

Nos recommandations découlent de ces questions et difficultés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

Que le dirigeant principal des finances (DPF) et le directeur général des Relations externes et de l'Expérience du visiteur (DG REEV) procèdent conjointement à une évaluation et établissent un fondement raisonnable qui permettra de déterminer les frais d'administration du programme et d'en évaluer l'efficience (soit les frais d'administration par dollar de contribution versé).

Les estimations des frais d'administration n'exigent pas un contrôle rigoureux du temps pour déterminer tous les coûts salariaux attribués au programme. Il serait raisonnable de faire une modélisation et une estimation fondées sur un échantillon d'accords généraux ou prototypiques de différents types, dont les coûts à l'extérieur du Bureau national.

Réponse de la direction

En désaccord : Compte tenu des fonds peu élevés consacrés au PCCG, de la variété des sommes versées et de la portée des accords et du fait que l'administration de l'Agence est fondée sur un modèle décentralisé, les coûts associés à la collecte des données et aux rapports sur les frais d'administration du PCCG l'emporteraient sur les avantages découlant de l'information colligée.

Recommandation n° 2

Que les DG du Bureau national précisent le but et le rôle du Bureau national dans la collecte de l'information sur les accords financés par le PCCG, particulièrement en ce qui a trait à la surveillance et aux rapports sur le programme dans son ensemble. Une fois les buts et les rôles déterminés, qu'ils s'assurent que les systèmes, le personnel et les ressources sont en place, de sorte que l'information nécessaire à l'exécution de la fonction du Bureau national soit saisie de manière efficace et efficiente et que les exigences soient clairement comprises et communiquées.

La saisie de données au bureau central ne doit pas constituer une simple répétition des renseignements aux dossiers que les gestionnaires de projet doivent tenir. Par exemple, plutôt que de recueillir des copies des rapports provisoires ou définitifs sur le rendement, il serait peut-être plus efficient de créer de courts modèles et de demander aux gestionnaires des projets de fournir des résumés des résultats, à la conclusion d'un projet ou une fois par année.

Réponse de la direction

En accord : Les DG du Bureau national préciseront le but et le rôle du Bureau national et des gestionnaires de projets dans la collecte de l'information sur les accords financés par le PCCG, et ils s'assureront que l'information nécessaire à l'exécution de la fonction du Bureau

national est saisie de manière efficace et efficiente et que les exigences sont bien comprises et communiquées. Ces mesures seront prises d'ici le 31 mars 2011.

Recommandation n° 3

Que les DG du Bureau national examinent, précisent et communiquent les attentes concernant la forme et le contenu du rapport final des projets financés par le PCCG (y compris la responsabilité des gestionnaires de projet de documenter le rendement en plus de ce que fournissent les bénéficiaires) et qu'ils fournissent des modèles appropriés, s'il y a lieu, conformément aux responsabilités de la direction de recueillir suffisamment d'information sur le rendement pour fonder les évaluations des programmes.

Réponse de la direction

En accord : Des mesures seront prises dans le contexte de la réponse à la recommandation n° 2.

Recommandation n° 4

Que le DPF et le DG REEV examinent la façon dont l'Agence approuve les projets et à tout le moins, proposent des normes de service internes que le Comité de la haute direction approuvera afin de communiquer clairement les attentes quant à la rapidité du processus. Au cours de cet examen, qu'ils évaluent le niveau de tolérance au risque de l'Agence à cet égard, et qu'ils communiquent clairement la justification de l'approche proposée.

Réponse de la direction

En désaccord : Parcs Canada maintiendra sa politique actuelle selon laquelle le DGA doit approuver toutes les contributions, conformément au document sur la délégation des pouvoirs de l'Agence qui a été approuvé par le Ministre. En ce qui a trait à la rapidité du processus, un plan annuel sera établi; de cette façon, l'approbation de principe d'un accord sera donnée avant de début de l'exercice. L'Agence verra à ce que toutes les approbations définitives des accords de contribution soient données au plus tard un mois après leur conclusion par le directeur responsable ou le directeur de l'UG.

Recommandation n° 5

Que le DG REEV, en consultation avec le DPF, s'il y a lieu, examine la situation de la composante du PCCG qui a trait aux associations coopérantes et soit qu'il justifie de la maintenir comme composante financée et administrée centralement, soit qu'il l'intègre au PCCG général.

Cette recommandation ne sous-entend pas que la composante du PCCG qui a trait aux associations coopérantes offre un rendement moindre que la composante générale du PCCG. Rien n'indique que tel est le cas. Il s'agit plutôt de mettre l'accent sur la nécessité d'adopter une approche administrative différente et d'en assurer l'efficience pour cet aspect du programme.

Réponse de la direction

En accord : Le DG REEV et le DPF examineront la situation de la composante du PCCG qui a trait aux associations coopérantes, y compris le processus d'approbation ou de refus d'une contribution à une association coopérante. Ces mesures seront prises d'ici le 31 mars 2011.

1. INTRODUCTION

Le mandat de Parcs Canada est le suivant :

> « Protéger et mettre en valeur des exemples représentatifs du patrimoine naturel et culturel du Canada et en favoriser chez le public la connaissance, l'appréciation et la jouissance de manière à en assurer l'intégrité écologique et commémorative pour les générations d'aujourd'hui et de demain. »

L'Agence est responsable de trois grands réseaux de lieux patrimoniaux :

- 42 parcs nationaux du Canada;
- 167 lieux historiques nationaux du Canada (administrés par l'Agence);
- 4 aires marines nationales de conservation du Canada.

Parcs Canada s'acquitte de son mandat par le biais de cinq activités de programme (AP) et de 20 sous-activités. Les principales activités de programme sont les suivantes : **création de lieux patrimoniaux; conservation des ressources patrimoniales; appréciation et compréhension du public; expérience du visiteur;** et **infrastructure des lotissements urbains et routes de transit** (se reporter à l'annexe A).

L'évaluation met l'accent sur le Programme de contributions de catégorie générale (PCCG), l'un des deux programmes de contributions de l'Agence. Dans son Plan d'évaluation 2010-2011[1], l'Agence a pris l'engagement d'évaluer son PCCG, conformément aux politiques d'évaluation du Conseil du Trésor et de l'Agence et à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui prévoit l'évaluation de tous les programmes de subventions et de contributions sur une période de cinq ans. Cette évaluation a pour but de soutenir le renouvellement des Modalités actuelles qui arrivent à échéance à la fin mars 2011. Dans le cadre de la planification de l'évaluation, une faible priorité a été accordée au PCCG en raison de facteurs comme son importance relative, sa portée, sa complexité et les risques qu'il représente pour la santé et la sécurité. Le programme représente moins de 1 % des dépenses de programme annuelles directes de l'Agence.

Il est prévu d'évaluer en 2011-2012[2] le second programme de contributions de l'Agence, le Programme de partage des frais des lieux historiques nationaux.

2. DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le PCCG n'est pas un « programme » au sens traditionnel du terme et il ne figure pas comme une activité ou une sous-activité particulière dans l'Architecture des activités de programme (AAP) de l'Agence, contrairement au Programme de partage des frais des lieux historiques nationaux qui est une sous-sous-activité du Programme de conservation des ressources patrimoniales. Le PCCG est « une autorisation de financement dont peuvent se servir les gestionnaires de l'Agence » pour répondre à des besoins périodiques des programmes qu'il convient mieux de combler par des accords de contribution conclus avec les bénéficiaires concernés.

---

[1] http://www.pc.gc.ca/docs/pc/rpts/rve-par/ep-2010-2011_f.asp

[2] L'Agence participe à un nouveau programme de contributions, l'Initiative sur les partenariats stratégiques – Développement économique des Autochtones, mais elle ne l'exécute pas directement.

Les buts et objectifs du PCCG, les bénéficiaires admissibles, les types de projet et les critères de financement sont résumés ci-dessous. La source du financement, de même que le processus de demande et d'approbation relatif aux associations coopérantes (l'une des catégories de bénéficiaires admissibles), diffèrent des sources de financement et du processus applicable aux autres catégories de bénéficiaires, bien que les associations coopérantes puissent également bénéficier d'un financement au titre de la composante générale. La vaste majorité des accords de contribution et des dépenses passent par cette autre composante « générale » du programme.

La présentation au Conseil du Trésor sur les Modalités du PCCG, laquelle a été approuvée et comprenait l'autorisation d'une subvention annuelle inconditionnelle de 22 700 $, de 2006-2007 à 2010-2011, pour le paiement partiel des frais d'exploitation du Jardin international de la paix (jardin commémoratif de la coexistence pacifique du Canada et des États-Unis; il chevauche la frontière Manitoba/Dakota du Nord et il est exploité par un organisme sans but lucratif). Cette subvention est versée par le gouvernement fédéral depuis les années 1930. Elle ne fait pas partie de la présente évaluation. L'annexe I présente une description de cette subvention et des observations connexes.

2.1 RÉSULTATS/BUTS

Selon le cadre actuel, le PCCG vise à aider les bénéficiaires à mener à bien des activités et à réaliser des projets qui aideront l'Agence Parcs Canada à exécuter son mandat, soit protéger et mettre en valeur des exemples représentatifs du patrimoine naturel et culturel du Canada et en favoriser chez le public la connaissance, l'appréciation et la jouissance de manière à en assurer l'intégrité écologique et commémorative pour les générations d'aujourd'hui et de demain. Plus particulièrement, les résultats et buts énoncés dans les Modalités sont les suivants :

- les Canadiens reconnaissent et apprécient l'importance des valeurs relatives à la conservation de la nature et de la culture, et y adhèrent;
- les parties prenantes manifestent un intérêt pour les objectifs communs en matière d'intégrité écologique et culturelle et participent à leur réalisation;
- les gestionnaires de Parcs Canada et les parties prenantes ont accès à de meilleures connaissances en vue de discussions et de la prise de décisions éclairées concernant les questions commerciales, écologiques ou autochtones d'intérêt commun;
- les visiteurs ont l'occasion d'acheter des souvenirs ou de goûter un repas traditionnel;
- les biens patrimoniaux sont protégés et rendus sûrs, et des recherches sont menées à leur sujet;
- le public ciblé est bien informé sur les questions relatives à l'écologie, à la sécurité et aux domaines connexes.

2.2 BÉNÉFICIAIRES ADMISSIBLES ET TYPES DE PROJETS

Selon les Modalités du programme, les bénéficiaires admissibles sont : les associations bénévoles, les conseils de gestion, les organismes sans but lucratif (y compris les groupes environnementalistes et les collectivités autochtones), les administrations provinciales/ territoriales/municipales/régionales et la communauté de recherche. Les organisations internationales peuvent recevoir des contributions pour des événements ponctuels (p. ex. des conférences) et l'acquisition de connaissances dans des domaines d'intérêt commun.

Actuellement, le PCCG ne verse pas de contributions à des organismes sans but lucratif et ne permet pas à des organisations internationales d'obtenir un financement de base.

Dix types de projets peuvent recevoir un financement du PCCG. Le tableau 1 en dresse la liste.

Tableau 1 : Types de projets admissibles à des fonds du PCCG

Type d'accord	But
1) Associations coopérantes	À l'origine, financement initial et provisoire versé à l'association pour atteindre la viabilité financière; actuellement, pour offrir aux visiteurs des services améliorés (à valeur ajoutée) (services hors du mandat direct de l'Agence).
2) Recherche	Financement de projets particuliers destinés à de la recherche sur l'intégrité commémorative et l'intégrité écologique ou en appui à celle-ci.
3) Éducation, diffusion externe et/ou tourisme	Financement de projets particuliers pour promouvoir l'éducation, la diffusion externe et le tourisme.
4) Lieux historiques nationaux	Soutien opérationnel aux lieux historiques nationaux – lieux qui ne sont pas administrés par l'Agence ou qui ne lui appartiennent pas.
5) Groupes autochtones (négociations territoriales, planification de la gestion des parcs/lieux et établissement de relations)	Financement de projets particuliers soumis par des groupes autochtones pour obtenir de l'expertise liée aux négociations territoriales, à la planification de la gestion de parcs/lieux et à l'établissement de relations.
6) Groupes autochtones (occasions économiques et mise en valeur de la culture)	Financement de projets particuliers soumis par des groupes autochtones en vue de renforcer la capacité à créer des occasions économiques et à mettre la culture en valeur.
7) Conseils de gestion	Soutien opérationnel aux conseils de gestion.
8) Appui aux relations avec les collectivités	Appui aux relations avec les collectivités/à des projets particuliers touchant les municipalités situées dans les parcs nationaux pour les aider à satisfaire aux normes environnementales et autres fixées par l'Agence (p. ex. égouts, usines de traitement des eaux).
9) Regroupement de terres et servitudes en bordure des parcs nationaux	Financement de projets particuliers visant la protection écologique présentés par des groupes de conservation de la nature et concernant le regroupement des terres et les servitudes en bordure des parcs nationaux. Ces terres n'appartiennent pas à l'Agence, mais elles sont adjacentes aux parcs nationaux et améliorent leur intégrité écologique.
10) Création d'aires d'importance historique ou d'importance écologique nationale	Soutien opérationnel aux organismes sans but lucratif pour contribuer à la création d'aires d'importance historique ou d'importance écologique nationale.

Source : Modalités du Programme de contributions de catégorie générale

La taille de la population admissible au PCCG n'est pas connue, si ce n'est celle de certains sous-groupes particuliers de bénéficiaires admissibles, par exemple le nombre d'associations coopérantes, de conseils de gestion ou d'administrations provinciales/territoriales. En général, on peut supposer que le nombre de bénéficiaires potentiels dans les autres groupes de bénéficiaires admissibles est élevé, bien que non illimité (p. ex. chercheurs, organismes sans but lucratif). De plus, sauf dans certaines circonstances limitées, aucun renseignement ne permet d'établir

combien de bénéficiaires potentiels s'adressent à l'Agence pour demander un financement (le nombre de demandes d'aide rejetées[3]).

2.3 CRITÈRES DE FINANCEMENT

L'article 6 des Modalités du PCCG énonce cinq critères dont il faut tenir compte dans la décision sur les projets à financer, bien que « la pondération relative des critères et des sous-critères varie ». Les critères généraux sont les suivants :

- Capacité du demandeur à exécuter le programme
- Objectifs et résultats ciblés
- Capacité de gestion du demandeur
- Budget proposé
- Conception du projet

L'annexe B donne d'autres détails sur les critères.

2.4 PROCESSUS DE DEMANDE, D'APPROBATION ET DE SURVEILLANCE DE LA COMPOSANTE GÉNÉRALE

L'Agence ne fait aucune publicité sur la composante générale du PCCG auprès des bénéficiaires potentiels. Des projets potentiels peuvent être ciblés dans des propositions spontanées provenant de l'extérieur de l'Agence (p. ex. une proposition de recherche sur un aspect de l'intégrité écologique ou commémorative alors que son auteur n'est vraisemblablement pas au courant que le PCCG pourrait servir de mécanisme de financement) et un gestionnaire de l'Agence peut repérer cette proposition et tenter ensuite d'amener un demandeur admissible à élaborer un accord; les projets peuvent également découler d'autres accords (p. ex. à la suite de consultations sur la création d'un parc national, lorsqu'un engagement à financer les activités de groupes particuliers a été pris et qu'un gestionnaire peut recourir au PCCG pour financer ces obligations).

Il n'y a pas de formulaire de demande de contribution pour cette composante du PCCG. Le gestionnaire qui souhaite recourir à ce mécanisme confirme plutôt auprès du gestionnaire, Stratégies financières et Analyse des ressources, au Bureau national, que le PCCG est l'instrument financier qui convient (par opposition à un contrat ou à quelque autre instrument).

Si la proposition peut être financée par le PCCG, elle est alors acheminée au DGA, par l'intermédiaire du gestionnaire des finances du Bureau national, pour approbation préalable. Cette mesure a été adoptée en avril 2010 en réponse aux restrictions financières adoptées dans l'ensemble du gouvernement, et elle s'accompagne d'une directive selon laquelle tout nouvel accord de contribution doit prévoir uniquement le versement de sommes au cours d'un seul exercice et selon laquelle de nouveaux accords pluriannuels ne seront pris en considération que dans des circonstances exceptionnelles (dans le cas, par exemple, de négociations dans le cadre de revendications territoriales); la directive exige d'obtenir l'autorisation préalable du DGA

[3] Dans le cas des associations coopérantes, on indique qu'en 2009-2010, 44 (soit environ 83 % des associations coopérantes) ont présenté une demande et que 14 d'entre elles (32 %) ont effectivement reçu des fonds (Source : Courriel de la Direction des relations externes). En 2010-2011, le nombre estimatif de propositions de financement s'est élevé à 35 et le financement de 14 d'entre elles a été recommandé, soit un financement total de 178 049 $, exclusion faite des contributions non financières de l'Agence (40 % de propositions financées).

avant l'amorce de discussions sur un financement pluriannuel avec un bénéficiaire potentiel. Ces mesures visent à limiter le passif de l'Agence et à assurer, dans l'avenir, une marge de manœuvre budgétaire. Avant avril 2010, le DGA examinait uniquement les accords aux fins de leur approbation définitive.

Une fois l'approbation préalable obtenue, le gestionnaire, qui travaille souvent en étroite collaboration avec le bénéficiaire, rédige une ébauche d'accord de contribution et un projet de lettre du DGA au bénéficiaire, de même que les notes d'information, les bordereaux de transmission et les autres renseignements pertinents. Les renseignements détaillés sont de nouveau présentés au gestionnaire, Stratégies financières et Analyse des ressources, pour examen (c.-à-d. de l'intégralité de la documentation et non du bien-fondé du projet) et à un conseiller en communications local ou régional qui examine le plan de communication connexe. Une fois l'approbation donnée à ce niveau, les documents sont envoyés au directeur général compétent, aux fins d'approbation; par la suite, ils sont de nouveau acheminés au responsable national des finances qui coordonnera leur examen par les responsables fonctionnels au Bureau national[4] et leur approbation définitive par le DGA (ce dernier a le pouvoir d'approuver et de modifier les accords de contribution jusqu'à concurrence de 1 M$. Si les contributions dépassent ce montant, il faut obtenir l'approbation du Conseil du Trésor.)

La lettre au bénéficiaire signée par le DGA constitue l'approbation officielle d'un accord. L'accord de contribution est signé par le gestionnaire qui détient les pouvoirs délégués au nom de l'Agence, une fois l'approbation officielle donnée. On s'attend à ce que les gestionnaires remettent une copie de l'accord signé et daté au gestionnaire, Stratégies financières et Analyse des ressources, au Bureau national, pour garantir l'existence d'un dossier centralisé, à tout le moins pour les aspects administratifs de chaque accord (p.ex. processus d'approbation, accords définitifs et modifications).

Surveillance : Les gestionnaires doivent surveiller les projets selon un plan fondé sur le risque, élaboré au cours des négociations et annexé à chaque accord. Ils doivent tenir des dossiers contenant des copies des rapports, la preuve des résultats obtenus, ainsi que des détails sur les dépenses relatives au projet et les paiements effectués. Ils ne sont pas tenus de fournir au Bureau national une preuve du rendement du projet.

2.5 COMPOSANTE DU PCCG RELATIVE AUX ASSOCIATIONS COOPÉRANTES

Les associations coopérantes sont des organismes sans but lucratif, non gouvernementaux et accrédités qui secondent Parcs Canada en fournissant des services au public et/ou en générant des recettes qui serviront à des activités approuvées, à l'appui du mandat de Parcs Canada[5]. Elles sont uniques en ce sens qu'elles existent uniquement ou principalement dans le but d'appuyer l'Agence et un ou plusieurs parcs nationaux ou lieux historiques nationaux, contrairement à d'autres catégories de bénéficiaires.

Nous avons relevé un certain nombre de cas où des associations coopérantes ont eu accès à des fonds au titre de la composante générale du PCCG, mais dans la vaste majorité des cas, les associations coopérantes sont financées à même un petit fonds central (189 200 $ par année)

[4] En l'occurrence, le directeur national, Communications de l'Agence et le dirigeant principal des finances.
[5] Source : Parcs Canada, Directives de gestion 2.7.3 – Associations coopérantes, février 1981.

réservé à cette catégorie de bénéficiaires. Le financement central des associations coopérantes existait déjà dans les années 1980. Jusqu'en 2005, la Direction générale des parcs nationaux, au Bureau national, a administré cette composante du PCCG; la Direction générale des relations externes et de l'expérience du visiteur (REEV) s'en est ensuite occupée.

Initialement, le financement visait à soutenir les associations coopérantes pour qu'elles parviennent à l'autonomie financière. Le financement d'une association en particulier était limité à cinq ans et à un maximum de 40 000 $ par année. Selon ces critères, d'après les rapports sur le sujet portant sur 2009-2010, près de 60 % des associations coopérantes existantes (n=53) n'étaient « plus admissibles aux contributions ». Par conséquent, en 2009-2010, l'objectif du financement des associations coopérantes a été modifié et n'a pas été axé sur la viabilité financière, mais sur l'aide aux associations coopérantes qui proposaient des projets qui contribuent aux « […] objectifs du parc ou du lieu concernant l'expérience du visiteur » (voir l'annexe C pour plus de contexte).

Les associations coopérantes ont toujours rempli, sous une forme ou une autre, des demandes de financement évaluées collectivement au Bureau national. La documentation disponible ne nous a pas permis de tracer un portrait clair de la façon dont les demandes étaient évaluées et recommandées en vue de leur financement, avant 2009-2010, bien que l'évaluation du total des contributions reçues en regard du financement ait été un facteur clé.

Selon le processus actuel, le Bureau national fait parvenir une lettre d'appel de demandes aux directeurs des unités de gestion (DUG), avec copie aux agents de liaison avec les associations coopérantes de l'Agence. Les DUG/agents de liaison veillent à ce que le président local de l'association reçoive une copie du formulaire de demande. Si l'association propose un projet, les DUG et les gestionnaires locaux responsables de l'expérience du visiteur confirment normalement la capacité de l'association d'entreprendre le projet proposé. Les demandes sont envoyées en février au Bureau national en vue de l'examen d'un financement au prochain exercice. Les propositions sont cotées par une équipe de représentants de la Direction des relations avec les intervenants et les partenaires et les DG de l'Est et de l'Ouest/du Nord du Canada. Les propositions qui obtiennent les meilleures cotes font l'objet d'une recommandation de financement et elles sont envoyées au DGA pour approbation.

L'approbation officielle est annoncée au bénéficiaire dans une lettre du DGA qui confirme le financement. Avant avril 2010, les accords définitifs étaient rédigés au Bureau national. Depuis le début du présent exercice, les accords sont rédigés par les gestionnaires des unités de gestion, en consultation avec le Bureau national, au besoin.

Surveillance et rapports : On ne sait pas trop quelles étaient la nature et la portée de la surveillance et des rapports des associations coopérantes avant avril 2009. D'après les commentaires de la direction, il semblerait que les bénéficiaires devaient confirmer, en cochant une case, qu'ils avaient utilisé les fonds par les fins auxquelles ils étaient destinés. Les exigences actuelles sont identiques à celles qui se rattachent à la composante générale du PCCG, à savoir qu'il incombe au gestionnaire des projets de l'unité de gestion de fournir une preuve de surveillance et de rendement de ces derniers. À la différence de la composante générale du PCCG, le Bureau national déploie des efforts pour obtenir des rapports sur le rendement des projets.

2.6 DÉPENSES

Le tableau 2 fait état des contributions versées annuellement dans le cadre du PCCG, au cours des cinq dernières années.

Tableau 2 : Dépenses relatives aux contributions, par année

Avant avril 2006	Cible de l'évaluation					Après mars 2011	Total général
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011		
S.O.	3 615 322	3 991 055	4 765 316	4 626 540	4 469 772*	S.O.	21 468 005

Source des dépenses réelles : système financier
Nota : Les dépenses de 2010-2011 comprennent à la fois les dépenses réelles et les dépenses engagées figurant dans le système financier le 12 octobre 2010.

Les dépenses se sont établies, en moyenne, à 4,3 M$ par année entre avril 2006 et octobre 2010 et elles représentent environ 0,7 % des dépenses de programme directes de l'Agence pour les quatre années, lorsque des données complètes sont disponibles.

2.7 MODÈLE LOGIQUE DU PCCG

Le tableau 3 présente le modèle logique qui illustre les liens entre les intrants, les activités/extrants, la portée et les résultats intermédiaires et à long terme. Il s'agit d'une synthèse visuelle de la description du programme.

Tableau 3 : Modèle logique du Programme de contributions de catégorie générale

Activités	Portée	Extrants	Résultats immédiats	Résultats ultimes
Réception et examen des demandes de financement Paiement des contributions Soutien et surveillance des projets	**<u>Directe (par le versement de fonds)</u> :** • Associations bénévoles • Conseils de gestion • Organismes sans but lucratif (p. ex. groupes environnementalistes, collectivités autochtones) • Administrations provinciales/territoriales/ municipales/régionales • Milieu canadien de la recherche • Organisations internationales (pour des événements ponctuels et particuliers et l'acquisition de connaissances) **<u>Bénéficiaires</u> :** • Parcs Canada • Public canadien • Visiteurs/touristes • Intervenants ayant des mandats communs	• Produits que peuvent acheter les visiteurs (souvenirs/activités) • Recherche sur l'intégrité écologique/commémorative • Activités éducatives/de diffusion externe/de tourisme • Soutien des lieux historiques nationaux • Expertise de groupes autochtones concernant les négociations territoriales, la planification de la gestion d'un parc/lieu et l'établissement de relations • Développement de la capacité des groupes autochtones concernant les occasions économiques et mise en valeur de la culture • Conseils de gestion fonctionnels • Respect des normes environnementales des municipalités situées dans les parcs • Soutien visant à améliorer l'intégrité écologique des terres en bordure des parcs nationaux • Soutien en vue de l'établissement d'aires d'importance historique ou d'importance écologique nationale	• Amélioration de l'expérience du visiteur • Meilleures connaissances en vue de discussions et de la prise de décisions éclairées, par Parcs Canada et les intervenants, concernant les questions commerciales, écologiques ou autochtones d'intérêt commun • Éducation des publics cibles aux questions d'écologie, de sécurité et autres • Meilleure reconnaissance et appréciation des valeurs de la conservation de la nature et de la culture, et adhésion à ces principes • Intérêt manifesté par les intervenants pour les objectifs d'intégrité écologique et culturelle et participation à leur réalisation • Meilleure compréhension et protection des biens patrimoniaux	Contribution : • À la préservation et à la protection d'exemples représentatifs du patrimoine naturel et culturel du Canada • À la connaissance, à l'appréciation et à la jouissance chez le public de manière à en assurer l'intégrité écologique et commémorative pour les générations d'aujourd'hui et de demain

3. CONCEPTION DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a comporté un examen de la pertinence, du rendement (p. ex. efficacité, efficience et économie), de la conception et de l'exécution du programme, conformément aux exigences énoncées dans la *Politique sur l'évaluation* du CT (2009). La portée de l'évaluation a englobé tous les accords de contribution du PCCG pour lesquels des versements ont été effectués entre avril 2006 et mars 2011. Le personnel d'évaluation de l'Agence Parcs Canada et les entrepreneurs ont mené l'évaluation entre avril et octobre 2010, à l'aide de méthodes multiples de collecte de données pour répondre aux questions d'évaluation.

3.1 APPROCHE ET QUESTIONS

L'évaluation repose sur un examen des documents et des dossiers, sur des entrevues avec des informateurs clés et sur des études de cas. Les méthodologies et questions précises ont d'abord été indiquées dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) / Cadre de vérification axé sur les risques (CVAR) intégré du PCCG établi en 2005, au moment du plus récent renouvellement des Modalités du programme. Certaines questions et méthodes ont été actualisées en fonction des exigences actuelles de la *Politique sur l'évaluation* du CT. Conformément à cette dernière, l'approche d'évaluation a été calibrée en regard de la faible importance du programme et du faible niveau de risque indiqués dans la planification générale de l'évaluation. Dans la mesure où le PCCG a documenté les Modalités du programme, y compris les résultats de haut niveau attendus, l'évaluation était axée sur les buts et conçue pour évaluer la mesure dans laquelle le programme atteint ses objectifs.

L'évaluation comportait 10 questions clés et 14 attentes connexes. Les questions clés sont indiquées au tableau 4. L'annexe D présente une matrice plus détaillée des questions d'évaluation, des attentes, des indicateurs et des sources de données pertinentes.

Tableau 4 : Questions d'évaluation

Pertinence
1. Existe-t-il une demande/un besoin manifeste pour le PCCG?
2. Le PCCG correspond-il aux priorités stratégiques du gouvernement, de même qu'au mandat et aux objectifs de Parcs Canada?
3. Le PCCG fait-il double emploi avec d'autres sources de financement? Certains des projets financés devraient-ils faire partie d'autres programmes?
Rendement
4. Existe-t-il des mécanismes de surveillance du déroulement du projet et les résultats définitifs sont-ils documentés?
5. Les projets produisent-ils les résultats prévus?
6. Les projets du PCCG sont-ils économiques?
7. L'administration du PCCG est-elle économique et efficiente?
Conception et mise en œuvre
8. Les responsabilités et les rôles liés à la gestion générale du programme et à chacun des accords sont-ils clairs, bien compris et efficaces?
9. Les Modalités du PCCG et les clauses des accords de contribution sont-elles pertinentes?
10. Dans quelle mesure le PCCG est-il équitable, accessible et compréhensible par ses utilisateurs cibles?

3.1.1. Méthodes

Examen des documents : Parmi les documents examinés, mentionnons les politiques, directives et lignes directrices du CT relatives aux programmes de paiements de transfert, les Modalités

approuvées du programme, divers plans et rapports de l'Agence, d'autres documents du gouvernement et de l'Agence, des rapports de vérification et d'évaluation, ainsi que des dossiers et documents de gestion du programme (p. ex. un journal de bord Excel tenu par la Direction des finances du Bureau national, des courriels, des notes d'information). L'annexe E renferme une liste des principaux documents examinés au cours de l'évaluation. L'examen des documents nous a permis d'acquérir une bonne compréhension de l'orientation générale du gouvernement en matière de programmes de subventions et contributions, de la façon dont le PCCG est censé fonctionner, en théorie, de la façon dont il fonctionne dans la pratique, et de la nature et des types de questions et de risques associés à l'administration des programmes de subventions et contributions.

Examen des dossiers : Nous avons obtenu de la Direction des finances tous les dossiers des accords du PCCG (n=339) visés par la période d'évaluation, en vue de leur codage par des consultants selon un modèle normalisé. L'examen des dossiers avait pour but de saisir les données de base sur la nature des contributions et les bénéficiaires, entre autres : le calendrier/la durée du projet, le type de projet et les secteurs d'activité de programme s'y rapportant, la valeur du projet, les autres sources de financement du projet, la proportion du financement total fournie par Parcs Canada, la nature et l'étendue des modifications de l'accord, et d'autres renseignements pertinents. L'annexe F présente le modèle d'examen des dossiers.

Les 339 dossiers des accords contenaient des propositions qui n'ont pas abouti à un accord de contribution, des cas d'accords en cours, mais pas encore entièrement conclus, et des cas où aucun paiement n'a été effectué au cours de la période visée par l'évaluation. En éliminant ces cas, nous sommes arrivés à un ensemble final de 276 projets financés par le truchement de la composante générale du PCCG. Parmi ces projets se trouvaient certains accords pour lesquels quelques paiements ont été effectués avant avril 2006, et certains autres pour lesquels les paiements se poursuivront après mars 2011.

Nous n'avons pas réussi à obtenir tous les dossiers de projets liés à la composante du PCCG relative aux associations coopérantes auprès de la Direction générale des relations externes et de l'expérience du visiteur (REEV) pour toute la période d'évaluation. Nous avons plutôt obtenu de l'information sur le nombre de demandes de fonds, le nombre de projets approuvés et la valeur des projets pour la période visée par l'évaluation. Cette information revêtait surtout la forme de notes d'information et d'autres documents. Après avril 2008, il y a eu amélioration de la documentation de demandes de financement et/ou des accords, mais il n'y a eu des rapports sur le rendement, par exemple, que pour la moitié des projets en 2009-2010. Le nombre d'accords ciblés au cours de ce processus (68 pour la période) et le financement total ont été validés par un gestionnaire de programme de la DG REEV.

Collecte des données sur le rendement : Comme la Direction des finances ne recueille pas de données sur le rendement des projets, nous avons sélectionné un sous-échantillon de projets liés à cette composante du PCCG pour en faire un examen plus approfondi. En collaboration avec la Direction des finances, nous avons dressé la liste de 260 accords en vigueur en date de mars 2010 (la liste a été produite avant de terminer notre examen détaillé des dossiers et elle ne contient pas tous les accords ciblés au cours de ce processus).

Les 260 accords ont été stratifiés d'abord en fonction des contributions accordées (à l'intérieur de la période d'évaluation), et ensuite, selon qu'ils étaient arrivés à terme à la fin de mars 2010 ou toujours en vigueur, afin d'assurer une couverture fondée sur l'importance relative et l'état d'avancement des projets. Nous avons sélectionné au hasard des projets appartenant à chacune des strates, aux fins de notre examen, à l'exception des projets de grande valeur (c.-à-d. 250 000 $ ou plus) que nous avons tous sélectionnés, étant donné que les risques associés à une inexécution du projet sont présumés augmenter avec la valeur des investissements[6].

Nous avons communiqué par courriel avec les gestionnaires de projets responsables des 40 accords sélectionnées et nous leur avons demandé de fournir tout un éventail de renseignements, notamment les propositions de projets, les accords et les documents sur la surveillance et les rapports, en format électronique ou papier. Deux rappels leur ont été envoyés pour obtenir un maximum de réponses et nous avons travaillé avec les personnes-ressources pour confirmer les types de renseignements et de documents à fournir. En tout, 36 des 40 dossiers demandés (90 %) ont été fournis pendant la durée de l'évaluation. Les projets représentent 13 % de l'ensemble des 276 accords relatifs à la composante générale du PCCG et 39 % de la valeur des contributions totales (soit 11 M$ sur 29,1 M$). L'annexe G résume les caractéristiques des accords sélectionnées.

Nous avons également examiné les rapports sur le rendement disponibles au Bureau national pour 7 des 14 accords de contribution de 2009-2010 conclus avec des associations coopérantes, lesquels représentent 75 000 $ des 149 200 $ de fonds octroyés au cours de cette année-là. Il n'était pas possible d'obtenir les rapports concernant les autres années.

Entrevues avec les informateurs clés : Nous avons réalisé huit entrevues semi-structurées avec des employés du Bureau national (p. ex., Finances, conseillers exécutifs auprès des DG et du DGA et responsables de l'administration des accords avec les associations coopérantes) afin d'acquérir une compréhension générale du programme, des processus d'approbation ainsi que des enjeux et des difficultés.

Nous avons visé, pour les entrevues avec des gestionnaires de projets, ceux qui ont participé au sous-échantillon d'accords sélectionnés aux fins d'un examen de l'information sur le rendement. Nous avons interviewé 20 gestionnaires de projets de l'Agence responsables de l'administration d'accords de contribution individuels ou multiples; nous les avons choisis de manière à obtenir une diversité géographique maximale et à nous assurer de disposer d'un groupe de personnes-ressources qui connaissaient l'administration d'accords dont l'importance et le type de bénéficiaires variaient (p. ex., universités, groupes autochtones, villes/municipalités, organismes caritatifs). Nous avons aussi rencontré quatre autres personnes-ressources avec lesquelles nous n'avions pas communiqué aux fins de l'examen approfondi des dossiers. Deux ont été sélectionnées en raison de leur expérience relative au Programme des associations coopérantes; une autre pour accroître la représentation d'une région en particulier et une autre encore, à la suite de la recommandation d'un autre informateur clé. Les entrevues portaient sur les sujets

[6] Compte tenu du peu de congruence entre cette base d'échantillonnage et le nombre définitif de projets pertinents que nous avons sélectionnés à l'intérieur de la période d'évaluation, nous ne considérons pas que l'échantillon sélectionné en vue d'un examen approfondi est statistiquement représentatif de l'ensemble des projets et nous n'avons pas estimé les paramètres de l'ensemble des projets d'après les données de l'échantillon.

suivants : la nécessité et la pertinence du PCCG, la conception et l'exécution du programme (p. ex. le processus, les Modalités, la structure de gouvernance), le rendement du PCCG, en tant que mécanisme, de même que les projets financés.

Nous avons interviewé les bénéficiaires de 21 des projets pour lesquels nous avons également interviewé les gestionnaires du programme. Dans nombre de cas, ce sont les gestionnaires de projet qui ont établi le premier contact avec les interviewés potentiels. Quelques-uns des bénéficiaires sélectionnés n'étaient pas libres pour participer à une entrevue au cours de la période d'évaluation. Les entrevues avec les bénéficiaires portaient sur des questions comme l'importance du PCCG pour les projets, la conception du programme (p. ex. l'efficacité du processus de financement/d'approbation, la clarté des rôles et des responsabilités, la pertinence des clauses de l'accord) et le rendement du projet (le succès et la valeur du projet et sa contribution au mandat de Parcs Canada, ainsi que l'efficacité du PCCG comme mécanisme de financement). Nous nous sommes efforcés, à la lumière des documents sur les projets et des entrevues avec les gestionnaires de projets de Parcs Canada, d'adapter les questions sur le rendement à la nature des projets en question.

Études de cas sur le rendement des projets : Au cours des entrevues avec les informateurs clés, nous avons demandé au personnel de l'Agence de nommer des projets qui se prêtaient à des études de cas sur les résultats obtenus par les projets du PCCG. Certains informateurs clés ont indiqué que les projets sélectionnés aux fins d'un examen approfondi conviendraient bien et d'autres ont proposé d'autres projets. Nous avons utilisé l'information contenue dans la documentation sur le projet et obtenue lors des entrevues avec des représentants de l'Agence et des bénéficiaires pour élaborer sept courtes études de cas sur des résultats correspondant à un éventail de types de projets, puis nous avons validé cette information auprès des gestionnaires de projets compétents.

3.1.2. Limites

La qualité et l'intégralité de l'information dans les dossiers des projets relatifs à la composante générale du PCCG (n=276) étaient très variables, en partie en raison du roulement dans l'administration du programme et en partie en raison des exigences changeantes quant aux documents nécessaires au cours de la période visée par l'évaluation. Nous avons adopté diverses stratégies pour atténuer ces limites; nous avons notamment obtenu d'autres documents électroniques qui ne figuraient pas dans les dossiers papier, fait des recoupements entre l'information au dossier, les données du journal de bord de la Direction des finances et d'autres renseignements aux dossiers et dans les quelques cas où il semblait y avoir des ambiguïtés dans l'attribution de fonds à des projets de grande importance, nous avons communiqué avec les gestionnaires de projets pour établir quelles sommes avaient été versées au cours de quel exercice. Ainsi, notre examen des dossiers a fourni une description raisonnablement complète et exacte de l'ensemble des projets financés dans le cadre de cette composante du programme.

Comme nous l'avons déjà dit, nous n'avons pas eu accès à l'ensemble des dossiers sur les accords de contribution concernant la période visée par l'évaluation dans le cas de la composante du programme relative aux associations coopérantes; nous avons donc dû nous fier aux registres et documents de gestion (p. ex. lettres, notes d'information) pour réunir l'information de base sur

le nombre et la valeur des accords. Dans la plupart des cas, cette démarche s'est avérée suffisante aux fins de l'évaluation.

Même si les projets relatifs à la composante générale du PCCG que nous avons sélectionnés en vue d'une analyse détaillée des résultats obtenus n'étaient pas statistiquement représentatifs de l'ensemble des projets, ils constituaient un échantillon assez diversifié (en ce qui a trait aux types de bénéficiaires, aux objectifs des projets et aux niveaux de financement accordé) pour étayer des conclusions sur ce qu'il en est des rapports sur le rendement et des résultats obtenus dans cette composante du programme dans son ensemble. Le suréchantillonnage des projets de grande valeur donne l'assurance que les conclusions sur l'atteinte des résultats vaudront pour les accords dont les risques sont supérieurs en cas d'inexécution.

Compte tenu des restrictions de ressources et de temps, nous n'avons pas tenté d'obtenir un échantillon représentatif de rapports sur le rendement pour la composante du programme relative aux associations coopérantes. Nous avons plutôt utilisé les rapports que le Bureau national pouvait facilement nous fournir.

La majorité de nos informateurs clés de l'Agence étaient associés aux projets choisis en vue d'une analyse détaillée des résultats obtenus et presque tous nos informateurs clés bénéficiaires, à l'exception d'un seul, étaient associés à ces projets ou provenaient d'associations coopérantes. Les opinions de ces gestionnaires et bénéficiaires ne correspondaient pas nécessairement à ceux de tous les gestionnaires de projets ou bénéficiaires. Toutefois, compte tenu de l'éventail des projets et des informateurs clés sélectionnés, de la diversité des points de vue exprimés et de la cohérence de l'information par rapport à d'autres examens et analyses de programmes de subventions et contributions et à la documentation disponible à l'Agence, les entrevues ont vraisemblablement permis de faire ressortir les principaux enjeux relatifs au PCCG ou les principales préoccupations connexes.

L'information sur le rendement des projets en particulier est largement répartie entre les gestionnaires de projets, un peu partout au pays, et elle n'est pas facilement accessible aux fins d'évaluation. Cette difficulté est aggravée par le roulement de personnel, la perte de mémoire institutionnelle et les changements apportés aux structures ou processus organisationnels, ce qui a compliqué la tâche de repérage des documents, tout particulièrement au début de la période d'évaluation. Toutefois, les suivis multiples et la collecte de toutes sortes de renseignements différents nous ont permis d'obtenir suffisamment d'information pour notre évaluation.

Nous avons recueilli, aux fins de l'évaluation, des données sur la valeur des accords de contribution, les dépenses en général et les dépenses selon les types de bénéficiaires et les buts des projets. Nous disposons des données sur les dépenses réelles du PCCG dans son ensemble pour chacune des années et nous pouvons les répartir par activité de programme, centre financier ou centre de coûts. Toutefois, les données sur les dépenses ne sont pas liées de manière fiable à chacun des accords. La Direction des finances a récemment commencé à faire un rapprochement mensuel entre les dépenses prévues et les dépenses réelles des projets du PCCG; toutefois, nous n'avons pas eu ces données pour notre évaluation. Ainsi, une partie de notre analyse repose sur des dépenses prévues (les paiements prévus indiqués dans l'accord de contribution plutôt que les versements réels aux bénéficiaires). Les dépenses prévues indiquées dans les dossiers sont plus

élevées que les dépenses réelles. Par conséquent, la valeur absolue des dépenses est vraisemblablement surévaluée dans certaines parties de notre analyse; toutefois, le risque est faible que les conclusions découlant de l'analyse soient fortement influencées par cette surévaluation.

Notre évaluation a une autre limite : le manque de données fiables sur les coûts administratifs du programme (p.ex. les coûts, en temps ou en salaires, liés aux nombreux employés de l'Agence d'un peu partout au pays qui travaillent avec des bénéficiaires potentiels à élaborer des propositions, rédiger des accords, examiner, approuver et surveiller les accords). Nous explorons cette question un peu plus en détail dans la section sur la conception et l'exécution du programme. En l'absence d'une bonne information quantitative sur les coûts d'exécution du programme, nos conclusions sur l'économie et l'efficience sont largement basées sur les données qualitatives obtenues lors des entrevues avec les informateurs clés.

Les données et l'analyse qui en découle comportent des limites, mais l'utilisation de méthodes multiples et les analyses compensatrices donnent une base raisonnable sur laquelle nous fonder pour tirer des conclusions sur la pertinence et le rendement du PCCG. L'ampleur des efforts et des investissements associés à l'évaluation va de pair avec la faible importance du programme et le peu de risques qui s'y rattachent.

4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

4.1 PERTINENCE

Question 1	Indicateurs
Existe-t-il une demande/un besoin manifeste pour le PCCG?	• Soutien du mécanisme par le gestionnaire de programme et le bénéficiaire (l'utilisateur) (avantages mentionnés). • Nombre et valeur des accords de contribution par année et de façon cumulative, au fil du temps. • Fonds du PCCG (contributions) en pourcentage de la valeur globale des projets. • Conséquences décrites si le PCCG n'existait pas.

Attente : Le PCCG est jugé utile et offre une valeur ajoutée à la réalisation du mandat de l'Agence.

Il est largement reconnu que les programmes de subventions et contributions sont des instruments importants pour la réalisation des résultats du gouvernement fédéral et l'exercice de ses responsabilités envers les Canadiens (se reporter, par exemple, au rapport de décembre 2006 intitulé *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs - Rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions* et la *Politique sur les paiements de transfert* du CT, octobre 2008).

Les gestionnaires et les employés de l'Agence interviewés aux fins de l'évaluation ont attribué plusieurs avantages au PCCG :

- Il permet à l'Agence de collaborer avec des organisations de l'extérieur et d'établir avec elles d'étroites relations de travail.
- Il facilite la réalisation du mandat quand l'expertise et le temps nécessaire ne sont pas disponibles à l'interne (p. ex. accès à un coût raisonnable à une importante expertise en recherche, les étudiants de cycles supérieurs).
- Plus que tout autre mode d'acquisition de services (p. ex. des contrats), il permet d'accroître l'influence, la participation et la responsabilisation.
- Il offre une valeur ajoutée (car les projets bénéficient souvent d'autres sources de financement).
- Il offre plus de visibilité et de notoriété à l'Agence.
- Il favorise l'établissement de relations pluriannuelles dans certains cas.
- Il permet d'offrir une gamme de services élargie qui dépasse la portée du mandat (p. ex. l'appui des associations coopérantes pour l'offre de produits ou d'activités qui rehaussent l'expérience du visiteur).

Le programme est également considéré comme un mécanisme susceptible d'aider Parcs Canada à respecter les engagements pris lors de précédentes tables rondes ministérielles[7], soit établir de

[7] Le ministre responsable de Parcs Canada est tenu, conformément à la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*, d'organiser au moins tous les deux ans une table ronde réunissant des personnes concernées par les questions qui relèvent de l'Agence. Cette table ronde est un mécanisme fondamental qui permet au ministre responsable de Parcs Canada de recevoir les commentaires de Canadiens sur le rendement récent de l'Agence et ses orientations futures. La plus récente Table ronde du ministre (TRM) portant sur Parcs Canada a eu lieu le 20 novembre 2009 à Toronto (Ontario).

nouvelles relations avec des organismes axés sur la nature ou la culture, afin de promouvoir la cause de la protection du patrimoine canadien.

Certains des avantages relevés par les gestionnaires sont appuyés par nos observations à l'examen des dossiers. Par exemple, 79 % des bénéficiaires de la composante générale du PCCG ont déclaré d'autres sources de financement pour leurs projets, de sorte que l'investissement de Parcs Canada ne correspondait qu'à 38 % des 76,6 M$ estimatifs de la valeur totale du projet. De même, environ 38 % des accords portaient sur une période de deux ans ou plus, ce qui favorise les relations pluriannuelles avec les bénéficiaires.

Attente : Les gestionnaires ont recours au PCCG.

Le tableau 5 indique le nombre d'accords et la valeur des dépenses prévues par année.

Tableau 5 : Nombre d'accords et dépenses prévues, par année

	Avant avril 2006	Cible de l'évaluation					Après mars 2011	Total
		2006-2007	2007-2808	2008-2009	2009-2010	2010-2011		
Composante générale								
Nouveaux accords	7	46	67	53	63	40		276
Dépenses prévues ($)	404 350	3 570 079	3 922 726	5 245 371	5 013 746	7 153 291	3 372 387	28 681 950
Composante relative aux associations coopérantes								
Nouveaux accords		16	11	13	14	14		68
Dépenses prévues ($)		148 223	81 223	118 833	149 200	178 049		683 278
Total								
Nouveaux accords		62	78	66	77	54		344
Dépenses prévues ($)		3 718 302	4 003 949	5 364 204	5 162 946	7 331 340	3 372 387	29 365 228

Nota : Le nombre d'accords datant d'avant 2006 et leur valeur en dollars comprend uniquement les accords qui se sont poursuivis pendant la période d'évaluation.

Au total, 344 accords dans le cadre du PCCG étaient en vigueur et le total des dépenses prévues s'élevait à 29,4 M$ (24,9 M$ devaient être dépensés entre avril 2006 et mars 2011[8]). On observe en moyenne 54 nouveaux accords par année, chiffre qui augmentera compte tenu qu'un plus grand nombre d'accords seront signés en 2010-2011. Ce degré d'utilisation du programme est considérablement plus élevé que ce qui avait été prévu dans le CGRR/CVAR intégré du PCCG, établi en 2005, dans lequel est prévue une moyenne de 25 à 40 accords par année, avec un versement de 2 M$ par année aux bénéficiaires.

Les gestionnaires ont largement eu recours au programme si on se fie à une analyse des dépenses de programme réelles et engagées par centre financier, pour la période d'avril 2006 à octobre 2010. Trente et une des 32 unités de gestion de l'Agence ont eu recours au PCCG au

[8] Ces chiffres ne comprennent pas le soutien non financier offert par l'Agence. Nous avons relevé un total de 655 000 $ de soutien non financier dans 24 accords appartenant à la composante générale du programme. Les gestionnaires ont indiqué, toutefois, que la valeur réelle du soutien non financier était vraisemblablement sous-estimée étant donné que ce genre de soutien n'est pas toujours clairement indiqué dans les dossiers ou les accords.

cours de la période, tout comme quatre directions générales du Bureau national, le bureau du DG de l'Ouest/du Nord du Canada et le bureau du directeur exécutif, Parcs des montagnes et quatre des cinq centres de service de l'Agence (un total de 42 utilisateurs). Le degré d'utilisation, tel que mesuré par le total des dépenses, varie considérablement. Les directions générales Parcs nationaux et Relations externes et Expérience du visiteur du Bureau national représentent, conjointement, 27 % des dépenses. Quatre unités de gestion représentent 22 % des dépenses tandis que la moitié des unités ne représentent que 10 % du total des dépenses.

Les informateurs clés bénéficiaires ont souligné l'importance, pour leur projet, du financement offert par le PCCG et indiqué qu'en l'absence de financement, les projets n'auraient pas eu lieu, qu'ils auraient été réduits ou retardés ou encore que le projet définitif aurait été de moindre qualité. Certains ont indiqué que leur projet nécessitait plusieurs sources de financement et que le fait d'avoir Parcs Canada comme source de financement pouvait avoir un effet de levier sur les autres sources. Certains ont dit qu'en versant des fonds, Parcs Canada est en mesure d'influencer l'orientation du projet, tout particulièrement dans le cas de la recherche.

Question 2	Indicateurs
Le PCCG correspond-il aux priorités stratégiques du gouvernement de même qu'au mandat et aux objectifs de Parcs Canada?	• Existence d'un fondement juridique pour le programme. • Liens logiques entre les buts du PCCG, le mandat de l'Agence et les priorités générales du gouvernement. • Harmonisation apparente et documentée avec les objectifs et activités de programme de l'Agence. • Profil des bénéficiaires et buts de l'accord.

Attente : Les buts et objectifs du PCCG ont un lien logique avec le mandat de l'Agence et les priorités générales du gouvernement.

Le fondement juridique du PCCG découle du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*. Les objectifs précis du programme, tels qu'énoncés dans les Modalités du programme (section 2.1), mettent l'accent sur les éléments suivants : protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel et culturel et l'intégrité écologique et culturelle; donner accès à de meilleures connaissances en vue de discussions et de la prise de décisions éclairées; accroître les occasions pour le visiteur; protéger les biens patrimoniaux; et éduquer les publics cibles. Ainsi, ils ont un lien logique avec le mandat et les objectifs stratégiques de l'Agence.

Par ricochet, la réalisation de ces objectifs favorise l'atteinte de plusieurs des objectifs énoncés comme résultats stratégiques pangouvernementaux (http://www.tbs-sct.gc.ca/ppg-cpr/frame-cadre-fra.aspx), notamment un environnement propre et sain, une culture et un patrimoine canadiens dynamiques et un Canada sécuritaire et sécurisé (ce dernier élément s'applique aux contributions qui appuient la mise en œuvre d'améliorations aux infrastructures des lotissements urbains ou des routes de transit).

Les gestionnaires et employés interviewés aux fins de l'évaluation ont avec constance affirmé que les projets financés par le PCCG sont conformes aux priorités et aux objectifs de l'Agence. Les gestionnaires qui ont recours au PCCG et ceux qui approuvent les projets doivent veiller à ce que les projets respectent le mandat de Parcs Canada et à ce que les liens soient précisés tout au long du processus d'approbation. Depuis juillet 2009, on s'attend à ce que les gestionnaires expliquent, dans la note d'information qui accompagne la demande d'approbation, de quelle

façon la contribution soutient directement au moins l'une des attentes de l'Agence en matière de rendement énoncées dans le Plan d'entreprise de l'Agence. Quelqu'un a dit qu'étant donné que les projets approuvés dans le cadre de la composante générale du programme étaient financés à même les budgets F&E existants des gestionnaires, ces derniers avaient, par le fait même, tout intérêt à ce que le projet soit valable et conforme au mandat.

Attente : Les accords viennent en aide à un large éventail de bénéficiaires et permettent d'atteindre divers objectifs, tels que précisés dans les Modalités.

Le PCCG a précisément pour but de venir en aide à un large éventail de bénéficiaires et de types de projets. Le tableau 6 fait état du profil des bénéficiaires ainsi que des dépenses prévues. Le tableau reflète le nombre d'accords plutôt que le nombre de bénéficiaires de chacune des catégories qui reçoit des fonds (certains bénéficiaires ont fait partie de plus d'un accord).

Tableau 6 : Nombre d'accords et valeur du financement prévu, par type de bénéficiaire

Catégorie de bénéficiaires	Accords		Financement prévu		
	Nombre	%	Total	%	Moyenne par accord
Université	64	19 %	4 116 945	14 %	64 327
Groupe/collectivité autochtone	51	15 %	8 279 629	28 %	162 346
Administration provinciale/municipale/régionale	13	4 %	654 532	2 %	50 349
Association coopérante*	76	22 %	865 528	3 %	11 389
Conseil de gestion**	6	2 %	883 744	3 %	147 291
Organisme sans but lucratif/caritatif	129	38 %	13 927 074	47 %	107 962
Organisation internationale***	4	1 %	617 776	2 %	154 444
Autre	1	0 %	20 000	0 %	20 000
	344		**29 365 228**		

Notes :

* Le nombre d'associations coopérantes bénéficiaires tient compte des 68 accords appuyés par un financement central et des huit autres accords avec des associations coopérantes précisés dans les 276 accords conclus par la Direction des finances.

** Les conseils de gestion sont associés à divers accords sur des revendications territoriales et la création de parcs. La portée et le rôle de ces accords varient, mais ils comprennent souvent des conseils sur des questions de gestion de parcs ou d'espèces, conformément à une approche consensuelle inclusive pour l'utilisation et la mise en valeur des ressources dans les parcs nationaux. Notre échantillon ne compte que trois bénéficiaires dans cette catégorie.

*** Les organisations internationales sont celles dont les sièges sociaux sont situés à l'extérieur du Canada, par exemple l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS). Certains de ces bénéficiaires étaient codés dans d'autres catégories (p. ex. quatre accords avec des universités américaines ont été classés dans la catégorie des universités et trois accords avec des bénéficiaires dont le siège social se trouve aux États-Unis ont été classés dans la catégorie des organismes sans but lucratif/caritatifs).

Tous les types de bénéficiaires décrits dans les Modalités ont conclu des accords et reçu du financement. Les organismes sans but lucratif/caritatifs constituent la plus importante catégorie de bénéficiaires; elles sont suivies par les associations coopérantes, les universités et les groupes/ collectivités autochtones. Bien que les associations coopérantes représentent un grand nombre d'accords, le montant de ces accords est généralement faible (moins de 12 000 $ en moyenne et ils ne représentent que 3 % des dépenses prévues). Par contre, les autres groupes de bénéficiaires

ordinaires représentent 89 % de l'ensemble des dépenses prévues. Les groupes/collectivités autochtones et les organismes sans but lucratif/caritatifs concluent, en moyenne, des accords de contribution de montants supérieurs, bien que les conseils de gestion (un petit sous-groupe défini) reçoivent le financement moyen le plus élevé par accord.

Le tableau 7 présente un profil des accords et des dépenses prévues, selon les buts des projets énoncés dans les Modalités. Les types de projets ne sont pas explicitement énoncés dans les dossiers des projets et ils ont été codés d'après les titres et les descriptions des projets. Conformément à ce que nous avons entendu au cours des entrevues avec les gestionnaires de projets, nous avons constaté qu'il n'était pas nécessairement facile de faire entrer chaque accord dans une seule catégorie de projets, car les accords peuvent être associés à plusieurs types de projets différents ou peuvent ne pas correspondre parfaitement à une catégorie. Dans le codage des dossiers des projets, nous avons tenté de choisir la catégorie qui convenait le mieux.

Tableau 7 : Nombre d'accords et valeur du financement prévu, par type d'accord

But de l'accord	Accords		Valeur		Moyenne
	Nombre	%	Total	%	Total
Financement initial et provisoire versé à des associations coopérantes ou soutien des objectifs d'un parc ou d'un lieu liés à l'expérience du visiteur	75	22 %	855 528	3%	11 407
Recherche sur l'intégrité commémorative et écologique	125	36 %	9 235 29	31 %	73 883
Éducation/diffusion externe/tourisme	73	21 %	6 105 283	21 %	83 634
Groupes autochtones (négociations territoriales, planification de la gestion d'un parc/lieu et établissement de relations)	32	9 %	5 780 228	20 %	180 632
Groupes autochtones (occasions économiques et mise en valeur de la culture)	17	5 %	3 520 282	12 %	207 075
Soutien opérationnel aux conseils de gestion	6	2 %	883 744	3 %	147 291
Relations avec les collectivités/municipalités situées dans des parcs	6	2 %	658 634	2 %	109 772
Protection du milieu (regroupement de terres et servitudes en bordure des parcs nationaux)	6	2 %	1 528 100	5 %	254 683
Soutien d'organismes sans but lucratif – création d'aires d'importance historique ou d'importance écologique nationale	4	1 %	798 000	3 %	199 500
	344		**29 365 228**		**85 364**

Nota : Dans le cas d'une association coopérante, le but du financement a été codé comme soutien d'organismes sans but lucratif en vue de la création d'aires d'importance historique ou d'importance écologique nationale plutôt que comme financement initial ou provisoire d'associations coopérantes.

Là encore, à l'exception du « soutien opérationnel lié aux lieux historiques nationaux qui ne sont pas administrés par l'Agence ou qui ne lui appartiennent pas », qui n'était précisé dans le codage comme le but premier d'aucun des accords, toutes les fins prévues précisées dans les Modalités ont obtenu un financement. La majorité des projets et des dépenses prévues sont axés sur la recherche sur l'intégrité écologique et commémorative; les projets d'éducation/de diffusion externe/de tourisme; les groupes autochtones (négociations territoriales); la planification de gestion; les occasions économiques et la mise en valeur de la culture.

Il s'agit de liens très clairs et cohérents entre les catégories de bénéficiaires et les buts des accords, comme l'indique le tableau 8.

Tableau 8 : Liens entre le type de bénéficiaire et les buts de l'accord

Catégorie de bénéficiaires	But prédominant de l'accord
Université	97 % du financement va à la recherche sur l'intégrité commémorative et écologique.
Groupe/collectivité autochtone	91 % du financement va aux négociations territoriales, à la planification de la gestion des parcs/lieux, aux occasions économiques et à la mise en valeur de la culture.
Administration provinciale/municipale/ régionale	96 % va à la recherche sur l'intégrité commémorative et écologique et à des projets d'éducation/de diffusion externe/de tourisme.
Association coopérante	À une seule exception, tous les fonds étaient destinés au financement initial ou provisoire devant mener à la viabilité financière ou récemment, à des projets qui appuient les objectifs des services aux visiteurs dans des parcs ou lieux en particulier.
Conseil de gestion	Dans 100 % des cas, les fonds sont destinés au soutien des conseils de gestion, notamment au paiement des frais de location de lieux de réunion ou d'espaces à bureaux, au soutien administratif et à la traduction, à la paie/aux honoraires et au financement d'une activité spéciale ou à la gestion mixte d'un écosystème.
Organisme sans but lucratif/caritatif	71 % des fonds sont destinés à la recherche sur l'intégrité commémorative et écologique ou à l'éducation/à la diffusion externe/au tourisme; 20 % vont à des groupes autochtones pour les négociations territoriales, la planification de la gestion des parcs/lieux et l'établissement de relations, à d'autres organismes sans but lucratif pour la protection du milieu (regroupement de terres et servitudes en bordure des parcs nationaux).
Organisation internationale	98 % des fonds vont à l'éducation/la diffusion externe/le tourisme, notamment le soutien de conférences, l'organisation de la participation du pays aux réunions dirigées par l'Agence ou l'acquisition de connaissances dans des domaines d'intérêt mutuel.

Le tableau 9 fait état du pourcentage des dépenses réelles du PCCG consacrées à chaque activité de programme, d'après les données extraites du système financier.

Tableau 9 : Pourcentage des dépenses du PCCG, par activité de programme (d'avril 2006 à octobre 2010)

Activité de programme	%
Création de lieux patrimoniaux	20 %
Conservation des ressources patrimoniales	40 %
Appréciation et connaissance chez le public	25 %
Expérience du visiteur	14 %
Infrastructure des lotissements urbains et routes de transit	1 %
Total	**100 %**

Certaines dépenses du PCCG, à tout le moins, appuient chacune des activités de programme (AP) de l'Agence, bien que la majorité des dépenses (85 %) appuient les trois premiers programmes. Cette répartition des dépenses ne reflète pas simplement la proportion de l'ensemble des dépenses de l'Agence par AP (plus ou moins 40 % des dépenses annuelles de l'Agence consacrées aux AP 1 à 3); elle fait ressortir que le PCCG appuie la réalisation de certains aspects du mandat plutôt que d'autres.

Question 3	Indicateurs
Le PCCG fait-il double emploi avec d'autres sources de financement? Certains des projets financés devraient-ils faire partie d'autres programmes?	• Importance et nature des autres sources de financement. • Existence d'autres instruments de financement appropriés, au sein de l'Agence, pour des projets financés au moyen du PCCG.

Attente : Le PCCG, tel que conçu, ne fait pas véritablement double emploi avec les autres programmes de subventions et contributions.

Comme nous l'avons dit précédemment, 79 % des accords relatifs à la composante générale du PCCG avaient d'autres sources de financement pour leurs projets. Le tableau 10 indique le nombre et le pourcentage d'accords, par autre source de financement.

Tableau 10 : Autres sources de financement

Source	Accords et source de financement	
	N^bre	%
Fédérale	75	27 %
Provinciale	85	31 %
Municipale	35	13 %
Bénéficiaire	161	58 %
Autre	110	40 %

Nota : Les totaux sont supérieurs au nombre d'accords, car un grand nombre d'entre eux comptent plusieurs sources de financement.

Les autres sources de financement fédérales sont les suivantes : le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie; Environnement Canada; le ministère des Pêches et des Océans; l'Agence de promotion économique du Canada atlantique; et Affaires indiennes et du Nord Canada. La catégorie « Autre » comprend tout un éventail de sources, dont les plus souvent précisées étaient les organismes sans but lucratif et les dons de sociétés.

De façon générale, les informateurs clés de l'Agence ou de bénéficiaires n'avaient pas l'impression qu'il y a un chevauchement ou double emploi entre le PCCG et d'autres sources de financement ou n'en étaient pas au courant. Les autres sources de financement étaient généralement perçues comme des sources complémentaires plutôt que des sources faisant double emploi.

Attente : Le PCCG n'est pas utilisé en lieu et place d'autres instruments de financement plus appropriés dont dispose l'Agence.

Quelques informateurs clés de l'Agence ont laissé entendre que certains projets financés par le PCCG auraient également pu l'être au moyen de l'autre programme de contributions de l'Agence, le Programme de partage des frais pour les lieux historiques nationaux (PPFLHN). Le PPFLHN cible spécifiquement les sociétés sans but lucratif, les autres ordres de gouvernement et les organismes autochtones sans but lucratif qui sont propriétaires de lieux historiques nationaux ou qui en assurent l'exploitation. De même, quelques répondants de l'Agence ont laissé entendre que les objectifs des projets du PCCG pourraient être atteints par le truchement d'instruments autres que des accords de contribution, par exemple des contrats, des ententes contractuelles (avec des sociétés d'État, des gouvernements provinciaux, des municipalités) et des dispositions administratives (transferts à l'intérieur même du gouvernement fédéral).

Les projets qui bénéficient de plusieurs sources fédérales de financement (en pareils cas, un ou plusieurs ministères peuvent transférer des fonds à un autre ministère pour réduire au minimum le nombre d'accords conclus) sont des exemples de cas où d'autres instruments pourraient être utilisés. Certains des informateurs clés interviewés ont laissé entendre que le PCCG n'était

peut-être pas le meilleur instrument de financement pour les conseils de gestion ou les services municipaux, bien qu'ils n'aient pas proposé d'autres solutions évidentes. Le nouveau processus d'approbation préalable des accords du PCCG vise, entre autres, à déterminer le mécanisme qui convient le mieux à un projet.

CONSTATATION GÉNÉRALE : PERTINENCE

Le PCCG demeure un mécanisme pertinent pour répondre aux besoins de l'Agence comme en font foi le nombre et la valeur des accords conclus chaque année ainsi que l'ampleur de son utilisation par les gestionnaires. Tels que formulés, les objectifs du programme correspondent au mandat et aux priorités de l'Agence, de même qu'aux résultats généraux du gouvernement. Le PCCG est considéré utile et il procure d'importants avantages aux gestionnaires comme aux bénéficiaires. Jusqu'à tout récemment, les projets n'étaient pas toujours liés aux objectifs et aux priorités intermédiaires et à long terme de l'Agence avant la conclusion des accords, bien qu'il soit possible de le faire *a posteriori* dans la plupart des cas. Conformément à l'intention du programme, le PCCG soutient un large éventail de bénéficiaires et de types de projets et, principalement, trois des activités de programme de l'Agence. On a peu l'impression qu'il fait double emploi avec d'autres sources de financement. En l'absence du PCCG, les gestionnaires ne disposeraient pas, dans la plupart des cas, d'autre mécanisme à l'Agence pour offrir un financement à des projets, ce qui constituerait une lacune importante dans les cas, par exemple, où le mécanisme sert à financer des obligations découlant des accords avec des Autochtones.

4.2 EFFICACITÉ

Dans la présente section, nous mettons l'accent sur le compte rendu des résultats et des réalisations de chacun des accords plutôt que sur ceux du PCCG dans son ensemble. Ce dernier point est abordé là où il question de la clarté des rôles et des responsabilités, à la rubrique sur la conception et l'exécution du programme. L'analyse se fonde sur l'examen détaillé de l'information sur le rendement de 43 projets, dont deux n'ont pris fin que récemment et 14 n'étaient pas terminés et n'avaient pas encore fourni de rapport définitif sur le rendement, ainsi que sur des entrevues avec 20 gestionnaires de projets et 20 bénéficiaires associés à ces accords.

Question 4	Indicateurs
Existe-t-il des mécanismes de surveillance du déroulement du projet et les résultats définitifs sont-ils documentés?	• Rapports sur les activités de surveillance. • Existence et qualité de l'information sur le rendement des projets. • Correspondance entre les types d'information sur le rendement attendus et réels.

Attente : Les projets sont surveillés et l'information sur le rendement est recueillie, conformément aux attentes.

Le CGRR/CVAR intégré du PCCG, établi en 2005, fait état d'un certain nombre de mécanismes prévus pour la surveillance des projets. Les informateurs clés de l'Agence et de bénéficiaires ont dit qu'ils les utilisaient presque tous, notamment les communications par courriel et par téléphone, la participation à des réunions et à des conférences téléphoniques et les interactions avec les bénéficiaires travaillant à l'intérieur du parc. Dans certains cas, un représentant de Parcs Canada participe activement au projet par sa présence aux réunions du comité directeur ou du conseil d'administration ou encore par la supervision ou la rédaction conjointe des travaux de recherche.

On s'attend à ce que tous les accords comprennent des dispositions concernant les rapports provisoires et définitifs, la surveillance des aspects financiers et la présentation des rapports afférents, et la présentation de produits livrables sous forme d'ébauche ou de produit définitif (p. ex. des documents de recherche, des produits d'éducation/de diffusion externe). Notre examen de certains dossiers de projets (n=43) a confirmé que tous les accords comprenaient des exigences en matière de rapports (tous les projets exigent des rapports financiers et des rapports d'activités définitifs et les projets pluriannuels exigent normalement la présentation de rapports à tout le moins annuels, sinon biennaux ou trimestriels). Quelques projets de notre échantillon exigeaient en outre que le bénéficiaire fournisse un plan de travail détaillé précisant les coûts du projet avant son démarrage.

Selon le CGRR/CVAR de 2005, les rapports définitifs sur les projets devraient comprendre un rapport narratif et préciser l'objectif du projet, une description des activités et des partenaires du projet (et leur contribution), une discussion sur les principaux obstacles à surmonter et défis à relever et une description des résultats du projet et de la façon dont le projet contribue à un ou à plusieurs des résultats immédiats et ultimes indiqués dans le modèle logique du PCCG. On s'attend à ce que l'étendue et la nature des rapports sur les résultats varient en fonction de la nature et de l'importance du projet. Les projets de grande valeur (plus de 100 000 $) devraient comprendre une courte évaluation et des données sur la portée du projet et/ou la satisfaction des visiteurs, s'il y a lieu. Dans les cas de projets de moindre valeur, les éléments probants pourraient

comprendre divers documents sur le rendement (photos, extraits/coupures de presse, rapports, publications et toute autre preuve d'un extrant tangible).

Même si les rapports et les éléments probants pertinents ont parfois été difficiles à trouver en raison du roulement dans l'administration des projets à l'Agence, nous avons obtenu de l'information sur le rendement de tous les accords faisant partie de l'examen approfondi (42 de 43) à l'exception d'un récent accord signé un peu plus tôt en 2010. Dans deux cas (un projet terminé et l'autre en cours depuis de nombreuses années), nous avons seulement réussi à obtenir des éléments peu concluants de l'évolution ou des résultats des projets (des états financiers non accompagnés de notes expliquant le contexte, un courriel résumant les résultats obtenus, en réponse à une demande de précisions de notre part).

Parmi les projets terminés dont nous avions les rapports définitifs, nous avons noté l'absence de présentation normalisée et un manque de correspondance avec les exigences du CGRR (p. ex. un grand nombre de projets comprenaient une certaine description des activités et des résultats, mais de façon générale, aucune section n'était consacrée aux obstacles à surmonter et aux défis à relever). Un seul dossier de projet comportait un rapport d'évaluation malgré le fait que nous ayons suréchantillonné les projets de grande valeur et que le CGRR exige à leur égard une forme quelconque d'évaluation. Dans une faible minorité de cas, les gestionnaires de Parcs Canada qui sont responsables des projets avaient ajouté au dossier certains documents sur les résultats des projets, en sus des rapports fournis par les bénéficiaires (ils avaient dressé, par exemple, une liste de publications et de présentations pertinentes, une liste des parcs où un outil était utilisé).

Question 5	Indicateurs
Les projets produisent-ils les résultats escomptés et contribuent-ils aux résultats intermédiaires et à long terme?	• Mesure dans laquelle les accords sont mis en œuvre tel que prévu. • Rapports sur la réussite rédigés par les gestionnaires et les bénéficiaires. • Mesure dans laquelle des extrants sont produits, et les cibles d'auditoires et de répercussions immédiates atteintes.

Attente : Les projets produisent les résultats indiqués dans les accords de contribution ou les probabilités qu'ils les produisent sont raisonnables.

En ce qui a trait aux 42 projets comportant assez d'information pour que nous puissions évaluer leur évolution et/ou leurs résultats, nous avons relevé des éléments probants attestant qu'ils ont tous été mis en œuvre dans une large mesure, ou qu'ils sont en voie de l'être tel que prévu. Pour 8 des 43 projets examinés, une modification avait été apportée à l'accord original et elle prévoyait une hausse du financement du projet, un prolongement de sa durée, des rapports ou des paiements plus fréquents ou encore la possibilité de reporter des fonds à d'autres exercices sans modifier la nature même du projet. La portée d'un projet a été élargie, mais le montant total du financement n'avait pas changé. Dans le cas de six projets de la composante générale du programme et d'un projet de la composante relative aux associations coopérantes, nous avons observé certains retards dans le calendrier du projet (soit la mise en œuvre de certaines tâches, soit le compte rendu des résultats), mais ils n'ont pas donné lieu à des modifications. Dans le cas de quelques projets, la documentation donnait à penser qu'il y aurait lieu d'en élargir la portée ou d'adapter les mesures du rendement en raison de difficultés attribuables à l'établissement d'indicateurs pertinents. Bref, même si des changements sont apportés au calendrier, au financement, à la durée des projets ou aux calendriers des paiements

de certains d'entre eux, la nature profonde de la plupart des projets ne change pas et ils sont exécutés tel que prévu.

Fait peu étonnant, les administrateurs de projets de Parcs Canada et les informateurs clés de bénéficiaires ont déclaré que les projets auxquels ils participaient arrivaient à produire les extrants attendus et les objectifs prévus. Seuls quelques bénéficiaires ont indiqué que les projets n'avaient pas permis de répondre à toutes les attentes. Quelques gestionnaires ont dit qu'à leur connaissance, d'autres projets non inclus dans l'examen approfondi n'avaient pas atteint tous les objectifs.

En ce qui a trait aux 42 projets comportant assez d'information sur leur rendement, les éléments probants ont montré que les extrants tangibles prévus ont été produits ou allaient vraisemblablement se réaliser (c.-à-d. des produits que le visiteur peut acheter ou consommer, des produits de recherche ou d'information comme des rapports et des articles, des bases de données, des protocoles, des logiciels et des lignes directrices; des produits d'information, de communication ou médiatiques; des négociations et des accords avec les groupes autochtones; ainsi que des réunions ou des activités qui ont eu lieu).

Selon le CGRR/CVAR de 2005, on s'attend à ce que, dans la mesure du possible, les rapports sur le rendement aillent au-delà de la documentation des simples extrants et à ce qu'ils comprennent également de l'information sur la portée du projet (p. ex. participation à des activités, distribution de matériel promotionnel, articles de journaux, présentations dans le cadre de conférences, couverture médiatique, visites du site Web et téléchargements) et des indicateurs sur la qualité des produits (p. ex. prix) ou d'autres statistiques pertinentes (chiffres sur les ventes ou recettes, heures de bénévolat effectuées dans le cas des associations coopérantes). La majorité des dossiers que nous avons examinés donnaient ce genre d'information sur les résultats, mais souvent, elle n'était pas résumée ou quantifiée et il fallait l'obtenir à partir d'autres données figurant au dossier (p. ex. une liste d'articles de journaux et de présentations à des conférences est fournie, mais aucun résumé n'en est fait; des comptes rendus de réunions avec des listes de participants, mais aucune synthèse du total des données sur les réunions et le nombre de participants n'est présentée).

L'annexe H donne d'autres exemples de la nature et des types de rapports sur le rendement et de résultats obtenus pour les sept projets utilisés comme études de cas.

Quelques dossiers de projets comprenaient d'autres données sur les répercussions (p. ex. une forme d'analyse des tendances relatives à des indicateurs pertinents, une évaluation de la satisfaction) bien que cette information ne soit pas toujours utile pour faire état des résultats. Étant donné qu'en général, toute une série d'événements et d'activités se produisent sur une longue période et que divers facteurs atténuants influencent la réalisation des résultats ultimes, on ne s'attend pas à ce que les auteurs des projets mesurent les résultats à long terme et en fassent rapport (p. ex. création d'un parc, meilleure intégrité écologique, meilleure conservation ou sécurité accrue du visiteur). Les relations logiques entre le projet et les résultats intermédiaires et à long terme sont toutefois documentées dans les propositions et les accords.

Certains gestionnaires et bénéficiaires informateurs clés ont fourni une preuve anecdotique de l'existence d'autres résultats ou avantages des projets, lesquels ne sont pas documentés dans les dossiers. Souvent, il s'agit de conséquences des projets qui se produisent une fois le projet achevé ou de répercussions positives imprévues des accords. Le renforcement des relations et de la collaboration en est un exemple; un ou deux bénéficiaires de groupes autochtones en particulier ont noté l'importance d'une confiance accrue et d'une plus grande compréhension mutuelle. Certains ont signalé qu'une collaboration continue ou de nouveaux accords de collaboration avaient suivi les accords de contribution. Quelques informateurs clés ont indiqué que les projets peuvent parfois donner lieu à la formation de futurs employés de Parcs Canada. L'un d'eux a mentionné que la relation avec Parcs Canada avait ouvert son organisation à de nouvelles possibilités et façons de faire les choses. Un bénéficiaire a indiqué que l'accord avait contribué au rayonnement de sa région.

D'après les informateurs clés, l'atteinte des résultats est facilitée lorsque le mandat, les attentes et les rôles et responsabilités sont clairs dès le début et que les gestionnaires de projets participent activement à ces derniers et tiennent de bons dossiers. D'autres facteurs contribuent également à la réussite des projets, notamment :

- s'assurer que le degré d'influence que l'Agence exerce dans le cas d'un projet financé par de multiples sources est clair; les comités directeurs peuvent être utiles en pareils cas;
- prévoir suffisamment de temps pour l'approbation de l'accord et pour le projet proprement dit; la signature d'accords pluriannuels procure une certaine marge de manœuvre pour atténuer les retards imprévus, étant donné qu'elle permet une redistribution des fonds;
- aider les bénéficiaires, tout particulièrement ceux qui se heurtent à des problèmes de capacité, à établir les rapports; parmi les suggestions formulées, mentionnons la prestation d'une formation et/ou de modèles;
- prévoir des contrôles dans les accords (p. ex. des retenues de versement en attendant la présentation des produits livrables).

CONSTATATION GÉNÉRALE : EFFICACITÉ

Les résultats prévus des accords financés par le truchement du PCCG ont en grande partie été atteints ou ont une chance raisonnable de l'être.

Tous les projets de notre échantillon devaient produire des rapports provisoires et définitifs sur le rendement des projets. Dans 98 % des dossiers examinés, nous disposions d'une information suffisante pour conclure que les projets étaient, ou avaient été, exécutés tel que prévu et que les extrants attendus ont été ou seront probablement produits. Dans une majorité de cas, les rapports sur les projets sont allés au-delà d'une simple documentation des activités et des extrants et ont fourni des éléments probants sur la portée et la qualité des projets et d'autres statistiques pertinentes. Les accords produisent des résultats ou des avantages additionnels, mais ils sont rarement documentés dans les dossiers de projets. Font partie des facteurs qui favorisent l'atteinte de résultats, la clarté des attentes ainsi que des rôles et des responsabilités, l'établissement d'un calendrier raisonnable, une gestion de projet active, l'aide aux bénéficiaires et l'exercice d'un contrôle sur les paiements du projet.

Il a été possible de réunir des preuves sur le rendement des projets, mais l'information est largement dispersée; elle n'est pas toujours facilement et rapidement accessible et elle n'est pas présentée selon le format type prévu dans le CGRR.

4.3 RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ ET EFFICIENCE

Question 6	Indicateurs
Les projets du PCCG sont-ils économiques?	• Rapports sur le rapport coût-efficacité du gestionnaire de projet et du bénéficiaire. • Ampleur du financement de l'Agence par rapport à la valeur totale du projet.

Attente : Les projets du PCCG offrent une bonne valeur par rapport aux sommes investies.

Les administrateurs de projets du PCCG de Parcs Canada ont généralement indiqué qu'une fois le processus d'approbation terminé, les projets du PCCG proprement dits offraient une bonne valeur pour les sommes investies, même si, d'après certains, il était trop tôt pour faire une telle évaluation pour leur projet. On considère que de nombreux projets ont eu un effet de levier et qu'ils ont suscité d'autres contributions, ce qui ajoute de la valeur et procure à l'Agence un rapport de coût-efficacité général maximal. Comme nous l'avons dit précédemment, la majorité des projets financés par le truchement de la composante générale du PCCG ont d'autres sources de financement. Le tableau 11 présente une ventilation du nombre d'accords selon le pourcentage du financement des coûts totaux du projet par l'Agence (Parcs Canada a payé entre 1 % et 24 % des coûts du projet dans le cas de 68 projets, ou 25 % des 276 projets examinés).

Tableau 11 : Pourcentage du financement des projets payé par Parcs Canada

	Accords	
% de la contribution de l'Agence au projet	**N^{bre}**	**%**
De 1 % à 24 %	68	25 %
De 25 % à 49 %	73	26 %
De 50 % à 74 %	58	21 %
De 75 % à 99 %	19	7 %
100 %	58	21 %
Total	**276**	**100 %**

Les contributions prévues par Parcs Canada pour ces projets, soit 29,3 M$, viennent appuyer des travaux de 76,2 M$.

Certains représentants de Parcs Canada ont indiqué qu'ils avaient une bonne idée des coûts associés au projet et qu'en conséquence, ils pouvaient contester les dépenses non raisonnables au cours de la négociation d'un accord. Il a également été dit que les fonds consacrés aux projets du PCCG étant puisés dans les budgets de fonctionnement des gestionnaires, ces derniers ont intérêt à ce que les accords procurent une bonne valeur.

Les points de vue sur le rapport coût-efficacité des projets variaient selon la nature de ces derniers. Par exemple, certains des responsables de l'administration d'accords relatifs à une recherche ont fait état du rapport coût-efficacité des accords de contribution, notamment du financement des projets de recherche d'étudiants, comparativement à l'acquisition d'une expertise et/ou à la réalisation à l'interne de travaux de recherche. D'autres ont noté que dans certains cas (p. ex. les accords avec des conseils de gestion ou certains groupes autochtones), il ne serait pas pertinent d'envisager d'autres bénéficiaires ou d'entreprendre à l'interne le travail d'évaluation du rapport coût-efficacité étant donné que le financement de ces organisations

pourrait constituer une obligation juridique, mais cela n'empêche pas que les dépenses proposées puissent être passées à la loupe pour s'assurer qu'elles sont raisonnables.

En outre, les bénéficiaires ont généralement indiqué que leurs projets offraient une bonne valeur à Parcs Canada. À l'exemple du personnel de l'Agence, ils ont noté qu'une valeur avait été ajoutée parce que les fonds avaient eu un effet de levier pour l'obtention d'autres sources de financement et avaient favorisé la collaboration. Certains ont indiqué qu'il était peu probable que le projet ait pu produire un meilleur rapport coût-efficacité s'il avait été réalisé par le secteur privé ou à l'interne. Un certain nombre de bénéficiaires ont indiqué que le niveau de contribution de Parcs Canada était approprié/équitable, mais d'autres ont affirmé qu'il était trop faible ou qu'un financement supérieur aurait pu accroître la rapidité ou la qualité du projet.

Question 7	Indicateurs
L'administration du PCCG est-elle économique et efficiente?	• Preuve et perception que les composantes du programme – demande, approbation et gestion du projet – se déroulent au moment opportun et sont bien administrées (notamment, qu'elles sont fondées sur le risque). • Ratio frais d'administration/total des fonds répartis.

Attente : Les processus administratifs sont jugés opportuns et pertinents.

Les informateurs clés de l'Agence étaient partagés sur la question de savoir si le processus d'évaluation et d'approbation était opportun et efficace ou lent et lourd en raison du niveau d'approbation/du nombre de signatures requis et ils ont fait état du grand nombre de documents nécessaires pour soutenir l'approbation. Les bénéficiaires interviewés aux fins de l'évaluation étaient également partagés sur cette question (quelques-uns ont dû commencer les travaux avant la signature officielle de l'accord, sinon ils risquaient de perdre d'autres sources de financement). Ces gestionnaires et bénéficiaires ont majoritairement proposé que les exigences en matière d'approbation ou de documentation soient adaptées à la taille de l'accord et qu'elles tiennent compte des antécédents ou de la capacité du bénéficiaire de produire les résultats attendus.

Les suggestions formulées pour améliorer l'efficience du processus portaient surtout sur la formation des gestionnaires ou des bénéficiaires, la fourniture de modèles ou d'outils, l'obtention de signatures multiples simultanément plutôt que consécutivement et l'attribution de ressources à temps plein (un ETP) pour évaluer l'ensemble des accords proposés d'un point de vue stratégique et s'assurer qu'ils correspondent aux priorités de l'Agence. Les bénéficiaires ont formulé sensiblement les mêmes suggestions, notamment celle de s'assurer que le PCCG est le mécanisme qui convient le mieux avant que le projet ne soit trop avancé, utiliser des formulaires types, prévoir des contacts en personne plutôt que par téléphone, réduire au minimum le nombre de sources de financement et voir à ce qu'elles partagent la même vision.

Nous avons noté que selon la *Politique sur les paiements de transfert* du CT (2008), les administrateurs généraux sont tenus d'établir des normes de service raisonnables et pratiques pour les programmes de paiements de transfert du ministère (paragr. 6.5.9). Cette exigence n'existait pas en 2005, au moment du plus récent renouvellement des Modalités du PCCG. Les normes de service énoncent le niveau de rendement que les citoyens, les bénéficiaires ou les utilisateurs peuvent attendre d'un programme et de façon générale, elles mettent l'accent sur la rapidité d'exécution. Par exemple, en ce qui a trait au Programme pour le développement des

collectivités d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), le ministère précise des normes en jours pour répondre aux demandes de renseignements, accuser réception des demandes, envoyer un avis d'approbation ou de rejet des propositions, faire parvenir l'accord de contribution final et verser les paiements en réponse aux demandes du bénéficiaire[9]. L'établissement de normes de service peut aider à résoudre les préoccupations des gestionnaires ou des bénéficiaires au sujet de la rapidité du processus en indiquant clairement à l'avance et tout au long du processus d'approbation en quoi consistent des attentes jugées raisonnables. Pour ce qui est de la composante générale du PCCG, quand l'existence du mécanisme n'est pas connue des citoyens ou des bénéficiaires potentiels et quand aucune proposition n'est sollicitée, les normes de service seraient, pour l'essentiel, communiquées aux gestionnaires de l'Agence (les utilisateurs de l'instrument) qui, à leur tour, pourraient informer les bénéficiaires véritables des attentes, et ce, tout au long du processus d'établissement d'un accord. Dans le cas de la composante relative aux associations coopérantes, les normes de service pourraient être communiquées publiquement au groupe bénéficiaire.

La *Politique sur les paiements de transfert* de 2008 se distingue de la politique de 2000 parce qu'elle met l'accent sur une approche fondée sur le risque pour concevoir et gérer les programmes de subventions et de contributions. Les administrateurs généraux ont précisément la responsabilité de veiller à ce que les exigences administratives imposées aux bénéficiaires (la surveillance et la production de rapports) soient proportionnelles au niveau de risques particulier au programme, et à ce que le niveau de financement soit fonction des frais d'administration et du profil de risques du bénéficiaire (paragraphe 6.5.7). L'approche de l'Agence, en ce qui concerne la surveillance, la production de rapports et la vérification, va manifestement dans le sens de l'orientation de la politique, comme en témoignent les discussions sur le sujet dans le CGRR/CVAR de 2005, l'orientation actuelle de la surveillance des projets (pour la composante générale) et notre examen des accords et des pratiques en matière de rapports, pour un échantillon d'accords. Les responsables de la fonction Vérification interne n'ont pas attribué une haute priorité de vérification au PCCG; compte tenu des exigences connues en matière d'évaluation, il ne fait pas partie des vérifications inscrites dans son plan triennal.

La *Politique sur les paiements de transfert* ne fait pas précisément état d'une approche fondée sur le risque pour l'approbation des projets, mais plusieurs informateurs clés, gestionnaires ou bénéficiaires, ont fait référence à cet aspect pour expliquer pourquoi les approbations ne sont pas rapidement données (la rapidité du processus serait accrue si les exigences en matière de documentation et le niveau d'approbation étaient proportionnels à l'importance de l'accord et au profil de risque du bénéficiaire). Selon le modèle actuel de l'Agence, le processus d'approbation, même s'il diffère quelque peu selon qu'il s'agit de la composante générale du PCCG ou de la composante relative aux associations coopérantes, n'est pas fondé sur le risque étant donné que tous les accords, quelle que soit leur importance, doivent être approuvés par le DGA. À compter de 2010-2011, il faudra obtenir l'approbation préalable du DGA avant d'amorcer des discussions sur la teneur d'un accord, et demander son approbation définitive, ce qui constitue une réduction

[9] Voir http://www.rural.gc.ca/RURAL/display-afficher.do?id=1282663307449&lang=fra pour connaître les objectifs précis. AAC s'est engagé à établir des normes de service. La presque totalité des normes publiées porte sur la rapidité du processus. En théorie, les normes de service pourraient porter sur d'autres aspects du service (p. ex. taux d'erreur permissibles, qualité du produit) qui pourraient, ou non, s'appliquer aux programmes de contribution.

de la tolérance au risque de l'Agence, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'accords à long terme (voir la page 4, à la Description du programme). On ne sait pas encore si cette nouvelle exigence aura une incidence sur la rapidité du processus et sur son rapport coût-efficacité ni quelle en sera l'ampleur. Quelques gestionnaires pensaient que l'adoption de ce processus était une bonne chose, mais une minorité ne sont pas convaincus du bien-fondé d'une approbation de tous les accords par le DGA, quels que soient l'importance de l'accord et le risque présenté par le bénéficiaire.

Attente : Les frais d'administration du PCCG sont raisonnables par rapport à la valeur ajoutée des accords.

Les frais d'administration du programme ont précédemment été rapportés à 300 000 $ par année pour des paiements de contributions de 2 M$ (dans le CGRR/CVAR intégré du PCCG, établi en 2005, et au paragraphe 20 des Modalités approuvées). Nous avons obtenu copie d'une feuille de calcul de la Direction des finances indiquant la ventilation suivante des dépenses : 125 000 $ pour la Direction, 75 000 $ annuellement pour la rubrique « vérification et évaluation » et 100 000 $ au total pour tous les autres frais d'administration, y compris ceux qui se rattachent à la composante relative aux associations coopérantes et les frais de la Direction générale des parcs nationaux associés aux accords relatifs à l'intégrité écologique et à la création de parcs, et une catégorie résiduelle pour les autres gestionnaires de programme. La Direction des finances n'a pas été en mesure de fournir plus de détails sur le fondement des estimations (p. ex. à savoir si les coûts de la vérification comprennent les coûts des vérifications des bénéficiaires ou seulement ceux du Bureau de la vérification interne et de l'évaluation).

Il semble possible que ces estimations tiennent compte uniquement des coûts que le Bureau national affecte à la coordination et à l'administration des deux composantes du PCCG et qu'ils ne comprennent pas les ressources considérables consacrées à l'élaboration et à la gestion des accords par les gestionnaires locaux. Si tel est le cas, l'estimation pourrait être raisonnable, quoique incomplète. Compte tenu de l'absence de précisions sur le mode de calcul des coûts, nous n'avons pas été en mesure de tirer une conclusion fiable.

Les frais d'administration étaient basés sur un hypothétique 2 M$ par année de dépenses de contributions. Les dépenses réelles en contributions se sont établies en moyenne à presque 4,3 M$ par année au cours des cinq dernières années. Par conséquent, il se peut que les coûts engagés par le Bureau national pour coordonner, administrer et surveiller ce niveau de fonds versés en contributions aient augmenté, même si le rapport entre les frais d'administration et la valeur des fonds accordés sous forme de contributions n'est pas nécessairement linéaire.

En supposant que les frais d'administration déclarés représentent une estimation raisonnable de l'ordre de grandeur des dépenses du Bureau national, il s'ensuit que la composante relative aux associations coopérantes, qui déclare des frais d'administration de 25 000 $ par année, est beaucoup moins efficiente que la composante générale du programme (selon la mesure des frais d'administration par dollar de financement accordé). Pour ce qui est de la composante relative aux associations coopérantes, un dollar de frais d'administration correspondait en moyenne à 5,40 $ de financement sur la période d'évaluation quinquennale comparativement à la composante générale dont le ratio est de un dollar de frais d'administration pour 15,12 $ de financement accordé.

CONSTATATION GÉNÉRALE : RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ ET EFFICIENCE

Nous considérons généralement que ce programme est économique et qu'il offre une bonne valeur par rapport aux sommes investies compte tenu, tout particulièrement, du montant des fonds provenant d'autres sources (une estimation de 46,5 M$ pour ces projets), lequel permet à l'Agence d'obtenir des extrants et des résultats qu'elle n'aurait pas pu obtenir à elle seule.

En ce qui a trait à l'efficience administrative, une minorité importante d'informateurs clés de l'Agence et de bénéficiaires ont laissé entendre que le processus d'approbation des projets ne se déroulait pas en temps opportun en raison des exigences en matière de documentation et/ou des étapes de l'approbation. Cette question pourrait se régler, en partie à tout le moins, par l'établissement de normes de service, comme l'exige la *Politique sur les paiements de transfert* du CT (2008); ces normes pourraient préciser les attentes raisonnables quant à la rapidité du processus, pour les gestionnaires et les bénéficiaires.

Nous avons constaté que les estimations des frais d'administration réels du programme datent, qu'elles ne sont pas bien documentées et que leur portée est vraisemblablement limitée de sorte qu'il n'a pas été possible de faire une évaluation quantitative fiable de l'efficience du programme (p. ex. les coûts par dollar de financement sous forme de fonds de contribution versés). Si les coûts estimatifs liés à l'administration de la composante des associations coopérantes sont exacts, cette dernière est beaucoup moins efficiente que la composante générale.

Comme l'exige la *Politique sur les paiements de transfert* (2008), il existe une approche claire et fondée sur les risques pour la surveillance et la présentation de rapports, pour chacun des projets. Il n'a pas été établi que le programme présentait un risque élevé et il n'a fait l'objet d'aucune vérification interne depuis 2004. Bien que la question ne soit pas précisément abordée dans la Politique du CT, un certain nombre de gestionnaires et de bénéficiaires ont laissé entendre que les exigences relatives à la documentation des projets et aux approbations devraient être proportionnelles à l'importance et aux risques que représentent chacun des accords, afin d'accélérer le processus.

4.4 CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

Question 8	Indicateurs
Les responsabilités et les rôles liés à la gestion générale du programme et à chacun des accords sont-ils clairs, bien compris et efficaces?	• Clarté des rôles. • Compatibilité entre les rôles prescrits et les pratiques. • Mesure dans laquelle les processus fonctionnent tel que prévu.

Attente : Les rôles et responsabilités sont clairs, bien compris et exercés efficacement.

D'après le CGRR/CVAR intégré (2005) du programme, aucun gestionnaire en particulier n'est responsable de la gouvernance générale du GCCP. La responsabilité de la planification, de la gestion et de l'administration du programme est partagée entre divers cadres supérieurs (directeurs généraux opérationnels et fonctionnels et titulaires de postes équivalents) qui, à leur tour, délèguent au niveau opérationnel la responsabilité de conclure les accords et de surveiller le déroulement et le rendement des projets liés à chacun des accords. De façon générale, les informateurs clés de l'Agence ont indiqué que les rôles et responsabilités sont clairs, mais certains ont fait mention d'une certaine confusion quant aux rôles et aux responsabilités des directeurs généraux, de la DG REEV, et du personnel local des finances.

La question du rôle que devrait jouer le Bureau national à l'égard du PCCG a été soulevée par une demi-douzaine d'informateurs clés, parmi lesquels il n'y avait aucun administrateur de projet. Essentiellement, ces informateurs ont proposé d'accroître le rôle du Bureau national et d'y inclure un examen de tous les accords potentiels en regard des priorités de l'organisation, au début de l'exercice financier (en faisant participer les secteurs de programme concernés au Bureau national), ce qui pourrait rendre le programme plus stratégique, permettre de cibler les secteurs de collaboration possible et réduire au minimum les doubles emplois. Dans le même ordre d'idées, certains informateurs clés ont dit qu'il devrait y avoir un regroupement centralisé des résultats obtenus par suite des accords du PCCG; ils signalent toutefois qu'il faudrait trouver un équilibre entre la production de rapports nationaux à des fins de reddition de comptes et les questions de coût et d'efficience.

Certaines ambiguïtés et incohérences concernant les rôles et les responsabilités associés à la surveillance du programme et aux rapports connexes ont été relevées entre ce qui est indiqué dans le CGRR et les pratiques actuelles. Par exemple, il est sous-entendu que les cadres supérieurs et autres « autorités de surveillance » (le CGRR n'est pas toujours clair ou cohérent en ce qui concerne les responsables de la fonction de surveillance) doivent effectuer une analyse annuelle du nombre d'accords, de leur nature et de leur degré d'avancement ou de réussite, dans leur secteur de responsabilité fonctionnelle ou opérationnelle, et relever les problèmes et les succès remportés. Nous n'avons trouvé aucune preuve que cela a été fait, bien que ce type d'analyse soit davantage possible pour la composante relative aux associations coopérantes, en raison de son administration davantage centralisée.

Le CGRR précise également qu'un rapport annuel d'ensemble « devrait » être rédigé à des fins redditionnelles et qu'il devrait contenir les données suivantes : description de tous les projets, noms des bénéficiaires des projets, types de projets, coordonnées des bénéficiaires et fonds versés. Le rapport devrait aussi rendre compte de tous les indicateurs de rendement énoncés dans le CGRR et faire ressortir les projets ou réalisations qui remportent un succès exceptionnel. La

responsabilité de la production du rapport n'a pas été clairement précisée et aucun rapport n'a jamais été produit.

La gestion et la surveillance du programme sont partagées, mais un rôle de coordination pour la Direction des finances, en ce qui concerne la composante générale du PCCG, a été créé en 2005 à la suite d'une vérification interne (2004) de la gestion et des contrôles des subventions et des contributions en général à l'Agence. Dans le CGRR/CVAR intégré subséquent (2005) concernant le PCCG, il était indiqué que le centre d'expertise, comme on l'appelait alors, allait, entre autres choses :

- élaborer et mettre en œuvre des outils, des modèles et des listes de contrôle normalisés pour les agents/gestionnaires de programme;
- examiner et approuver les accords de contribution (avant que le bénéficiaire n'appose sa signature) afin de s'assurer, surtout, que l'accord renferme la totalité des renseignements et des clauses nécessaires;
- surveiller l'examen, effectué par les agents/gestionnaires de programme, des plans de surveillance fondés sur les risques de chaque accord;
- surveiller les normes et les processus administratifs et de gestion approuvés par le Centre et en assurer le respect;
- assurer un suivi des résultats produits par les accords, en consultation avec les agents/gestionnaires de programme concernés;
- définir la nécessité de faire une vérification du bénéficiaire et être responsable d'établir la portée de la vérification, de la planifier et de retenir les services de vérificateurs externes pour qu'ils effectuent la vérification.

Dans la pratique, le Centre/la Direction des finances a effectué et continue d'effectuer certaines des activités énoncées dans le CGRR, mais pas toutes. La plupart des informateurs clés de l'Agence ont indiqué que les outils et les modèles à leur disposition sont utiles et qu'ils sont devenus plus utilisables au fil du temps. La Direction des finances joue un rôle manifeste dans la coordination de l'approbation des accords du PCCG, pour la composante générale, et nous avons entendu peu de critiques sur son rendement dans l'exercice de ce rôle. Elle a tenu des dossiers et des journaux de bord sur les accords envoyés pour approbation depuis 2005, et selon l'actuel processus d'approbation du PCCG, les gestionnaires doivent faire parvenir aux Finances des copies des accords de contribution signés.

Toutefois, comme nous l'avons indiqué dans notre examen des dossiers, un grand nombre des dossiers d'accords sont incomplets (p. ex. seulement 52 % des 276 dossiers d'accords contenaient les accords de contribution signés et datés[10]) et les accords proposés, mais abandonnés, par opposition aux accords réels, ne sont pas toujours clairement indiqués. Le Centre fait des efforts pour améliorer sa base d'information au fil du temps. Par exemple, au cours de la période visée par l'évaluation, plusieurs aspects sont mieux consignés : les objectifs du projet, les activités de programme pertinentes, les lieux et des types de bénéficiaires, le centre financier/centre de coûts responsable des paiements et la documentation sur les sommes approuvées par opposition aux sommes payées par exercice. De même, le Centre est en voie

[10] Le pourcentage de dossiers comprenant un accord signé et daté varie d'un exercice à l'autre; entre 29 % et 76 % comprenaient un accord. Aucun élément probant ne permet d'établir que la situation s'améliore avec le temps.

d'identifier les dépenses et de les relier, dans le système financier, avec les accords précis. Le but de la collecte de ces renseignements et la façon dont ils seront utilisés ne sont pas tout à fait précisés et les Finances n'ont jamais assuré un suivi des résultats ni procédé à une analyse sommaire des accords pour éclairer les décisions des gestionnaires au sujet du programme pendant la période visée par l'évaluation. Les Finances n'ont pas non plus pris la responsabilité de déterminer s'il fallait une vérification des bénéficiaires et n'ont pris aucune mesure en ce sens au cours de la période visée par l'évaluation.

Contrairement à la composante générale du PCCG, la composante relative aux associations coopérantes a toujours, par sa conception, comporté un certain degré de coordination et de tenue des dossiers centralisées. Les pratiques de tenue des dossiers ont été qualifiées de fortes dans la vérification interne des subventions et des contributions de 2004. Toutefois, en ce qui concerne les trois premières des cinq années visées par l'évaluation, il n'existe pas beaucoup d'information, en partie en raison du roulement dans l'administration de cette composante. Depuis avril 2008, une documentation plus complète sur chacun des accords est consignée et des efforts sont actuellement déployés pour que la collecte de l'information sur le rendement soit centralisée (elle n'existait cependant que dans environ la moitié des cas). La direction de cette composante s'est servie de l'information recueillie à l'échelle nationale pour produire une analyse (en l'occurrence, les anciens modèles de financement) qui a appuyé la révision de l'objectif du programme, le faisant passer de la viabilité financière au financement de projets.

Ni le CGRR ni aucun autre document du programme n'explique clairement pourquoi la composante du PCCG relative aux associations coopérantes est gérée différemment de la composante générale (pourquoi il existe une source centrale de fonds réservés et un processus centralisé de demande et d'évaluation). Il est clair que les associations coopérantes représentent une catégorie particulière de bénéficiaires et que l'importance de soutenir ce groupe est abordée dans plusieurs documents. Historiquement, la base de financement de ce groupe (c.-à-d. la viabilité financière) était différente de celle d'autres groupes, mais depuis les récents changements apportés à cette composante, ce n'est généralement plus le cas. Selon la DG REEV, moins de la moitié des associations coopérantes financées en 2009-2010 et seulement deux de celles qui ont été financées en 2010-2011 auraient été admissibles selon les anciens critères (les autres bénéficiaires n'auraient obtenu aucun financement).

Les bénéficiaires ont généralement indiqué que leurs rôles et responsabilités étaient assez clairs (tels qu'énoncés dans les accords de contribution et d'autres documents comme les protocoles d'entente entre Parcs Canada et leurs organisations). Nous avons également entendu qu'une fois les bénéficiaires potentiels ciblés par les gestionnaires, il y a souvent un effort concerté de travailler avec l'auteur du projet (notamment la rédaction des accords avec les auteurs) pour que le processus soit aussi accessible et compréhensible que possible.

Question 9	Indicateurs
Les Modalités du PCCG et les clauses des accords de contribution sont-elles pertinentes?	• Rapports selon lesquels les Modalités sont suffisantes et conformes aux besoins de l'Agence. • Les clauses de l'accord de contribution sont jugées raisonnables, claires et complètes.

Attente : Les Modalités sont jugées pertinentes par rapport aux fins prévues du PCCG et aux besoins de l'Agence et les clauses de l'accord sont comprises et appropriées.

La plupart des informateurs clés de l'Agence ont indiqué que les Modalités du PCCG répondent aux besoins de l'Agence. La suggestion la plus courante, formulée par environ une demi-douzaine d'informateurs clés, était d'allonger la liste des bénéficiaires admissibles pour y inclure des partenariats avec des organismes privés/sans but lucratif. Quelques informateurs clés ont indiqué que, bien qu'il existe quelques accords de ce genre, l'admissibilité des établissements de recherche internationaux ou des universités de l'extérieur du Canada à des contributions devrait être indiquée plus clairement dans les Modalités.

Quelques répondants ont aussi formulé d'autres suggestions de changements, notamment :

- apporter des précisions sur ce qui différencie un contrat d'une contribution, sur le but du PCCG et sur ce qui peut être financé;
- normaliser les dépenses générales admissibles des bénéficiaires et le traitement des contributions non financières et prévoir l'offre d'un soutien opérationnel, s'il y a lieu;
- préciser dès le début les répercussions à prévoir si des associations coopérantes font des profits lorsqu'un accord est signé. Un bénéficiaire, informateur clé, provenant d'une association coopérante, a indiqué qu'il y avait eu de la confusion et qu'il avait fallu reprendre le concept d'un projet parce qu'il allait générer des profits pour le bénéficiaire;
- abandonner l'approche du financement central dans le cas des projets des associations coopérantes et financer ces derniers au moyen d'une redistribution des fonds de fonctionnement des gestionnaires, comme cela se fait avec d'autres projets du PCCG, ou, au contraire, accroître l'enveloppe budgétaire des associations coopérantes et préciser en quoi consistent « les services hors du mandat direct de l'Agence Parcs Canada ».

En ce qui a trait aux accords de contribution individuels, les bénéficiaires ont généralement indiqué que les clauses étaient simples et appropriées. Quelques-uns ont dit que les accords prévoyaient une marge de manœuvre suffisante pour assurer une redistribution des fonds d'un exercice à un autre ou d'une priorité à une autre, pour pouvoir réaliser les projets. Certains ont mentionné que l'accord était complet ou long, mais il s'agissait généralement davantage d'une observation que d'une plainte. Quelques répondants ont formulé des suggestions précises visant à rendre l'accord plus clair, en ce qui concerne, entre autres, les questions de devises étrangères, le prolongement de la durée d'un accord ou une correspondance entre la date de fin du projet et la date de fin d'exercice du bénéficiaire.

Question 10	Indicateurs
Dans quelle mesure le PCCG est-il équitable, accessible et compréhensible par les bénéficiaires et les utilisateurs?	• Existence de processus qui garantissent que le PCCG est accessible, équitable et compréhensible. • Rapports indiquant qu'il est équitable, accessible et compréhensible.

Selon la *Politique sur les paiements de transfert* du CT (2008), les programmes de subventions et contributions sont « […] accessibles, compréhensibles et utilisables par les demandeurs et les bénéficiaires » (paragraphe 5.2.1). En ce qui a trait à la composante du programme relative aux associations coopérantes, les processus prévus pour informer annuellement tous les bénéficiaires admissibles de la disponibilité de financement et de l'application de critères et de pratiques

normalisés pour coter les propositions et recommander le financement de projets (voir la page 5 pour une description plus détaillée) viennent appuyer la réalisation de ces objectifs. Nous avons effectivement entendu quelques commentaires de bénéficiaires d'associations coopérantes selon lesquels il serait possible d'améliorer l'accessibilité, l'équité ou la compréhension en modifiant les critères d'évaluation des projets (en permettant la réalisation de profits), en communiquant de meilleurs renseignements sur le calendrier des demandes et les priorités de l'Agence, en annonçant un peu plus tôt dans l'année l'approbation d'un projet (à la mi-mai plutôt qu'à la fin juin ou au début de juillet) et en fournissant aux demandeurs non retenus la possibilité de connaître les motifs du rejet de leur demande.

La situation est plus complexe dans le cas de la composante générale du PCCG étant donné que l'existence du mécanisme n'est pas rendue publique et que pour cette raison, il n'est pas facilement accessible ou nécessairement compris de la population des bénéficiaires admissibles. Un seul informateur clé bénéficiaire dans le cadre de cette composante du programme a formulé des observations sur le sujet et a suggéré de mieux faire connaître le PCCG à l'extérieur de l'Agence. Quand la question leur a été posée, les gestionnaires de l'Agence ont exprimé certaines réticences, entre autres le fait que si l'existence de cet instrument était publicisée, ils recevraient de nombreuses propositions qu'il serait impossible de financer. Les gestionnaires ont uniformément affirmé qu'une fois un bénéficiaire potentiel ciblé, il y a souvent un effort concerté pour travailler avec l'auteur du projet (y compris pour la rédaction des accords avec les auteurs des propositions) et rendre le processus aussi accessible et compréhensible que possible.

En principe, la composante générale du PCCG est plus facile à comprendre parce que les critères d'évaluation du bien-fondé des propositions sont clairs, et plus équitable parce qu'elle compte plusieurs étapes d'examen menant à l'approbation définitive, ce qui garantit, en partie, que les propositions respectent les critères et que les projets les plus méritoires sont financés. L'Agence n'assure cependant aucun suivi des propositions rejetées dans la composante générale du programme (comme le CGRR prévoyait le faire) et on ne sait pas trop combien de propositions ont été rejetées, pourquoi elles l'ont été, comment le rejet de la demande est communiqué à ses auteurs ou si ces derniers considèrent que le processus était équitable et compréhensible.

Les questions d'accès, de compréhension et d'utilisation de la composante générale du PCCG s'appliquent également aux gestionnaires de l'Agence, en leur qualité de principaux « clients » de l'instrument. Comme nous l'avons dit dans nos remarques sur la demande relative au PCCG, certains éléments probants indiquent que dans les unités de l'Agence, les gens sont bien au fait du PCCG et y ont recours. Au moment de nos entrevues avec les gestionnaires, aucun problème d'accès, de compréhension ou d'utilisation de l'instrument ne nous a été communiqué (si ce n'est la rapidité du processus), mais il faut noter qu'à l'exception des gestionnaires du Bureau national, notre échantillon ne comptait que des gestionnaires qui avaient au moins une fois conclu un accord.

CONSTATATION GÉNÉRALE : CONCEPTION DU PROGRAMME

Tel que conçu, le PCCG ne prévoit aucun rôle centralisé pour la gestion et la surveillance de son exécution générale et les rapports sur les succès remportés. Il est question des responsabilités en matière de surveillance et des instruments de rapports, autres que ceux que doivent produire les projets individuels, dans le CGRR/CVAR intégré (2005), mais de façon générale, aucune mise en œuvre n'a eu lieu, en partie en raison d'un manque de clarté quant au responsable de cette fonction et peut-être aussi en partie parce que la direction n'a pas demandé l'information.

Il existe depuis de nombreuses années un point de coordination central pour la composante du programme relative aux associations coopérantes, mais il semble que son efficacité, en ce qui concerne la saisie et la conservation de l'information au niveau national, ait diminué depuis une vérification interne en 2004 et que la situation ne commence à se redresser que depuis quelques années. Le Centre d'expertise en approvisionnement et en paiements de transfert a été créé en 2005, à la suite d'une vérification, pour jouer un rôle central de coordination dans le processus d'approbation des accords financés par le truchement de la composante générale du PCCG. De nombreux accords ont été signés depuis la création du Centre et le processus semble bien fonctionner. Il y a cependant eu des problèmes de gestion des documents et de saisie de l'information, bien qu'encore une fois, les choses s'améliorent avec le temps.

Les Modalités du PCCG sont généralement jugées appropriées même si nous avons relevé quelques suggestions d'amélioration concernant des précisions ou ajouts aux catégories des bénéficiaires admissibles. Parmi les autres suggestions d'amélioration de la conception du programme, mentionnons l'adaptation de pratiques administratives (p. ex. normalisation du traitement des dépenses administratives admissibles et des contributions non financières) ou l'offre d'une formation ou d'outils liés au programme (p. ex. des précisions sur les contributions par opposition à la passation de contrats, l'élaboration d'outils permettant aux bénéficiaires de rendre compte des résultats des projets).

Finalement, nous sommes arrivés à la conclusion que le programme a instauré des processus pour garantir qu'il est accessible, équitable et compréhensible par les demandeurs et les bénéficiaires, dans le cas de la composante relative aux associations coopérantes, et par les utilisateurs gestionnaires, dans le cas de la composante générale.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Programme de contributions de catégorie générale (PCCG) est l'un des deux programmes de contributions de l'Agence. Les versements annuels de contributions se sont établis, en moyenne, à environ 4,3 M$ au cours des cinq dernières années. Ce programme représente moins de 1 % des dépenses de programme directes engagées annuellement. Si le programme n'est pas convenablement géré, des fonds pourraient être attribués à des projets qui ne correspondent pas au mandat de l'Agence ni aux priorités générales du gouvernement et qui sont peu susceptibles de les appuyer; il se pourrait aussi qu'il n'y ait pas de résultats ou que ces derniers soient obtenus de manière ni efficace ni économique.

Le PCCG n'est pas un « programme » au sens traditionnel du terme; il s'agit plutôt d'une autorisation générale de financement qui permet aux gestionnaires de l'Agence de soutenir des projets et des infrastructures dans l'éventail complet des activités de programme de l'Agence plutôt qu'à l'intérieur d'une activité de programme donnée. À l'exception d'une sous-composante du PCCG qui prévoit le financement des associations coopérantes, les accords du PCCG ne comportent aucune source de financement centrale. Ils sont plutôt financés à même le budget du programme concerné ou de l'unité de gestion, par la réaffectation de fonds de F et E.

L'évaluation portait surtout sur la pertinence continue du PCCG, sur l'efficacité, l'efficience et l'économie de son fonctionnement et sur des questions relatives à la conception et à l'exécution du programme. Nos principales conclusions sont les suivantes :

- Le PCCG demeure un mécanisme pertinent dans la réalisation du mandat et des priorités de l'Agence et il répond aux objectifs généraux du gouvernement. Les projets financés entre avril 2006 et mars 2011 peuvent être liés aux activités de programme de l'Agence et aux types de projets admissibles indiqués dans les Modalités du programme (tout particulièrement concernant la création de lieux patrimoniaux, la conservation des ressources patrimoniales et l'appréciation et la connaissance des programmes par le public selon l'AAP de l'Agence). Le personnel de l'Agence et les bénéficiaires trouvent le PCCG utile et avantageux à certains égards par rapport à d'autres mécanismes de financement. Ce mécanisme a été utilisé assez régulièrement au cours des cinq dernières années; en moyenne, 54 accords par année ont été conclus et, en date d'octobre 2010, environ 21 M$ avaient été dépensés. On a peu l'impression qu'il fait double emploi avec d'autres sources de financement. Aucun autre programme de subventions et contributions ne couvre un tel éventail de bénéficiaires admissibles et de types d'accords.

- Tous les accords de contribution contiennent des dispositions sur la présentation de rapports provisoires et définitifs sur les projets. Les projets financés à même le PCCG sont largement mis en œuvre tel que prévu et ils produisent, ou sont susceptibles de produire, les résultats prévus, énoncés dans les accords de contribution. Dans la plupart des cas, les rapports sur les projets ne font pas que montrer que les extrants ont été produits, ils contiennent d'autres données sur la portée du projet ou la qualité des extrants ou d'autres renseignements pertinents sur le rendement (heures de bénévolat effectuées, ventes et recettes produites).

- Les projets du PCCG sont généralement considérés comme des projets économiques qui offrent une bonne optimisation des ressources financières investies, compte tenu, tout particulièrement, de l'ampleur des fonds provenant d'autres sources (un montant estimatif de 46,5 M$ basé sur un dossier incomplet concernant les autres sources de financement pour la période visée par l'évaluation), ce qui a permis à l'Agence d'obtenir des extrants et des résultats qu'elle n'aurait pas pu obtenir seule.

Les questions ou difficultés relevées sont les suivantes :

- L'absence de données fiables sur le total des frais d'administration du programme, ce qui nous empêche de faire une analyse rigoureuse de l'efficience et de l'économie du PCCG.
- Le manque de clarté quant aux rôles et aux responsabilités liés à la surveillance générale du programme et aux rapports sur le rendement.
- Le manque de cohérence des pratiques de gestion des dossiers et des données au Bureau national, en ce qui concerne les dossiers des projets en général, bien que certaines améliorations à la saisie des données aient été apportées récemment, et l'absence de rapports cohérents et unifiés sur les extrants et les résultats des projets.
- Certaines préoccupations concernant la rapidité du processus d'approbation des projets et l'absence de normes de service qui fourniraient des précisions sur les délais auxquels on peut s'attendre aux diverses étapes du processus.
- Un certain nombre de suggestions précises visant à élargir ou à modifier les Modalités du programme, à offrir une formation ou des modèles ou encore à clarifier les questions administratives.
- Des questions au sujet de la pertinence continue du financement central et des processus de demande et d'évaluation pour la composante du programme relative aux associations coopérantes.

Nos recommandations découlent de ces questions et difficultés.

Recommandation n° 1

Que le dirigeant principal des finances (DPF) et le directeur général des Relations externes et de l'Expérience du visiteur (DG REEV) procèdent conjointement à une évaluation et établissent un fondement raisonnable qui permettra de déterminer les frais d'administration du programme et d'en évaluer l'efficience (soit les frais d'administration par dollar de contribution versé).

Les estimations des frais d'administration n'exigent pas un contrôle rigoureux du temps pour déterminer tous les coûts salariaux attribués au programme. Il serait raisonnable de faire une modélisation et une estimation fondées sur un échantillon d'accords généraux ou prototypiques de différents types dont les coûts à l'extérieur du Bureau national.

Réponse de la direction

En désaccord : Compte tenu des fonds peu élevés consacrés au PCCG, de la variété des sommes versées et de la portée des accords et du fait que l'administration de l'Agence est fondée sur un modèle décentralisé, les coûts associés à la collecte des données et aux

rapports sur les frais d'administration du PCCG l'emporteraient sur les avantages découlant de l'information colligée.

Recommandation n° 2

Que les DG du Bureau national précisent le but et le rôle du Bureau national dans la collecte de l'information sur les accords financés par le PCCG, particulièrement en ce qui a trait à la surveillance et aux rapports sur le programme dans son ensemble. Une fois les buts et les rôles déterminés, qu'ils s'assurent que les systèmes, le personnel et les ressources sont en place, de sorte que l'information nécessaire à l'exécution de la fonction du Bureau national soit saisie de manière efficace et efficiente et que les exigences soient clairement comprises et communiquées.

La saisie de données au bureau central ne doit pas constituer une simple répétition des renseignements aux dossiers que les gestionnaires de projet doivent tenir. Par exemple, plutôt que de recueillir des copies des rapports provisoires ou définitifs sur le rendement, il serait peut-être plus efficient de créer de courts modèles et de demander aux gestionnaires des projets de fournir des résumés des résultats, à la conclusion d'un projet ou une fois par année.

Réponse de la direction

En accord : Les DG du Bureau national préciseront le but et le rôle du Bureau national et des gestionnaires de projets dans la collecte de l'information sur les accords financés par le PCCG, et ils s'assureront que l'information nécessaire à l'exécution de la fonction du Bureau national est saisie de manière efficace et efficiente et que les exigences sont bien comprises et communiquées. Ces mesures seront prises d'ici le 31 mars 2011.

Recommandation n° 3

Que les DG du Bureau national examinent, précisent et communiquent les attentes concernant la forme et le contenu du rapport final des projets financés par le PCCG (y compris la responsabilité des gestionnaires de projet de documenter le rendement en plus de ce que fournissent les bénéficiaires) et qu'ils fournissent des modèles appropriés, s'il y a lieu, conformément aux responsabilités de la direction de recueillir suffisamment d'information sur le rendement pour fonder les évaluations des programmes.

Réponse de la direction

En accord : Des mesures seront prises dans le contexte de la réponse à la recommandation n° 2.

Recommandation n° 4

Que le DPF et le DG REEV examinent la façon dont l'Agence approuve les projets et à tout le moins, proposent des normes de service internes que le Comité de la haute direction approuvera afin de communiquer clairement les attentes quant à la rapidité du processus. Au cours de cet examen, qu'ils évaluent le niveau de tolérance au risque de l'Agence à cet égard, et qu'ils communiquent clairement la justification de l'approche proposée.

Réponse de la direction

En désaccord : Parcs Canada maintiendra sa politique actuelle selon laquelle le DGA doit approuver toutes les contributions, conformément au document sur la délégation des pouvoirs de l'Agence qui a été approuvé par le Ministre. En ce qui a trait à la rapidité du processus, un plan annuel sera établi; de cette façon, l'approbation de principe d'un accord sera donnée avant de début de l'exercice. L'Agence verra à ce que toutes les approbations définitives des accords de contribution soient données au plus tard un mois après leur conclusion par le directeur responsable ou le directeur de l'UG.

Recommandation n° 5

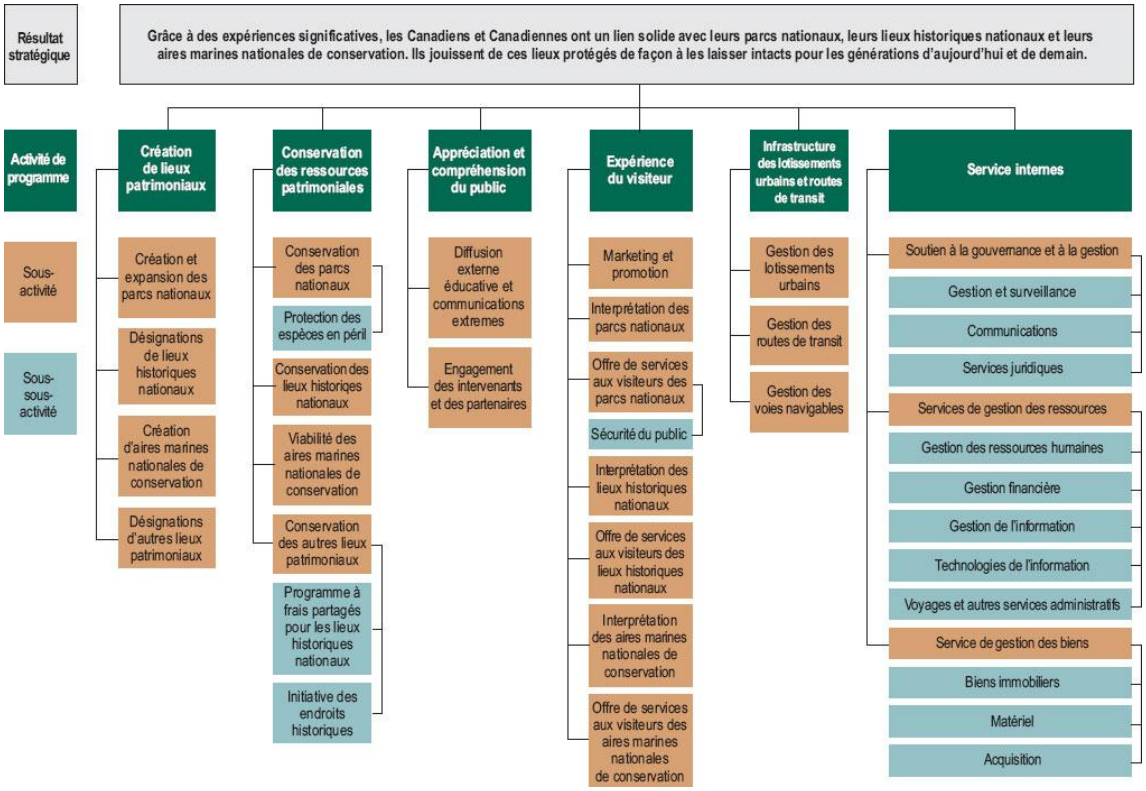
Que le DG REEV, en consultation avec le DPF, s'il y a lieu, examine la situation de la composante du PCCG qui a trait aux associations coopérantes et soit qu'il justifie de la maintenir comme composante financée et administrée centralement, soit qu'il l'intègre au PCCG général.

Cette recommandation ne sous-entend pas que la composante du PCCG qui a trait aux associations coopérantes offre un rendement moindre que la composante générale du PCCG. Rien n'indique que tel est le cas. Il s'agit plutôt de mettre l'accent sur la nécessité d'adopter une approche administrative différente et d'en assurer l'efficience pour cet aspect du programme.

Réponse de la direction

En accord : Le DG REEV et le DPF examineront la situation de la composante du PCCG qui a trait aux associations coopérantes, y compris le processus d'approbation ou de refus d'une contribution à une association coopérante. Ces mesures seront prises d'ici le 31 mars 2011.

ANNEXE A : RÉSULTAT STRATÉGIQUE ET ARCHITECTURE DES ACTIVITÉS DE PROGRAMME 2009-2010 DE PARCS CANADA



ANNEXE B : CRITÈRES DE FINANCEMENT DU PCCG

Selon les Modalités actuelles du PCCG, les critères détaillés de financement à évaluer pour conclure un accord sont les suivants :

l. Capacité du demandeur à exécuter le programme

- Capacité de l'organisation ou de l'équipe qui fait la demande à exécuter les activités ou le projet proposés (en matière d'expertise et de connaissances techniques, d'ensembles de compétences et d'expérience antérieure)

ll. Objectifs et résultats ciblés

- Clarté des objectifs et des résultats escomptés
- Compatibilité des objectifs énoncés avec l'objectif pertinent de Parcs Canada et les exigences de programme
- S'il y a lieu, caractère raisonnable de l'approche proposée pour mesurer et évaluer l'avancement et les résultats et établir des rapports à leur sujet

lll. Capacité de gestion du demandeur

- Fiabilité de la structure de gouvernance de l'organisation
- Stabilité financière de l'organisation
- Capacité de gestion financière de l'organisation en ce qui concerne l'administration et la gestion du financement devant être versé
- S'il y a lieu, capacité de l'organisation à être ou à devenir une organisation viable

lV. Budget proposé

- Caractère raisonnable du (des) budget (s) proposés
- Mesure selon laquelle les budgets reflètent le souci d'utiliser le financement avec prudence et d'une manière économique
- Possibilité de recourir à d'autres sources de financement pour le projet ou l'activité proposés

V. Conception du projet

- Caractère raisonnable et fiabilité du plan ou de l'approche proposés
- Compatibilité du plan ou de l'approche proposés avec les principes de Parcs Canada (p. ex. collaboration, soutien communautaire, utilisation des ressources de manière à produire un effet de levier)
- Mesure dans laquelle la proposition, le demandeur, les activités ou les projets proposés font l'objet d'un soutien communautaire (p. ex. nombre de membres, lettres d'appui, degré de participation des membres de la collectivité, nombre de sections locales, partenariats, etc.)
- Caractère raisonnable/caractère adéquat du plan de diffusion

ANNEXE C : CRITÈRES DE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS COOPÉRANTES

Jusqu'à tout récemment, les associations coopérantes étaient financées en vertu de la directive adoptée en février 1988 (Environnement Canada – Bulletin de gestion 2.7.5 de Parcs Canada). Le bulletin prévoit : « […] de fournir des fonds visant à favoriser l'établissement d'associations coopérantes capables de devenir autonomes et de compléter les programmes et les services qu'il [Parcs Canada] offre au public […] ». On reconnaît qu'un moyen d'appuyer les associations coopérantes consiste à « […] verser une contribution financière pour les aider à s'établir et à [mettre] sur pied des activités lucratives » mais « […] il ne faut pas que les associations coopérantes comptent uniquement sur ces contributions pour rester en affaires, mais qu'elles établissent le plus tôt possible des activités rentables et qu'elles cherchent d'autres moyens d'appui. »

Les organisations admissibles (article 1) sont celles « […] ayant signé un accord formel à la date limite de soumission pour contribution financière en tant qu'association coopérante ». Les limites du financement (article 4) comprennent ce qui suit :

- la période de contribution financière maximale de cinq années financières par association n'est pas dépassée;
- la contribution maximale qu'une association peut obtenir à chaque année financière ne dépasse pas 40 000 $;
- la contribution maximale versée par Parcs Canada à une association pour exploiter un premier point de vente et de 80 000 $;
- les associations coopérantes qui desservent plusieurs propriétés de Parcs Canada peuvent recevoir un maximum de 50 000 $ pour chacune des autres propriétés;
- les associations coopérantes qui exploitent plusieurs points de vente peuvent demander jusqu'à 10 000 $ pour chaque point de vente additionnel.

Une disposition est prévue dans le bulletin (article 5) pour « une extension de la période de contribution financière avec un plafond plus élevé que celui qui est généralement accordé ».

Les fonds devaient être versés (articles 16 et 17) selon les priorités suivantes, dans l'ordre :

- établissement de plans de financement sous forme de contribution des associations existantes;
- création de nouvelles associations coopérantes ou expansion dans d'autres lieux d'associations coopérantes existantes;
- augmentation du nombre de points de vente d'associations coopérantes existantes;
- produits thématiques d'interprétation ou présentation de services thématiques aux visiteurs qui leur offriront des possibilités dont ils ne bénéficieraient pas autrement.

Les critères utilisés pour évaluer les propositions en 2010-2011 sont présentés ci-dessous.

Description et objectifs du travail ou des activités à financer	Caractère raisonnable et fiabilité de l'approche proposée • Logique et convaincant • Indication claire des objectifs • Aperçu des activités Conformité du projet par rapport aux objectifs du parc/lieu visant l'expérience du visiteur • Potentiel de valeur ajoutée à l'expérience du visiteur • Acceptation et approbation par le gestionnaire de l'expérience du visiteur et le directeur de l'unité de gestion (critères de sélection préliminaire*) Mesure selon laquelle la proposition reçoit l'appui des intervenants/de la collectivité • Intérêt potentiel pour les collectivités locales et les bénévoles • Potentiel de participation d'autres intervenants ou partenaires ou de concertation avec ces derniers Créativité/approche novatrice • Offres de nouveaux services ou activités novateurs Approche proposée pour la mesure, l'évaluation des progrès/résultats et les rapports connexes • Surveillance et évaluation • Volonté de faire connaître les pratiques exemplaires définies (critères de sélection préliminaire*)
Échéancier et étapes principales	L'échéancier du projet est réaliste et les activités sont clairement décrites et reliées aux projets pluriannuels
Budget/aspects financiers	Description détaillée des dépenses directes du projet Caractère raisonnable du budget par rapport aux objectifs du projet Production de recettes/recours à d'autres sources de financement

ANNEXE D : QUESTIONS D'ÉVALUATION, ATTENTES, INDICATEURS ET SOURCES DE DONNÉES

Questions d'évaluation	Ce qu'il faut observer	Indicateurs	Source de données
Pertinence			
1. Existe-t-il une demande/un besoin manifeste pour le PCCG?	1. Le PCCG est considéré comme étant utile et offrant une valeur ajoutée à la réalisation du mandat de l'Agence. 2. Les gestionnaires ont recours au PCCG.	• Soutien du mécanisme par le gestionnaire de programme et le bénéficiaire (l'utilisateur) (avantages mentionnés). • Nombre et valeur des accords de contribution par année et de façon cumulative, au fil du temps. • Fonds du PCCG (contributions) en pourcentage de la valeur globale des projets. • Conséquences décrites si le PCCG n'existait pas.	• Données sur les dépenses/examen des dossiers d'approbation des projets/examen de documents • Entrevues avec des informateurs clés
2. Le PCCG correspond-il aux priorités stratégiques du gouvernement, de même qu'au mandat et aux objectifs de Parcs Canada?	3. Les buts et objectifs du PCCG ont un lien logique avec le mandat de l'Agence et les priorités générales du gouvernement. 4. Les accords soutiennent un large éventail de bénéficiaires et de types de projets, tel qu'il est dit dans les Modalités.	• Existence d'un fondement juridique pour le programme. • Liens logiques entre les buts du PCCG, le mandat de l'Agence et les priorités générales du gouvernement. • Harmonisation apparente et documentée avec les objectifs et activités de programme de l'Agence. • Profil des bénéficiaires et buts de l'accord.	• Examen des documents • Examen des dossiers d'approbation des projets • Entrevues avec des informateurs clés
3. Le PCCG fait-il double emploi avec d'autres sources de financement? Certains des projets financés devraient-ils faire partie d'autres programmes?	5. Le PCCG, tel que conçu, ne fait pas véritablement double emploi avec les autres programmes de subventions et contributions. 6. Le PCCG n'est pas utilisé en lieu et place d'autres instruments de financement plus appropriés dont dispose l'Agence.	• Importance et nature des autres sources de financement. • Existence d'autres instruments de financement appropriés, au sein de l'Agence, pour des projets financés au moyen du PCCG.	• Entrevues avec des informateurs clés • Examen des dossiers d'approbation des projets
Rendement			
4. Existe-t-il des mécanismes de surveillance du déroulement du projet et les résultats définitifs sont-ils documentés?	7. Les projets sont surveillés et l'information sur le rendement est recueillie, conformément aux attentes.	• Rapports sur les activités de surveillance. • Existence et qualité de l'information sur le rendement des projets. • Correspondance entre les types d'information sur le rendement attendus et réels.	• Entrevues avec des informateurs clés • Données sur les résultats d'un échantillon d'accords • Études de cas

5. Les projets produisent-ils les résultats prévus et contribuent-ils aux résultats intermédiaires et à long terme?	8. Les projets produisent les résultats indiqués dans les accords de contribution ou les probabilités qu'ils les produisent sont raisonnables.	• Rapports sur la réussite rédigés par les gestionnaires et bénéficiaires. • Mesure dans laquelle les accords sont mis en œuvre tel que prévu. • Mesure dans laquelle des extrants sont produits, les cibles d'auditoires et de répercussions immédiates atteintes.	• Données sur les résultats d'un échantillon d'accords • Études de cas • Entrevue avec des informateurs clés
6. Les projets du PCCG sont-ils économiques?	9. Les projets du PCCG offrent une bonne valeur par rapport aux sommes investies.	• Rapports sur le rapport coût-efficacité du gestionnaire de projet et du bénéficiaire. • Ampleur du financement de l'Agence par rapport à la valeur totale du projet.	• Entrevues avec des informateurs clés • Examen des documents • Données sur les dépenses
7. L'administration du PCCG est-elle économique et efficiente?	10. Les processus administratifs sont jugés opportuns et pertinents. 11. Les frais d'administration du PCCG sont raisonnables par rapport à la valeur ajoutée des accords.	• Preuve et perception que les composantes du programme – demande, approbation et gestion du projet – se déroulent au moment opportun et sont bien administrées (notamment, qu'elles sont fondées sur le risque). • Ratio frais d'administration/total des fonds répartis.	• Examen des documents/ données sur les dépenses • Entrevues avec des informateurs clés
Conception et exécution			
8. Les responsabilités et les rôles liés à la gestion générale du programme et à chacun des accords sont-ils clairs, bien compris et efficaces?	12. Les rôles et responsabilités sont clairs, bien compris et exercés efficacement.	• Clarté des rôles. • Compatibilité entre les rôles prescrits et les pratiques. • Mesure dans laquelle les processus fonctionnent tel que prévu.	• Examen des documents • Entrevues avec des informateurs clés
9. Les Modalités du PCCG et les clauses des accords sont-elles pertinentes?	13. Les Modalités sont jugées pertinentes par rapport aux fins prévues du PCCG et aux besoins de l'Agence et les clauses de l'accord sont comprises et appropriées.	• Rapports selon lesquels les Modalités sont suffisantes et conformes aux besoins de l'Agence. • Les clauses de l'accord de contribution sont jugées raisonnables, claires et complètes.	• Entrevues avec des informateurs clés
10. Dans quelle mesure le PCCG est-il équitable, accessible et compréhensible par ses utilisateurs cibles?	14. Le PCCG est jugé équitable, accessible et compréhensible par ses utilisateurs cibles.	• Existence de processus pour garantir que le PCCG est accessible, équitable et compréhensible. • Rapports indiquant qu'il est équitable, accessible et compréhensible.	• Entrevue avec des informateurs clés • Examen des documents

ANNEXE E : PRINCIPAUX DOCUMENTS EXAMINÉS

Législation

(2000) *Loi sur les parcs nationaux du Canada* http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/N-14.01/TexteComplet.html
(2010) *Loi sur la gestion des finances publiques* http://laws.justice.gc.ca/fra/F-11/index.html
(1998) *Loi sur l'Agence Parcs Canada* http://laws.justice.gc.ca/fra/P-0.4/TexteComplet.html

Documents de Parcs Canada

Parcs Canada, plans d'entreprise
Parcs Canada, rapports ministériels sur le rendement (RMR) et rapports sur les plans et les priorités (RPP)
Parcs Canada (2004), *Vérification des programmes de subventions et de contributions : rapport final.*

Programme PCCG – Documents connexes

Parcs Canada (2006), *Accords de contribution – Programme de contributions de catégorie générale* (présentation PowerPoint)
Parcs Canada (2005), *CGRR/CVAR intégré pour le programme de contributions de catégorie générale de Parcs Canada*
Parcs Canada (2005), Présentation au Conseil du Trésor : Agence Parcs Canada – *Renouvellement de l'autorisation du programme de contributions de catégorie générale et de la subvention pour le Jardin international de la paix.* .

Documents de l'intranet

Processus d'approbation d'un accord de contribution sous le Programme de contributions de catégorie générale (PCCG)
Modalités du programme de contributions de catégorie générale
Informations générales quant aux contributions
Sommaire des instruments de financement

Associations coopérantes – Documents du programme et documents complémentaires

Environnement Canada (1988), *Bulletin de gestion de Parcs Canada n° 2.7.5 : Contributions financières aux associations coopérantes*. Dossier C4010-1.2
Parcs Canada (1981), *Lignes directrices de Parcs Canada 2.7.3 : Associations coopérantes.* Dossier 4010-101.

Documents du Secrétariat du Conseil du Trésor

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2009), *Le rendement du Canada 2008-09 – La contribution du gouvernement du Canada,* http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/cp-rc/2008-2009/cp-rctb-fra.asp

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2008), *Directive sur les paiements de transfert,* http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?section=text&id=14208

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2006), *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs : Rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral*, http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/BT22-109-2007F.pdf

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2008), *Politique sur les transferts de paiements*, http://publiservice.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13525

ANNEXE F : MODÈLE D'EXAMEN DES DOSSIERS

1. Référence interne : CG - _____
Date d'évaluation : _____
Évaluateur :_____
Tous les documents au dossier? Signature AC incluse ☐ Bordereau de transmission inclus ☐
Projet annulé? Oui, le projet a été annulé ☐
Motifs de l'annulation :

Questions : Suivi nécessaire (voir les notes et/ou anomalies) ☐
Notes (p. ex. documents/renseignements manquants, éléments à vérifier ou clarifier) :

Contradiction entre la base de données actuelle (données Excel) et le dossier :
_____

Parc national ou lieu historique national visé :

RENSEIGNEMENTS SUR LE BÉNÉFICIAIRE

2. Nom/description du projet :

3. Organisme bénéficiaire :

4. Province/région :
Province canadienne :
Autre pays : Nom du pays
État/province

5. Type de bénéficiaire
1 Université ☐
2 Collectivité/groupe autochtone ☐
3 Administration provinciale/municipale/régionale ☐
4 Association coopérante ☐
5 Conseil de gestion ☐
6 Organisme sans but lucratif/caritatif ☐
7 Organisation internationale ☐
Autre (préciser)

RENSEIGNEMENTS SUR L'ACCORD DE CONTRIBUTION

6. Date de signature (jj/mm/aaaa) / /

7. Modifications 1 Oui ☐ Date de signature (jj/mm/aaaa) / /
2 Non ☐
Modification apportée (détails sur la modification) 1 Financière (p. ex. modification du montant du financement)
_____
2 Administrative (p. ex. durée de l'accord)
_____

RESSOURCES DU PROJET

8. Engagement de Parcs Canada par exercice financier ($) :

Accord de contribution (initial)		Accord de contribution modifié		Accord de contribution modifié	
2003-2004	$	*2003-2004*	$	*2003-2004*	$
2004-2005	$	*2004-2005*	$	*2004-2005*	$
2005-2006	$	*2005-2006*	$	*2005-2006*	$
2006-2007	$	2006-2007	$	2006-2007	$
2007-2008	$	2007-2008	$	2007-2008	$
2008-2009	$	2008-2009	$	2008-2009	$
2009-2010	$	2009-2010	$	2009-2010	$
2010-2011	$	2010-2011	$	2010-2011	$
2011-2012	$	*2011-2012*	$	*2011-2012*	$
2012-2013	$	*2012-2013*	$	*2012-2013*	$
2013-2014	$	*2013-2014*	$	*2013-2014*	$
9. Total (toutes les années) :	$	**Total (toutes les années) :**	$	**Total (toutes les années) :**	$

Fonds en une autre devise ☐ (menu déroulant des devises les plus probables : USD, euros)

10. Contribution non financière de Parcs Canada : $

11. Autres sources de financement

Fédérale : **$** **Détails :**
Provinciale : **$** **Détails :**
Municipale : **$** **Détails :**
Bénéficiaire : **$**
Autre : **$** **Détails :**

12. Coût total du projet $

13. Contribution de Parcs Canada (y compris les contributions non financières) en pourcentage du coût total du projet %

14. Paiement anticipé 1 Oui☐ 2 Non☐
Montant (pour les paiements uniques) : **$**
Montant en pourcentage du total du projet (pour les avances multiples) :

TYPE D'ACCORD/OBJECTIFS

15. Type d'accord (Modalités)

1 Associations coopérantes ☐
2 Recherche/intégrité commémorative et écologique ☐
3 Éducation/diffusion externe/tourisme ☐
4 Lieux historiques nationaux ☐ → ☐n'appartiennent pas à l'Agence
☐appartiennent à l'Agence, mais sont gérés par un tiers
5 Groupes autochtones (négociations territoriales, planification de la gestion du parc/lieu et établissement de relations) ☐
6 Groupes autochtones (occasions économiques et mise en valeur de la culture) ☐
7 Conseils de gestion ☐
8 Relations communautaires/municipalités dans les parcs ☐
9 Protection écologique (regroupement de terres et servitudes en bordure des parcs nationaux) ☐
10 Appui d'organismes sans but lucratif pour la création de lieux historiques nationaux/aires d'importance écologique ☐

16. Secteur(s) connexe(s) d'activité de Parcs Canada
Explicite ☐ Subjectif ☐
AP1 : Création de lieux patrimoniaux ☐
AP2 : Conservation des ressources patrimoniales ☐
AP3 : Appréciation et compréhension du public ☐
AP4 : Expérience du visiteur ☐
AP5 : Infrastructure des lotissements urbains et des routes de transit ☐

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS/FINANCIERS

17. Code d'activité de programme :

18. Compte du GL/engagement de fonds : 25113 Contributions ☐

25110 Contributions à des associations coopérantes ☐

Centre de coûts

Centre financier (engagement)
Commande interne
Compte de fournisseur

19. Nombre de signatures (sur le bordereau de transmission avant l'envoi au Centre d'expertise/Finances) :

ANNEXE G : PROJETS SÉLECTIONNÉS EN VUE D'UN EXAMEN APPROFONDI

Province	Type de bénéficiaire	Type d'accord	Année du premier paiement	Nombre d'années de l'accord	Contribution non financière de Parcs Canada	Contribution totale	Valeur totale du projet	% PC
Alb.	Université	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2007-2008	4		210 000	959 850	22 %
Alb.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2008-2009	3		490 000	3 471 740	14 %
Alb.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2009-2010	5		25 000	279 000	9 %
Alb.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2009-2010	5		1 000 000	1 742 400	57 %
Intern.	Université	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2007-2008	2		93 000	250 490	37 %
Intern.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2009-2010	1		50 000	50 000	100 %
Man.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2006-2007	5		300 000	1 091 000	27 %
N.-B.	Université	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2008-2009	2	Oui	20 010	35 510	56 %
T.-N.-L.	Université	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2008-2009	1		7 000	23 000	30 %
Ont.	Université	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2006-2007	2		160 000	330 000	48 %
Ont.	Université	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2008-2009	1		18 240	43 340	42 %
Ont.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2009-2010	2		165 000	390 000	42 %
Qc	Université	Recherche/intégrité commémorative et écologique	2007-2008	3		136 800	187 800	73 %
C.-B.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Éducation/diffusion externe/tourisme	2007-2008	4		400 000	2 400 000	17 %
C.-B.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Éducation/diffusion externe/tourisme	2007-2008	4		8 000	60 000	13 %
Intern.	Organisation international	Éducation/diffusion externe/tourisme	2008-2009	1	Oui	192 776	458 388	42 %
Ont.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Éducation/diffusion externe/tourisme	2007-2008	2		500 000	5 342 485	9 %
Ont.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Éducation/diffusion externe/tourisme	2008-2009	3		39 000	91 500	43 %
Ont.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Éducation/diffusion externe/tourisme	2009-2010	2		300 338	311 338	96 %
Ont.	Organisation	Éducation/diffusion externe/tourisme	2008-2009	1		400 000	1 169 052	34 %

Province	Type de bénéficiaire	Type d'accord	Année du premier paiement	Nombre d'années de l'accord	Contribution non financière de Parcs Canada	Contribution totale	Valeur totale du projet	% PC
	internationale							
Qc	Organisme sans but lucratif/caritatif	Éducation/diffusion externe/tourisme	2007-2008	1		33 468	374 635	9 %
Qc	Organisme sans but lucratif/caritatif	Éducation/diffusion externe/tourisme	2008-2009	1		28 770	462 770	6 %
C.-B.	Collectivité/groupe autochtone	Groupes autochtones (négociations territoriales, planification de la gestion des parcs/lieux et établissement de relations)	2007-2008	3		75 150	96 210	78 %
Man.	Collectivité/groupe autochtone	Groupes autochtones (négociations territoriales, planification de la gestion des parcs/lieux et établissement de relations)	2007-2008	4		270 700	270 700	100 %
T.N.-O.	Collectivité/groupe autochtone	Groupes autochtones (négociations territoriales, planification de la gestion des parcs/lieux et établissement de relations)	2007-2008	3		947 760	947 760	100 %
T.N.-O.	Collectivité/groupe autochtone	Groupes autochtones (négociations territoriales, planification de la gestion des parcs/lieux et établissement de relations)	2007-2008	2		769 232	769 232	100 %
T.N.-O.	Collectivité/groupe autochtone	Groupes autochtones (négociations territoriales, planification de la gestion des parcs/lieux et établissement de relations)	2008-2009	2		102 080	146 980	69 %
Nt	Collectivité/groupe autochtone	Groupes autochtones (négociations territoriales, planification de la gestion des parcs/lieux et établissement de relations)	2009-2010	2		626 240	626 240	100 %
C.-B.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Groupes autochtones (occasions économiques et mise en valeur de la culture)	2005 ou avant	3		1 549 999	3 216 009	48 %
Yn	Conseil de gestion	Conseils de gestion	2007-2008	4		287 437	287 437	100 %
Alb.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Relations communautaires/municipalités dans des parcs	2008-2009	1		60 000	101 221	59 %
C.-B.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Relations communautaires/municipalités dans des parcs	2007-2008	4		100 000	100 000	100 %
Ont.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Relations communautaires/municipalités dans des parcs	2009-2010	1		34 916	81 812	43 %
Yn	Collectivité/groupe autochtone	Relations communautaires/municipalités dans des parcs	2006-2007	2		419 718	524 718	80 %
C.-B.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Protection écologique (regroupement de terres et servitudes en bordure des parcs nationaux)	2010-2011	4		852 500	1 430 500	60 %
N.-B.	Organisme sans but lucratif/caritatif	Appui aux organismes sans but lucratif pour la création d'aires d'importance historique ou d'importance écologique nationale	2007-2008	4		600 000	1 161 000	52 %
						11 273 134	**29 284 117**	**38 %**

ANNEXE H : ÉTUDES DE CAS DES OBJECTIFS, DES RÉSULTATS ET DES MÉCANISMES DE RAPPORT DE PROJETS

Description	Objectif(s)/but(s) des projets	Résultats	Mécanismes de surveillance/de rapport
Association coopérante Financement en 2009-2010, 9 000 $ de l'Agence Parcs Canada (APC)	Concevoir et vendre de nouveaux produits autour de 4 thèmes et la signalisation connexe pour aider les visiteurs à ressentir un lien authentique avec le parc national Jasper, tout en produisant des recettes pour des projets futurs.	**Extrants/résultats obtenus et attendus** • Création de divers produits et de la signalisation connexe autour de 4 thèmes, dont des produits bilingues et durables (p. ex. bouteilles d'eau, foulards, t-shirts, sacs réutilisables, épinglettes) • Gains nets de 6 437,76 $ de la vente des produits (selon le rapport fourni en novembre 2009), gains prévus de 14 975,91 $ d'ici juillet 2010 • 48 personnes ont effectué 216 heures de bénévolat dans le projet des sentiers de Jasper • 76 fiches d'information sur le Totem du corbeau à Jasper, qui a été enlevé en avril 2009	• Comptes rendus aux réunions du conseil d'administration auxquelles a assisté un représentant du parc • Rapport définitif
Recherche Financement de deux ans, d'avril 2009 à mars 2011 165 000 $ de l'APC 225 000 $ d'autres sources	Étude visant à déterminer les méthodes et le coût de l'atténuation de l'érosion des rives de l'écosystème riverain des Grands Lacs, y compris la rive est du parc national de la Pointe-Pelée afin de guider les décisions, les investissements, les stratégies de gestion futures et les solutions de rechange.	**Extrants/résultats déjà obtenus** • Présentation d'un rapport/produits livrables à la suite de la collecte de données sur le terrain, de même que des solutions de rechange pour atténuer l'érosion et les coûts/avantages/répercussions connexes, conclusions et recommandations	• Réunions/appels téléphoniques réguliers avec le bénéficiaire et l'entrepreneur, et participation au comité directeur du projet • Constatations préliminaires/ ébauche des produits livrables aux fins d'examen • Étude/rapport technique définitif • Description du projet et rapport financier définitif à l'intention de l'APC
Recherche Financement de deux ans, d'avril 2007 à mars 2009 93 000 $ de l'APC 157 000 $ d'autres sources (y compris 24 500 $ en contribution non financière)	Projet de collecte de données de base sur le tétras des armoises dans le nord-est du Montana et le parc national des Prairies afin de documenter les paramètres de la population, de comprendre les habitats et d'évaluer ses mouvements. Les résultats guideront la stratégie de rétablissement du tétras des armoises et aidera à définir	**Extrants/résultats déjà obtenus** • Présentation d'un rapport définitif comprenant les observations et les pratiques de gestion recommandées • Réalisation d'un mémoire de maîtrise • Article dont l'APC a été coauteure dans l'*International Journal of Conservation* • Dix présentations ou plus sur le projet, en réponse à des invitations	• Interaction/ communication constante • Rapport provisoire/d'étape • Rapport de projet définitif à l'intention de l'APC • Présentation du mémoire de maîtrise

Description	Objectif(s)/but(s) des projets	Résultats	Mécanismes de surveillance/de rapport
	l'habitat essentiel.		
Recherche Financement en 2008-2009 7 000 $ de l'APC 16 000 $ d'autres sources	Améliorer un indice précédemment établi de la connectivité des écosystèmes et concevoir un logiciel qui produise des données et guide la prise de décisions dans les parcs concernant les obstacles aquatiques, leurs répercussions et les priorités à définir dans les efforts de restauration. Les objectifs secondaires comprennent le renouvellement de la recherche et la reconnaissance de la contribution de l'APC à ce domaine.	**Extrants/résultats obtenus** • Production d'un protocole et d'outils logiciels pour la surveillance de la connectivité • Utilisation des outils dans six parcs nationaux pour évaluer les écosystèmes aquatiques et définir des priorités parmi les projets de restauration (p. ex. ponceaux) • Diffusion du logiciel à l'échelle internationale • Publications dans la littérature scientifique (2) • Conférence et autres présentations (8) • Couverture médiatique du projet **Extrants/résultats futurs/attendus** • Remise d'un mémoire de maîtrise définitif • Mise en œuvre de l'outil dans d'autres parcs • Collaboration et mise en œuvre permanentes d'un projet de plus grande envergure	• Collaboration constante (par la cosupervision d'un étudiant, corédaction de documents) • Rapport provisoire/ d'étape • Rapport définitif indiquant les répartitions financières et les résultats de l'étude
Éducation/diffusion externe/tourisme Financement de 4 ans D'avril 2007 à mars 2011 400 000 $ de Parcs Canada 350 000 $ (x 4) d'autres sources	Poursuivre l'élaboration d'un programme de sécurité publique en matière d'avalanches dans les régions voisines des parcs nationaux des Montagnes et améliorer l'efficacité du programme mis en œuvre par l'APC par une sensibilisation accrue aux avalanches auprès des visiteurs et du public, dans le but de réduire les blessures et les mortalités.	**Extrants/résultats déjà obtenus** • Sensibilisation accrue aux avalanches par des messages dans les médias, la signalisation, un site Web, la publication d'avis d'avalanche à l'intention du public (p. ex. 800 000 visites en 2008-2009), participation à des ateliers sur la sécurité en matière d'avalanches et différents forums (programmes de formation en augmentation de 20 % par année) • Mise en œuvre de pratiques de sécurité en arrière-pays • Sensibilisation accrue de l'APC et des parcs des Montagnes • Participation des intervenants à la sécurité en matière d'avalanches (p. ex. tous les intervenants clés à la table de concertation par le truchement du CAC) • Accès de l'APC à davantage de connaissances grâce au CAC. • Élaboration d'extrants de calibre mondial	• Table ronde (à laquelle participe un agent de liaison de l'APC) • Communication hebdomadaire • Présentation des états financiers annuels du bénéficiaire, retenue du versement annuel l'an dernier en attente des états financiers • Présentation du rapport annuel de l'organisme bénéficiaire • Surveillance de la participation aux ateliers, intérêt des médias, commentaires des collectivités, utilisation des bulletins de sécurité • Surveillance à long terme de la tendance mobile sur dix ans des décès attribuables aux avalanches

Description	Objectif(s)/but(s) des projets	Résultats	Mécanismes de surveillance/de rapport
		(p. ex. révision de l'échelle publique de risque d'avalanche) • Augmentation de la fréquentation en arrière-pays. **Extrants/résultats futurs/attendus** • Maintien de la diffusion externe/des activités éducatives sur la sécurité en matière d'avalanches, ce qui entraînera une meilleure sensibilisation et de meilleures pratiques de sécurité en arrière-pays • Diminution attendue des décès attribuables aux avalanches dans les parcs nationaux/au Canada • Participation des intervenants clés	
Éducation/diffusion externe/tourisme Financement de deux ans D'avril 2009 à mars 2011	Offrir un laissez-passer à tous les élèves de 8e année (2e année secondaire) au Canada et offrir à toutes leurs classes une exemption du droit d'entrée pendant un an dans tous les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux administrés par l'APC. Objectif à long terme : encourager les jeunes à découvrir la nature et l'histoire pour qu'ils deviennent des visiteurs et des supporteurs, dès maintenant et dans l'avenir.	**Extrants/résultats déjà obtenus** • Élaboration d'outils de programme et couverture complète de la diffusion des trousses « Mon passeport Parcs » aux enseignants et à tous les élèves de 8e année du Canada (390 000 dans 17 500 écoles). • Accès libre et rabais pour les visites familiales dans 27 parcs et 68 lieux historiques qui imposent des droits. • Élaboration de lignes directrices opérationnelles à l'Agence (y compris des feuilles de suivi) et distribution dans tous les endroits participants. • Premiers résultats en 2010 : 100 élèves ont utilisé les laissez-passer, 565 sont passés au laissez-passer familial et 1 200 ont visité un parc ou un lieu dans 36 groupes scolaires. • 700 inscriptions au concours lancé sur le microsite (à la fin de juillet); 150 demandes au centre téléphonique. **Extrants/résultats futurs/attendus** • Promotion de programmes d'apprentissage	• Rapports d'étape (y compris, par exemple, des nombres de laissez-passer distribués, de téléchargements de matériel didactique) soumis à des réunions préalablement convenues • Rapport annuel et états financiers • Rapport définitif du projet • Suivi par l'APC des laissez-passer et améliorations visant à établir des points de repère futurs • Suivi par l'APC des augmentations connexes de la fréquentation • Suivi de la couverture médiatique

		basés sur le programme d'études de la 8e année auprès des enseignants à l'automne 2010. • Approfondissement du projet et plus d'interactivité avec les détenteurs de laissez-passer; création d'outils d'apprentissage régionaux	
Expertise/établissement de liens avec les Autochtones/mise en valeur du potentiel des Autochtones Trois accords D'avril 2008 à mars 2011 169 000 $ de l'APC	Offrir un camp d'enseignement et de guérison au lieu historique national Saoyú-Æehdacho (géré en collaboration) pour appuyer la participation et l'engagement de la collectivité autochtone à la préservation de sa culture par l'apprentissage de ses traditions et de sa langue auprès des aînés et permettre à la collectivité de connaître le réseau des lieux historiques et des parcs du Canada, le principe d'intégrité commémorative et le mandat de l'Agence.	• Organisation de camps auxquels participent des jeunes et des aînés et auxquels les participants apprennent la culture et contribuent à la préserver (environ 80 participants) • Renforcement des liens entre l'Agence et les bénéficiaires, ce qui contribue à une meilleure compréhension et à un meilleur échange de l'information au fil du temps, et au bout du compte, à une gestion plus efficace du lieu historique national Saoyú-Æehdacho	• Confirmation de la logistique du camp, des participants, des animateurs et des coordonnateurs (devait accompagner la demande initiale d'avance de fonds) • Communication et collaboration permanentes • Résumé comptable définitif • Rapports d'activité sur le camp d'enseignement et de guérison (doit accompagner la demande de versement des fonds restants)

ANNEXE I : SUBVENTION AU JARDIN INTERNATIONAL DE LA PAIX

Le Jardin international de la Paix (JIP) est un organisme sans but lucratif qui a pour raison d'être la création et l'entretien d'un jardin qui commémore la paix entre le Canada et les États-Unis[11]. L'idée du jardin vient du Dr Henry Moore de l'Ontario, qui le voyait comme un endroit « où les gens des deux pays pourraient partager les gloires d'un magnifique jardin et les plaisirs que procurent de chaleureuses amitiés ». Le 17 septembre 1930, l'International Peace Garden, Inc. a été formé pour la création et l'entretien d'un jardin dont environ la moitié serait situé aux États-Unis et l'autre moitié au Canada et qui commémorerait la paix qui existe entre les deux nations. Le Manitoba a fourni 587,32 hectares et l'État du Dakota du Nord en a fourni 359,36 pour un total de 946,68 hectares. L'inauguration du JIP a eu lieu le 14 juillet 1932[12]. Le JIP est dirigé par un conseil d'administration de 16 personnes, huit Américains et huit Canadiens. Le gouverneur du Dakota du Nord et le premier ministre du Manitoba nomment chacun un administrateur.

L'État du Dakota du Nord et le Manitoba contribuent financièrement à même hauteur au Jardin; le gouvernement fédéral américain et le gouvernement fédéral canadien assurent en outre une aide additionnelle, principalement sous la forme de projets d'immobilisations.

La présentation au Conseil du Trésor, en vertu de laquelle la subvention annuelle de 22 700 $ à l'intention du JIP a été approuvée de 2006-2007 à 2010-2011, indique que le gouvernement fédéral verse une subvention inconditionnelle annuelle au JIP depuis les années 1930. Les documents donnent à penser que la subvention s'est élevée à 15 000 $ jusqu'en 1979, année où elle est passée à 30 000 $; elle a ensuite diminué de 10 % pour s'établir à 27 000 $ en 1993-1994, puis de 5,3 %, de 5,6 % et de 5,93 % au cours des trois années suivantes pour atteindre 22 700 $ en 1996-1997 et les années subséquentes.

Les fonds fournis par l'intermédiaire de Parcs Canada visent l'exploitation générale et la gestion du JIP.

À la suite d'une vérification interne de la subvention (2001), il a été décidé d'exiger une demande officielle annuelle du JIP avant de verser la subvention (auparavant, le paiement se faisait automatiquement sans demande officielle du bénéficiaire). Le document d'approbation le plus récent concernant cette subvention du DGA est une lettre interne envoyée à l'unité de gestion du Manitoba qui autorise le versement de la subvention pour l'exercice 2001-2002 « et tout exercice subséquent, selon la disponibilité des fonds ». Tous les ans, une lettre de l'unité de gestion du Manitoba est préparée à l'intention du bénéficiaire et est jointe au chèque de la subvention. Depuis au moins juin 2007, l'Agence a demandé au JIP de lui fournir des états financiers annuels lorsqu'il reçoit le financement chaque année. Aucun autre rapport n'est exigé.

Selon le bilan du JIP (31 décembre 2008), les biens totaux s'élevaient à environ 1 million de dollars canadiens et :

- les recettes de l'année se sont élevées à environ 2,4 M$ (17 % sont des recettes de l'installation telles que les droits d'entrée et de camping, les locations, les ventes au détail et

[11] Source : Notes afférentes aux états financiers, 31 décembre 2008

[12] http://www.peacegarden.com/allpdf/Peace%20Garden%20History-%20Web[1].pdf (en anglais seulement)

les services de traiteur; 57 % sont des subventions de l'État/de la province/des gouvernements fédéraux; et le reste est constitué de dons, de la conversion des devises et de revenus divers);

- les dépenses se sont élevées à environ 4,3 M$ (dont 72 % ont été des « mises de fonds »).

Le montant des recettes sous forme de subventions par source de financement n'est pas précisé dans les états financiers. La subvention de 22 700 $ de Parcs Canada représente environ 1,6 % des recettes totales sous forme de subventions de l'organisme en 2008 et moins de 1 % de ses recettes totales.

Les documents fournis pendant l'évaluation ne disent rien de la pertinence de la subvention pour la promotion du mandat ou des priorités de l'Agence ou du gouvernement fédéral, bien qu'il soit possible de déduire des liens avec le programme de Parcs Canada qui appuie « la conservation d'autres lieux patrimoniaux » dans l'AAP. Compte tenu de la taille de la subvention par rapport aux recettes totales du JIP, il ne paraît pas essentiel de s'assurer du fonctionnement permanent et il faut reconnaître sa valeur symbolique plutôt que son importance en tant qu'instrument. Aucun des documents fournis n'indiquait si le JIP reçoit d'autres subventions ou contributions du gouvernement fédéral.