

Vérification et évaluation de la catégorie de contributions destinées à appuyer des projets d'environnement et de développement durable

Novembre 2001

***Direction de la vérification et
de l'évaluation***



Environment
Canada

Environnement
Canada

Canada 

Étapes d'approbation du rapport

Étape de planification achevée	mai 2001
Étape de mise en oeuvre achevée	août 2001
Rapport achevée	novembre 2001
Rapport approuvé par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE)	6 mars 2002

Acronymes utilisés dans le rapport

AC	Administration centrale
BVG	Bureau du vérificateur général
CGRR	Cadres de gestion et de responsabilisation basés sur les résultats
CMVE	Comité ministériel de vérification et d'évaluation
CVBR	Cadres de vérification basés sur les risques
CT	Conseil du Trésor
EC	Environnement Canada
IEBG	Initiative de l'écosystème du bassin de Georgia
LGFP	Loi sur la gestion des finances publiques
MPO	Pêches et Océans Canada
ONG	Organisations non gouvernementales
PCHP	Projet conjoint Habitat des Prairies
PEDD	Contributions destinées à des projets d'environnement et de développement durable
PIH	Programme d'intendance de l'habitat
PNAGS	Programme nord-américain de gestion de la sauvagine
S et C	Subventions et contributions
ZIP	Zone d'intervention prioritaire

Remerciements

L'équipe de la Direction de la vérification et de l'évaluation, composée de Lesley Wharton et Angus O'Leary, souhaite remercier sincèrement le personnel et les gestionnaires financiers et les gestionnaires de programme, tant à l'administration centrale qu'en régions, ainsi que les cadres de direction de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada, pour le temps consacré à formuler des commentaires, à fournir des informations et à présenter des documents essentiels à la vérification et à l'évaluation de cette catégorie de contributions.

Table des matières

RÉSUMÉ	V
1. INTRODUCTION	1
1.1 DESCRIPTION DE LA CATÉGORIE	1
2. DESCRIPTION DE LA VÉRIFICATION	2
2.1 ÉTENDUE ET OBJECTIFS	2
3. DESCRIPTION DE L'ÉVALUATION	3
3.1 EFFICACITÉ	3
3.2 PERTINENCE	3
3.3 EFFICIENCE	3
4. CONSTATATIONS COMMUNES	4
4.1 ATTEINTE DES OBJECTIFS DE LA CATÉGORIE ET DU PROGRAMME	4
5. CONSTATATIONS DE LA VÉRIFICATION	6
5.1 POLITIQUES CLAIRES DE FINANCEMENT	6
5.2 CONNAISSANCE DES BESOINS ET DES RÔLES.....	7
5.3 POLITIQUES DU CONSEIL DU TRÉSOR ET AUTRES EXIGENCES.....	7
6. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION	10
6.1 EFFICACITÉ	10
6.2 PERTINENCE	13
6.3 EFFICIENCE	14
ANNEXE A	16
ANNEXE B	20

Résumé

Environnement Canada (EC) administre un portefeuille de subventions et de contributions (S et C) qui se répartissent en cinq catégories et en un certain nombre de contributions axées sur un enjeu particulier. Pour l'exercice financier 2000-2001, le budget total des S et C se chiffrait à 64 622 714 \$. La présente vérification et évaluation couvre les contributions versées durant l'exercice 2000-2001 dans une de ces catégories (contributions à l'appui des projets d'environnement et de développement durable). Ce type de contributions vise à aider financièrement des organismes non gouvernementaux, des entreprises, des gouvernements provinciaux et d'autres instances publiques à réaliser, à l'échelle régionale ou écosystémique, des projets relatifs à l'environnement et au développement durable.

Notre vérification et évaluation a couvert un échantillonnage d'accords de contribution s'inscrivant dans cette catégorie et portant sur un large éventail de programmes et d'initiatives. Tous les accords examinés portaient sur des contributions dirigées visant des bénéficiaires choisis, et non sur des propositions spontanées. Il s'agissait aussi bien d'accords conclus dans le cadre de programmes en marche depuis plusieurs années (où l'on a acquis de l'expérience et mis en place des processus) que d'accords mis en œuvre sous l'égide de nouvelles initiatives (tel le Programme d'intendance de l'habitat) existant depuis moins d'un an lors de notre vérification, et dont on était encore en train de finaliser l'orientation et les processus de gestion.

Du point de vue de la vérification, même si nous avons constaté certaines lacunes générales sur divers points (p. ex., surveillance, considération de la possibilité de vérifier les bénéficiaires, langues officielles) et quelques cas particuliers d'inexécution partielle des responsabilités prévues à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les gestionnaires de programme et les gestionnaires financiers étaient généralement bien au fait des exigences associées aux paiements de transfert, et ils exerçaient une supervision raisonnable sur la plupart des processus liés à la gestion des accords. Dans l'ensemble, il y avait un degré acceptable de conformité avec la majorité des exigences prescrites dans les politiques et dans la loi au sujet des accords de contribution.

Du point de vue de l'évaluation, l'information qui nous a été présentée nous permet de conclure que tous les objectifs visés par cette catégorie de contributions sont atteints, à un quelconque degré. Souvent, par leur engagement communautaire, les gestionnaires d'EC encourageaient activement la participation d'une grande variété de groupes et d'associations communautaires.

Partout au pays, les gestionnaires du Ministère reconnaissaient que les accords de contribution constituent un des moyens les plus efficaces dont dispose le Ministère pour satisfaire à des besoins environnementaux particuliers et à des problèmes en émergence, au niveau de la région ou de l'écosystème.

On trouve ci-dessous nos recommandations.

Recommandations

Les constatations et les observations collectives de notre opération de vérification et d'évaluation ont permis de mettre au jour des lacunes dans deux domaines généraux, soit la gestion du risque et la gestion en fonction des résultats. Dans ce contexte, et conformément aux nouvelles politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la vérification interne, les paiements de transfert et l'évaluation, nous présentons ci-dessous nos principales recommandations à l'intention des gestionnaires de programme, suivies d'un certain nombre de recommandations techniques supplémentaires.

DOMAINE 1 - GESTION EFFICACE DES PROGRAMMES

Les programmes de cette catégorie profiteraient de deux éléments essentiels de la gestion moderne qui cadrent avec l'engagement pris par le Ministère lui-même quant à la gestion axée sur les résultats.

Recommandation n° 1 - Une des principales carences observées dans la gestion de cette catégorie de contributions concerne la gestion du risque. Le Ministère dépense des ressources considérables au moyen de mécanismes d'exécution par des tiers, sur lesquels il exerce peu de contrôle. Cela l'expose à un risque élevé dans la gestion de ses ressources. En application des nouvelles politiques du CT sur la vérification interne et les paiements de transfert, nous recommandons que les responsables de chaque programme faisant partie de cette catégorie de contributions **élaborent et appliquent des cadres de vérification basés sur les risques (CVBR)**, conformes à la grille-modèle fournie. Ces CVBR devraient :

- contenir des critères basés sur le risque et suffisamment détaillés pour permettre la surveillance et la vérification des contributions;
- s'appliquer à tous les accords de contribution, pour permettre de repérer les projets méritant une surveillance plus approfondie et de déterminer l'opportunité de mener une vérification.

Nous recommandons également d'inclure une référence/un hyperlien sur la préparation des CVBR, dans le Guide à l'intention des gestionnaires du Ministère concernant le Guide du Conseil du Trésor (dès qu'il sera disponible).

Recommandation n° 2 - Dans la foulée de la première recommandation ci-dessus et en conformité avec les nouvelles politiques du CT sur l'évaluation et les paiements de transfert, les gestionnaires de programme devraient élaborer, pour leurs programmes ou pour les portions de programmes qui consistent en des paiements de transfert, des cadres de gestion et de responsabilisation basés sur les résultats (CGRR) conformes à la grille-modèle fournie. Ces CGRR devraient prévoir :

- **une structure de gouvernance saine**, décrivant clairement les rôles et les responsabilités des principaux partenaires contribuant à la réalisation de la politique, du programme ou de l'initiative ;
- **un modèle logique basé sur les résultats**, illustrant l'enchaînement des résultats ou la façon dont les activités sont censées mener à l'atteinte du résultat ultime;
- **une saine stratégie de mesure du rendement**, y compris l'établissement d'indicateurs pour les extrants et les résultats du modèle logique, ainsi qu'une stratégie de mesure

décrivant les modalités, la fréquence et le coût de la collecte des données relatives à ces indicateurs;

- **une description de toute activité d'évaluation** devant être menée durant la durée utile d'un programme, d'une politique ou d'une initiative, y compris la détermination des enjeux et des questions d'évaluation, les besoins en données et la stratégie de collecte des données;
- **un plan et une méthodologie pour assurer la communication systémique** des résultats donnés par la mesure constante du rendement ainsi que par l'évaluation.

Le CVBR et le CGRR doivent être perçus comme les deux côtés d'une même médaille. Le CGRR fixe les objectifs généraux que les programmes doivent atteindre, en indiquant les mesures prévues pour réaliser ces objectifs et pour mesurer le rendement et en faire rapport. Le CVBR offre alors aux gestionnaires de programme un outil grâce auquel ils peuvent évaluer et gérer les risques associés à l'exécution de leurs programmes, ou des portions de programme qui touchent les S et C.

DOMAINE 2 - AMÉLIORATION DU PROCESSUS

Même si les gestionnaires semblent généralement connaître la plupart de leurs responsabilités concernant les paiements de transfert, nous avons observé quelques lacunes pour certains points techniques. Voici donc nos recommandations à ce sujet :

Recommandation n° 3 - Langues officielles - Pour donner suite explicitement aux responsabilités découlant de la Loi et de la Politique sur les langues officielles, il faudrait inclure, dans le Guide à l'intention des gestionnaires du Ministère, des directives semblables à la clause sur les langues officielles qu'on trouve dans le récent Guide pour les gestionnaires du Programme d'intendance de l'habitat. En outre, toute formation donnée sur la gestion des contributions devrait comprendre des instructions plus détaillées sur les responsabilités en matière de langues officielles.

Recommandation n° 4 - Décrets - Il faudrait que les champions ministériels du dossier des subventions et contributions, au nom des gestionnaires de programme, consultent davantage les Services juridiques sur la question des obligations relatives aux décrets concernant des contributions versées à des gouvernements provinciaux ou à des sociétés d'État provinciales; les formulaires d'approbation devraient refléter les exigences découlant de cette consultation.

Recommandation n° 5 - Formation et orientation

- Dans les activités de formation et d'orientation destinées aux gestionnaires, il faudrait leur expliquer clairement qu'ils peuvent retenir jusqu'à 10 % de la valeur totale de la contribution jusqu'à la réception du rapport final du bénéficiaire.
- Même si le Guide à l'intention des gestionnaires explique clairement la distinction entre un accord de contribution et un marché, il faudrait, dans la formation donnée aux gestionnaires, s'assurer que chacun connaît bien les deux options possibles et sait quand recourir à l'une ou à l'autre.
- On devrait mettre davantage l'accent sur la responsabilisation des gestionnaires, notamment pour ce qui est de surveiller l'exécution des accords et de confirmer le respect des conditions des contributions.

Recommandation n° 6 - Suivi et surveillance - Au terme de chaque accord de contribution, les gestionnaires devraient présenter une analyse et un rapport plus systématiques, entre autres en faisant une analyse approfondie des rapports de projet (provisaires et final), pour mieux s'assurer d'une optimisation des ressources.

SUGGESTIONS SUPPLÉMENTAIRES

- Les gestionnaires de programme responsables devraient s'assurer que le rôle joué par le Ministère et le programme dans l'obtention de résultats environnementaux fait l'objet d'une reconnaissance officielle.
- Lorsque les bénéficiaires sont des universités, certains gestionnaires ont réussi mieux que d'autres à optimiser les ressources dans leurs négociations, en plafonnant le montant versé au titre des frais généraux. Pour obtenir une valeur optimale, tous les gestionnaires de programme devraient s'efforcer de négocier les plus faibles frais généraux possibles.
- Comme l'absence de processus concurrentiel complique le fait de savoir s'il y a optimisation des ressources, on pourrait se pencher sur les façons d'assurer l'optimisation des ressources (par exemple resserrer les critères applicables aux propositions afin d'instaurer une méthode de sollicitation de projets plus proactive).

1. Introduction

Environnement Canada (EC) administre un portefeuille de subventions et des contributions (S et C) qui se répartissent en cinq catégories et en un certain nombre de contributions axées sur un enjeu particulier. Pour l'exercice financier 2000-2001, le budget total des S et C se chiffrait à 64 622 714 \$. En vertu de la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert entrée en vigueur le 1^{er} juin 2000, la Direction de la vérification et de l'évaluation a dressé un plan global pour la vérification des diverses S et C qu'elle administre.

Le plan annuel 2001-2002 de la Direction de la vérification et de l'évaluation, approuvé par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE), contient l'engagement de procéder à une vérification des contributions versées durant l'exercice 2000-2001 dans la catégorie des Contributions destinées à des projets d'environnement et de développement durable (PEDD).

Dans ce rapport, nous présentons nos constatations et nos recommandations concernant cette catégorie de paiements de transfert, avec une description de la portée de notre vérification, de ses objectifs et de sa méthodologie. En plus de la vérification, nous avons également fait une évaluation de la catégorie des paiements de transfert, essentiellement au moyen du même échantillonnage. Cette évaluation visait à déterminer dans quelle mesure les contributions ont satisfait aux objectifs des programmes et de la catégorie de contributions.

1.1 Description de la catégorie

La catégorie de contributions PEDD a pour objectif de fournir des fonds aux organismes non gouvernementaux, aux entreprises, aux gouvernements provinciaux et à d'autres organismes du secteur public pour leur permettre de réaliser des projets d'environnement et de développement durable au niveau régional ou écosystémique.

Cette catégorie de contributions vise notamment à :

- permettre à des groupes, à des associations et à des organismes canadiens de planifier, de gérer et de parachever des projets et des initiatives visant à protéger, à conserver, à améliorer et à remettre en état des habitats, des sites et des écosystèmes;
- encourager les Canadiens et des organismes canadiens à s'engager concrètement et activement dans des initiatives et projets liés à l'environnement et au développement durable, qui présenteront des avantages tangibles et mesurables pour l'environnement;
- permettre à Environnement Canada de réagir à des besoins particuliers et à des problèmes nouveaux au niveau régional ou écosystémique;
- compléter l'appui financier et non financier fourni volontairement par d'autres instances que le gouvernement fédéral à l'égard de projets d'environnement et de développement durable (au pays et à l'étranger);
- permettre à Environnement Canada de maintenir une présence ministérielle ou fédérale et appuyer la participation ministérielle ou fédérale aux initiatives, activités et programmes liés à l'environnement.

Pour l'exercice financier 2000-2001, les dépenses consacrées à la catégorie PEDD (code d'autorisation 303) totalisaient 17 656 375 \$ et portaient sur les programmes suivants : les

mares de goudron contaminées de Sydney (327); l'Initiative de l'écosystème du bassin de Georgia (IEBG) (329); les contributions au programme Interactions communautaires (Québec) (337); Stratégies Saint-Laurent (335); Contributions au Québec pour les projets concertés (336); le Programme d'intendance de l'habitat (382); le Programme nord-américain de gestion de la sauvagine (PNAGS), y compris le Projet conjoint sur la côte du Pacifique (385). Ces programmes sont brièvement décrits à l'annexe A. Cette catégorie englobe également deux autres séries de contributions, soit les Contributions à la province de la Colombie-Britannique et aux organisations non gouvernementales (373) ainsi que les autres projets divers faisant partie de cette " catégorie " (303). On avait envisagé d'inclure dans cette évaluation la contribution versée au programme d'assainissement des mares de goudron de Sydney, qui faisait partie des PEDD, mais on a changé d'idée puisque ce programme fera l'objet d'une évaluation complète à compter de janvier 2002.

Bien que l'objectif de cette catégorie (décrit ci-dessus) couvre toutes les contributions faites dans cette catégorie, les accords comme tels fonctionnent de différentes façons. Ils peuvent soit contribuer à une série distincte de buts et d'objectifs, comme c'est le cas de programmes particuliers tels que le PIH, soit contribuer de façon plus générale aux buts de la catégorie elle-même, lorsqu'ils ne sont pas rattachés à un programme donné. Certains accords sont des accords pluriannuels visant des bénéficiaires de longue date, dont la gestion relève d'une région ou d'un Service en particulier du Ministère; c'est le cas, par exemple, des accords relatifs aux mares de goudron contaminées de Sydney et au PNAGS et des trois contributions soutenant différents aspects du Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000. De plus, cette catégorie comprend également le Programme d'intendance de l'habitat (PIH), une initiative triministérielle (EC, Pêches et Océans et Parcs Canada). Le PIH recouvre à la fois des accords annuels et quelques accords pluriannuels, dont les bénéficiaires peuvent quelquefois varier. Les trois ministères fixent les priorités du programme et participent à la définition des projets et au choix des bénéficiaires, mais c'est EC qui gère le financement des programmes au nom des autres ministères, et, au sein d'EC, le PIH relève d'un Service en particulier. Par ailleurs, d'autres programmes (comme l'IEBG) couvrent des accords de contribution, certains annuels et d'autres pluriannuels, qui sont appliqués par plusieurs des Services du Ministère avec diverses organisations.

2. Description de la vérification

2.1 Étendue et objectifs

Cette vérification couvre un échantillon de 41 accords de contribution mis en œuvre durant l'exercice financier 2000-2001 sous l'égide de programmes ou d'initiatives relevant de cette catégorie.

Cette vérification visait à déterminer l'adéquation des contrôles de gestion exercés sur les accords de contribution conclus dans le cadre des divers programmes et initiatives composant cette catégorie de contributions. On souhaitait également vérifier le respect des politiques du Conseil du Trésor, des articles applicables de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Loi sur les langues officielles*. Plus précisément, nous souhaitions :

- déterminer s'il existe des politiques ou des déclarations d'intention précises concernant le financement de chaque programme;

- évaluer le processus associé au choix et à l'approbation des bénéficiaires et des projets, y compris les niveaux de responsabilité et la conformité à la loi et aux exigences de la politique de 1996 du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert pour ce qui est des accords signés avant septembre 2000, et de la nouvelle Politique sur les paiements de transfert pour les accords signés après septembre. Ceci inclut, dans les deux cas, le respect des dispositions de la *Loi sur les langues officielles*;
- déterminer si l'on a établi, pour les contributions, des conditions non ambiguës et cohérentes d'une région à l'autre, s'il y a lieu, et si elles sont conformes à la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert;
- examiner l'intégrité des méthodes de paiement et leur conformité aux exigences et aux niveaux de financement convenus;
- établir dans quelle mesure (fréquence et étendue) les diverses contributions font l'objet d'un contrôle pertinent, pour déterminer les progrès accomplis, s'il y a lieu, et si les fonds servent aux fins convenues.

3. Description de l'évaluation

Cette évaluation avait pour objet d'établir dans quelle mesure les subventions et contributions de la catégorie Projets d'environnement et de développement durable ont été efficaces par rapport aux objectifs de cette catégorie de programmes, ainsi que d'évaluer la pertinence et l'efficacité de cette catégorie de programmes.

3.1 Efficacité

L'évaluation avait pour principal objectif de déterminer l'efficacité de la catégorie, c'est-à-dire dans quelle mesure les contributions aux différents programmes ont atteint les objectifs de la catégorie. Il est entendu que les contributions entrant dans cette catégorie seront assorties d'objectifs plus spécifiques liés à leur programme particulier.

3.2 Pertinence

Le second enjeu de l'évaluation était de savoir si la catégorie de contributions est toujours pertinente. Il s'agit de déterminer si les contributions de cette catégorie à différents programmes sont compatibles ou non avec les objectifs de la catégorie et les priorités ministérielles et gouvernementales. On a également vérifié si les programmes ont besoin ou non d'aide fédérale.

3.3 Efficience

Enfin, cette évaluation visait à examiner l'efficacité du système des contributions de cette catégorie. On a tenté de déterminer si cette sorte de contributions était le meilleur moyen d'atteindre les objectifs d'EC.

Les trois sections qui suivent présenteront les constatations de la vérification et de l'évaluation. La première section porte sur les constatations communes aux deux études. La

deuxième section expose les constatations qui ont explicitement trait à la vérification, et la troisième, celles qui ont explicitement trait à l'évaluation.

L'annexe B décrit la méthodologie de vérification et d'évaluation.

4. Constatations communes

4.1 Atteinte des objectifs de la catégorie et du programme

4.1.1 Les objectifs de cette catégorie de contributions sont si vastes qu'ils englobent la quasi-totalité des activités du Ministère et ne fixent aucune cible mesurable.

Pour cette raison, il est difficile de mesurer et de quantifier le degré d'atteinte de ces objectifs. Comme cette catégorie englobe des programmes hétérogènes, nous nous attendrions à trouver, entre les programmes de cette catégorie de contributions et les objectifs de la catégorie comme telle, un lien plus explicite quant à la façon dont les programmes sont censés contribuer aux objectifs de la catégorie, selon des méthodes plus mesurables et quantifiables.

Pour explorer ce lien, nous avons cherché à savoir si les projets réalisés au moyen des contributions correspondaient aux conditions de la catégorie et, le cas échéant, sous quel programme particulier ils étaient codés.

Nous avons constaté que tous les projets correspondaient aux objectifs généraux de la catégorie. Certains des programmes de cette catégorie visent des objectifs plus précis et, dans ce contexte, la justification du choix des projets était variable, le projet pouvant être visiblement et clairement lié aux buts du programme, ou bien présenter un lien plus ténu. Par exemple, pour un certain nombre de programmes (p. ex., l'assainissement des mares de goudron de Sydney, certaines contributions découlant du Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000 et le PNAGS), les accords de contribution visent des projets ou des efforts qui font partie de plans de travail couvrant l'ensemble de la problématique, et l'on observe des liens manifestes entre les projets entrepris et les objectifs visés par le programme.

Pour d'autres programmes, toutefois, le tableau est plus mitigé. Les contributions au programme Interactions communautaires fixent des objectifs particuliers aux projets, et les informations versées aux dossiers prouvaient que les projets entrepris grâce à l'accord de contribution examiné étaient choisis en fonction du respect des critères. Il appert également, aussi bien à la suite de nos entrevues qu'à la lumière des dossiers examinés, que les bénéficiaires connaissaient les buts du programme.

Le PIH possède une série d'objectifs tout aussi clairs. Cependant, même si les accords de contribution examinés semblaient tous contribuer à ces objectifs au sens le plus large, les gestionnaires interrogés (tant à EC que dans les autres ministères participants) souhaitent apparemment qu'on définisse plus précisément les objectifs, pour mieux orienter le choix des projets au cours des prochaines années. Pour sa seconde année d'existence, les responsables du PIH assujettissent le tri et le choix des projets à un processus plus rigoureux, pour qu'ils correspondent le plus possible aux objectifs concernant les espèces en péril.

Dans le cas des accords qui relevaient de l'IEBG, le lien avec les objectifs de l'initiative était évident dans certains des dossiers examinés, et moins visible dans d'autres. Nous aurions aimé constater un lien plus clair avec l'IEBG dans la section "description de projet" du formulaire d'approbation, pour qu'y soit brièvement décrite la contribution du projet aux objectifs de l'initiative.

4.1.2 Manque d'homogénéité dans la surveillance et l'évaluation des résultats des projets.

Aux termes de la Politique sur les paiements de transfert, les vérifications doivent viser à évaluer l'efficacité des processus ministériels en place, pour déterminer si les bénéficiaires ont respecté les exigences des accords de contribution. La Politique oblige également les ministères à mettre en place un cadre de vérification fondé sur le risque, pour vérifier les contributions et déterminer l'opportunité de procéder à la vérification d'un bénéficiaire.

En nous penchant sur la surveillance des accords de contribution conclus pour l'ensemble des programmes et initiatives de cette catégorie, nous nous attendions certes à observer une certaine hétérogénéité à ce chapitre, mais aussi à constater l'existence de certains paramètres ou de certaines méthodes visant à guider les responsables de la surveillance. Nous avons constaté que **les programmes permanents comme le Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000, le PNAGS et le programme d'assainissement des mares de goudron de Sydney font l'objet d'une surveillance intrinsèque**, où l'on communique régulièrement avec les bénéficiaires tant pour évaluer l'avancement des travaux que pour en planifier les prochaines étapes. Entre autres exemples, on peut citer Stratégies Saint-Laurent, un des programmes du Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000, où, en plus des rapports provisoires et des rapports de fin d'année présentés régulièrement, les dossiers examinés attestaient que ces rapports étaient périodiquement analysés. Pour les accords concernant la décontamination des mares de goudron de Sydney, les dossiers examinés (tout comme l'information divulguée lors des entrevues) révélaient également qu'Environnement Canada communique régulièrement avec les bénéficiaires (la province de la Nouvelle-Écosse et la municipalité régionale du Cap-Breton), pour discuter de tout problème.

Pour ce qui est des accords de contribution découlant du PIH, de l'IEBG, des contributions à la Colombie-Britannique et aux ONG et des accords cotés 303, un certain nombre de gestionnaires du Ministère (et du MPO et de Parcs Canada pour le PIH) ont signalé qu'ils communiquaient régulièrement avec les bénéficiaires ou qu'ils effectuaient régulièrement des visites sur place, mais ce n'était pas la norme et les contacts avec les bénéficiaires n'étaient pas consignés au dossier. Pour se renseigner sur la concrétisation des buts des projets, de nombreux gestionnaires se fiaient aux rapports intérimaires et aux rapports finals.

Malgré notre conviction que des résultats concrets sont obtenus grâce aux accords de contribution en général, notre échantillon présentait plusieurs cas où les résultats finals divergeaient des objectifs énoncés dans l'entente, ou encore (dans un cas) n'avaient pas été atteints du tout¹. Une des clauses-types des accords de contribution exige la présentation de

¹ Dans ce cas, le gestionnaire responsable du programme continue de suivre activement le dossier; le bénéficiaire demeure déterminé à mener à bien les travaux, mais ne l'avait toujours pas fait au moment de la rédaction du présent rapport.

rapports sur l'état d'avancement des travaux tout au long de la réalisation du projet et d'un rapport final à la conclusion du projet. Même si ces rapports sont généralement présentés, rien n'indique, dans les dossiers, que l'on en a analysé les résultats ou qu'on a vérifié les faits présentés. Dans la foulée de la présente étude, on a révisé une liste de vérification faisant partie du Guide à l'intention des gestionnaires du Ministère, pour y inclure une section qui aidera les gestionnaires à documenter leurs activités de surveillance.

4.1.3 Insuffisance des directives sur la vérification de bénéficiaires et non- considération de l'opportunité de mener une vérification.

En ce qui concerne les vérifications, nous avons les mêmes attentes que pour la surveillance, et nos constatations sont similaires. Même si tous les accords de contribution contenaient les clauses appropriées sur la vérification, les gestionnaires ne disposaient que de quelques directives sur les situations où le bénéficiaire doit être vérifié. Également, lors de nos entrevues, nous avons constaté que lorsque les gestionnaires avaient des interrogations sur l'avancement d'un projet, ils en discutaient avec le bénéficiaire; ou encore, dans le cas du PIH (où le projet était mis en marche par un des ministères partenaires d'EC), les gestionnaires d'EC en discutaient avec l'expert en la matière de l'autre ministère fédéral concerné, mais sans envisager de procéder à une vérification du bénéficiaire.

À notre avis, l'insuffisance de la surveillance exercée à l'égard des accords pour lesquels il n'existe pas de plans de travail définis, ainsi que la non- considération de l'opportunité de vérifier le bénéficiaire lorsque des problèmes surviennent représentent une lacune dans la capacité du Ministère de savoir si les fonds ont été adéquatement dépensés.

Comme suite à la présente étude, on a révisé le Guide à l'intention des gestionnaires en y mentionnant l'obligation d'assujettir tous les programmes de paiement de transfert à un cadre de vérification fondé sur le risque, et en soulignant davantage l'obligation pour les gestionnaires de vérifier les bénéficiaires. Ces ajouts devraient permettre de produire l'information et de donner l'impulsion nécessaires pour corriger les lacunes soulevées dans l'étude.

5. Constatations de la vérification

5.1 Politiques claires de financement

Sur cette question, nous nous attendions à trouver une justification distincte pour l'emploi des contributions en vue de l'atteinte des buts et des objectifs du Ministère. **L'objectif de cette catégorie, bien que très général, expose clairement d'après nous l'intention de permettre à la population canadienne de réaliser des projets touchant l'environnement et le développement durable au niveau régional et écosystémique.** Cet objectif très général a ceci d'avantageux qu'il permet aux programmes dont la démarche n'est pas explicitement assortie de contributions de profiter de ce mécanisme de façon opportune lorsqu'il pourrait contribuer à l'atteinte des objectifs du programme. Outre cet objectif général, un certain nombre des programmes de cette catégorie, dont le Programme d'assainissement des mares de goudron de Sydney, le PIH et le Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000, font explicitement mention des contributions comme outils ou moyens d'atteindre leurs objectifs.

5.2 Connaissance des besoins et des rôles

En ce qui concerne la connaissance des besoins et des responsabilités, **nous avons constaté que grâce aux outils, à l'aide et à la formation de bonne qualité dont ils disposaient, les gestionnaires du Ministère sont adéquatement tenus informés des exigences associées aux paiements de transfert.** Ces outils incluent un Guide à l'intention des gestionnaires, des grilles-types d'approbation et un modèle d'accord de contribution préparé par le Directeur des finances de la région du Pacifique et du Yukon. En outre, ces outils sont régulièrement révisés et actualisés à la lumière des nouvelles informations et des nouveaux enjeux, et le même service offre une formation aux gestionnaires de l'ensemble du Ministère. D'après nos entrevues, les agents financiers semblent bien comprendre leur rôle vis-à-vis des accords de contribution, et les gestionnaires de programme affirment avoir les directives nécessaires et savoir en général où s'adresser pour obtenir de l'aide. La récente désignation du Directeur des finances de la région du Pacifique et du Yukon comme " champion " ministériel des paiements de transfert a d'ailleurs clarifié davantage les choses à ce chapitre, puisqu'il servira de source d'information et d'orientation pour l'ensemble du Ministère.

5.3 Politiques du Conseil du Trésor et autres exigences

La Politique du CT sur les paiements de transfert fixe clairement les conditions entourant la gestion des accords de contribution, notamment les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la *Loi sur les langues officielles* et des autres lois et politiques pertinentes. Dans l'examen des 41 accords de contribution échantillonnés, nous nous attendions à constater que les gestionnaires connaissaient les exigences associées aux contributions, que l'on avait instauré des contrôles et des systèmes efficaces et que les exigences entourant les accords de contribution étaient donc généralement respectées. En outre, dans les cas où un programme particulier imposait des conditions additionnelles (comme dans le PIH pour l'admissibilité des types de projets), nous nous attendions à ce que ces conditions soient également satisfaites. Voici nos constatations à ce sujet.

5.3.1 Admissibilité des bénéficiaires

La description de cette catégorie de contributions contient un énoncé clair sur l'admissibilité des bénéficiaires et nous nous attendions à ce que tous les bénéficiaires répondent aux critères. Nous avons effectivement constaté que **tous les bénéficiaires des contributions examinées satisfaisaient aux critères d'admissibilité** et que les accords conclus après l'entrée en vigueur de la nouvelle Politique du CT sur les paiements de transfert **étaient assortis de formulaires d'approbation contenant une attestation de l'admissibilité des bénéficiaires.**

5.3.2 Pouvoir de signature

La Politique sur les paiements de transfert prescrit le palier d'autorité qui est habilité à conclure un accord de contribution, selon la valeur de la contribution. À notre avis, le **palier du pouvoir de signature autorisé à conclure des ententes est généralement respecté.** Les exceptions observées étaient généralement imputables à une certaine confusion entourant les modalités et les exigences du processus, lors de la mise en branle du PIH.

5.3.3 Cumul de l'aide

La nouvelle Politique sur les paiements de transfert indique que lorsqu'une contribution dépasse 100 000 \$, les bénéficiaires doivent déclarer les autres sources de financement proposées. Nous avons constaté que lorsque le bénéficiaire touchait d'autres contributions en plus de celle versée par Environnement Canada, **l'exigence du CT relative au " cumul de l'aide " était respectée** non seulement pour les cas où la contribution du Ministère dépassait 100 000 \$, mais aussi pour de nombreux cas où la contribution ministérielle était de valeur considérablement moindre.

La Politique sur les paiements de transfert indique également qu'il faut envisager de limiter le total de l'aide gouvernementale à un maximum de 50 % des coûts admissibles du projet, pour les programmes de S et C. Dans l'examen des 41 accords de contribution, nous nous attendions à observer que cet objectif soit raisonnablement respecté et que la majorité des projets, en sus de l'aide financière fédérale, bénéficient d'un autre soutien financier ou non financier. Nous avons effectivement constaté que cet objectif est raisonnablement respecté pour la majorité des contributions.

Les initiatives comme le programme d'assainissement des mares de goudron de Sydney, le Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000 ou le PNAGS bénéficient toutes également d'un solide appui financier de la part des autorités provinciales, et, pour ce qui est du PNAGS, du gouvernement américain. Dans le cas du programme Interactions communautaires, qui découle du Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000, il est explicitement prescrit qu'il faut obtenir au moins 50 % de fonds de contrepartie. Dans certains autres cas, notre contribution ne représente qu'une portion très limitée du financement total du projet. **Encore une fois, dans le cas du PIH, il y avait une grande variabilité dans le respect de cet objectif du CT, probablement parce qu'il s'agissait de l'année de démarrage.** Dans la région des Prairies et du Nord, les fonds du PIH étaient généralement complétés par d'autres contributions à hauteur de près de 50 %. Dans la région du Pacifique et du Yukon, on a également observé des contributions de contrepartie ou des contributions dépassant la part d'Environnement Canada. Dans les autres régions, la proportion des fonds de contrepartie variait davantage. Et, dans certains cas, les fonds du PIH constituaient les seules contributions versées à un projet.

5.3.4 Décrets

En vertu de l'article 7 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, il faut faire adopter un décret pour tout accord occasionnant un transfert de fonds à une province ou à une société d'État provinciale. *Nous avons constaté qu'il y avait eu adoption de décret chaque fois qu'une contribution a été versée à une province.* Il y avait un cas où l'on a versé une contribution à une société d'État provinciale, et même s'il n'est pas toujours nécessaire de faire adopter un décret pour les contributions à une société d'État, rien n'indique que les responsables se soient interrogés sur l'opportunité de faire adopter ou non un décret.

5.3.5 Accords de contribution

La Politique sur les paiements de transfert exige que les accords de contribution contiennent un certain nombre de dispositions de base. **La majorité des 41 accords examinés contenaient les éléments nécessaires.** Il y avait toutefois quelques exceptions, qui consistaient en des accords conclus en 1998 et 1999 avant l'entrée en vigueur de la nouvelle

politique et avant la publication du Guide à l'intention des gestionnaires. Les responsables de la majorité des programmes de cette catégorie utilisent et prévoient continuer d'utiliser le modèle d'entente mis au point parallèlement avec le Guide à l'intention des gestionnaires. Le PIH est en train d'étoffer ce modèle pour y inclure des clauses tenant compte des particularités de ce programme.

Confusion entre les résultats et les produits à livrer. Les accords de contribution contiennent une clause indiquant les objectifs visés et exposant les grandes lignes de ce que le bénéficiaire a accepté de faire avec les fonds obtenus d'EC. Ce qui manque dans bon nombre des accords, c'est une section sur les résultats prévus (aussi bien les travaux qui seront faits que leurs conséquences prévues). Les accords de contribution conclus dans la région du Québec se caractérisent par une bonne pratique de gestion dont pourraient s'inspirer les autres régions : on y indique aussi bien les produits à livrer ou les activités à effectuer par le bénéficiaire que les résultats que l'on espère ainsi obtenir.

5.3.6 Langues officielles

La Politique sur les langues officielles doit s'appliquer à tous les accords de contribution dans le cadre desquels on entend préparer de l'information pour le public, ou communiquer avec le public. La politique précise que lorsque le projet a une portée régionale ou locale, comme c'est le cas des projets de cette catégorie, la détermination du profil linguistique nécessaire doit se faire de concert avec l'instance fédérale qui verse les fonds. Des 41 accords examinés, **la majorité contenaient une clause sur les langues officielles. En général, ce sont les quelques accords conclus avant la communication du modèle d'entente aux gestionnaires du Ministère qui faisaient exception.**

Dans notre échantillon, vingt projets comportaient un volet de sensibilisation publique. Même si l'emploi des deux langues officielles n'est pas toujours obligatoire pour la documentation relative aux activités de sensibilisation du public s'adressant à une région en particulier, nous nous attendions à constater, dans les documents versés aux dossiers ou lors de nos entrevues, que les responsables des projets comportant un volet de sensibilisation publique avaient explicitement abordé cette question. Nous n'avons trouvé de preuves à cet effet que dans un seul cas, où le bénéficiaire a mentionné les coûts de traduction.

Nous avons soulevé cette question dans toutes les entrevues, pour évaluer à quel point les gestionnaires y sont sensibles. Les réponses variaient. Certains gestionnaires affirment que cette question n'a pas été soulevée; d'autres indiquent que leurs besoins portaient davantage sur les langues autochtones; d'autres encore affirment que la question linguistique a été soulevée et discutée pour certains projets, mais que ce n'était pas toujours le cas. À notre avis, c'est insuffisant en regard des exigences concernant les langues officielles. Il faut donner davantage de formation à cet égard; en outre, pour tout accord de contribution qui vise à fournir de l'information au public, il faut mieux documenter les éventuelles discussions tenues sur la question des langues officielles.

5.3.7 Supervision financière, vérification et modalités de paiement

La Politique sur les paiements de transfert et la *Loi sur la gestion des finances publiques* contiennent des exigences précises concernant le versement de fonds aux bénéficiaires. Dans l'examen des différents aspects de cette question, nous nous attendions à observer une application cohérente des exigences de la politique et de la Loi. À cet égard, nous avons constaté que les démarches variaient d'une région et d'un programme à l'autre, mais qu'à

quelques exceptions près (touchant des accords de contribution particuliers et non la gestion globale du processus) il y avait une supervision financière adéquate et que les exigences de la politique et de la *Loi sur la gestion des finances publiques* étaient en grande partie respectées.

Plus précisément, ***aucun paiement total ne dépassait les montants convenus***, sauf lorsque les accords avaient été modifiés, documentation à l'appui. Nous avons toutefois observé quelques accords où le montant maximum pour une avance avait été dépassé. Pour le PIH, nous avons remarqué un écart considérable en regard du calendrier de paiement prévu dans les accords. Cette situation semblait toutefois être due au délai de traitement des accords et à leur signature tardive et, par conséquent, à leur décalage par rapport au cycle saisonnier qui peut sous-tendre les projets. Les accords pluriannuels (comme pour les Stratégies Saint-Laurent ou le PNAGS) étaient davantage susceptibles de respecter les calendriers de paiement.

Même si les commentaires formulés durant les entrevues indiquent que les modalités de paiement sont adéquates, l'information contenue dans les dossiers comme tels était de nature variable. ***Dans la majorité des cas, les dossiers attestent que les paiements ont été adéquatement autorisés en vertu de l'article 34 de la LGFP***, selon le palier approprié de délégation de pouvoir. Les quelques exceptions concernent des cas où les gestionnaires commençaient à travailler avec le processus de gestion des accords de contribution et le connaissaient encore mal. Nous sommes convaincus que tous les gestionnaires sont maintenant généralement au fait des exigences du processus, mais nous encourageons ceux qui commencent à l'appliquer à se familiariser le plus rapidement possible avec l'ensemble des rôles et des responsabilités.

La documentation relative aux demandes de paiement était toujours présente dans les dossiers de la région du Québec, y compris pour le programme Interactions communautaires et le PIH, mais la situation à ce sujet était variable dans les autres régions, tout comme pour la documentation attestant que les demandes de paiement avaient été préalablement vérifiées par les Finances, en conformité de l'article 33 de la LGFP.

En outre, nous avons observé quelques cas où l'absence de rapports intérimaires et finals semble indiquer que les gestionnaires n'ont pas vérifié le respect des conditions avant d'autoriser les paiements. Lors de nos entrevues, nous avons établi que les gestionnaires en cause avaient contacté le bénéficiaire et avaient jugé que l'état d'avancement des travaux était satisfaisant, mais avaient omis de consigner cette communication. En apposant leur signature en vertu de l'article 34 de la LGFP, les gestionnaires attestent que les travaux ou les objectifs indiqués dans l'accord de contribution ont été réalisés, et que le remboursement demandé vise des dépenses admissibles. Par conséquent, l'inscription au dossier de la communication avec les bénéficiaires dans de tels cas devient non seulement une "bonne pratique", mais une mesure nécessaire pour confirmer l'attestation relative au respect des conditions de l'accord.

6. Constatations de l'évaluation

6.1 Efficacité

6.1.1 Objectifs de la catégorie

L'information présentée nous permet de conclure que tous les objectifs de la catégorie ont été atteints, à des degrés divers. Selon les dossiers examinés et à la suite de nos entrevues avec les gestionnaires du Ministère chargés d'administrer les accords de contribution, il est évident que les projets environnementaux ont été planifiés, gérés et menés à terme. L'échantillon choisi, d'envergure nationale, comprenait des accords de contribution de chacun des cinq programmes de la catégorie (sauf pour le programme d'assainissement des mares de goudron de Sydney). Il englobait également une diversité d'organisations, dont d'autres paliers de gouvernement, des instances provinciales, municipales et autochtones, des associations communautaires, des organisations non gouvernementales et des associations d'entreprises. Dans la quasi-totalité des cas, la contribution d'Environnement Canada a été jugée essentielle à la planification du projet, à sa mise en œuvre et à l'atteinte des résultats. Dans les cas où la contribution d'EC n'était pas essentielle à la réalisation du projet, EC était en mesure de se servir de sa contribution pour exercer une certaine influence sur l'issue d'un projet de plus grande envergure.

Dans de nombreux cas, les gestionnaires d'Environnement Canada ont, par leur engagement communautaire, activement encouragé une grande variété de groupes et d'associations communautaires à participer davantage.

Partout au pays, les gestionnaires du Ministère reconnaissent que les accords de contribution constituent un des moyens les plus efficaces dont dispose le Ministère pour satisfaire à des besoins particuliers et à des problèmes en émergence, au niveau de la région ou de l'écosystème. Cette affirmation est étayée par les dossiers qui, à des degrés divers, indiquent qu'une grande variété de projets ont servi à donner suite aux différentes priorités régionales. Cela a permis au Ministère (ou au gouvernement fédéral, dans le cas du PIH), de maintenir une présence² dans les projets de développement durable partout au pays. La présence du gouvernement fédéral et d'EC est généralement reconnue, mais pas toujours, comme nous le verrons plus loin dans les constatations et recommandations.

Bien qu'il soit difficile de déterminer³ le montant des fonds de contrepartie obtenus par l'entremise des accords de contribution, nous sommes convaincus que ces derniers représentent des outils très efficaces pour inciter divers groupes et associations souhaitant contribuer au développement durable à fournir en contrepartie des ressources financières et non financières.

6.1.2 Besoin d'un financement fédéral

L'obtention d'une aide financière d'Environnement Canada aide effectivement la réalisation de travaux importants en matière environnementale. Nous sommes convaincus de l'atteinte de cet objectif. Il est évident, d'après les projets échantillonnés, qu'une grande variété d'organisations communautaires et environnementales, partout au

² Par "présence", nous entendons une reconnaissance, par l'organisation bénéficiaire, du rôle joué par Environnement Canada.

³ Le calcul des fonds de contrepartie a donné lieu à plusieurs problèmes : 1) les contributions des organisations concernées n'étaient pas toujours énumérées dans les accords; 2) certains accords faisaient une distinction entre l'aide de contrepartie financière et non financière, et d'autres pas.

pays, se servent des fonds versés par EC pour gérer et mener à bien des projets et des initiatives visant la protection, la conservation, la mise en valeur et la restauration d'habitats, de sites et d'écosystèmes⁴.

En général, les fonds obtenus d'Environnement Canada sont utilisés de trois façons :

1. pour obtenir en contrepartie des ressources d'autres sources, et ainsi créer une synergie et permettre la réalisation d'autres activités;
2. pour participer à une initiative et, par conséquent, en influencer l'orientation;
3. pour aider à l'exécution d'obligations internationales, comme pour le PNAGS.

Dans la majorité des cas, les gestionnaires ne croient pas que les projets appuyés par EC auraient pu continuer sous la même forme, sans la contribution d'EC. C'est plus prononcé pour certains projets (p. ex. le PNAGS), où le Canada doit verser 25 % des fonds pour que les États-Unis assument leur part (75 %) du Projet conjoint Habitat des Prairies.

6.1.3 Profil du Ministère

Même si les accords de contribution sont une façon efficace d'obtenir des résultats environnementaux qui contribuent au programme d'EC, il faudrait s'efforcer davantage de rehausser le profil du Ministère dans les projets entrepris, notamment par la diffusion des résultats.

Environnement Canada finance une grande variété d'organisations et de projets. Dans tous les cas, les travaux sont menés par le bénéficiaire. Même si l'accord de contribution stipule que ce dernier doit reconnaître le rôle du Ministère dans les documents publics, ce n'était pas toujours le cas dans les accords échantillonnés. Étant donné l'ampleur du soutien financier qu'il consacre à ces projets, le Ministère mérite une meilleure reconnaissance, pour mieux faire connaître son rôle.

6.1.4 Échéancier

Dans certains secteurs, les résultats n'ont pas été obtenus à l'intérieur de l'échéancier prescrit. Sur les 41 projets échantillonnés, il y en avait seulement quelques-uns où les fonds avaient été versés dans les délais prévus même si les résultats fixés n'avaient pas été obtenus. Dans ces cas, le gestionnaire de programme responsable avait jugé que les résultats seraient quand même obtenus, mais non dans les délais prescrits. Dans la majorité des cas, cette façon de procéder a fonctionné. Il y a un cas où cela ne s'est pas avéré, mais le gestionnaire de programme responsable continue de croire que les résultats finiront par être obtenus. Cette situation s'explique par diverses raisons, notamment par le fait que les processus biologiques et scientifiques ne correspondent pas à l'année financière et que les gestionnaires de programme n'exercent pas toujours un contrôle efficace sur l'atteinte des résultats.

Au bout du compte, nous estimons toutefois que ces projets se sont quand même avérés rentables, même si les paiements définitifs n'ont pas été effectués dans l'année financière prévue.

⁴ Pour une description complète des projets, voir l'annexe A.

6.1.5 Contribution vs contrat

Il y a une certaine confusion sur l'opportunité de conclure un accord de contribution ou de procéder par voie contractuelle. Même si les gestionnaires financiers affirment bien comprendre la distinction entre les deux mécanismes, ils estiment qu'il n'en est pas de même pour les gestionnaires de programme, qui souhaitent souvent conclure un accord de contribution lorsqu'un contrat conviendrait mieux, ou vice-versa. L'examen des accords de contribution a confirmé cette affirmation. Certains des accords semblent avoir davantage servi à acquérir des services ou des connaissances pour le Ministère, plutôt qu'à permettre à un bénéficiaire de réaliser des activités.

6.2 Pertinence

Le système de catégories, instauré par le Ministère à la demande du Conseil du Trésor pour réduire le nombre de requêtes au CT touchant les S et C, présente plusieurs avantages névralgiques, notamment : 1) une approbation préalable des pouvoirs; 2) les gestionnaires préparent maintenant la documentation nécessaire (p. ex., un accord de S et C plutôt qu'un autre mécanisme comme un contrat) pour allouer leurs fonds; 3) le versement des S et C peut maintenant se faire de façon très efficace et rapide. La non-obligation d'aller obtenir l'aval du CT permet de gagner du temps. Le fait de ne pas avoir à déterminer comment acheminer l'argent vers les gestionnaires est aussi un gain de temps (autrement dit, on nous a ouvert la voie des S et C).

Cela dit, la pertinence de cette approche réside tout d'abord dans sa commodité administrative pour les gestionnaires financiers et pour ceux qui se prévalent du pouvoir conféré par le Conseil du Trésor de verser des S et C de cette catégorie. Les programmes de paiements de transfert ne sont pas gérés au niveau des catégories. On a désigné un poste comme " champion " des S et C et comme centre d'expertise en la matière, mais aucun poste au Ministère n'est explicitement responsable des résultats globaux atteints par les catégories de S et C. Le regroupement par " catégorie ", de même que ses buts et objectifs, est peu significatif pour les gestionnaires de programme et n'influencait aucunement leur manière d'aborder la gestion des programmes ou leurs responsabilités.

6.2.1 Rôles

Le personnel financier a une idée claire de ses propres rôles et responsabilités, mais ignore quelque peu où réside le centre d'autorité, au Ministère, sur la question des accords de contribution.

Les gestionnaires financiers ne savent pas trop à qui s'adresser, lorsqu'ils font face à des problèmes dont ils ignorent la réponse. Le Directeur des finances de la région du Pacifique et du Yukon a préparé un guide pour les gestionnaires très complet, qui constitue un outil très utile pour tous les gestionnaires. Cependant, les gestionnaires financiers ne savent toujours pas qui consulter, entre les Finances d'EC ou le SCT, et à qui s'adresser lorsqu'ils ne reçoivent pas la réponse nécessaire. Autrement dit, lorsqu'ils s'interrogent à savoir s'il faut conclure un accord de contribution ou passer un contrat, ils ne savent pas vers qui se tourner (agents financiers) s'il n'existe pas d'indications claires dans le guide.

Depuis la rédaction du présent rapport, mais avant sa révision finale, Marilyn Issavian (région du Pacifique et du Yukon) a été nommée " championne " du Ministère pour le dossier

des subventions et des contributions. Nous applaudissons à cette initiative, qui devrait en grande partie contribuer à résoudre le problème soulevé.

6.3 Efficience

Faute de processus concurrentiel, il est difficile de déterminer s'il y a eu optimisation des ressources. Pas plus tard qu'en 1999, le Bureau du vérificateur général signalait ce qui suit :

Les principes de la valeur optimale et de la liberté d'accès aux possibilités de marchés sont au cœur de l'attribution des marchés publics. Le principe de la " valeur optimale " consiste à faire en sorte que, dans l'acquisition de biens ou de services, le gouvernement obtienne le meilleur rapport qualité-prix. Le principe de la " liberté d'accès " veut qu'on laisse à tous les fournisseurs compétents une chance égale de faire affaire avec l'État, sans favoritisme politique ou bureaucratique. Un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel est la meilleure garantie de respect de ces deux principes.

Bien que ce passage porte sur la conclusion de marchés, le BVG exprimait des préoccupations similaires au sujet des accords de contribution. Nous constatons que faute d'un processus concurrentiel, cela complique l'évaluation de la rentabilité des accords de contribution. Les S et C et sont financées en tant que programmes dirigés, où le participant s'engage envers le Ministère à réaliser les travaux. Bien qu'il faille s'efforcer de trouver des moyens d'optimiser les ressources, tous reconnaissent la nécessité de prendre en compte d'autres facteurs. Dans l'ensemble, une forte proportion des accords de contribution ont atteint les résultats visés. Les bénéficiaires acquièrent ainsi des capacités dont les retombées positives peuvent durer plus longtemps que l'accord de S et C lui-même. De plus, en obtenant une participation active d'organisations non gouvernementales et en consolidant leurs capacités d'agir, le gouvernement peut réduire, à long terme, son apport financier.

6.3.1 Optimisation des ressources

Les gestionnaires de programme devraient voir à l'optimisation des ressources lorsqu'ils font affaire avec des organisations qui consacrent à leurs frais généraux une forte proportion de l'argent.

Les diverses universités du pays comptent pour une bonne part des bénéficiaires. Malgré l'hétérogénéité de leurs projets, les universités semblent adopter la même démarche dans la négociation des accords de contribution, c'est-à-dire demander pour leurs frais généraux jusqu'à 60 % des fonds de contribution. Les universités considèrent le financement public soit comme une subvention, soit comme un contrat. Dans ces deux situations, elles facturent en frais généraux, pour leurs propres dépenses d'administration, jusqu'à 60 % du montant. Les accords de contribution sont considérés selon la même perspective.

Cela crée un problème pour le Ministère, puisque les universités constituent souvent un bassin de savoir-faire intellectuel, scientifique et technique qui donne des résultats significatifs. Selon les informations disponibles, les accords de contribution permettent aux universités d'offrir des résultats solides. Cependant, le fait d'affecter aux frais généraux jusqu'à 60 % du montant des contributions a pour effet de réduire considérablement les ressources consacrées à l'obtention de résultats. Divers gestionnaires ont pu négocier un pourcentage substantiellement inférieur avec les universités. C'est là une pratique exemplaire que tous les gestionnaires devraient s'efforcer d'imiter.

Annexe A

L'Initiative de l'écosystème du bassin de Georgia⁵

L'Initiative de l'écosystème du bassin de Georgia constitue le volet britanno-colombien des six initiatives d'Environnement Canada axées sur l'écosystème. C'est le mécanisme dont se sert EC pour collaborer avec un vaste éventail de partenaires partout au pays, en vue d'atteindre des objectifs environnementaux et de promouvoir le développement durable.

Pour la période 1998-2003, EC a réservé 40 millions de dollars afin de garantir l'atteinte des objectifs associés à l'Initiative de l'écosystème du bassin de Georgia.

Les initiatives axées sur l'écosystème représentent un moyen positif d'amener les collectivités à travailler de façon concertée et constructive en fonction d'un objectif commun. Elles visent à répondre aux problèmes particuliers de zones et de collectivités bien ciblées et portent sur des préoccupations d'ordre environnemental, économique et social. Ces initiatives se caractérisent par un certain nombre de principes, notamment une approche écosystémique, la prise de décisions reposant sur des données scientifiques fiables, la conclusion de partenariats fédéraux-provinciaux-territoriaux, un appui de la part des citoyens et de la collectivité et la prévention de la pollution.

Programme d'intendance de l'habitat⁶

Le Programme d'intendance de l'habitat (PIH) des espèces en péril est une nouvelle initiative visant à aider la population canadienne à protéger les espèces et leurs habitats. Le programme fournit aux propriétaires fonciers et aux utilisateurs des terres l'occasion de prendre leurs propres décisions de gestion foncière.

Le but du programme est d'encourager les pratiques d'utilisation des terres et d'utilisation des ressources qui conservent l'habitat essentiel à la survie et au rétablissement des espèces menacées ou en voie de disparition et qui sont identifiées lors du processus de planification du rétablissement. Le PIH a été conçu pour améliorer les activités actuelles de conservation, encourager le lancement de nouvelles initiatives et aborder un certain nombre d'autres priorités :

- encourager la conclusion d'accords de conservation avec les gouvernements, les organisations et les particuliers pour mettre en œuvre des stratégies de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion, notamment des mesures concernant la protection de l'habitat essentiel des espèces;
- financer des programmes et des mesures de conservation des espèces sauvages;
- rehausser l'aide financière offerte aux personnes qui travaillent à mettre en œuvre l'intendance sur le terrain, afin qu'elles puissent accroître leurs efforts de conservation des espèces et de l'habitat.

⁵ Voir : http://www2.ec.gc.ca/press/georgia_n_f.htm

⁶ Voir : http://www2.ec.gc.ca/press/000815d_b_f.htm

Les projets approuvés visent la réalisation d'activités prioritaires de rétablissement sur les terres privées, les terres publiques provinciales, les terres municipales et les terres autochtones par le truchement de programmes d'intendance mis en œuvre par des organismes non gouvernementaux auprès de propriétaires fonciers, de détenteurs de concessions, d'utilisateurs de ressources et de collectivités locales.

Plan nord-américain de gestion de la sauvagine⁷

Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (PNAGS) vise à rétablir les populations de sauvagine en Amérique du Nord à leurs niveaux des années 70 en préservant, en améliorant et en gérant les habitats des terres humides et des hautes terres dans tout le continent. Le PNAGS est un programme de partenariat mis en œuvre et financé grâce à des projets conjoints auxquels participent des organismes gouvernementaux fédéraux, étatiques, provinciaux et territoriaux, des organisations non gouvernementales, des entreprises du secteur privé et des propriétaires fonciers. Bien que le principal objectif du PNAGS soit la conservation des habitats, des terres humides et des hautes terres afin d'assurer la survie des populations de sauvagine, les activités du Plan profitent à de nombreuses autres espèces sauvages.

Dans tout le continent, le Plan établit des partenariats régionaux, appelés " plans conjoints ", qui réalisent des projets de conservation. Des particuliers, des sociétés, des organismes s'occupant de conservation et des organismes gouvernementaux participent à chacun des plans conjoints. Ceux-ci constituent des liens dans les systèmes nationaux et internationaux du Plan. Il y a au Canada trois plans conjoints relatifs à l'habitat (Côte du Pacifique, Habitats des Prairies et Habitats de l'Est) et trois qui sont axés sur des espèces (Oies de l'Arctique, Canards noirs, Canards de mer*). Le Plan conjoint de la Côte du Pacifique ainsi que chacun des plans qui concerne une espèce ont une portée internationale. Les plans conjoints élaborent des plans de mise en œuvre pour des secteurs qui, selon le Plan, sont préoccupants. Les plans conjoints font partie intégrante de la mise en œuvre du Plan au Canada et aux États-Unis. Au Mexique, des partenariats régionaux font le lien avec les activités régionales, nationales et internationales du Plan.

Partout dans les prairies canadiennes, les partenaires du Projet conjoint Habitat des Prairies (PCHP) collaborent avec les propriétaires terriens, qui sont l'élément clé de la protection durable d'un habitat constitué de terres majoritairement privées et cultivées.

Programmes de contribution découlant du Plan d'action Saint-Laurent

La Phase III du Plan d'action Saint-Laurent, entreprise en 1998, repose sur la coopération entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois. Plusieurs ministères fédéraux et provinciaux combinent leurs efforts et ont engagé 184 millions de dollars sur cinq ans pour poursuivre les mesures mises en place sous l'égide des deux premières phases du Plan d'action Saint-Laurent. On ajoutera au financement actuel une somme de 55 millions de dollars, pour mieux répondre aux préoccupations publiques concernant le Saint-Laurent. Outre les mesures prises directement par les deux gouvernements dans des dossiers comme la décontamination industrielle, la biodiversité et la santé, la Phase III compte beaucoup sur l'apport des organisations non gouvernementales et sur une meilleure

⁷ Voir : <http://www.pnr-rpn.ec.gc.ca/nature/whp/df00s05.fr.html>

contribution des communautés riveraines à la protection et à la conservation du Saint-Laurent.

Trois programmes de contribution s'inscrivent dans ce contexte global. Il s'agit des programmes suivants :

Stratégies Saint-Laurent est une organisation de coordination dont le mandat est de coordonner et de promouvoir le programme des zones d'intervention prioritaire (ZIP), notamment pour faciliter les communications et les échanges entre les comités ZIP actuels et la création de nouveaux comités, et de faire le suivi des plans d'action dressés et appliqués par ces comités. Les ZIP visent à encourager la création d'un consensus au sein des collectivités riveraines afin de s'assurer que les mesures prioritaires sont établies au niveau local.

Programme Interactions communautaires (Québec)⁸

Outre la protection de la santé humaine et de celle de l'écosystème du Saint-Laurent, la phase III a pour objectif de mettre à contribution les collectivités riveraines pour accroître l'accessibilité du Saint-Laurent et favoriser le recouvrement de ses utilisations.

Le programme d'aide financière et technique Interactions communautaires vise tout d'abord à appuyer la réalisation des projets communautaires résultant des plans d'action. Cependant, les autres projets qui répondent aux objectifs du programme peuvent également être admissibles.

Le programme est axé sur les fins suivantes :

- concourir à l'atteinte des objectifs de la phase III du Plan d'action Saint-Laurent;
- obtenir l'appui de la population pour atteindre ces objectifs;
- établir des partenariats entre différents intervenants d'une localité ou d'une région en vue de réaliser des actions concrètes.

Les partenaires du programme de financement Interactions communautaires sont Environnement Canada, le ministère québécois de l'Environnement et la Société de la faune et des parcs du Québec (FAPAQ).

Le troisième programme de contribution a trait aux **contributions à la province de Québec pour des projets concertés**. Par ce programme et cet accord de contribution, le Canada offre des conseils et un soutien techniques et scientifiques pour la concrétisation d'objectifs mutuellement convenus, visant les buts de la Phase III du Plan d'action Saint-Laurent.

Mares de goudron et fours à coke de Sydney

Il s'agit d'une contribution à un accord triennal de partage des frais signé en 1999 par le gouvernement du Canada, celui de la Nouvelle-Écosse et la municipalité régionale du

⁸ Voir

http://slv2000.qc.ec.gc.ca/plan_action/phase3/implication_communautaire/programme_interactions/accueil_f.htm

Cap-Breton. Cet accord prévoit l'affectation d'un montant de 62 millions de dollars à la mise en œuvre des résolutions adoptées par le Groupe d'action conjointe, créé avant 1997, et au soutien des travaux réalisés par ce groupe durant les trois prochaines années pour trouver des solutions aux problèmes environnementaux et sanitaires associés aux mares de goudron contaminées et aux fours à coke de Sydney, dans le bassin versant du ruisseau Muggah.

Annexe B

Méthodologie de la vérification

Cette catégorie de contributions comporte environ 250 accords de contribution distincts, dans le cadre de neuf programmes. Voici comment la vérification a été menée.

- I. Nous avons examiné un échantillon d'environ 15 % de ces accords, incluant :
 - Tous les accords de contribution de plus de 200 000 \$ et un échantillon représentatif de trois autres catégories de moindre valeur monétaire;
 - au moins 15 % des accords administrés par l'ensemble des cinq bureaux régionaux du Ministère;
 - dans la mesure du possible, un échantillon représentatif de chaque groupe de bénéficiaires, y compris des organisations non gouvernementales et des organisations environnementales non gouvernementales, des gouvernements, des associations autochtones, des particuliers et d'autres parties intéressées;
 - des accords administrés par tous les Services participants et certains éléments désignés à l'intérieur de chaque Service.

L'engagement du Ministère d'adopter une démarche par catégorie pour administrer la plupart de ses subventions et contributions vise notamment à procéder à des vérifications portant sur toutes les catégories selon un calendrier de cinq ans, en commençant par la catégorie matériellement la plus pertinente, et en appliquant, en général, une méthode axée sur le risque. Cette méthode devrait normalement déboucher sur un échantillon bien ciblé de programmes et d'accords de contribution à examiner. Toutefois, dans le cas présent, la première vérification portant sur l'une des catégories de subventions et contributions, nous avons élargi le concept de manière à inclure un échantillon plus global dans le but d'obtenir des données de référence et une expérience qui auront pour effet de faciliter et d'éclairer les prochaines vérifications portant sur les quatre autres catégories de paiements de transfert.

- II. Nous avons examiné tous les documents pertinents, notamment des requêtes au Conseil du Trésor, des décrets, des politiques, les directives et l'orientation du Conseil du Trésor, des états financiers, des rapports et des études/vérifications pertinentes effectuées par le Bureau du vérificateur général. Cette revue documentaire aide à déterminer les conditions dans lesquelles un programme de contribution doit être géré et fournit des renseignements à propos des structures de responsabilisation et des contrôles de gestion et d'autres renseignements à l'appui des conclusions.
- III. Nous avons mené des entrevues auprès des gestionnaires de programme des bureaux régionaux et de l'administration centrale, quand c'était nécessaire, et auprès des agents financiers des régions et de l'AC pour déterminer leurs rôles et responsabilités respectifs, en ce qui concerne le processus de contrôle de gestion applicable à cette catégorie de contributions.