

**VÉRIFICATION DES PROJETS
D'INITIATIVES STRATÉGIQUES :**

**PROJET DE DÉVELOPPEMENT DE
LA RÉSERVE DU PARC NATIONAL GWAII HAANAS**

RAPPORT FINAL

Préparé par :

PARAGON Review and Consulting Inc.

Le 31 mars 2001

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	i
1. HISTORIQUE	1
2. OBJECTIFS ET PORTÉE	3
3. MÉTHODOLOGIE	4
4. OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	6
4.1 Cadre de contrôle de la gestion du fonds de développement de Gwaii Haanas	6
4.2 Dépenses imputées au fonds de développement de Gwaii Haanas	9
4.3 Équité dans les dépenses et optimisation des ressources dans la passation des marchés	12
 ANNEXE A - Rapport des dépenses et de prévision des dépenses par gamme de services du fonds de développement de l'unité de gestion de Gwaii Haanas	

SOMMAIRE

Historique

La vérification du projet de fonds de développement de la réserve de parc national du Canada Gwaii Haanas a été effectuée dans le cadre des activités de contrôle et de surveillance du Comité des finances du Conseil exécutif portant sur le Portefeuille des initiatives stratégiques.

Objectif et portée

Cette vérification avait pour objectif de fournir une évaluation indépendante à la haute direction sur les points suivants :

- < dépense des fonds alloués comme prévu;
- < équité et optimisation des ressources dans la passation des marchés; et
- < efficacité du cadre de contrôle de la gestion dans le projet d'initiative stratégique du fonds de développement de la réserve de parc national du Canada Gwaii Haanas.

La portée de cette mission de vérification englobait les activités et les dépenses engagées au cours des exercices financiers se terminant le 31 mars 2000 et le 31 mars 2001. La vérification par sondages de l'exercice financier 2000-2001 a porté sur les dépenses enregistrées jusqu'au 15 février 2001.

Méthodologie

La méthodologie de vérification comprenait les activités suivantes :

- < Entrevues avec les principaux gestionnaires et le personnel de l'Administration centrale et de l'unité de gestion;
- < Examen de la documentation pertinente incluant les plans d'affaires, les documents traitant du mandat, les rapports et inscriptions de comptabilité financière, les dossiers de gestion de projets et les procès-verbaux des principaux comités de gestion;
- < Examen des marchés et des factures des fournisseurs.

Évaluation générale

- T Dans l'ensemble, le cadre de contrôle de la gestion du fonds de développement de Gwaii Haanas était adéquat; toutefois, les renseignements sur les objectifs et les résultats attendus des sous-projets, ainsi que leur lien avec le plan de développement global, devraient être améliorés.
- T Les dépenses imputées au fonds de développement sont appropriées, sauf dans le cas de quatre projets qui ont été identifiés comme faisant partie des augmentations du budget de services votés et de ceux des lieux historiques situés sur le continent. Il faut définir les critères pour déterminer quels sont les sous-projets et relier ces derniers, ainsi que leurs dépenses, au projet de développement.
- T Certains projets qui sont financés par l'intermédiaire du fonds de développement sont de nature permanente; ils devraient donc être financés à même l'augmentation du budget de services votés, comme demandé par les gestionnaires de l'unité de gestion;
- T Il y a équité et optimisation des ressources dans le processus de passation des marchés et respect des directives et autorisations financières en vigueur.

1. HISTORIQUE

L'Agence Parcs Canada (l'Agence) garde un fonds de réserve qui est contrôlé par le Comité des finances du Conseil exécutif pour garantir le financement de ses projets de grande envergure, de projets dans le cadre de programmes nationaux, l'expansion des réseaux des parcs nationaux et des lieux historiques nationaux, et aussi de projets que les gestionnaires d'unités de gestion désirent entreprendre et dont le coût excède la capacité de leurs budgets de services votés. Le portefeuille des initiatives stratégiques est géré par le Conseil exécutif afin de pouvoir équilibrer, sur le plan financier, les efforts de l'Agence dans les domaines précités. Au cours de l'exercice 2000-2001, un financement a été approuvé et alloué pour 65 projets d'initiatives stratégiques atteignant dans l'ensemble 49 millions de dollars.

Présentement, pour obtenir des fonds, il faut faire une demande auprès du Comité des finances du Conseil exécutif en présentant une analyse de rentabilisation. Tous les projets proposés doivent être appuyés par un des cinq directeurs généraux de l'Agence. Si la durée du projet couvre plusieurs exercices financiers, l'approbation est souvent donnée pour la première année et une demande est faite pour obtenir l'approbation pour chacune des années subséquentes de la durée du projet. Les fonds d'initiatives stratégiques doivent être consacrés au projet faisant l'objet de la demande et pour lequel ils ont été alloués. Tout excédent budgétaire relatif aux initiatives stratégiques doit être retourné au Comité des finances du Conseil exécutif pour réaffectation à d'autres projets ou pour réduire les coûts de dépassement de programme.

La vérification du projet de développement de Gwaii Haanas a été effectuée dans le cadre des activités de contrôle et de surveillance du Comité des finances du Conseil exécutif portant sur le Portefeuille des initiatives stratégiques. Le projet de développement de Gwaii Haanas est sous la responsabilité du directeur de l'unité de gestion de Gwaii Haanas.

Aux termes de l'entente Canada - Colombie-Britannique sur Moresby-Sud (1988), des niveaux de financement pour la création du parc qui s'élevaient à 20 millions de dollars en investissement et à 12 millions de dollars en exploitation ont été alloués pour la création de la réserve de parc national. Ce financement était destiné à couvrir les coûts d'une organisation pleinement fonctionnelle et de son infrastructure, aussi bien que les frais liés à la gestion et à la planification. Le Conseil de la nation haïda (CNH) et le gouvernement du Canada ont créé le Conseil de gestion de l'archipel (CGA) pour assurer la cogestion de la réserve de parc national et les

membres de ce Conseil sont des représentants de l'Agence Parcs Canada et du Conseil de la nation haïda. Le financement relatif à l'exploitation a été augmenté et un budget de services votés a été établi. Le fonds de développement est utilisé pour financer :

- < le développement des infrastructures de la réserve de parc;
- < les coûts d'exploitation permanents qui sont reliés à des projets ou à des infrastructures qui sont créés ou dont la création est entreprise;
- < la participation du Conseil de la nation haïda au CGA aussi bien que la participation du CGA à toutes les tables de consultation;
- < le programme de formation des Haïdas tel qu'il est recommandé dans l'entente Canada - Haïdas (1993);
- < les lieux historiques nationaux qui sont sous la responsabilité de l'unité de gestion.

Il est prévu que la phase de développement de la réserve de parc terrestre sera terminée dans deux ans. Depuis la signature de l'entente Canada - Colombie-Britannique sur Moresby-Sud en 1988, les coûts imputés à ce projet ont atteint 17 246 695 \$.

2. OBJECTIF ET PORTÉE

Cette vérification avait pour objectif de fournir une évaluation indépendante à la haute direction sur les points suivants :

- < dépense des fonds alloués comme prévu;
- < équité et optimisation des ressources dans la passation des marchés; et
- < efficacité du cadre de contrôle de la gestion dans le projet d'initiative stratégique du fonds de développement de Gwaii Haanas.

La portée de cette mission de vérification englobait les activités et les dépenses engagées au cours des exercices financiers se terminant le 31 mars 2000 et le 31 mars 2001. Les travaux ont été effectués à la Direction des finances de l'Agence à Ottawa et au bureau de l'unité de gestion de Gwaii Haanas.

3. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie englobait les activités suivantes :

- , Entrevues avec les principaux gestionnaires et le personnel de l'Administration centrale et de l'unité de gestion, et aussi avec deux représentants du CGA, pour déterminer les activités de gestion effectuées durant le projet et pour connaître les processus et contrôles mis en œuvre au cours du projet pour permettre l'enregistrement et la surveillance des coûts admissibles et en faire rapport.

- , Examen de la documentation pertinente incluant :
 - < Les procès-verbaux des réunions du Comité des finances du Conseil exécutif de l'Agence pour les exercices financiers se terminant le 31 mars 2000 et le 31 mars 2001;
 - < L'énoncé de vision de Gwaii Haanas;
 - < Les soumissions au Conseil du Trésor sur la création du parc national de Moresby-Sud et du parc marin national dans les îles de la Reine-Charlotte, en Colombie-Britannique, incluant le protocole d'entente entre le gouvernement du Canada et la province de la Colombie-Britannique (juillet 1987) et l'entente de principe entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Colombie-Britannique (ébauche - avril 1988);
 - < Le plan de gestion stratégique de la réserve de parc national Gwaii Haanas et du lieu patrimonial Haïda pour le secteur situé sur le continent;
 - < L'entente de Gwaii Haanas entre le gouvernement du Canada et le Conseil de la nation haïda (janvier 1993);
 - < La politique de formation et de dotation de Gwaii Haanas pour le peuple Haïda (juillet 1993);
 - < Examen du Sommaire des questions du CGA de juillet 1993 à décembre 2000 qui cerne les enjeux et indique le suivi quant aux questions gérées par le CGA;
 - < Les plans d'affaires de l'unité de gestion de Gwaii Haanas pour la période allant de 1997 à 2002;
 - < Les rapports trimestriels de l'unité de gestion de Gwaii Haanas pour les exercices financiers 1999-2000 et 2000-2001;

- < Sommaire du projet de développement de Gwaii Haanas (24 juillet 2000);
- < Rapports financiers semestriels de l'Ouest et du Nord du Canada 2000-2001 et 1999-2000;
- < Les rapports trimestriels de l'unité de gestion de Gwaii Haanas pour les exercices financiers 1999-2000 et 2000-2001.

, Examen des marchés et des factures des fournisseurs par sondages.

4. OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

4.1 Cadre de contrôle de la gestion du fonds de développement de Gwaii Haanas

Observations

Pour évaluer le cadre de contrôle de la gestion du fonds de développement de Gwaii Haanas, nous avons examiné les pratiques de gestion mises en œuvre à l'unité de gestion ainsi que les activités de gestion de projet reliées de manière spécifique aux projets de fonds de développement. Nous avons élaboré nos observations de la manière suivante :

Au niveau de l'unité de gestion :

Nous avons observé que :

- < Les rôles et responsabilités pour le personnel et les gestionnaires étaient clairement définis;
- < Des plans d'affaires, des budgets financiers et des prévisions budgétaires étaient élaborés avec un système de surveillance et de contrôle budgétaire adéquat. Des commandes internes sont établies pour des projets de développement spécifiques, et les budgets sont déterminés et les dépenses réelles sont enregistrées et font l'objet de rapports en fonction des budgets établis. Un rapport trimestriel des projets de développement d'initiatives stratégiques est effectué et ces renseignements sont communiqués au gestionnaire de l'unité de gestion et au directeur général de l'Ouest et du Nord du Canada. On fait le suivi des dépenses imputées au fonds de développement de 20 millions de dollars au moyen d'un tableur que le gestionnaire des finances et de l'administration de l'unité de gestion tient à jour;
- < Les modifications au budget liées aux commandes internes font l'objet de négociations avec l'équipe de gestion;
- < Le gestionnaire des finances et de l'administration de l'unité de gestion connaît très bien les différents règlements en matière de passation de marché et d'autorisations financières et il fournit assistance et conseils sur une base permanente aux gestionnaires de l'unité de gestion dans ce domaine;

- < Des réunions de gestion ont eu lieu tout au cours de la période visée. Des projets de développement sont confiés aux gestionnaires qui sont responsables de la bonne marche des projets. L'équipe de gestion effectue la surveillance des dépenses des projets;
- < Les critères utilisés par l'équipe de gestion pour déterminer si un projet constitue une initiative de fonds de développement ne sont pas clairs et peuvent donner lieu à différentes interprétations. Au cours de la période visée par la vérification, les gestionnaires ont consenti à financer quatre projets par l'intermédiaire du fonds de développement; toutefois, ils demandent actuellement une augmentation du budget de services votés pour financer des projets semblables dans les années futures. De plus, le financement des lieux historiques situés sur le continent a été effectué à même le fonds de développement au cours de la période de vérification. On nous a informé qu'au cours de l'exercice financier 2001-2002, le financement des lieux historiques ne proviendrait pas du fonds de développement. Ces constatations sont clairement indiquées dans les rapports préparés par le gestionnaire des finances et de l'administration et elles ont été communiquées en toute transparence aux gestionnaires des régions et de l'Administration centrale;
- < L'examen de la documentation a démontré que l'excédent budgétaire déterminé par l'équipe de gestion du site pour des projets de développement spécifiques a été retourné au directeur général de l'Ouest et du Nord du Canada qui, en retour, a fait une demande et a reçu l'autorisation du Comité des finances du Conseil exécutif de reporter ces sommes d'argent sur l'exercice financier suivant;
- < Le CGA se réunit tous les mois et fournit conseils et orientation à l'Agence quant à l'utilisation et à la conservation des terres et des aires marines. Les coprésidents du CGA ont indiqué que les relations entre le personnel de l'unité de gestion de l'Agence et les gestionnaires étaient positives. Le CGA ne participe pas à l'élaboration du plan de travail, du budget et à la surveillance financière. Sa relation avec l'équipe de l'unité de gestion de l'Agence est basée sur la confiance.

Au niveau du projet de fonds de développement de Gwaii Haanas

Nous avons observé que :

- < La planification des activités du projet de développement fait partie du plan d'affaires annuel et est basée sur le niveau de financement, les priorités, et les

- gammes de services;
- < Les projets de développement sont confiés aux gestionnaires qui sont responsables d'atteindre les résultats attendus et d'assurer l'optimisation des ressources;
 - < La documentation sur les objectifs et les résultats attendus des sous-projets du fonds de développement, y compris leur lien avec l'initiative de fonds de développement stratégique dans son ensemble, était en grande partie insuffisante. Certains sous-projets, de par leur nature, aurait dû être imputés au budget de services votés ou être liés au financement des lieux historiques qui sont situés sur le continent. En conséquence, cette documentation insuffisante pourrait créer des difficultés : on pourrait prétendre que certaines dépenses ne sont pas conformes aux objectifs du fonds de développement et aux résultats attendus du projet;
 - < Les marchés spécifiques avec les fournisseurs de biens et de services qui ont été portés au compte de différents projets sont bien documentés, et les renseignements sont clairs en ce qui a trait aux produits livrables et aux énoncés de travail;
 - < La documentation démontre de manière évidente que les projets ont été gérés sur une base permanente par les entrepreneurs et le personnel en ce qui a trait à la conformité des travaux et produits livrables par rapport aux conditions spécifiées aux marchés;
 - < Il y a eu surveillance et communication de l'information financière à propos des dépenses des projets de développement sur une base permanente et le gestionnaire des finances et de l'administration a communiqué aux gestionnaires de projets les écarts aux budgets des dépenses;
 - < Les modifications au budget sont négociées avec l'équipe de gestion.

Conclusion:

- T Dans l'ensemble, le cadre de contrôle de la gestion du fonds de développement de Gwaii Haanas est adéquat; toutefois, la documentation relative aux objectifs et aux résultats attendus des sous-projets, ainsi que leur lien avec le plan de développement global, devraient être améliorés.

4.2 Dépenses imputées au fonds de développement de Gwaii Haanas

Observations

Les dépenses du fonds de développement de Gwaii Haanas pour les exercices financiers se terminant le 31 mars 2000 et le 31 mars 2001 s'élevaient respectivement à 606 175 \$ et à 464 694 \$. Le rapport des dépenses et des prévisions des dépenses du projet de fonds de développement de l'unité de gestion de Gwaii Haanas par gammes de services, à l'annexe A, précise les sous-projets et les coûts engagés dans chacun d'eux depuis la création du projet de développement.

Notre vérification par sondages des transactions a porté dans l'ensemble, pour les deux exercices financiers, sur 45,4 % des dépenses. Vous trouverez plus loin les détails de la vérification quant aux coûts et au pourcentage des éléments couverts à chaque année, par catégorie.

Exercice 2000-2001

Portée de la vérification sur le plan des finances :

Coûts totaux imputés au fonds de développement au cours de la période allant du 1er avril 2000 au 15 février 2001	341 497 \$
Coûts totaux imputés au fonds de développement au cours de l'exercice financier	464 694 \$
Coûts totaux examinés	278 068 \$
Portée de la vérification en pourcentage pour la période allant du 1er avril 2000 au 15 février 2001	81,4 %
Portée de la vérification en pourcentage pour tout l'exercice financier	59,8 %

sur le plan des transactions :

Nombre total de transactions dans les commandes internes au cours de la période allant du 1er avril 2000 au 15 février 2001	205
Nombre total de transactions examinées	41
Portée de la vérification	20 %

Exercice 1999-2000*sur le plan des finances*

Coûts totaux imputés au fonds de développement au cours de l'exercice financier	606 175 \$
Coûts totaux examinés	207 826 \$
Portée de la vérification	34,3 %

sur le plan des transactions

Nombre total de transactions dans les commandes internes au cours de l'exercice financier	904
Nombre total de transactions examinées	50
Portée de la vérification	5,5 %

Notre vérification par sondages détaillée comprenait la vérification des marchés et des factures connexes des fournisseurs et d'autre documentation pertinente comme les écritures de journal aussi bien que les entrevues avec le personnel de l'unité de gestion pour évaluer le caractère approprié d'une dépense imputée au fonds de développement. De plus, nous sommes en accord avec les projets

de développement identifiés au plan d'affaires de l'unité de gestion et nous avons évalué, avec le gestionnaires des finances et de l'administration, le type de projet de développement par rapport aux projets et activités de développement initialement décrits dans l'entente fédérale-provinciale. L'entente de principe entre la Colombie-Britannique et le Canada déterminait la nature des projets qui peuvent être entrepris conformément au processus de développement.

Comme il est indiqué précédemment, à la section 4.1, les critères utilisés par le gestionnaire du lieu pour déterminer ce qui est une initiative de fonds de développement ne sont pas clairs et peuvent mener à des interprétations différentes. Au cours de la période de la vérification, les gestionnaires ont identifié quatre projets financés à même le fonds de développement et ils ont par ailleurs demandé une augmentation du budget de services votés pour financer des projets semblables dans les années futures. Le coût total de ces projets s'élevait à 80 577 \$ au cours de l'exercice financier 2000-2001 et il atteignait 118 763 \$ au cours de l'exercice financier 1999-2000. Ces projets sont décrits à l'annexe A. De plus, les lieux historiques situés sur le continent, qui ne sont pas reliés à l'entente de création originale, ont été financés en utilisant le fonds de développement au cours de la période de vérification. Le coût total de ces projets s'élevait à 7 279 \$ au cours de l'exercice 2000-2001 et il atteignait 9 979 \$ au cours de l'exercice 1999-2000. Les gestionnaires de l'unité de gestion nous ont informé que les coûts associés à ces lieux historiques ne seraient pas imputés au fonds de développement dans les années futures.

En général, à l'exception des quatre projets qui ont été identifiés comme devant faire partie du budget de services votés et de ceux des lieux historiques situés sur le continent, nous estimons que les dépenses imputées au fonds de développement étaient appropriées et qu'elles étaient conformes aux politiques en matière de passation de marchés et d'autorisations financières. Il y a toutefois quelques cas où la documentation appuyant la conformité aux autorisations financières n'a pu être obtenue. Le gestionnaire des finances et de l'administration de l'unité de gestion a remédié à cette lacune par un accroissement des communications avec les gestionnaires et le personnel, en rédigeant des articles dans le bulletin ministériel décrivant les politiques et contrôles en matière financière qui doivent être respectés et en communiquant les observations issues de la vérification.

Conclusions

- T Les dépenses imputées au fonds de développement étaient appropriées sauf dans le cas de quatre projets qui auraient dû être imputés au budget de services votés et à ceux des lieux historiques situés sur le continent. Il faut élaborer des critères pour identifier les sous-projets ainsi que les dépenses connexes et établir leur lien avec l'initiative de développement.

- T Certains projets qui reçoivent du financement du fonds de développement sont de nature permanente et ils devraient être financés par l'intermédiaire du budget de services votés, comme demandé par les gestionnaires de l'unité de gestion.

4.3 Équité et optimisation des ressources dans la passation des marchés

Observations

Pour évaluer l'équité dans le processus de passation des marchés, nous avons examiné les renseignements inscrits aux dossiers de marché des fournisseurs, y compris les commandes d'achat locales, les demandes d'autorisation de voyager, les marchés de services et les dossiers de gestion de projets tenus par le personnel pour confirmer le type de marché utilisé (marché de fournisseurs en régime de concurrence ou marché à fournisseur unique), et pour évaluer la conformité aux politiques et aux délégations d'autorisation financière en matière de marchés. De plus, notre vérification par sondages comprenait aussi l'examen des factures des fournisseurs et la conformité de ces factures avec les conditions stipulées aux marchés.

En général, nous avons observé que les mandats et conditions des marchés, ainsi que les produits livrables et les modalités de paiement, étaient appropriés. L'examen de la documentation et les discussions avec le personnel ont démontré que l'administration des marchés et la surveillance du rendement des entrepreneurs étaient effectuées sur une base permanente par le personnel de l'unité de gestion. Il existe toutefois quelques cas où la documentation est inexistante et des cas où la documentation n'est pas signée par le gestionnaire approprié.

Les paiements des entrepreneurs étaient généralement appuyés par un document justifiant que les biens et services avaient été reçus; toutefois, il existe quelques cas où les paiements ont été effectués sans document justifiant que les biens et services avaient été livrés, conformément à l'article 34. Cette observation a fait l'objet d'une discussion à la section 4.2.

Conclusion

- T De manière générale, il y a eu équité et optimisation des ressources dans la passation des marchés et conformité avec les politiques et autorisations financières en vigueur.

**RÉPONSE DE LA DIRECTION CONCERNANT LA VÉRIFICATION DU PROJET DE
DÉVELOPPEMENT DE LA RÉSERVE DU PARC NATIONAL GWAII HAANAS**

Quatre observations ont été faites suite à la vérification. Elles sont exposées ci-dessous, accompagnées des réponses de la direction pour chacune d'elles. Dans l'ensemble, la direction de Gwaii Haanas est satisfaite d'un bon nombre des conclusions.

1. Dans l'ensemble, le cadre de contrôle de la gestion du fonds de développement de Gwaii Haanas était adéquat; toutefois, les renseignements sur les objectifs et les résultats attendus des sous-projets, ainsi que leur lien avec le plan de développement global, devraient être améliorés.

Réponse:

Nous trouvons que le mot "adéquat" reflète des dépenses liées au projet de développement que l'unité de gestion a dû faire parce qu'elle n'avait pas les services votés appropriés. L'unité de gestion n'a pas fait de cachettes à ce sujet et pourtant, ses demandes d'augmentation des services votés ou de financement à même d'autres initiatives stratégiques pour corriger la situation continuent d'être rejetées parce que Parcs Canada manque d'argent. À notre avis, le cadre de contrôle de gestion est "bon", comme d'ailleurs le vérificateur le laisse entendre dans ses autres observations (page 6 à 8).

2. Les dépenses imputées au fonds de développement sont appropriées, sauf dans les cas de quatre projets qui ont été identifiés comme faisant partie des augmentations du budget de services votés et de ceux des lieux historiques situés sur le continents. Il faut définir les critères pour déterminer quels sont les sous-projets et relier ces derniers, ainsi que leurs dépenses, au projet de développement.

Réponse:

L'unité de gestion n'aura pas de mal à élaborer des critères pour identifier et relier les sous-projets qui restent à l'initiative de développement. Bien qu'aucune série formelle de critères n'ait été documentée par le passé, l'unité de gestion trouve que le lien entre les autres sous-projets et l'entente originale est évident.

3. Certains projets qui sont financés par l'intermédiaire du fonds de développement sont de nature permanente; ils devraient donc être financés à même l'augmentation du budget de services votés, comme demandé par les gestionnaires de l'unité de gestion.

Réponse:

Nous sommes heureux que le vérificateur ait confirmé nos préoccupations et soit d'accord pour dire qu'une augmentation des services votés s'impose.

4. Il y a équité et optimisation des ressources dans le processus de passation des marchés et respect des directives et autorisations financières en vigueur.

Réponse:

Encore une fois, nous sommes heureux de cette évaluation; l'unité de gestion a déjà pris des mesures pour corriger les quelques anomalies relevées par le vérificateur.