



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Évaluation de la subvention versée par Innovation, Sciences et Développement économique Canada à la Corporation du Secrétariat du commerce intérieur

Rapport final

Novembre 2015

Présenté au Comité ministériel d'évaluation le 20 novembre 2015
Approuvé par le sous-ministre le 28 janvier 2016

Canada

Cette publication est également offerte par voie électronique en version HTML prête à imprimer :

Pour obtenir un exemplaire de cette publication ou un format substitut (Braille, gros caractères), veuillez remplir le [formulaire de demande de publication](#) ou communiquer avec le :

Centre de services Web
Innovation, Science et Développement économique Canada
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5
Canada

Téléphone (sans frais au Canada) : 1-800-328-6189
Téléphone (Ottawa) : 613-954-5031
TTY : 1-866-694-8389
Les heures de bureau sont de 8 h 30 à 17 h (heure de l'Est).
Courriel : info@ic.gc.ca

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Innovation, Science et Développement économique Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Innovation, Science et Développement économique Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Innovation, Science et Développement économique Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, veuillez demander [l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne](#) ou communiquer avec le Centre de services Web aux coordonnées ci-dessus.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de l'Innovation, Science et Développement économique Canada, 2015

N° de catalogue Iu4-188/2016F-PDF
ISBN 978-0-660-04469-9

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

Also available in English under the title *Evaluation of Innovation, Science and Economic Development Canada's Grant to the Internal Trade Secretariat Corporation*.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
1.0 INTRODUCTION.....	1
1.1 Aperçu du rapport	1
1.2 L'Accord sur le commerce intérieur et la CSCI	1
1.3 Raison d'être de la subvention fédérale	2
1.4 Ressources du programme	3
1.5 Résultats escomptés	3
2.0 MÉTHODOLOGIE	5
2.1 Objectif et portée.....	5
2.2 Approche et modèle utilisés.....	5
2.3 Éléments et questions d'évaluation.....	5
2.4 Méthodes de collecte de données.....	5
2.5 Limites	6
3.0 CONSTATATIONS.....	7
3.1 Pertinence.....	7
3.2 Rendement	9
4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	15
4.1 Conclusions.....	15
4.2 Recommandations.....	15

FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1	Modèle logique de la CSCI (2010).....	4
Tableau 1	Budget de fonctionnement de la CSCI et dépenses afférentes à la subvention fédérale.....	12

ANNEXES

ANNEXE A : Bibliographie

Acronymes utilisés :

ACI	<i>Accord sur le commerce intérieur</i>
CCI	Comité du commerce intérieur
PIB	Produit intérieur brut
CSCI	Corporation du Secrétariat du commerce intérieur
RCI	Représentant du commerce intérieur

SOMMAIRE

Aperçu du programme

Innovation, Sciences et Développement économique Canada remet à la Corporation du Secrétariat du commerce intérieur (CSCI) une subvention pour ses charges d'exploitation, et ce, conformément aux dispositions de l'*Accord sur le commerce intérieur* (ACI) intergouvernemental du Canada. Le gouvernement fédéral, les provinces et deux territoires sont signataires de l'*Accord*. Le Nunavut n'est pas signataire de l'ACI, mais jouit néanmoins du statut d'observateur. Le Secrétariat, un petit organisme formé de trois personnes, facilite la mise en œuvre de l'*Accord* en offrant un soutien administratif et opérationnel au Comité du commerce intérieur (CCI) ministériel et autres comités et groupes de travail connexes.

But de l'évaluation et méthodologie utilisée

En vertu de la *Loi sur l'administration financière*, les ministères fédéraux sont tenus de procéder aux cinq ans à l'évaluation des subventions. Conformément à la *Politique sur l'évaluation*, l'évaluation sert à mesurer la pertinence et le rendement de la subvention reçue par la CSCI pour la période allant d'avril 2011 à mars 2015. Les constatations et les conclusions de l'évaluation se fondent sur l'analyse de multiples sources de données. La méthodologie utilisée comportait l'examen de documents et d'un site Web, une analyse documentaire et des médias et des entrevues. La dernière évaluation de la subvention versée à la CSCI remontait à l'exercice 2010-2011.

Constatations

Pertinence

La subvention versée à la CSCI par Innovation, Sciences et Développement économique Canada contribue à répondre aux dispositions de l'*Accord* concernant l'établissement d'un secrétariat et satisfait à l'obligation fédérale d'assumer 50 % des charges d'exploitation. La subvention est aussi conforme à la législation fédérale, à savoir la *Loi de mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur*. La subvention est en adéquation avec les responsabilités et priorités du gouvernement fédéral en matière de commerce intérieur.

Rendement

La subvention contribue au respect de la disposition de l'*Accord* prévoyant la prestation par un secrétariat de services de soutien administratif et opérationnel incluant notamment les arrangements logistiques relatifs aux réunions des comités et groupes de travail, le soutien administratif au processus de règlement des différends et la maintenance d'un site Web sur la passation des marchés publics et d'un site Web dédié à l'immatriculation des sociétés. Le rôle du Secrétariat ne va pas au-delà de cette fonction de soutien administratif et opérationnel. En tant que tel, le Secrétariat n'entreprend rien pour influencer en particulier sur les résultats à plus long terme de l'*Accord*, qui sont 1) de réduire et d'éliminer les obstacles au commerce intérieur et

2) d'établir un marché intérieur ouvert, performant et stable. Par conséquent, l'objet de la subvention à la CSCI est essentiellement de contribuer à l'atteinte du résultat immédiat voulu qui est l'établissement d'un secrétariat administratif.

Le programme se révèle efficient. Le personnel d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada considère que le Secrétariat agit de manière efficiente, et le Secrétariat envisage de prendre en 2015 d'autres mesures destinées à réduire les charges d'exploitation. De plus, le processus de renouvellement de la subvention fédérale a été simplifié, et Innovation, Sciences et Développement économique Canada prend des mesures en vue de se doter d'un processus de paiement des subventions annuelles plus efficient compatible avec celui des 12 autres parties concernées.

Recommandations

Dans l'ensemble, l'évaluation n'a relevé aucun problème majeur en ce qui concerne la subvention à la CSCI et ne comporte donc pas de recommandation.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Aperçu du rapport

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation de la pertinence et du rendement de la subvention versée par Innovation, Sciences et Développement économique Canada à la Corporation du Secrétariat du commerce intérieur (CSCI). L'évaluation est conforme à la *Loi sur l'administration financière* du Conseil du Trésor et à la *Politique sur l'évaluation* en ce qui concerne l'évaluation des programmes de paiement de transfert. Elle couvre la période qui va de l'exercice 2011-2012 à celui de 2014-2015.

La Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada a réalisé l'évaluation en 2015-2016, et ce, conformément au plan d'évaluation ministériel. La dernière évaluation sommative du programme de subvention portant sur la pertinence et le rendement remontait à 2010-2011.

Le rapport comporte quatre sections :

- la section 1 présente un aperçu du programme de subvention à la CSCI;
- la section 2 décrit la méthode d'évaluation utilisée;
- la section 3 présente les constatations relatives aux questions de l'évaluation se rapportant au rendement et à la pertinence;
- la section 4 résume les conclusions de l'étude.

1.2 L'Accord sur le commerce intérieur et la CSCI

Le gouvernement fédéral, les provinces et deux des territoires canadiens sont parties à l'*Accord sur le commerce intérieur* (ACI, ou l'*Accord*). Le Nunavut n'est pas signataire de l'ACI, mais jouit néanmoins du statut d'observateur. Signé en 1994, l'ACI est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995. Son objectif est double :

- réduire et éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles au libre-échange à l'intérieur du Canada;
- établir un marché intérieur ouvert, performant et stable.

L'ACI comprend des dispositions visant l'établissement d'un secrétariat chargé de fournir des services administratifs et opérationnels. Établie en 1995 à Winnipeg, la CSCI est un petit organisme sans but lucratif qui compte trois postes à temps plein : un directeur général, un agent en commerce intérieur et agent financier et administratif. De plus, chacune des parties à l'*Accord* a le droit de nommer un membre au conseil d'administration du Secrétariat à titre de représentant du commerce intérieur (RCI). Le conseil d'administration assure la supervision du Secrétariat et examine et parachève les budgets et plans d'exploitation annuels du Secrétariat aux fins d'approbation par le Comité du commerce intérieur (CCI) ministériel et intergouvernemental.

Aux termes de l'ACI, le mandat du Secrétariat consiste à offrir un soutien administratif et opérationnel au CCI et aux comités et groupes de travail connexes. Le CCI pourrait élargir le mandat de la CSCI. Le Secrétariat s'est constitué en société en 2005 aux termes de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* (S.R.C. 1970, ch. C-32), et, par la suite, en octobre 2014, sous le régime de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif* (L.C. 2009, ch. 23).

Les cinq activités principales du Secrétariat définies dans son plan d'exploitation et dans son budget annuel ainsi que dans le modèle logique de la section 1.5 sont les suivantes :

- Services opérationnels – Fournir un soutien opérationnel efficient et efficace au CCI, au conseil d'administration, aux comités et aux groupes de travail pour la mise en œuvre continue de l'ACI. Cela signifie notamment s'occuper de tous les aspects logistiques des réunions (p. ex. ordres du jour, locaux, téléconférences, rapports de décision et services de traduction) et rédiger et traduire les notes d'information et autres documents tels que requis par les parties à l'ACI.
- Services de règlement des différends – Fournir un soutien administratif au processus de règlement des différends pour s'assurer qu'il se déroule de manière équitable, transparente, efficace et efficiente. Par exemple, le Secrétariat tient à jour une liste d'experts en règlement de différends identifiés par les parties à l'ACI, prend les dispositions concernant les locaux servant aux réunions, fait le suivi des différends et publie les résultats sur le site Web de l'ACI. Le Secrétariat n'intervient pas à titre de médiateur dans les différends.
- Services d'information – Fournir de l'information exacte en temps opportun aux parties et, dans certains cas, au grand public. Cela inclut les publications sur le site Web de l'ACI et la maintenance de deux autres sites Web, soit un site d'information sur la passation des marchés publics (MARCAN) et un autre dédié à l'immatriculation des sociétés (REGISTREX).
- Services de communication – Informer les intervenants internes et externes des objectifs et des réalisations de l'ACI, et répondre aux requêtes du grand public concernant le commerce intérieur.
- Services administratifs – Assurer la bonne gestion des ressources humaines et financières. Cela inclut notamment la préparation des plans d'exploitation et des budgets annuels afférents aux activités du Secrétariat, qui sont soumis au conseil d'administration aux fins d'approbation.

1.3 Raison d'être de la subvention fédérale

En vertu de l'annexe 1603.3 de l'ACI, le gouvernement fédéral est tenu de couvrir 50 % des charges d'exploitation du Secrétariat, les 50 % restants incombant aux 12 autres partenaires. La subvention fédérale sert à soutenir les cinq principales activités du Secrétariat décrites ci-dessus.

1.4 Ressources du programme

La subvention d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada permet de rembourser chaque année les dépenses encourues par le Secrétariat, et ce, jusqu'au montant maximal de 550 000 \$, le montant réel versé étant limité à 50 % des dépenses encourues. Ensemble, les provinces et les territoires assument les 50 % restants des dépenses de la CSCI. Au cours des deux premières années de la période visée par l'évaluation (2011-2012 et 2012-2013), le budget annuel total s'établissait à 525 000 \$, la part du fédéral étant de 262 500 \$. Au cours des deux dernières années (2013-2014 et 2014-2015) le budget total s'est accru pour passer à 675 000 \$, la part du fédéral étant de 337 500 \$, encore inférieure au montant maximal fixé de 550 000 \$. Le plafond de 550 000 \$ autorise, le cas échéant, de telles hausses des dépenses du Secrétariat.

En plus de la subvention, la Direction générale de la politique stratégique d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada consacre du temps du personnel et encoure des frais de déplacement en lien avec l'ACI et les activités du Secrétariat. Par exemple, le personnel d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada consacre du temps à la tenue des réunions du CCI, à la préparation des réunions du conseil d'administration de la CSCI et d'autres réunions de représentants du commerce intérieur (RCI) et à la participation à ces réunions, ainsi qu'à l'adoption de mesures de suivi, le cas échéant. Une partie limitée du temps du personnel d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada est requise pour l'administration continue du programme de subvention et pour le renouvellement du programme aux cinq ans.

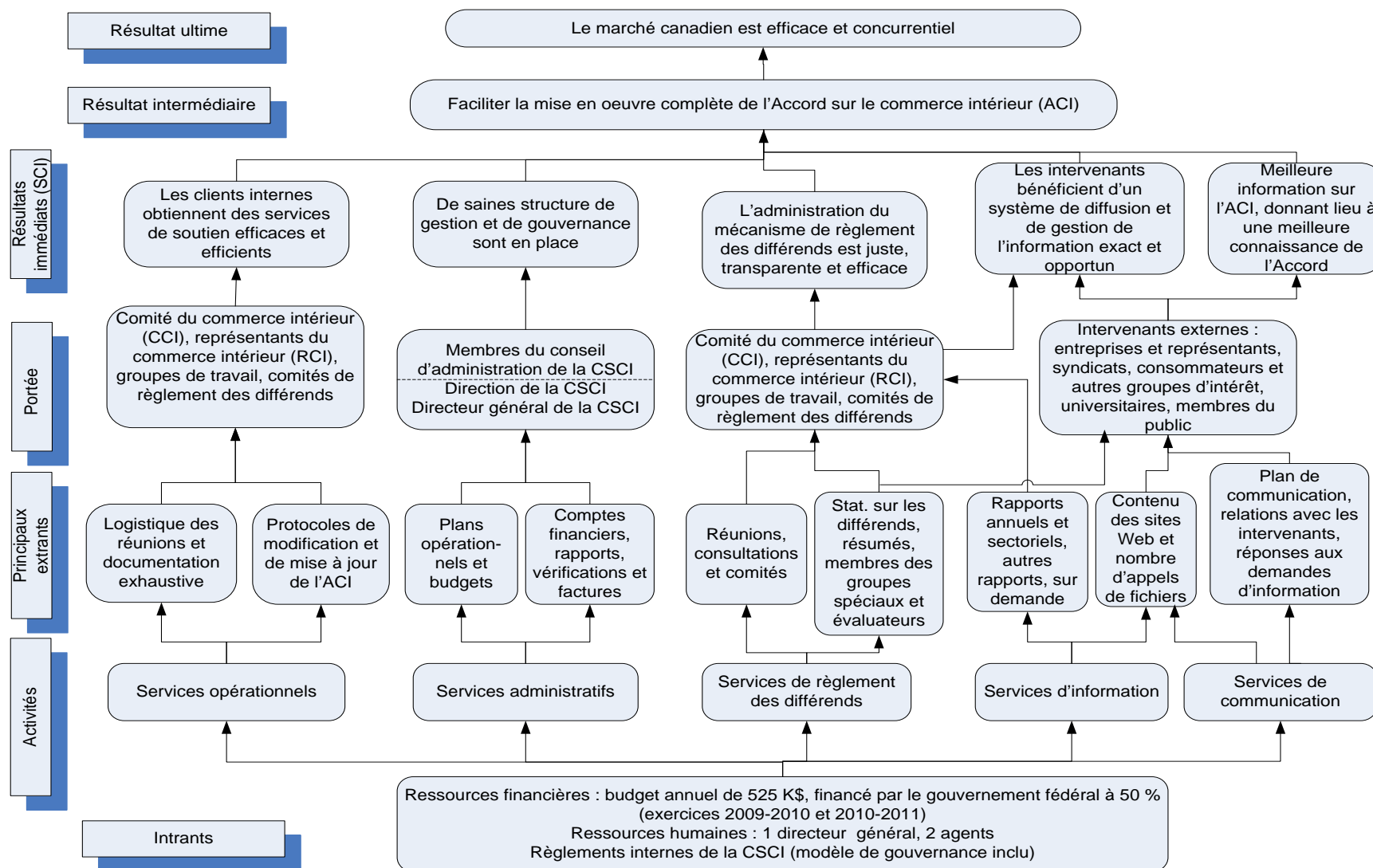
1.5 Résultats escomptés

L'évaluation portait essentiellement sur le programme de subvention de la CSCI analysé en fonction des résultats suivants définis dans les modalités de la subvention :

- résultats immédiats – mise en œuvre de l'*Accord*;
- résultats à moyen terme – réduction et élimination des obstacles au commerce;
- résultats à long terme (finaux) – établissement d'un marché intérieur ouvert, performant et stable.

Le modèle logique de la CSCI, établi en 2010, est présenté à la figure 1. Les résultats y diffèrent quelque peu de ceux énoncés ci-dessus, car ils concernent l'ensemble de la CSCI plutôt que le seul programme de subvention fédéral.

Figure 1: Modèle Logique de la CSCI (2010)



2.0 MÉTHODOLOGIE

La présente section décrit l'objectif et la portée de l'évaluation, l'approche et le modèle utilisés, les éléments et questions d'évaluation, les méthodes de collecte de données et les limites rencontrées.

2.1 Objectif et portée

Conformément à la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor, l'évaluation a porté sur la pertinence et sur le rendement de la subvention du gouvernement fédéral. En particulier, elle a servi à établir dans quelle mesure la subvention avait contribué à soutenir le travail du Secrétariat, à atteindre les résultats escomptés y afférents et à servir les intérêts du fédéral en matière de commerce intérieur. Comme l'*Accord* entraîne la nécessité d'une subvention fédérale, il a fallu, pour mesurer la pertinence, que l'évaluation tienne compte du besoin continu de l'ACI et de quelques projets fédéraux connexes de commerce intérieur.

2.2 Approche et modèle utilisés

L'évaluation a examiné le programme sous l'angle de sa contribution. Les évaluateurs ont utilisé le modèle logique de la CSCI et de multiples sources de données pour dégager des constatations et des conclusions valables.

2.3 Éléments et questions d'évaluation

Conformément à la *Politique sur l'évaluation*, l'évaluation portait sur les questions de pertinence et de rendement :

Pertinence :

1. La CSCI a-t-elle encore besoin de la subvention fédérale, et le programme de subvention correspond-il aux responsabilités et aux priorités du gouvernement fédéral?

Rendement :

2. Dans quelle mesure la subvention versée à la CSCI a-t-elle servi efficacement les intérêts du gouvernement fédéral en matière de commerce intérieur et à la mise en œuvre de l'ACI?
3. Dans quelle mesure le programme de subvention fait-il preuve d'efficience?

2.4 Méthodes de collecte de données

Les évaluateurs ont utilisé les trois sources de données décrites ci-dessous.

Examen de la documentation du programme et du gouvernement fédéral et d'un site Web

Cette source de données a permis de mieux comprendre le programme et de répondre à toutes les questions relatives à la pertinence et au rendement. L'importante documentation du programme et du gouvernement fédéral et les documents du site Web incluaient notamment des documents, des communiqués de presse et une allocution ministérielle d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, la législation fédérale, l'*Accord sur le commerce intérieur*, le contenu du site Web de l'ACI, les plans d'exploitation et budgets annuels du Secrétariat, les rapports annuels sur l'ACI, le discours du Trône de 2013 et les budgets fédéraux de 2014 et de 2015.

Analyse de la documentation externe et des médias

Cette source a permis d'élargir le contexte d'évaluation de la pertinence. Parmi les documents consultés, mentionnons ceux afférents au Symposium de 2013 sur l'*Accord sur le commerce intérieur*, un document de travail d'août 2014 intitulé *Une nouvelle vision du commerce interprovincial au Canada : Un programme d'action pour renforcer l'union économique canadienne* (et un article connexe des médias), les rapports de la Chambre de commerce du Canada *Les dix obstacles à la compétitivité* de 2014 et de 2015, trois études de l'Institut C.D. Howe, et d'autres documents de spécialistes et d'universitaires.

Entrevues

Les entrevues ont donné un aperçu de la pertinence et du rendement du programme qu'il aurait été impossible d'obtenir autrement, et ce, grâce aux commentaires recueillis auprès de cinq représentants d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada et du directeur général du Secrétariat au cours d'entrevues réalisées en personne. Ainsi, trois des répondants d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada ont relevé des avantages qualitatifs et des charges associés au programme, et d'autres informations ont été recueillies auprès du personnel du programme financier d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

2.5 Limites

Il n'existe qu'un très petit groupe d'intervenants connaissant bien le programme de subvention. Bien que des employés d'autres ministères fédéraux puissent interagir de temps à autre avec le Secrétariat, leurs rapports, trop peu fréquents, ne leur permettent pas d'être suffisamment informés au sujet de la subvention fédérale et des activités de la CSCI pour être en mesure d'éclairer l'évaluation. Toutefois, il apparaît que les preuves provenant d'autres champs d'enquête, combinées aux renseignements fournis par les principaux informateurs, ont été adéquates et suffisantes pour permettre de dégager des constatations et des conclusions valables.

3.0 CONSTATATIONS

3.1 Pertinence

3.1.1 La CSCI a-t-elle encore besoin de la subvention fédérale, et le programme de subvention correspond-il aux responsabilités et aux priorités du gouvernement fédéral?

Principales constatations : Une disposition de l'*Accord sur le commerce intérieur* du Canada prévoit l'établissement d'un secrétariat et stipule que le gouvernement fédéral doit assumer 50 % des dépenses afférentes. De plus, la législation fédérale engage le gouvernement fédéral à payer sa part des charges d'exploitation du secrétariat. Le soutien qu'apporte le gouvernement fédéral au secrétariat correspond aux responsabilités et aux priorités du gouvernement fédéral en matière d'échanges et de commerce intérieurs.

Continuité du besoin

Comme l'ACI rend nécessaires le Secrétariat et la subvention fédérale, l'évaluation a porté sur le contexte élargi du commerce intérieur. D'après les données provenant d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, le commerce intérieur est demeuré relativement stable depuis 1991, représentant 39 % de l'ensemble des échanges du Canada (le pourcentage restant correspondant aux exportations), ce qui équivaut approximativement au cinquième du produit intérieur brut (PIB) du Canada. Même si les *Lois constitutionnelles* interdisent l'imposition de tarifs interprovinciaux, les différences de normes et de règlements limitent de manière concrète et importante le commerce intérieur. L'*Accord* était censé éliminer certains de ces obstacles; toutefois, au fil des ans, plusieurs études, publications et autres sources documentaires ont mis en lumière la persistance des obstacles au commerce intérieur. De récentes déclarations de chefs d'entreprise canadiens et de membres de groupes de réflexion confirment la persistance soutenue d'obstacles et soulignent toute l'importance gravité qu'accorde à la question le milieu des affaires :

- Dans une lettre ouverte de décembre 2013 adressée au Comité du commerce intérieur, sept associations industrielles et professionnelles se disaient préoccupées par le fait que les entreprises canadiennes sont capables de procurer un plus grand nombre d'avantages à leurs partenaires commerciaux étrangers qu'à ceux des provinces et territoires du pays¹.
- En janvier 2014, le Forum des politiques publiques du Canada faisait observer qu'on avait accompli peu de progrès depuis la moitié des années 2000 en ce qui concerne l'élimination des obstacles au commerce intérieur, ce qui entrave l'innovation, la

¹ La Chambre de commerce du Canada, le Conseil canadien des chefs d'entreprise, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, Manufacturiers et Exportateurs du Canada, l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires, l'Association des comptables généraux accrédités du Canada et l'Industrie des huiles végétales du Canada. Source : *Un Canada, une économie nationale : Modernisation du commerce intérieur au Canada*, Industrie Canada (2014).

compétitivité et la productivité, et entraîne pour l'économie canadienne des coûts de l'ordre de milliards de dollars.

- Le mois suivant, dans un communiqué de presse, l'Institut C.D. Howe formulait des observations sur le « fardeau administratif coûteux » imposé aux entreprises canadiennes, précisant que les compagnies constituées en personne morale doivent s'immatriculer séparément dans chacune des provinces où elles souhaitent faire des affaires.
- Dans ses deux plus récents numéros de *Les dix obstacles à la compétitivité* (2014, 2015), la Chambre de commerce du Canada attire l'attention sur le fait que les entraves au commerce intérieur font partie des plus importants obstacles d'ordre politique et réglementaire auxquels il convient de s'attaquer.

Rôle de la CSCI

La CSCI a la possibilité de jouer un rôle quelque peu accru à l'avenir. Tout comme il soutient les parties à l'ACI par l'examen et la présentation des protocoles de modification, le Secrétariat a aussi pour rôle de soutenir les négociations en vue d'un ACI révisé. Le CCI, qui est autorisé à élargir le mandat du Secrétariat moyennant le consentement des parties concernées, a examiné en 2014 la possibilité d'élargir le rôle de ce dernier afin de faciliter certains travaux de recherche. Tout cela devra être officialisé si les parties souhaitent aller de l'avant, et ce, après l'achèvement des négociations entourant un ACI révisé.

L'analyse de la documentation et des médias a montré que l'idée de l'élargissement du rôle du Secrétariat bénéficie d'un appui. Par exemple, dans la foulée du symposium de 2013 le Forum des politiques publiques du Canada a publié un rapport intitulé *Le marché intérieur du Canada en évolution : Programme pour une union économique plus cohérente*. Les auteurs laissent entendre que les modalités de révision de l'ACI devraient être plus ouvertes et laisser davantage de place aux intervenants non gouvernementaux et soulignent que le Secrétariat « est essentiel à la coordination de la collaboration et du dialogue ».

L'existence d'un organisme qui soutient le commerce intérieur n'est pas unique au Canada, bien que le rôle du Secrétariat diffère en pratique de celui d'organismes similaires d'autres pays². Comme on le fait remarquer dans les documents préparés en vue du symposium de 2013, le Council of Australian Governments d'Australie s'occupe d'initiatives commerciales et bénéficie de l'appui d'un petit secrétariat hébergé par le bureau du premier ministre australien. La Commission européenne joue un rôle indispensable dans la promotion d'un marché européen unique et elle produit chaque année un rapport sur les obstacles au marché et au commerce intérieur.

Responsabilités et priorités du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral est compétent en matière de commerce intérieur et a des obligations formelles en vertu de l'*Accord sur le commerce intérieur*. Premièrement, en vertu des *Lois constitutionnelles, 1867 à 1982*, la réglementation des échanges et du commerce est de

² *A Comparison of Internal Trade Regimes: Lessons for Canada*, Kathleen MacMillan : Forum des politiques publiques du Canada, Secrétariat du commerce intérieur. (2013)

responsabilité fédérale, les provinces ayant la responsabilité de certains aspects de l'activité économique à l'intérieur de leurs frontières, comme la réglementation des professions. Deuxièmement, le chapitre 16 de l'ACI exige l'établissement d'un secrétariat, la formule de financement prévue engageant le gouvernement fédéral à financer 50 % des charges d'exploitation. Troisièmement, la *Loi de mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur* (L.C. 1996, ch. 17) stipule que le gouvernement fédéral paiera sa part des charges d'exploitation du Secrétariat conformément à la formule prévue par l'ACI.

Le rôle et les responsabilités d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada en ce qui a trait à l'ACI et à la subvention versée à la CSCI concordent parfaitement avec la responsabilité du ministre de l'Industrie de promouvoir la circulation des biens et des services ainsi que les échanges commerciaux au Canada, et ce, comme le stipule la *Loi sur le ministère de l'Industrie* (L.C. 1995, ch. 1). Le ministre de l'Industrie fait partie du Comité du commerce intérieur (CIT), qui est notamment chargé de superviser la mise en œuvre de l'*Accord*. La subvention à la CSCI est un sous-programme du programme Cadres et réglementation du marché d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada et est conforme au résultat stratégique de celui-ci, soit la création d'un marché canadien efficace et concurrentiel :

- pour réduire et éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles au libre-échange à l'intérieur du Canada;
- et pour établir un marché intérieur ouvert, performant et stable.

Compte tenu de l'importance du commerce intérieur pour l'économie canadienne, il est devenu prioritaire pour le gouvernement fédéral de s'attaquer aux questions qui s'y rapportent. En plus de ses responsabilités et de ses activités afférentes à l'ACI, le gouvernement fédéral poursuit de manière indépendante des initiatives touchant le commerce intérieur, comme en fait état le budget fédéral de 2014 et celui de 2015. Il s'agit là d'initiatives unilatérales entreprises par Innovation, Sciences et Développement économique Canada pour soutenir la revitalisation de l'ACI. La première a trait à la création d'un indice des obstacles au commerce intérieur, et ce, afin de contribuer à informer les partenaires de l'ACI des secteurs d'intervention prioritaires. La seconde concerne la création d'un Bureau de promotion du commerce intérieur censé agir comme centre de recherche et tirer parti de l'indice des obstacles au commerce intérieur dans le but de contribuer à éliminer les obstacles. De telles initiatives et les charges afférentes vont au-delà du mandat actuel de la CSCI et du budget maximal autorisé.

3.2 Rendement

3.2.1 Dans quelle mesure la subvention versée à la CSCI a-t-elle servi efficacement les intérêts du gouvernement fédéral en matière de commerce intérieur et à la mise en œuvre de l'ACI?

Principales constatations : La subvention à la CSCI sert les intérêts du gouvernement fédéral en contribuant à l'établissement d'un Secrétariat dont le mandat consiste à fournir un soutien administratif et opérationnel. Compte tenu de ce mandat, l'incidence de la subvention se mesure surtout en fonction du résultat immédiat. Même s'il existe une stratégie de mesure du rendement

pour la CSCI, elle ne permet pas d'apprécier directement le rendement du programme de subvention.

L'évaluation a permis de constater que la subvention à la CSCI contribue à la mise en œuvre de l'ACI en favorisant le respect des exigences institutionnelles de l'ACI énoncées à l'article 1603 et relatives au secrétariat. Les réponses des personnes interrogées de même que l'étude des documents et des pages du site Web de l'ACI montrent que le Secrétariat fournit les services qui lui sont demandés. Voici des exemples de tâches entreprises par la CSCI durant la période visée par l'évaluation :

- organisation des réunions annuelles du CCI et des assemblées générales annuelles de la CSCI et prestation du soutien connexe en ce qui a trait à la logistique, à la documentation et au suivi;
- contribution à la rédaction de trois protocoles de modification entrés en vigueur entre 2011-2012 et 2014-2015;
- soutien au processus de règlement de différends et publication sur le site Web de l'ACI des décisions du groupe d'experts;
- de concert avec le Forum des politiques publiques du Canada, organisation du Symposium de 2013 sur l'*Accord sur le commerce intérieur* tenu à Ottawa et qui a attiré environ 100 participants.

Le Symposium de 2013 a offert aux intervenants l'occasion de discuter des défis au commerce et des possibilités d'action permettant d'aller de l'avant, ce dont fait état le rapport sur le Symposium préparé par le Forum des politiques publiques du Canada et intitulé *Le marché intérieur du Canada en évolution*. Tel que mentionné dans le *Rapport ministériel sur le rendement* de 2013-2014, le rapport sur le Symposium a facilité les discussions subséquentes du CCI sur le commerce intérieur et a contribué à la formulation de la proposition *Un Canada, une économie nationale* d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada.

D'après les documents d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, le but du financement d'un secrétariat soutenant la mise en œuvre de l'*Accord* est de surmonter les obstacles au commerce intérieur et d'établir un marché intérieur ouvert, performant et stable. S'il est vrai que la subvention à la CSCI contribue à l'atteinte du résultat immédiat qui est l'établissement d'un secrétariat, il demeure très difficile de démontrer qu'elle sert les intérêts plus vastes du gouvernement fédéral. L'évaluation a permis de constater que, du fait des circonstances, la subvention ne peut contribuer à l'atteinte de ces autres résultats. Le mandat du Secrétariat, comme stipulé à l'article 1603 de l'*Accord*, est de « fournir le soutien administratif et opérationnel au Comité, ainsi qu'aux groupes de travail et autres comités, en plus de fournir toute autre mesure d'appui demandée par le Comité ». Jusqu'à présent, le mandat du Secrétariat n'a pas été élargi au-delà des besoins administratifs et opérationnels. Cela étant, il n'entre pas dans son mandat de contribuer d'une manière directe et significative, quelle qu'elle soit, à l'atteinte des résultats à moyen et à long terme.

D'après les répondants aux entrevues réalisées par Innovation, Sciences et Développement économique Canada, la persistance des obstacles au commerce intérieur n'est pas attribuable à une lacune du programme de subvention ou à un manquement de la part du Secrétariat. La subvention à la CSCI ne peut servir qu'à soutenir les activités du Secrétariat et ne peut donc permettre d'aucune manière importante de servir les intérêts du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'élimination des obstacles au commerce intérieur ou à l'établissement d'un marché intérieur ouvert, performant et stable.

En vertu de la *Loi sur l'administration financière*, Innovation, Sciences et Développement économique Canada est tenu d'évaluer le programme de subvention de la CSCI. Il existe pour la CSCI une stratégie de mesure du rendement et un modèle logique; toutefois, comme la CSCI est un organisme regroupant 13 partenaires fédéral et intergouvernementaux, les résultats sont au-delà de ce que l'on est en droit d'attendre de la subvention fédérale. La stratégie et le modèle logique existants sont beaucoup plus détaillés et complexes que nécessaire. La Direction générale de la politique stratégique voudra peut-être les adapter au seul programme de subvention. Cela permettrait aux gestionnaires du programme de faire concorder les activités, les extrants et les résultats avec la portée de la subvention, ce qui simplifierait grandement les indicateurs de rendement requis pour suivre et évaluer en continu le rendement du programme. Finalement, cela contribuerait à s'assurer que les évaluations demeurent en adéquation avec la portée de la subvention fédérale.

3.2.2 Dans quelle mesure le programme de subvention fait-il preuve d'efficience?

Principales constatations : La possibilité pour le Secrétariat de remettre les portions inutilisées de la subvention fédérale conjuguée aux efforts visant à réduire au besoin les charges contribue à l'utilisation efficiente des fonds de la subvention. Le processus de renouvellement du programme de subvention adopté par le gouvernement fédéral a été davantage simplifié, ce qui en favorise l'administration efficiente.

Activités du Secrétariat

Environ 50 % des dépenses du Secrétariat ont trait au personnel, le reste allant aux charges d'exploitation comme le loyer, les réunions, les services de traduction et ainsi de suite. Un répondant a fait remarquer que la présence d'un secrétariat externe permet la prestation efficiente des services, car cela évite de devoir obtenir l'approbation de 13 entités distinctes en matière d'hébergement. Même si Innovation, Sciences et Développement économique Canada est autorisé à verser à la CSCI une subvention annuelle maximale de 550 000 \$, le montant réel de la subvention annuelle se fonde sur le budget présenté par le Secrétariat dans son document annuel Plan d'exploitation et budget. Chaque année, un auditeur externe vérifie les finances du Secrétariat pour s'assurer que des contrôles financiers sont bien en place et que les fonds sont dépensés comme prévu. Les états financiers audités sont inclus aux rapports annuels de l'ACI.

Les données financières de la période visée par l'évaluation sont présentées au Tableau 1. Au cours de cette période, le budget annuel approuvé du Secrétariat (colonne B) est demeuré en deçà du maximum autorisé (colonne A). De l'avis d'un répondant, le fait pour le Secrétariat d'avoir

un budget de fonctionnement inférieur au maximum autorisé lui accorde la souplesse nécessaire pour fournir au fil du temps toute mesure d'appui supplémentaire demandée par le CCI. Autrement, les parties auraient à renégocier plus souvent les arrangements financiers, ce qui réduirait l'efficacité. Par exemple, le Secrétariat a été en mesure de faire face à une hausse des dépenses de 150 000 \$ pour la tenue du Symposium de 2013 et de supporter la hausse afférente au travail subséquent de l'exercice 2014-2015.

Tableau 1. Budget de fonctionnement de la CSCI et dépenses afférentes à la subvention fédérale

Budgets annuels et part des dépenses assumée par le gouvernement fédéral (\$)				
Exercice financier	A. Budget maximal possible	B. Budget approuvé :		C. Dépenses réelles : Part du fédéral
		Toutes les parties	Part du fédéral	
2011-2012	1,1 million par année (toutes les parties confondues) Part du fédéral : 550 000	525 000	262 500	219 476
2012-2013		525 000	262 500	220 889
2013-2014		675 000	337 500	303 301
2014-2015		675 000	337 500	301 243

Au chapitre des dépenses réelles, la part du gouvernement fédéral (colonne C) pour les deux premiers exercices s'établit à 84 % de la part fédérale du budget (colonne B). Au cours des deux exercices suivants, les dépenses se sont accrues pour atteindre 90 % de la part du budget assumée par le fédéral. Au terme de l'exercice, toute portion non dépensée du budget est remise aux parties. Au cours des quatre dernières années, la CSCI a remis en moyenne 13 % du montant versé annuellement par le gouvernement fédéral.

De l'avis d'un répondant, la possibilité de remettre les portions inutilisées du budget permet l'utilisation efficiente et en souplesse des fonds de la subvention. Il est par exemple impossible de prévoir le nombre de règlements de différends, mais il faut disposer de ressources adéquates pour les audiences de cas. Même si les dépenses annuelles moyennes pour ce poste sont de 66 000 \$, les charges peuvent être inférieures ou considérablement supérieures à celles prévues au budget. Les montants remis par le gouvernement fédéral sont indiqués dans les états financiers audités du Secrétariat. Les modalités de remise par le fédéral sont brièvement décrites à la section ci-dessous intitulée Administration de la subvention fédérale.

Selon les répondants, l'efficacité du Secrétariat se manifeste aussi d'autres façons. Par exemple, le Secrétariat envisage d'emménager dans de nouveaux locaux en 2015-2016 afin de réduire les coûts de loyer. Il envisage aussi d'effectuer la mise à niveau des outils technologiques utilisés pour son site Web et de confier à l'interne plutôt qu'à une firme externe le réaménagement du site.

À la suite de l'évaluation antérieure de 2010-2011, la CSCI avait fait état de résultats en matière d'efficacité dans ses rapports annuels à la section intitulée Objectifs, activités et rendement, et ce, dès l'exercice 2012-2013. Il y est mentionné que le Secrétariat a respecté ou pratiquement

respecté les délais d'exécution cibles concernant la publication de documents. De l'avis d'un répondant d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, les cas où elle n'a pas toujours respecté le délai d'exécution seraient attribuables à des circonstances indépendantes de la volonté de la CSCI.

Selon trois membres du personnel d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada, le fait d'avoir un organisme autonome efficient qui se charge d'administrer le processus de règlement des différends, de prendre les dispositions pour la tenue des réunions afférentes à l'ACI et de fournir dans les deux langues officielles les documents se rapportant à l'ACI sont les principaux avantages du programme. Il est très avantageux d'avoir un organisme externe comme la CSCI. Cela évite de devoir engager 13 processus d'approbation distincts et de devoir se conformer à 13 ensembles de règles en matière d'hébergement et de déplacement pour prendre les arrangements et pour engager et payer des dépenses. Toujours d'après les membres du personnel, un autre aspect essentiel tient au fait que la subvention aide le gouvernement fédéral à s'acquitter de l'obligation continue qui lui incombe en vertu de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur* de financer la CSCI.

Au cours des entrevues menées dans le cadre de l'évaluation, il a aussi été brièvement question des possibilités de chevauchement entre la CSCI et d'autres secrétariats en lien avec l'ACI. L'ACI concerne 10 secteurs d'activité, comme les boissons alcooliques, les communications, la mobilité de la main-d'œuvre, la transformation et le transport des ressources naturelles ainsi que l'approvisionnement en ressources naturelles. La CSCI offre des services de secrétariat en ce qui a trait à l'approvisionnement, mais les autres secteurs bénéficient de l'appui de secrétariats antérieurs à l'ACI. Au moment des négociations entourant l'ACI, il a été décidé de conserver les secrétariats existants, qui sont financés séparément. Par exemple, le Forum des ministres du marché du travail, qui s'occupe de la mobilité de la main-d'œuvre (chapitre sept de l'ACI) assure le financement de son propre secrétariat. Innovation, Sciences et Développement économique Canada assure les fonctions de secrétariat en ce qui a trait au chapitre huit, Mesures et normes en matière de consommation. La CSCI apporte son soutien aux entités et aspects non visés par les secrétariats attachés à des chapitres précis de l'ACI — notamment le CCI, les RCI et, globalement, les dispositions institutionnelles de l'ACI et le processus de règlement des différends. De l'avis des répondants, les chevauchements de tâches sont inexistantes.

Administration de la subvention fédérale

L'étude des documents montre que le gouvernement fédéral a simplifié l'administration de la subvention versée à la CSCI au cours de l'exercice 2014-2015, le Secrétariat du Conseil du Trésor informant Innovation, Sciences et Développement économique Canada qu'il n'est plus nécessaire de lui remettre une soumission pour renouveler le pouvoir de dépenser afférent à la subvention, et ce, pour les raisons suivantes : le cadre légal est fourni par la *Loi de mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur*; le programme n'a pas de date d'achèvement; et les modalités établies en 2009 demeurent valides et continuent de s'appliquer.

Le processus de paiement des subventions du gouvernement fédéral comporte actuellement deux étapes. D'abord, le Secrétariat rembourse toute portion non dépensée au receveur général. Innovation, Sciences et Développement économique Canada effectue ensuite le paiement de sa part du budget annuel (colonne B du tableau 1). Ce processus en deux étapes n'a pas cours chez

les autres parties à l'ACI. Au lieu de cela, le Secrétariat facture chacun des gouvernements concernés en fonction du montant net, déduisant le paiement en trop du montant à payer. Au cours de l'évaluation, le personnel du Secteur de la politique stratégique d'Innovation, Sciences et Développement économique Canada a examiné la question de concert avec Gestion et services généraux et a déterminé qu'Innovation, Sciences et Développement économique Canada n'a plus besoin d'un processus en deux étapes. Le ministère examine actuellement le processus de paiement de sa part afin de simplifier le processus de paiement du fédéral et de l'harmoniser avec celui des 12 autres parties.

4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Conclusions

Pertinence

La subvention concorde avec les engagements, les rôles et responsabilités et les priorités du gouvernement fédéral. Elle contribue à répondre à un besoin immédiat et continu, à savoir le soutien administratif et opérationnel nécessaire à la mise en œuvre de l'*Accord sur le commerce intérieur* intergouvernemental. Elle répond aux exigences institutionnelles de l'ACI conformément au chapitre 16, et elle est conforme à la législation fédérale mettant en œuvre l'*Accord*.

Comme il est bien établi que le programme demeure pertinent, et vu son coût modeste, il serait approprié de simplifier la prochaine évaluation en omettant l'examen de cet aspect, à supposer qu'aucune modification majeure ne soit apportée au mandat du Secrétariat. Toutefois, si le CCI devait élargir considérablement le rôle du Secrétariat, l'examen de la pertinence pourrait se révéler approprié dans le cadre d'une évaluation ultérieure.

Rendement

Le Secrétariat utilise la subvention pour offrir les services administratifs et opérationnels qui lui sont demandés. La subvention contribue à l'aspect opérationnel de l'ACI, à savoir, sa mise en œuvre institutionnelle.

Comme le mandat du Secrétariat ne va pas au-delà de la prestation d'un soutien administratif et opérationnel, la subvention versée à la CSCI contribue essentiellement à atteindre le résultat immédiat consistant à se doter d'un secrétariat administratif. L'élargissement du mandat du Secrétariat à d'autres secteurs nécessiterait l'approbation des membres du CCI.

La Direction générale de la politique stratégique pourrait simplifier la stratégie de mesure du rendement et le modèle logique utilisés pour le programme de subvention. Cela réduirait considérablement la complexité de la stratégie et du modèle logique par rapport à leur forme actuelle et simplifierait les indicateurs de rendement requis pour le suivi et l'évaluation permanents.

4.2 Recommandations

Comme l'évaluation n'a relevé aucun problème majeur en ce qui concerne la subvention à la CSCI, aucune recommandation n'a été formulée.

ANNEXE A: BIBLIOGRAPHIE

Revues de document et site web

ACI / CSCI. *Codification administrative de l'Accord sur le commerce intérieur 2015*

- . Réalisations mars 2015.
- . *Rapport annuel de l'ACI*. 2011-12; 2012-13; 2013-14.
- . Protocoles de modification de l'ACI entre Avril 2011 et mars 2015.
- . Flux commerciaux interprovinciaux (Statistique Canada data, 2007 – 2011).
- . *Plan de fonctionnement et budget du CSCI*. 2011-12; 2012-13; 2013-14; 2014-15.
- . Sommaire du règlement des différends de l'ACI, mars 2015.

Canada. *Leadership fort: Un budget équilibré et un plan axé sur des impôts bas pour favoriser l'emploi, la croissance et la sécurité*. Avril 2015.

- . *Sur la voie de l'équilibre: Créer des emplois et des opportunités*. Février 2014.
- . *Les emplois, la croissance et la prospérité à long terme: Plan d'action économique 2013*. Mars 2013.
- . *Les emplois, la croissance et la prospérité à long terme: Plan d'action économique 2012*. Mars 2012.
- . Discours du Trône. *Saisir l'occasion pour le Canada: prospérité et opportunité dans un monde incertain*. Octobre 2013.

Industrie Canada. *Allocution à la Chambre de commerce de Vancouver: "Pour un commerce intérieur libre et ouvert au Canada."* Septembre 5, 2014.

- . *Foncer pour gagner: rapport final*. Groupe d'étude sur les politiques en matière de concurrence, juin 2008.
- . *Rapports ministériels sur le rendement*. 2011-12; 2012-13; 2013-14.
- . *Entente de subvention [CSCI]*. Effectif Avril 2010 à Mars 2015.
- . Communiqué de press: "Le ministre de l'Industrie Moore entame à Ottawa une tournée sur le commerce intérieur." Ottawa. Juin 17, 2014.
"Le ministre Moore réaffirme la nécessité d'établir un commerce ouvert et efficace au Canada." Calgary. Septembre 9, 2014.
"Renforcer le libre-échange au Canada." Ottawa. Décembre 12, 2014.
- . *Un Canada, une économie nationale: Modernisation du commerce intérieur au Canada*. 2014.
- . *Rapports sur les plans et les priorités*. 2011-12; 2012-13; 2013-14; 2014-15.

Ministère de la justice. *Loi de mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur.*

---. *Loi sur le ministère de l'Industrie (S.C. 1995, c. 1)*

---. *Loi sur la gestion des finances publiques (R.S.C., 1985, c. F-11).*

Revue littéraire et médiatique

Antweiler, Werner. "Internal trade barriers continue to stifle commerce in Canada." *Prof. Werner Antweiler, Ph.D.: Werner's Blog – Opinion, Analysis, Commentary.* August 6, 2014. University of British Columbia.

Beatty, Perrin, Don Jarvis *et al.* "Almost 150 years after Confederation, It's time for free trade within Canada". *Financial Post.* August 5, 2014.

Forum des politiques publiques du Canada. *Le marché intérieur du Canada en évolution: Programme pour une union économique plus cohérente.* Octobre 2013. (2013 rapport du symposium.)

Forum des politiques publiques du Canada et a CSCI. *L'Accord sur le commerce intérieur au Canada: Best Practices to Negotiated Technical Language.* Ébauche préliminaire. Deep dive paper préparé par Christopher Kukucha pour le Symposium de 2013.

---. *A Comparison of Internal Trade Regimes: Lessons for Canada.* Deep dive paper prepared by Kathleen Macmillan for the 2013 Symposium. September 2013.

La Chambre du commerce du Canada. *Identifier les 10 obstacles qui ralentissent le développement de l'économie canadienne 2015.*

---. *Identifier les 10 obstacles qui ralentissent le développement de l'économie 2014.*

La Chambre du commerce du Canada *et al.* *Une nouvelle vision du commerce interprovincial au Canada: A Business Agenda for Strengthening Canada's Economic Union.* August 2014.

C.D. Howe Institute. "Needless duplication of registration requirements hinders business expansion across Canada". February 25, 2014. News release accompanying release of Daniel Schwaen's and Omar Chatur's report *Registering in Harmony: The Case for Pan-Canadian Corporate Registration.*

---. *A New Prescription: Can the BC-Alberta TILMA Resuscitate Internal Trade in Canada?* Kathleen Macmillan and Patrick Grady. CD Howe Institute Backgrounder No. 106, October 2007.

---. *Drawing on Our Inner Strength: Canada's Economic Citizenship in an Era of Evolving Federalism.* Daniel Schwanen. June 1996.

---. *Securing the Canadian Economic Union: Legal and Constitutional Options for the Federal Government.* Robert Howse. June 1996.

Carson, Sara. “MPP accuses College of Trades of violating skilled-trades agreement”. *Orillia Packet & Times*. March 21, 2014.

Chabun, Will. “Sask. wins trade fight with Quebec.” *The Star Phoenix*. February 26, 2015.

Tombe, Trevor and Jennifer Winter. “Internal trade and aggregate productivity: evidence from Canada – Preliminary and incomplete.” February 2013.