

**VÉRIFICATION DU PROGRAMME
DES NOUVELLES INITIATIVES DE RECHERCHE ET DE
SAUVETAGE
ENVIRONNEMENT CANADA
PROJET FNI – EC 8/97**

**INSTALLATION DE STATIONS DU SYSTÈME AUTOMATIQUE
D'OBSERVATION MÉTÉOROLOGIQUE (AWOS) – CÔTE SUD DE
TERRE-NEUVE**

Novembre 2000

Table des matières

	PAGE
Résumé	
1.0 Introduction	1
2.0 Description du projet	2
3.0 Constatations du vérificateur	3

Résumé

En août 1997, le Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS) approuvait un financement du Fonds de nouvelles initiatives (FNI) de recherche et de sauvetage au montant de 600 000 dollars en vue de l'installation de deux stations du Système automatique d'observation météorologique (AWOS) sur la côte sud de Terre-Neuve.

Le projet répond aux critères du FNI sur les points suivants :

- ?? Le programme a fait l'objet d'un protocole d'entente.
- ?? Le projet concorde avec les priorités de financement du FNI.
- ?? La proposition respecte globalement les exigences du guide du FNI, sauf quelques exceptions mentionnées ci-après.
- ?? Le processus de sélection est convenable.
- ?? Les objectifs généraux du projet sont atteints.
- ?? L'organisme parrain du projet a présenté des rapports d'étape en temps opportun, même si le contenu des rapports est plutôt succinct et peu informatif.
- ?? L'approche adoptée en matière de diffusion des résultats convient à ce genre de projet.

Le projet ne répond pas entièrement aux critères du FNI sur les points suivants :

- ?? La proposition et son annexe ne comportent pas de section répondant exactement aux exigences en matière de rapports et de renseignements pertinents à diffuser. La proposition ne comprend pas non plus de plan de travail précis présenté étape par étape. Il s'est donc révélé difficile d'évaluer les différentes étapes nécessaires à la réalisation du projet et de contrôler les résultats des travaux au fur et à mesure de leur avancement. De plus, l'annexe originale n'est pas signée par des représentants officiels du SNRS; l'annexe modifiée porte cependant toutes les signatures exigées.
- ?? Les rapports trimestriels sont incomplets et très courts et ils ne comportent pas de renseignements détaillés sur le projet. L'information présentée n'est pas assez exhaustive pour permettre aux représentants officiels du SNRS de surveiller convenablement la progression du projet. En outre, les rapports trimestriels remis après avril 1998 ne sont pas conformes aux modèles prescrits par le guide du FNI pour 1998.
- ?? Le projet n'a fait l'objet d'aucune évaluation finale officielle.

Dans l'ensemble le projet a atteint ses objectifs en ce que l'installation des deux stations AWOS est achevée et s'est bien réalisée. Toutefois, certains aspects de la de gestion du projet n'ont pas respecté les critères prescrits ou n'ont pas été exécutés en conformité avec les directives du FNI.

1.0 Introduction

Le Fonds des nouvelles initiatives (FNI) de recherche et de sauvetage, administré par le Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS) est conçu dans le but de financer « de nouveaux projets qui amélioreront la recherche et le sauvetage au Canada ». Tous les projets approuvés font l'objet d'une vérification tel qu'indiqué dans le guide du FNI et dans le protocole d'entente conclu entre le SNRS et le ministère, la province ou le territoire qui parraine le projet.

Le projet d'installation de stations du Système automatique d'observation météorologique (AWOS) sur la côte sud de Terre-Neuve, proposé par Environnement Canada, fait partie des projets choisis en vue d'une vérification pendant l'exercice 2000-2001. Ce projet consistait à installer deux stations AWOS sur la côte sud de Terre-Neuve en vue d'améliorer les capacités d'Environnement Canada en matière de prévisions et d'alertes météorologiques maritimes. La vérification, effectuée en octobre et novembre 2000, inclut l'examen des sept critères énoncés dans les guides de 1995 et de 1998 du Fonds des nouvelles initiatives (FNI) de recherche et de sauvetage. Ces critères ont trait aux points suivants :

- ?? conformité au protocole d'entente;
- ?? présentation de la proposition, choix du projet et financement;
- ?? gestion du projet;
- ?? rapports d'étape;
- ?? demandes de remboursement et paiements versés;
- ?? évaluation finale du projet;
- ?? communication des résultats du projet.

La vérification s'est effectuée selon les étapes suivantes :

- ?? Examen des dossiers du projet déposés au SNRS et entretiens avec le personnel du SNRS.
- ?? Consultation et discussion avec le directeur du projet à Environnement Canada.
- ?? Examen des demandes de remboursement traitées.
- ?? Contrôle détaillé des demandes de remboursement.
- ?? Évaluation de la mesure dans laquelle la gestion du projet FNI s'est déroulée en conformité avec le guide du FNI et le protocole d'entente.

Pendant la période d'exécution du projet, deux guides du FNI se sont trouvés en vigueur l'un après l'autre. La vérification a tenu compte des deux guides puisque tout groupe réalisant un projet financé par le FNI doit se conformer aux directives les plus récentes établies par le SNRS.

Les résultats de notre examen sont résumés dans le présent rapport.

2.0 Description du projet

Par suite de la fermeture du poste de la Garde côtière canadienne dans le Saint-Laurent et de la suppression du personnel des postes d'observation le long de la côte sud de Terre-Neuve, Environnement Canada croyait que l'installation de stations du Système automatique d'observation météorologique (AWOS) renforcerait ses capacités de prévision et d'alerte et lui permettrait ainsi de fournir des renseignements critiques sur les dangers susceptibles de menacer les équipes de recherche et de sauvetage en cours d'intervention.

Environnement Canada (EC) a élaboré la proposition de projet et le SNRS l'a approuvée. Le coût estimatif total du projet s'élevait à 632 000 dollars et le financement relevait du FNI à 95 p. 100 (ou 600 000 dollars). Le budget se composait notamment des éléments suivants : matériel, 350 000 dollars; étude de prototype, 6 000 dollars; installation, 70 000 dollars; pièces de rechange, 60 000 dollars; transports, 4 000 dollars. Les coûts devaient s'échelonner à part égale sur deux ans, soit 300 000 dollars pendant l'exercice 1997-1998 et 300 000 dollars pendant l'exercice 1998-1999.

En août 1997, le SNRS a approuvé une modification à l'annexe de la proposition, au sujet du mode d'affectation des fonds. Au lieu d'avancer les fonds en deux parts égales sur deux années consécutives, le SNRS a convenu de verser 370 000 dollars pendant l'exercice 1997-1998 et 230 000 dollars pendant l'exercice 1998-1999. Cette modification répondait à la fermeture du poste gardé de Port aux Basques, laquelle signifiait qu'il n'y aurait plus d'observation météorologique humaine entre Port aux Basques et St. John's sur la côte sud de Terre-Neuve. Afin de doter la région d'un système de surveillance météorologique, les responsables du projet ont décidé que l'endroit privilégié serait maintenant Port aux Basques (plutôt que Burgeo) et la péninsule de Burin. Ils ont également jugé qu'il serait plus rentable d'acheter la plus grande partie du matériel pendant l'exercice 1997-1998.

Le projet s'est réalisé dans le respect des délais escomptés et a coûté 100 000 dollars de moins que prévu, en raison d'économies réalisées sur le coût des terrains. Environnement Canada a pu installer les stations d'AWOS sur un terrain dont le Ministère était déjà propriétaire à Port aux Basques et, à Marystown, sur les terrains de l'aéroport municipal, après avoir formé un partenariat avec les exploitants des lieux. Le niveau de financement provenant du FNI a donc diminué à 500 000 dollars et le SNRS a recouvré l'excédent de 100 000 dollars.

Tous les participants considèrent le projet comme une réussite. Les données émanant des deux stations sont utilisées constamment par les navigateurs et par les autres groupes et personnes ayant besoin de données météorologiques, dont les organismes de recherche et de sauvetage.

3.0 Constatations du vérificateur

Les constatations sont résumées en catégories correspondant aux critères prescrits dans le guide du FNI.

3.1 Conformité au protocole d’entente

Ce sont les ministères fédéraux ayant compétence en matière de recherche et de sauvetage qui participent au programme, les bureaux des organisations des mesures d’urgence (OMU) des provinces ou des territoires et le SNRS qui conviennent ensemble des protocoles d’entente et les ratifient. Ces protocoles d’entente sont fondés sur les principes énoncés dans le guide et ils sont revus et mis à jour de façon périodique, selon le besoin.

Constatations

?? Le SNRS et l’OMU compétente ont conclu un protocole d’entente et l’ont signé respectivement le 30 juillet 1997 et le 6 août 1997.

?? Le protocole d’entente est conforme au guide du FNI et il couvre la durée du projet.

Conclusion

Le projet répond au critère de maintien d’un protocole d’entente convenu, signé et actuel.

3.2 Priorités de financement

Les projets proposés doivent se rapporter aux priorités du PNRS.

Constatations

Avant l'inscription des six priorités du FNI dans le guide de 1998, les membres du Comité interministériel de recherche et de sauvetage (CIRS) ont déclaré qu'ils « ... n'arrivaient pas à s'entendre sur un classement par ordre d'importance des domaines de parrainage du FNI ». Il s'ensuit que le FNI n'avait pas vraiment de priorités, au sens propre du terme, au moment de la sélection du projet en 1997. Le guide du FNI de 1995 mentionne simplement que les organismes ayant compétence en matière de recherche et de sauvetage sont admissibles au financement du FNI pour réaliser des projets aptes à rehausser l'efficacité du Programme national de recherche et de sauvetage (PNRS); le guide exige également que les propositions rejoignent les priorités du PNRS.

Bien qu'il soit difficile de conclure catégoriquement que le projet correspond aux priorités de financement du PNRS, il n'en reste pas moins qu'avant d'être approuvé par le ministre principal de la recherche et du sauvetage (MP-SAR), le projet en question a subi un examen effectué par EC, le SNRS, un comité de sélection au mérite et le CIRS. Compte tenu du genre d'activité et de l'objectif du projet, on a estimé la proposition conforme à l'objet global du PNRS et à celui du FNI, tels que définis en 1997.

Nous jugeons également que le projet répond aux priorités suivantes du FNI pour 1998 :

?? trouver de meilleurs renseignements, de meilleurs procédés et de meilleures pratiques pour la planification, l'exécution et l'évaluation des activités de prévention en matière de recherche et de sauvetage.

Conclusion

Le projet est conforme au critère de correspondance avec les priorités du PNRS.

3.3 Présentation de la proposition

Selon le guide du FNI de 1995 :

Les propositions doivent être conformes aux exigences de présentation et de contenu énoncées dans le guide et inclure, à tout le moins :

- ?? une description du projet*
- ?? un budget de projet par étapes*
- ?? un plan de travail par étapes*
- ?? un plan de gestion du projet*
- ?? un énoncé des résultats et des avantages du projet, formulé en termes mesurables*

Constatations

- ?? La proposition du projet en énonce clairement la justification, la description et la priorité.
- ?? Le budget du projet est suffisamment détaillé et est présenté selon la formule prescrite par le FNI à ce moment-là.
- ?? La proposition ne contient pas de plan de gestion du projet ni de plan de travail indiquant en détail les activités prévues dans chaque exercice financier. Quant aux étapes, les seules données présentées à ce sujet dans la proposition sont les montants de financement nécessaires pour chaque exercice. Dans les circonstances, il est difficile au SNRS d'évaluer proprement la proposition, d'en déterminer la pertinence et de décider si les délais d'exécution proposés sont réalistes.
- ?? La proposition ne contient pas de renseignements sur la fréquence de présentation de rapports; il est donc difficile d'obtenir des données suffisantes pour pouvoir évaluer la progression du projet.

Conclusion

Le critère n'est pas entièrement respecté. En général, la présentation de la proposition est conforme au modèle prescrit par le FNI à l'époque, mais il manque de nombreux renseignements au sujet du plan de gestion, du plan de travail et de la fréquence des rapports. En raison de cette insuffisance d'information, il est impossible de contrôler convenablement la réussite de l'exécution du projet.

Recommandation

Nous recommandons à Environnement Canada, au moment de présenter une proposition au SNRS pour obtenir du financement du FNI, de s'assurer que la demande est complète et qu'elle contient tous les renseignements demandés dans le

guide du FNI. Tout particulièrement, Environnement Canada devrait expliquer en détail la gestion du projet et les étapes de planification et veiller à ce que la demande contienne suffisamment de données pertinentes.

3.4 Évaluation du projet

Toutes les propositions de projet sont examinées par les organismes parrains, par le SNRS et par un comité de sélection au mérite dont les membres sont des représentants des organismes parrains. Cet examen est fondé sur les priorités de financement déclarées et sur les modalités du programme telles qu'énoncées dans le guide du FNI.

Constatations

Les propositions de projet d'EC sont normalement présentées au SNRS par le Ministère, selon la procédure suivante : après avoir reçu une lettre d'appel du SNRS, le représentant d'EC achemine la lettre d'appel aux différentes divisions du Ministère. Les intéressés sont invités à s'entretenir de leurs idées de projet avec le représentant d'EC. Après ces entretiens, et si le SNRS le demande, EC détermine si la proposition envisagée répond aux critères du FNI. Les intéressés élaborent ensuite une proposition et la font examiner par le représentant d'EC.

Le processus suivi par le SNRS comprend l'examen et l'approbation (ou le refus) de chacune des propositions d'EC, d'abord par les gestionnaires de programme du FNI, puis par le directeur de la coordination fédérale. Les propositions jugées non acceptables sont soit rejetées, soit retournées à l'organisme parrain afin de les faire modifier. Une fois examinées par le SNRS, les propositions sont présentées au comité de sélection du FNI.

?? Dans le cas présent, la proposition ne porte pas la signature d'approbation du SNRS; toutefois, la proposition modifiée est dûment signée par les deux parties, les signatures étant datées respectivement le 1^{er} août 1997 et le 5 août 1997.

?? Le 25 septembre 1997, le comité de sélection du FNI classe le projet au onzième rang sur 66 propositions à financer éventuellement pendant l'exercice 1998-1999. Le CIRS accepte le classement du comité de sélection le 26 novembre 1997 et le MP-SAR fait de même dans une lettre au SNRS datée le 27 novembre 1997.

?? Les documents de proposition et d'approbation du projet sont ensuite officialisés par le SNRS et l'OMU, quatre mois après l'approbation du projet par le MP-SAR.

Conclusion

La proposition est conforme au critère, mais elle ne contient pas suffisamment d'information pour permettre une évaluation en bonne et due forme du projet.

Recommandation

Nous recommandons l'adoption d'une démarche plus rigoureuse pour l'examen des demandes de financement de projet par le FNI. En mettant plus de diligence à évaluer la viabilité du projet, l'exactitude et le détail des budgets et des mouvements de trésorerie ainsi que la pertinence du projet proposé, on pourra s'assurer que les fonds du FNI sont dépensés judicieusement.

3.5 Financement du projet, demandes de remboursement et paiements

L'approbation d'un projet doit être confirmée par une signature avant le commencement du projet

L'organisme parrain prépare et présente les demandes de fonds selon les exigences prescrites à ce sujet dans le guide du FNI. Le SNRS examine toutes les demandes de fonds pour en vérifier l'exactitude et la conformité au document d'approbation du projet. Tous les paiements doivent concorder avec le document d'approbation et avec les exigences énoncées dans le guide du FNI.

Constatations

- ?? La formule de la proposition initiale du projet est signée par Environnement Canada en juillet 1996, mais elle n'est pas signée par le représentant du SNRS.
- ?? L'annexe modifiée est signée à la fois par Environnement Canada et par les représentants du SNRS en août 1997, avant le commencement du projet.
- ?? Une facture de 370 000 dollars, représentant le financement du FNI pour l'exercice 1997-1998, est envoyée au SNRS par EC le 5 septembre 1997 et le paiement en est autorisé le 15 septembre 1997. Le paiement est versé le 25 septembre 1997. Les fonds sont ensuite dépensés au complet, selon le dernier rapport trimestriel de l'exercice.
- ?? Une deuxième facture, au montant de 230 000 dollars et représentant le financement du FNI pour l'exercice 1998-1999, est envoyée au SNRS par EC le 16 juillet 1998. Le paiement en est autorisé le 29 juillet 1998 et la facture est payée le 28 septembre 1998.
- ?? Selon le rapport sommaire final, les fonds dépensés s'élèvent au total à 500 000 dollars. L'excédent non dépensé de 100 000 dollars est rendu au SNRS sous forme de chèques en janvier et en avril 1999.
- ?? Les fonds sont dépensés dans les délais approuvés.
- ?? D'après notre examen des justificatifs, les dépenses correspondent aux buts et objectifs du projet. Par conséquent, l'engagement des dépenses est conforme au contenu de la proposition.

Conclusions

Le projet répond à ce critère.

3.6 Rapports d'étape

Le document d'approbation décrit les exigences en matière de rapports pour chaque projet. Ce qui est exigé peut varier en fonction du projet mais il s'agit en général de rapports trimestriels qui rendent compte des résultats de l'activité jusqu'à la fin de la période, et des dépenses du dernier trimestre comparativement à celles prévues au plan approuvé. Ces rapports indiquent également les activités prévues pour la période de rapport suivante. L'organisme parrain est responsable de la présentation des rapports conformément au calendrier convenu dans la proposition.

Constatations

?? En tout, EC a présenté au SNRS seulement cinq des six rapports trimestriels demandés couvrant les exercices 1997-1998 et 1998-1999. Tous les rapports présentés le sont selon la formule prescrite dans le guide du FNI de 1995. Il manque certains renseignements dans les rapports, notamment le numéro d'identification FNI, la description sommaire du projet, les étapes et le montant total de financement approuvé et demandé. L'information fournie est très brève et n'est pas très descriptive. Il est difficile de juger si le projet avançait comme prévu ou accusait du retard et s'il semblait réussir ou non. De plus, EC aurait dû se servir de la formule contenue dans le guide du FNI de 1998 pour la présentation des rapports remis après avril 1998.

?? Le rapport sommaire final est présenté selon la formule prescrite dans le guide du FNI de 1998.

Conclusions

À notre avis, les critères de présentation de rapport sont respectés en partie seulement. Les rapports trimestriels du directeur de projet sont arrivés en temps opportun, mais ils sont incomplets, trop courts et imprécis.

Recommandation

Nous recommandons que les rapports trimestriels soient présentés seulement lorsque les responsables du projet ont en main tous les renseignements nécessaires. Les rapports remis au SNRS doivent être élaborés selon le modèle prescrit dans le guide FNI en vigueur et présenter suffisamment de détails pour permettre l'évaluation de l'état d'avancement du projet.

3.7 Surveillance du projet

Le ministère parrain est responsable de la surveillance du projet entrepris par une tierce partie.

Constatations et conclusions

L'initiative AWOS est le fait d'EC seulement et n'engage pas la participation d'une tierce partie.

3.8 Évaluation finale du projet

Selon le guide du FNI de 1998 :

L'organisme parrain évalue l'efficacité du projet par rapport aux objectifs déterminés et convenus au moment de la ratification de la proposition. Le parrain doit compléter cette évaluation dans le délai imparti selon le plan d'évaluation du projet et soumettre les résultats au SNRS aux fins d'examen et de dépôt lors d'une réunion ultérieure du CIRS.

Constatations

- ?? Les critères d'évaluation de la réussite du projet, indiqués dans la proposition initiale et dans sa version modifiée, comprennent : la collecte de statistiques sur les stations nouvellement installées; des entrevues auprès du personnel de recherche et de sauvetage au sujet de l'utilité des renseignements émanant des stations AWOS; la tenue de sondages informels auprès de groupes de clients afin d'évaluer l'efficacité des renseignements pour les utilisateurs de l'espace aérien, terrestre et maritime.
- ?? Aucun document ne montre qu'EC a procédé à une évaluation finale.
- ?? Jusqu'à maintenant, le SNRS n'a reçu aucun résultat d'évaluation à analyser. Selon ce qu'en dit le rapport sommaire final, l'évaluation serait en cours d'exécution.

Conclusions

EC ne respecte pas le critère de présentation d'une évaluation finale de l'efficacité du projet en rapport avec les objectifs déterminés et convenus. EC assure que l'évaluation est en cours d'exécution, mais le vérificateur n'a pu obtenir aucune preuve à l'appui de cette affirmation.

Recommandations

Nous recommandons que les parrains de tous les projets financés par le FNI soient tenus de présenter une évaluation finale de l'utilité et de la réussite du projet.

Nous recommandons également que le SNRS effectue un suivi des projets dont les responsables n'ont pas présenté d'évaluation finale.

3.9 Communication des résultats du projet

Le parrain du projet collaborera à la diffusion des résultats du projet.

Constatations

- ?? La proposition du projet ne contient pas de plan formel de communication. Le rapport sommaire final indique cependant que les journaux locaux ont diffusé des communiqués sur le projet.
- ?? Il y a eu des échanges de correspondance avec le SNRS au sujet des renseignements à mettre dans les communiqués.

Conclusion

Le critère de diffusion est respecté.

3.10 Gestion du projet

On doit gérer le projet conformément aux politiques et aux pratiques de l'organisme parrain, aux exigences énoncées dans le guide du FNI et au plan de gestion approuvé, décrit dans la proposition.

Constatations

- ?? La proposition originale ne contient pas de plan formel de gestion du projet.
- ?? EC a réussi à installer les deux stations AWOS proposées dans le respect des délais convenus et en dépensant 100 000 dollars de moins que la somme prévue au budget. Cette économie a pu être réalisée en utilisant des terrains appartenant à EC plutôt que d'acheter l'espace nécessaire à l'installation des stations. Les responsables du projet ont ainsi évité le paiement de frais d'implantation.
- ?? Le directeur du projet a participé au projet et est resté informé tout au long de la réalisation. Il a pris une part active à la mise en exploitation des deux stations AWOS.
- ?? Les activités prévues se sont réalisées.
- ?? Les constatations du rapport de vérification montrent généralement un niveau raisonnable de conformité au guide du FNI.

Conclusions

Dans l'ensemble, la gestion du projet semble acceptable pour une initiative de ce genre. Le critère de gestion est respecté.