

**VÉRIFICATION DU PROGRAMME DES NOUVELLES
INITIATIVES DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE
MINISTÈRE DES PÊCHES ET OCÉANS
PROJET FNI – MPO 23/97**

**SYSTÈME D’ALERTE PAR APPEL SÉLECTIF NUMÉRIQUE À
TRÈS HAUTE FRÉQUENCE SUR LA CÔTE OUEST**

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 juillet 1997, le Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS) approuvait un financement du Fonds des nouvelles initiatives (FNI) de recherche et de sauvetage au montant de 990 000 dollars en vue de la modernisation et de l’installation de matériel d’appel sélectif numérique dans quatre stations radio télécommandées de très haute fréquence situées dans le sud-ouest de la Colombie-Britannique.

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

- ?? 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.
- ?? La gestion générale du projet est bonne.
- ?? L’organisme parrain du projet a présenté des rapports d’étape en temps opportun, sauf quelques exceptions mentionnées ci-après.
- ?? L’évaluation finale est effectuée et convient à la nature du projet.

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

- ?? Il n’y a pas de protocole d’entente à vérifier relativement au projet.
- ?? La proposition et son annexe ne comportent de section répondant exactement aux exigences en matière d’évaluation de la réussite du projet et de présentation de rapports.
- ?? L’estimation détaillée des coûts n’est pas présentée conformément au modèle recommandé dans le guide du FNI de 1995.
- ?? Il n’y a pas de rapport d’évaluation finale du projet.
- ?? Il n’y a pas eu communication des résultats du projet et ni de renseignements concernant l’utilité de la mise en opération du matériel visé.

Dans l’ensemble le projet a atteint ses objectifs en ce qui a trait à l’achat et à l’installation du matériel tel que l’expliquait la proposition. Selon les rapports reçus, le matériel fonctionne bien. Toutefois, certains aspects de la gestion générale du projet laissent à désirer.

1.0 Introduction

Le Fonds des nouvelles initiatives, 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 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.

Choisi en vue d’une vérification pendant l’exercice 2000-2001, le projet en question, proposé par le ministère des Pêches et océans (MPO), visait à moderniser et installer du nouveau matériel d’appel à très haute fréquence pour les cas de détresse. La vérification, effectuée en octobre et novembre 2000, inclut l’examen des sept critères énoncés au chapitre 6 du guide de 1995 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.
- ?? Examen des demandes de remboursement traitées.
- ?? Contrôle détaillé des demandes de remboursement.
- ?? Entretiens avec le directeur du projet au ministère des Pêches et Océans.
- ?? Examen des autres documents justificatifs.

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

La proposition présentée visait l’obtention de fonds en vue de moderniser le matériel d’appel à très haute fréquence pour les cas de détresse, afin d’améliorer les services offerts au nombre croissant de navires qui relèvent le niveau de leur matériel en s’équipant du nouveau Système maritime mondial de sécurité et de secours en cas de détresse (SMMSSD). Le nouveau matériel devait être installé dans quatre des zones les plus riches en activités maritimes au Canada, sur la côte ouest, et servir à la détection des situations de détresse dans le sud-ouest de la Colombie-Britannique.

Cette demande de financement du FNI était parrainée par le ministère des Pêches et Océans (MPO) et l’exécution du projet relevait de la Division des services maritimes de la Garde côtière canadienne (GCC), Région du Pacifique. Le projet était estimé de priorité élevée en raison de la possibilité de sauver des vies et de réduire les coûts de fonctionnement (en diminuant la durée des recherches).

Le financement total nécessaire au projet se chiffrait à 990 000 dollars et devait provenir en entier du FNI. Le budget se répartissait notamment selon les postes suivants : achat et installation de matériel informatique dans les centres de SCTM à Tofino et à Vancouver, 376 000 dollars; achat, installation et mise à l’essai du matériel dans quatre stations radio télécommandées de très haute fréquence en Colombie-Britannique, 217 000 dollars; dépenses ponctuelles liées à la modernisation du système, à la formation et aux services techniques, 307 000 dollars. Le MPO a signé la proposition le 1^{er} août 1996 et le SNRS en a fait autant le 27 juillet 1997.

Le SNRS a débloqué les fonds destinés au projet en septembre 1997 et, selon les rapports trimestriels ultérieurs à la réception du financement, tous les fonds ont été dépensés (850 000 dollars pendant l’exercice 1997-1998 et 140 000 dollars pendant l’exercice 1998-1999) et l’ont été en conformité avec les plans présentés dans la proposition. La réalisation du projet s’est effectuée dans le respect des délais prévus. Pendant l’exécution, l’organisme parrain a demandé au SNRS un complément de fonds de 268 000 dollars afin de pouvoir augmenter le nombre de sites d’installation du matériel. Le sous-comité de coordination du Comité interministériel de recherche et de sauvetage (CIRS) a refusé la demande pour plusieurs raisons, dont le fait que la proposition était considérée comme visant la modernisation du matériel et qu’elle devait donc tomber sous la responsabilité de la Garde côtière canadienne (GCC). Le CIRS a également déterminé que la GCC devrait partager les coûts et l’accroissement des coûts totaux du projet. En effet, le projet s’est terminé avec un dépassement de budget de 253 000 dollars éventuellement assumé par le directeur de la Région du Pacifique (186 000 dollars) et par les Services de communications et de trafic maritimes (SCTM) (67 000 dollars).

D’après le rapport trimestriel final, le matériel était installé mais il restait quelques difficultés de logiciel à régler. En février 2000, le système était en opération et fonctionnait tel que prévu au départ.

3.0 Constatations du vérificateur

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

3.9 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 d’organisation 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

- ?? Après des entretiens avec le SNRS et le MPO, il se révèle impossible de mettre la main sur le protocole d’entente conclu entre les deux organismes.
- ?? Il semble qu’il y ait effectivement un protocole d’entente entre le SNRS et le MPO relativement au projet, mais ces organismes ont apparemment des problèmes de conservation des documents et des dossiers
- ?? La proposition et l’annexe concernant le projet sont signées par la MPO en août 1996 et par le SNRS en juillet 1997.

Conclusion

La conformité à l’exigence d’un protocole d’entente valide et en bonne et due forme entre le SNRS au moment de la mise en œuvre du projet ne peut être confirmée. Les organismes en question ont égaré le protocole d’entente.

Recommandations

Nous recommandons que le protocole d’entente conclu entre l’organisme parrain et le SNRS soient conservé par les deux parties pour chaque dossier du FNI, tant par souci de commodité que pour veiller à ce qu’il y ait effectivement un tel protocole d’entente.

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 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 dit 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 le MPO, le SNRS, un comité de sélection au mérite et le CIRS. Compte tenu du genre d’activité et de l’objectif du projet, la proposition a été estimée 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 :

- ?? l’élaboration de méthodes innovatrices de collecte de renseignements sur la gestion du programme de recherche et de sauvetage en milieu aérien, maritime et terrestre, dans tous les contextes de la recherche et du sauvetage et dans tous les territoires de compétence en cette matière;
- ?? 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.

3.9 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.

?? La proposition ne contient pas de renseignements sur les critères de l’évaluation de la réussite du projet ni sur les exigences en matière de présentation de rapports.

Conclusion

À notre avis, le critère n’est pas respecté, car il manque trop de renseignements essentiels pour qu’il soit possible de prendre une décision éclairée quant au projet. La présentation de la proposition est conforme, en général, au modèle prescrit par le FNI à l’époque, mais il manque de nombreux renseignements au sujet du plan de gestion, des étapes principales et de la fréquence des rapports. En raison de cette insuffisance d’information, il est impossible d’évaluer convenablement la faisabilité du projet.

Recommandations

Nous recommandons aux organismes parrains (dans ce cas, les fonctionnaires administratifs du MPO), 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, le MPO 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.

3.10 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 sont normalement adressées à l’administration centrale du SNRS, aux fins de traitement et d’approbation, par l’organisme régional parrain (dans ce cas, le MPO). Le DFO s’est doté d’un comité du FNI qui établit la priorité parmi tous les projets proposés et choisit les projets qui seront envoyés au SNRS pour y être examinés et étudiés par le comité de sélection du FNI. Une fois que la liste de projets à présenter à complète, les propositions sont acheminées au SNRS.

Le processus suivi par le SNRS comprend l’examen et l’approbation (ou le refus) de chacune des propositions du MPO, 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, accompagnées d’une liste de défauts à corriger, en vue de modifications. Une fois examinées par le SNRS, les propositions sont présentées au comité de sélection du FNI.

- ?? Dans le cas présent, la proposition passe l’examen du MPO, du SNRS, du comité de sélection du FNI et du CIRS, malgré l’insuffisance des renseignements fournis, et la proposition est approuvée par le MPO le 1^{er} août 1996 et par le SNRS le 25 juillet 1997.
- ?? Le comité de sélection du FNI classe le projet au sixième rang sur 79 propositions à financer éventuellement pendant l’exercice 1997-1998. 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 le MPO, quatre mois après l’approbation du projet par le MP-SAR.

Conclusion

À notre avis, la proposition n’est pas entièrement conforme au critère. La procédure d’évaluation aurait tiré profit d’un examen plus rigoureux des plans et du budget du projet afin que l’organe de financement puisse s’assurer de la présence d’explications suffisantes pour démontrer la pertinence et la viabilité du projet proposé.

Recommandations

Nous recommandons l’adoption d’une démarche plus rigoureuse pour l’examen des demandes de financement de projets 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 de projet est signée par le MPO en août 1996 et par le SNRS en juillet 1997, donc avant la mise en œuvre du projet.
- ?? Une facture de 850 000 dollars, représentant une avance de financement du FNI pour l’exercice 1997-1998, est envoyée au SNRS par le MPO le 24 juin 1997. Le paiement est autorisé et il est versé le 25 juillet 1997.
- ?? Selon les rapports trimestriels, tous les fonds reçus par le projet pour l’exercice 1997-1998 sont dépensés pendant cet exercice.
- ?? Une deuxième facture au montant de 3 195 000 dollars, incluant 140 000 dollars de financement pour ce projet, est envoyée au SNRS par le MPO le 4 juin 1998 et elle est payée le 25 juin 1998.
- ?? Le financement du FNI accordé au projet s’élève au total à 989 877 dollars. Le projet reçoit également des fonds de deux autres organismes parce que les coûts totaux dépassent les coûts budgétés. Le FNI finance au total 75 p. 100 de tous les coûts du projet.
- ?? Tous les fonds reçus le sont sous forme d’avances, et pourtant rien n’indique l’utilisation faite des intérêts perçus sur les fonds avancés. Ces intérêts auraient dû être consacrés au projet ou rendus au SNRS à titre de fonds excédentaires.
- ?? Les fonds sont dépensés dans les délais approuvés.
- ?? Les dépenses correspondent aux buts et objectifs du projet.

Conclusions

À notre avis, 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

?? Le MPO a remis au SNRS, en temps opportun, les huit rapports trimestriels demandés couvrant les exercices 1997-1998 et 1998-1999. Tous les rapports présentés le sont selon la formule prescrite dans les guides du NFI et ils contiennent tous les renseignements requis.

?? Le projet ne fait pas l’objet d’un rapport sommaire final. Selon les directives du guide du FNI de 1998, il faut présenter au SNRS un rapport sommaire final sur tous les projets une fois terminés. Il convient de souligner que le dernier rapport trimestriel, daté et acheminé le 31 mars 1999, indique que tout le matériel est arrivé et installé, mais qu’il reste à régler certains problèmes de matériel et de logiciel. Les problèmes se sont effectivement réglés et, en février 2000, le matériel fonctionnait tel que prévu.

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 il n’y a jamais eu de rapport sommaire final. Compte tenu du fait qu’il restait des problèmes de matériel à régler à la fin de l’exercice 1998-1999, la remise des rapports trimestriels aurait dû se poursuivre jusqu’au règlement de tous les problèmes restants. Cette lacune a privé le SNRS de renseignements précieux et nécessaires à une gestion efficace du projet.

Recommandation

Nous recommandons qu’à l’avenir, le MPO veille à obtenir un rapport sommaire final afin que le SNRS puisse avoir un aperçu général du projet et des réalisations qu’il a permises. Si le projet n’est pas achevé à la fin d’un exercice financier, le SNRS devrait continuer d’en surveiller l’exécution afin de s’assurer que le projet est bel et bien achevé.

3.7 Surveillance du projet

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

Constatations et conclusions

Il s’agit d’une initiative du MPO mise en œuvre de concert avec la Garde côtière canadienne et n’engageant pas la participation d’une tierce partie sur le plan de la gestion.

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

- ?? La proposition originale, respectant le mode de présentation en vigueur à l’époque, ne comportait pas de plan d’évaluation officielle. Elle ne contenait pas non plus d’énoncé des résultats et des avantages du projet, formulé en termes mesurables, mais un tel énoncé n’était pas exigé à ce moment-là.
- ?? Les responsables du projet ont élaboré un plan d’essai de l’admissibilité du site afin de pouvoir déterminer si le système fonctionnait convenablement. L’entrepreneur a préparé un rapport que le MPO a reçu dans le délai prescrit d’un an, mais les résultats ne sont jamais parvenus au SNRS aux fins d’examen et n’ont donc pas été non plus remis au CIRS.

Conclusions

Le MPO ne respecte pas le critère de présentation d’une évaluation de l’efficacité du projet en rapport avec les objectifs déterminés et convenus. Cependant, compte tenu de la nature du projet, il est possible que l’exigence d’une évaluation finale ne convienne pas. Le matériel est installé et un plan d’essai de l’admissibilité du site montre que le matériel installé fonctionne comme prévu. Dans ce cas précis, on ne voit pas très bien quel genre d’évaluation finale aurait pu apporter des avantages de plus.

Recommandations

Nous recommandons qu’à l’avenir, les projets contiennent un énoncé formel des critères d’évaluation proposés, afin de faciliter la présentation d’un rapport d’évaluation complet une fois les projets achevés.

Nous recommandons que le SNRS effectue, le cas échéant, un suivi des projets dont les responsables n’ont pas présenté d’évaluation finale.

Nous recommandons aussi que soit effectuée une analyse coûts-avantages de chaque projet financé par le FNI, afin de déterminer la valeur d’une évaluation finale. Dans le cas présent, les résultats sont clairs : le matériel est installé et il fonctionne convenablement. Il se peut que l’évaluation finale du projet, compte tenu de ce qu’elle coûte, n’apporte aucun avantage de plus.

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 MPO a cependant distribué un bulletin d’information, à l’occasion de plusieurs salons nautiques, afin d’informer les navigateurs et les plaisanciers au sujet du nouveau système installé pour saisir plus rapidement les signaux de détresse.

Conclusion

Étant donné la nature du projet, le critère de diffusion est respecté grâce à la distribution du bulletin d’information.

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

- ?? Le directeur désigné de ce projet était Andy Nelson, des Services de communications et de trafic maritimes de la Garde côtière canadienne et du ministère des Pêches et Océans.
- ?? Le projet a fait l’objet d’une gestion générale efficace et atteint son objectif premier.
- ?? Les constatations du rapport de vérification montrent généralement un niveau raisonnable de conformité au guide du FNI.
- ?? Toutes les activités prévues sont réalisées.

Conclusions

Le critère de gestion est respecté et la gestion globale du projet semble raisonnable pour une initiative de ce genre. Néanmoins, le MPO devrait s’assurer qu’à l’avenir, toutes les propositions présentées en vue d’un financement par le FNI contiennent un plan formel de gestion.