



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LE CHAPITRE 1, « LE PLAN D'ACTION
ÉCONOMIQUE DU CANADA » DU RAPPORT DE
L'AUTOMNE 2010 DE LA VÉRIFICATRICE
GÉNÉRALE DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

L'hon. Joseph Volpe, député

DÉCEMBRE 2010

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION



Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**LE CHAPITRE 1, « LE PLAN D'ACTION
ÉCONOMIQUE DU CANADA » DU RAPPORT DE
L'AUTOMNE 2010 DE LA VÉRIFICATRICE
GÉNÉRALE DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

Le président

L'hon. Joseph Volpe, député

DÉCEMBRE 2010

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

PRÉSIDENT

L'hon. Joseph Volpe

VICE-PRÉSIDENTS

David Christopherson

Daryl Kramp

MEMBRES

L'hon. Navdeep Bains

Earl Dreeshen

Richard Nadeau

Bev Shipley

Jean-Claude D'Amours

Meili Faille

Andrew Saxton

Terence Young

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Joann Garbig

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Sébastien T. Defoy, analyste

Alex Smith, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

VINGT-DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié Le chapitre 1, « Le plan d'action économique du Canada », du Rapport de l'automne 2010 de la vérificatrice générale du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

INTRODUCTION

À la fin de 2008 et au début de 2009, le Canada était plongé dans un ralentissement économique mondial, qui a entraîné d'importantes pertes d'emplois dans des secteurs clés de l'économie. Le budget de 2009 du gouvernement fédéral, intitulé « Le Plan d'action économique du Canada », visait à répondre à ce ralentissement économique mondial en stimulant l'économie, notamment en augmentant les dépenses publiques dans les secteurs de l'économie et les régions du pays les plus touchés. Le Plan d'action économique (PAE) représentait quelque 40 milliards de dollars (montant qui, par la suite a été porté à 47 milliards de dollars) en aide fédérale sur deux ans.

Près de 90 programmes ont été mis en œuvre par plus de 35 entités fédérales, en partenariat avec les provinces, les territoires, les municipalités, des organisations non gouvernementales et le secteur privé. Ces programmes visaient à stimuler l'activité économique au moyen de contributions, de subventions, de contrats, de dépenses en immobilisations et d'allégements fiscaux. Dans certains cas, les programmes en place ont été bonifiés en injectant des fonds supplémentaires; d'autres ont été modifiés en fonction de la conjoncture économique et certains étaient des programmes tout à fait nouveaux. Dans la plupart des cas, les fonds étaient disponibles pendant une période fixe de deux ans. Étant donné l'importance d'offrir les fonds de relance en temps opportun, les fonctionnaires ont dû concevoir, mettre en œuvre et surveiller les programmes fédéraux nouveaux ou accélérés et faire rapport à cet égard, tout en continuant d'assurer l'exécution des programmes déjà en vigueur.

En octobre 2010, le Bureau du vérificateur général (BVG) a publié les résultats d'une vérification du PAE, qui visait à déterminer si les entités fédérales :

- avaient mis en œuvre un cadre de gestion approprié pour la surveillance et l'évaluation des risques;
- avaient mis en place les contrôles nécessaires pour atténuer les risques évalués;
- avaient approuvé rapidement le versement des fonds aux bénéficiaires admissibles;

- avaient mis en place des processus pour surveiller la progression des mesures de relance et faire rapport à ce sujet;
- avaient demandé à leurs services de vérification interne de formuler des avis et de fournir une assurance¹.

Les vérificateurs ont examiné 11 programmes offerts par 12 ministères et organismes, et se sont penchés également sur l'orientation des programmes et la formulation de lignes directrices par les organismes centraux.

La vérification a principalement porté sur les programmes suivants : le Fonds Chantiers Canada – volet Collectivités, le Fonds d'adaptation des collectivités, le Programme de logements pour les Premières nations vivant dans les réserves, les projets visant les écoles et la gestion de l'eau et des eaux usées pour les Premières nations, le Fonds de stimulation de l'infrastructure, le Programme des manifestations touristiques de renom, le Programme d'infrastructure du savoir, le Programme Infrastructure de loisirs du Canada, Investir dans les immeubles fédéraux et Modernisation des laboratoires fédéraux. Les travaux de vérification ont été pour l'essentiel terminés le 27 avril 2010, et les dates de coupure des projets visés par la vérification coïncidaient avec les dates où l'information sur les programmes a été communiquée au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada aux fins de l'établissement du quatrième rapport aux Canadiens du gouvernement du Canada.

Étant donné l'importance du PAE et les sommes considérables en jeu, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a consacré une réunion à cette vérification, le 16 novembre 2010². Du BVG, le Comité a reçu Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, et Gordon Stock, directeur principal. Des fonctionnaires de plusieurs ministères étaient aussi présents à cette réunion – par exemple, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : Alister Smith, secrétaire

¹ Vérificatrice générale du Canada, Rapport d'octobre 2010, *Chapitre 1 — Le Plan de relance économique du Canada*.

² Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 40^e législature, 3^e session, réunion n^o 32.

délégué; de Transports Canada : Yaprak Baltacioglu, sous-ministre, et John Forster, sous-ministre délégué, Bureau de l'infrastructure du Canada; du Bureau du Conseil privé : Bill Pentney, sous-secrétaire du Cabinet, Planification et consultations; du ministère des Finances Canada : Paul Rochon, sous-ministre délégué et représentant du Canada auprès du G7, et Benoît Robidoux, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique économique et fiscale.

CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE STIMULATION ÉCONOMIQUE

Pour stimuler l'économie à court terme, le gouvernement devait concevoir, mettre en œuvre et réaliser, en deux ans, des mesures de stimulation économique. Le BVG a examiné les mesures prises par le gouvernement pour respecter cette échéance et s'est concentré sur celles prises pour accélérer les autorisations de principe et financières ainsi que pour simplifier les règles et les règlements.

Un certain nombre de mesures ont été prises pour assurer l'exécution en temps voulu. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) et le Bureau du Conseil privé (BCP) ont accéléré les autorisations de principe et financières liées au PAE et permis que l'examen des documents destinés aux comités du Cabinet et l'étude des présentations soumises à l'approbation du Conseil du Trésor aient lieu en même temps. Le temps nécessaire à la conception, à l'examen et à l'approbation des nouveaux programmes a été réduit de six à deux mois. Un nouveau crédit central, le crédit 35 du Conseil du Trésor, d'un montant de 3 milliards de dollars, a été inclus dans le Budget principal des dépenses de 2009-2010 afin d'accélérer l'affectation des fonds. Les vérificateurs ont conclu que le SCT avait établi et consigné en dossier des critères d'évaluation clairs pour que les ministères aient accès aux fonds provenant de ce crédit. En outre, les ministères ont délégué des pouvoirs accrus de dépenser, et les programmes ont été conçus de manière à ce que les demandeurs puissent engager des dépenses, à leurs propres risques, dès l'annonce de leur projet par le ministre.

Le BVG a étudié les mémoires au Cabinet et les présentations au Conseil du Trésor associés à 11 programmes, et constaté que les programmes examinés étaient conçus de façon à favoriser une mise en œuvre rapide, tout en maintenant des contrôles adéquats. Les ministères ont utilisé un certain nombre d'outils, par exemple des bases de données électroniques améliorées, pour accélérer la sélection et la réalisation de certains programmes. Le BVG a cependant relevé des exemples où la mise en œuvre des programmes a été retardée par rapport à l'échéance de 120 jours fixée au départ. Dans ce cas, le ministère en cause a senti le besoin de mettre en place des contrôles supplémentaires pour certains projets, à la lumière de l'évaluation des risques effectuée par la direction.

Le BVG a examiné un échantillon de 410 projets, mis en œuvre dans le cadre de 9 programmes, pour déterminer si les projets approuvés respectaient les critères d'admissibilité établis, à savoir si les travaux de construction étaient prêts à commencer, si les projets étaient mis en œuvre rapidement et s'ils étaient conformes aux exigences des lois, règlements et politiques en vigueur. Les vérificateurs ont constaté que tous les projets examinés respectaient les critères d'admissibilité. Certains, cependant, n'ont pas démarré à la date indiquée dans la demande de financement, d'où le risque accru que les projets ne soient pas terminés à temps pour respecter l'échéance du 31 mars 2011.

Comme les évaluations environnementales risquaient d'entraîner des retards, les ministères ont donné la priorité aux projets ne nécessitant pas d'évaluation environnementale fédérale ou à ceux pour lesquels l'évaluation ne risquait pas d'empêcher le demandeur d'achever les travaux à temps. De même, dans le cadre du PAE, le gouvernement a éliminé la nécessité de procéder à une évaluation environnementale fédérale dans certains cas. Ainsi, 93 % des projets examinés dans le cadre du Fonds de stimulation de l'infrastructure ont été soustraits à l'évaluation environnementale fédérale. Sur l'échantillon de 52 projets approuvés examinés par le BVG, 35 n'étaient pas assortis de renseignements suffisants pour déterminer si l'exclusion était justifiée. Infrastructure Canada a par la suite procédé à des analyses

supplémentaires et conclu que les 35 projets satisfaisaient tous aux critères à respecter pour être exemptés de l'évaluation environnementale fédérale.

Le BVG a aussi examiné les contrôles exercés par la direction pour tenir compte des risques. Les vérificateurs ont constaté que le SCT avait effectué un examen adéquat des ébauches de présentation des ministères et qu'il avait collaboré avec les ministères afin d'évaluer les moyens à leur disposition pour exécuter les programmes du PAE. Dix des ministères vérifiés ont reçu des ressources supplémentaires pour l'exécution des programmes. De même, des comités de surveillance ont été mis sur pied au sein des ministères afin d'évaluer et de gérer les risques. Le Bureau du contrôleur général a collaboré étroitement avec les services de vérification interne pour déterminer les principes de vérification interne, notamment en matière d'évaluation et d'atténuation des risques. Les services de vérification interne des ministères ont adapté leurs plans de vérification de façon à cibler les secteurs à risque élevé et à fournir à la direction des avis et une assurance appropriés. Les fonctionnaires du BVG ont dit au Comité que pour la première fois, ils ont pu accepter les résultats de trois vérifications internes dans le même rapport³.

Le Comité constate que les ministères et organismes fédéraux ont été en mesure de concevoir ces programmes et d'en entreprendre l'exécution en temps opportun, tout en exerçant un contrôle adéquat et en tenant compte des risques. Comme l'a conclu le BVG, « [l]e gouvernement les avait gérés adéquatement en mettant en œuvre des méthodes de gestion appropriées et en exécutant, en temps opportun, les programmes au profit des bénéficiaires admissibles⁴ ».

Le Comité remarque néanmoins que certains projets risquent de ne pas être terminés en majeure partie avant l'échéance du 31 mars 2011, et craint que cela puisse avoir des effets négatifs sur les collectivités qui ont entrepris de les réaliser et assumé les risques liés à leur achèvement. Le Comité compte donc faire un suivi à cet égard.

³ Réunion n° 32, 1145.

⁴ Chapitre 1, paragraphe 1.76.

RAPPORTS SUR LES RÉSULTATS DU PAE

Une modification à la motion du budget de 2009 exige que le gouvernement présente des rapports trimestriels sur la mise en œuvre du PAE, et fasse le point sur la situation économique et les effets du budget pour ce qui est de réduire au minimum les pertes d'emplois existants et de créer des possibilités d'emplois. Le gouvernement a respecté son engagement de présenter au Parlement des rapports d'étape tous les trimestres, et a publié son sixième rapport le 27 septembre 2010.

Toutefois, comme il est impossible de procéder à une collecte uniforme des données sur les emplois créés grâce aux programmes du PAE, l'information communiquée au Parlement sur les emplois à l'échelle des projets est en grande partie empirique. Les ministères utilisent différentes unités de mesure et méthodes pour estimer le nombre d'emplois créés grâce aux fonds de stimulation accordés. Le Comité a appris que la difficulté d'obtenir des données uniformes à l'échelle des projets et les dépenses que cela suppose ont incité le ministère des Finances Canada à recourir à une estimation macroéconomique du nombre total d'emplois créés ou préservés⁵. Cette estimation donne un aperçu global de l'incidence sur l'emploi du programme dans son ensemble, ainsi que des effets indirects. L'évaluation macroéconomique a été soumise à un groupe de prévisionnistes et d'économistes du secteur privé, qui l'ont jugée raisonnable. Le Ministère estime à 130 000 le nombre d'emplois créés ou maintenus en date de janvier 2010. L'estimation pour la fin de 2010 s'élève à 220 000 emplois⁶.

Le BVG a recommandé que le SCT demande aux ministères qui mettent en œuvre des programmes dans le cadre du PAE de communiquer au Parlement, dans une partie distincte de leurs rapports annuels sur le rendement, les dépenses et les résultats associés à leurs programmes⁷. Les rapports de 2009-2010 ont été publiés et renferment de l'information sur les programmes mis en œuvre dans le cadre du PAE.

⁵ Réunion n° 32, 1145.

⁶ Le gouvernement du Canada, *Le Plan d'action économique du Canada – 2^e année – Sixième rapport aux Canadiens*, septembre 2010, page 155.

⁷ Chapitre 1, paragraphe 1.68.

Le BVG a aussi recommandé que le ministère des Finances Canada et le BCP préparent un rapport sommaire destiné au Parlement, qui renfermerait un compte rendu détaillé des répercussions du PAE sur l'économie⁸. Dans leur réponse, ces entités indiquent que la recommandation est « généralement acceptée », mais elles ne fournissent aucun détail dans leur plan d'action et se contentent de préciser qu'« un rapport final à cet égard [les résultats du Plan d'action économique] sera préparé ». Le Comité croit qu'il est important qu'un rapport final soit déposé au Parlement afin que les parlementaires et les Canadiens soient informés des réalisations accomplies grâce à cette somme d'au-delà de 47 milliards de dollars. Le Comité croit aussi qu'il faudrait que ce rapport fasse une distinction entre les emplois maintenus et les emplois créés, décrive les effets à court et à long terme du PAE sur l'économie canadienne et énonce clairement les hypothèses de départ des estimations macroéconomiques et les limites de ces estimations. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que le ministère des Finances Canada et le Bureau du Conseil privé précisent à quel moment un rapport final sur les résultats du Plan d'action économique sera déposé au Parlement, et que ce rapport fasse une distinction entre le nombre d'emplois maintenus et le nombre d'emplois créés grâce au Plan et fasse état des effets à court et à long terme du Plan dans le contexte de l'évolution de l'économie mondiale.

LEÇONS APPRISES

Comme il est mentionné précédemment, un certain nombre de mesures ont été prises pour veiller à ce que les programmes de stimulation économique soient conçus et mis en œuvre en temps opportun. La sous-ministre de Transports Canada a décrit certains des mécanismes de contrôle innovateurs utilisés par son ministère pour mettre en œuvre les mesures de stimulation économique⁹. Elle a dit au Comité que les services de vérification interne interviennent tôt dans le processus et procèdent à des évaluations de l'état de préparation des programmes grâce auxquels le Ministère peut

⁸ *Ibid.*, paragraphe 1.69.

⁹ Réunion n° 32, 1155 et 1210.

évaluer les problèmes et y trouver une solution avant que la situation ne dégénère. Les services de vérification interne ont aussi préparé une schématisation des processus afin d'organiser les contrôles utilisés et soumettre au fur et à mesure la conception et la mise en œuvre des programmes à des vérifications constantes. Le Ministère a un comité de vérification externe entièrement autonome qui pose des questions pointues de nature à engendrer des améliorations. Le Ministère utilise un système d'information qui permet le recours à des applications en ligne, et cette base de données signale les problèmes possibles. Le Ministère a recours à la gestion des risques pour élaborer des stratégies d'atténuation afin de réduire le plus possible les risques d'erreur, et dispose de divers processus de contrôle internes pour examiner chaque projet afin de déterminer s'il respecte toutes les modalités et conditions.

Le BVG a recommandé que le BCP, le SCT et le ministère des Finances Canada évaluent les pratiques instaurées dans le cadre du PAE afin de déterminer celles qui pourraient au besoin être mises en œuvre pour accroître la rapidité et l'efficacité des processus de conception et de mise en œuvre de programmes actuels et futurs¹⁰. Ces entités ont accepté la recommandation, mais ni leur réponse ni leur plan d'action ne précisent comment, quand et avec qui le processus d'évaluation des leçons apprises sera mené. Le Comité croit qu'à partir du moment où les ministères acceptent une recommandation formulée par le BVG, ils doivent être prêts à indiquer quelles mesures précises seront prises, quel sera l'échéancier prévu pour y donner suite et qui sera responsable de leur mise en œuvre. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Que le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances Canada indiquent clairement comment, quand et par qui l'évaluation des pratiques instaurées dans le cadre du Plan d'action économique sera effectuée.

¹⁰ Chapitre 1, paragraphe 1.74.

DEUXIÈME VÉRIFICATION DU PAE

La récente vérification du PAE a été faite alors que les programmes étaient en voie de mise en œuvre, de sorte qu'elle a porté sur leur conception et leur mise en œuvre initiale. Le BVG a fait savoir qu'il allait procéder à une deuxième vérification du PAE, dont le rapport devrait être déposé au Parlement à l'automne 2011. La deuxième vérification portera essentiellement sur l'exécution des programmes et évaluera si les projets financés ont été menés à terme comme prévu¹¹. Elle pourrait aussi chercher à déterminer si l'information recueillie aux fins de l'établissement des rapports et de la surveillance est suffisante pour permettre au gouvernement de mesurer les progrès accomplis en vue de l'atteinte des objectifs du PAE.

Le Comité convient qu'il est important de mener une deuxième vérification et aimerait que le BVG lui donne l'assurance, au terme de cette vérification, que les fonds publics sont dépensés avec prudence. Étant donné la somme très importante qui est en jeu ici, soit au-delà de 47 milliards de dollars, il importe de savoir si le gouvernement parvient à optimiser les résultats obtenus grâce à cette dépense de fonds publics. Puisque l'un des aspects importants du mandat de la vérificatrice générale consiste à déterminer si l'argent a été dépensé dans un esprit d'économie et d'efficacité¹², le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que dans sa deuxième vérification du Plan d'action économique du Canada, le Bureau du vérificateur général envisage de déterminer si les fonds sont dépensés dans un esprit d'économie et d'efficacité.

CONCLUSION

Le Comité félicite les fonctionnaires dévoués qui ont travaillé d'arrache-pied et consacré de longues heures pour que ces programmes soient bien conçus et mis en œuvre en temps opportun. Sans leur détermination, il est probable que les effets du ralentissement économique mondial sur l'économie canadienne auraient été plus

¹¹ *Ibid.*, paragraphe 1.6.

¹² *Loi sur le vérificateur général*, L.R., 1985, ch. A-17, alinéa 7(2)d).

dévastateurs. Le Comité se réjouit de constater que même si le BVG a émis certaines réserves notamment en ce qui concerne l'achèvement tardif de certains projets, le manque de documents à l'appui des exclusions accordées pour soustraire les projets aux évaluations environnementales et l'information essentiellement empirique contenue dans les rapports, son évaluation d'ensemble de la gestion du PAE est plutôt favorable. Les organismes centraux et les ministères ont déployé des efforts considérables pour concevoir les programmes de façon à les assortir des contrôles nécessaires et pour simplifier les processus de façon à permettre une mise en œuvre rapide du PAE. Le Comité aimerait que le rapport final sur les résultats du PAE renferme des données sur les effets à court et à long terme du PAE, que les leçons nécessaires soient tirées des pratiques adoptées à l'égard de la mise en œuvre du PAE et que la deuxième vérification du PAE cherche à déterminer si les principes d'économie et d'efficacité ont été dûment pris en compte.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
<u>40^e législature, 3^e session</u>		
Ministère des Finances Benoît Robidoux, sous-ministre adjoint principal Direction de la politique économique et fiscale Paul Rochon, sous-ministre délégué et représentant du Canada auprès du G7	2010/11/16	32
Ministère des Transports Yaprak Baltacioglu, sous-ministre John Forster, sous-ministre délégué Bureau de l'infrastructure du Canada		
Bureau du vérificateur général du Canada Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint Gordon Stock, directeur principal		
Bureau du Conseil privé Bill Pentney, sous-secrétaire du Cabinet Planification et consultations		
Secrétariat du Conseil du Trésor Alister Smith, secrétaire délégué		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (40^e législature, 3^e session : [séances nos 32 et 35](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'hon. Joseph Volpe, C.P., député