

*Cadre de détermination des risques dans
les programmes de subventions et de contributions*

Bureau du vérificateur général du Canada, de concert avec Industrie Canada

Le 1^{er} novembre 2000

Veillez adresser vos observations à :

Peter Simeoni
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Tél.: 613-995-3708
Adresse électronique : simeonp@oag-bvg.gc.ca

Table des matières

1. Objet et étendue.....	1
1.1 Objet.....	1
1.2 Introduction	1
1.3 La pierre angulaire – la gestion financière	2
1.4 Gestion des risques.....	3
1.5 Approche de l'évaluation des risques fondée sur les caractéristiques	3
2. Le modèle de base	6
2.1 Le modèle.....	6
2.2 Mode d'utilisation	7
3. Les caractéristiques	8
3.1 Le mécanisme de financement – Faire des choix.....	8
3.2 Attentes non ambiguës en matière de rendement.....	9
3.3 Critères précis d'admissibilité et d'évaluation.....	10
3.4 Faire connaître le programme	11
3.5 Diligence raisonnable - Est-ce logique?.....	11
3.6 Choisir les bons projets	13
3.7 Respecter les modalités de paiement.....	15
3.8 Rendement optimal du programme et du projet.....	17
3.9 Rapports de qualité sur le rendement.....	18
3.10 Remboursement des sommes dues à l'État	19

1. Objet et étendue

1.1 Objet

Le présent document a pour objet d'offrir aux gestionnaires et au personnel chargés des programmes de subventions et de contributions un outil pour la détermination des risques. Notre but est de compléter et de renforcer la politique et l'orientation actuelles de l'État en aidant les gestionnaires à procéder à un examen critique de leurs pratiques actuelles.

1.2 Introduction

Les subventions et les contributions font partie de la catégorie des dépenses appelées « paiements de transfert ». Ces paiements sont des transferts d'argent de l'administration fédérale à des particuliers et à divers genres d'organisations, dont des entreprises ou d'autres administrations publiques. L'administration fédérale ne reçoit pas directement des biens ou des services en contrepartie. Les « autres paiements de transfert » constituent un troisième genre de paiement de transfert.

Les subventions sont des paiements de transfert inconditionnels. Par conséquent, si un particulier ou une organisation satisfait aux critères d'admissibilité applicables à l'octroi d'une subvention, le bénéficiaire peut toucher la subvention sans devoir respecter d'autres conditions. Par contre, les contributions sont des paiements de transfert assujettis aux conditions de rendement précisées dans l'accord de contribution. Le bénéficiaire doit continuer de démontrer que ces conditions de rendement sont honorées afin de se faire rembourser certains coûts pendant la durée de l'accord. L'État peut vérifier l'utilisation que fait le bénéficiaire des contributions alors que ce n'est pas obligatoire dans le cas d'une subvention.

Selon le *Budget principal des dépenses* de 1999-2000, les dépenses prévues au titre des subventions et des contributions des ministères et organismes s'établissent à 40,3 milliards de dollars, dont 26 milliards sont des subventions de Développement des ressources humaines Canada. Le total comprend les dépenses législatives et votées (discrétionnaires). Les dépenses législatives sont les dépenses qui ne nécessitent aucune nouvelle autorisation du Parlement puisqu'elles ont été approuvées de façon permanente par des lois d'un Parlement antérieur ou du Parlement actuel. Les dépenses votées sont des dépenses pour lesquelles l'approbation du Parlement est demandée chaque année dans le cadre d'une loi de crédits annuelle. Les dépenses votées pour 1999-2000 s'élèvent à 14,3 milliards de dollars, soit 3,3 milliards sous forme de subventions et 11,0 milliards sous forme de contributions.

Le présent document porte sur la détermination des risques des subventions et des contributions votées, et non des subventions et des contributions législatives. Néanmoins, il serait facile de modifier les caractéristiques décrites plus loin pour les adapter aux programmes législatifs. Ces caractéristiques s'appliquent également à la gestion des programmes de subventions et de contributions exécutés par des tiers dans le cadre des nouveaux modes de prestation des services. Dans ces cas, le cadre peut aussi être utilisé par les tiers eux-mêmes.

1.3 La pierre angulaire – la gestion financière

Tous les gestionnaires de l'État se voient confier des ressources publiques pour l'exécution de programmes et la prestation de services. Il leur incombe de gérer ces ressources avec prudence et probité et avec le souci de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacé, et ils doivent rendre des comptes à cet égard.

La gestion financière constitue une partie importante de l'exécution des programmes de subventions et de contributions et de l'administration des ressources octroyées aux gestionnaires des programmes.

La gestion financière comprend trois éléments essentiels :

- **Gestion et maîtrise des risques.** Il est essentiel qu'une organisation définisse les risques auxquels elle fait face (tout ce qui pourrait nuire à sa capacité d'atteindre ses objectifs établis) et qu'elle élabore un cadre de gestion et de maîtrise de ces risques. Un milieu propice à l'atteinte des objectifs et à l'application des valeurs et du code de déontologie de l'organisation constitue une partie essentielle de la gestion et de la maîtrise des risques.
- **Information.** Il est essentiel qu'une organisation établisse des procédures afin de gérer ses données et d'en protéger l'intégrité et de produire le genre d'information dont ont besoin les gestionnaires pour exercer leurs activités et rendre compte de leurs responsabilités. L'organisation doit également présenter ces renseignements lorsqu'ils sont nécessaires. Cet élément comprend la gestion des systèmes d'information et de l'information financières et non financières (opérations et programmes) sur le rendement.
- **Gestion des ressources.** Ce volet de la gestion financière porte sur la gestion et l'orientation économiques et efficaces des ressources de l'organisation en vue d'atteindre les objectifs généraux. Il comprend la planification stratégique, l'analyse et le soutien des décisions.

1.4 Gestion des risques

Une définition courante du risque est l'éventualité qu'un événement pouvant causer la perte d'un objet ou tout autre dommage se produise. Toute mesure de l'État fait courir un risque. L'administration publique responsable ne signifie pas l'élimination complète des risques; il est probablement impossible d'y arriver à un coût abordable. Il faut simplement gérer les risques – décider des genres et des niveaux de risque acceptables par rapport aux résultats escomptés des programmes et ensuite gérer les activités en conséquence. Les risques sont toujours présents; pour les gérer, il faut en prendre conscience, les accepter et les maîtriser, éviter dans la mesure du possible certains genres de risques et diversifier et partager les risques lorsqu'il est pratique de le faire.

À notre avis, une approche éclairée des risques est la différence entre la gestion des risques et la gestion *risquée* ou entre la prise de risques et la témérité. Le cadre de contrôle parlementaire de l'utilisation des fonds publics prévoit la prise judicieuse de risques à condition que les risques soient définis et gérés, et non simplement passés sous silence. Il ne faudrait ménager aucun effort raisonnable pour définir, communiquer et gérer les risques afin de réduire au minimum l'incertitude et de maximiser les possibilités.

Un examen de la littérature laisse supposer que la gestion des risques comprend généralement les étapes suivantes : clarifier les objectifs, déterminer les risques, évaluer les risques, traiter les risques, surveiller et examiner. Les idées présentées dans le présent document ont trait à la deuxième étape, soit la détermination des risques. Autrement dit, nous n'avons pas traité en entier le sujet de la gestion des risques en ce qui concerne les programmes de subventions et de contributions, mais nous avons plutôt cherché à fournir aux gestionnaires un outil pour faciliter l'une des étapes.

1.5 Approche de la détermination des risques fondée sur les caractéristiques

L'idée d'avoir des « caractéristiques » résulte de la question suivante : « comment déterminer si un programme de subventions ou de contributions est bien géré? ». Quelles qualités ou caractéristiques seraient évidentes si cela était? Les dix caractéristiques énumérées plus loin visent à répondre à ces questions. Toutefois, les caractéristiques ne sont pas une recette à suivre; elles représentent plutôt des idéals de rendement vers lesquels les efforts de gestion doivent tendre.

Les caractéristiques de programmes de subventions et de contributions bien gérés se distinguent des politiques de l'État ainsi que des conditions de tout programme particulier. Elles peuvent servir de critères de rendement pour l'évaluation de la qualité de la gestion, mais les gestionnaires peuvent aussi

s'en servir pour réfléchir aux risques liés à la conception et à la gestion de ces genres de programmes. Le présent document porte sur cette dernière utilisation. Un exemple de la première utilisation de la méthode des caractéristiques figure au chapitre 22 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1999 intitulé *Les caractéristiques des organismes de recherche bien gérés*.

À titre d'outil pour la détermination (et ensuite l'évaluation) des risques, les caractéristiques portent sur les aspects essentiels de la conception et de l'exécution des programmes. Nous nous en servons ici pour regrouper les questions connexes visant à aider le lecteur à saisir les failles éventuelles d'un programme, les probabilités que cela arrive et leur gravité éventuelle – en d'autres termes, définir et évaluer les risques avant de prendre des mesures de gestion. Il appartient, bien entendu, aux gestionnaires de soupeser les risques par rapport aux résultats escomptés et de décider des mesures à prendre.

Le présent cadre a aussi pour objet de contribuer à l'innovation en matière d'exécution des programmes. Afin d'innover, il faut prendre des risques, ce qui exige une approche éclairée de la gestion des pertes et des gains éventuels. À notre avis, le cadre offre cette approche, car il aide les gestionnaires à évaluer les risques lorsqu'ils tentent de faire les choses différemment et, espérons-le, de meilleure manière.

Caractéristiques d'un programme de subventions ou de contributions bien géré

1. Le choix du mécanisme de financement — subvention ou contribution — respecte le principe de la reddition de comptes au Parlement et assure un juste équilibre entre la rentabilité, la gestion des risques et le traitement raisonnable des bénéficiaires du programme.
2. La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires et ce à quoi il servira.
3. Les agents de programme comprennent qui a droit à un financement, quels projets y sont admissibles, à quelles conditions le financement peut être assuré, à quelles fins il servira et quel en sera le montant.
4. Les éventuels requérants sont au courant du programme.
5. Les projets admissibles représentent une optimisation des ressources tant pour le requérant que pour le programme.
6. Plus de requérants prometteurs ont droit à une aide et le montant de cette dernière se situe à un niveau approprié.
7. Les fonds sont utilisés aux fins prévues.
8. Les problèmes liés au rendement du projet et du programme sont réglés rapidement.
9. Les rapports de la direction prouvent que cette dernière a une bonne connaissance

du rendement du programme.

10. Les sommes dues à l'État sont recouvrées.

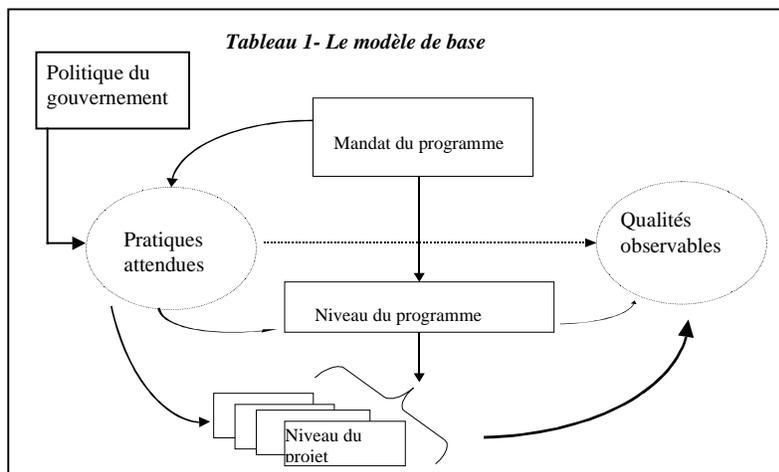
Source : Chapitre 27, *Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien*, Rapport du vérificateur général du Canada, 1998.

2. Le modèle de base

2.1 Le modèle

Le modèle vise à déterminer les qualités ou les caractéristiques susceptibles d'être observées dans un programme de subventions et de contributions très bien géré.

Le modèle de base compte six éléments (voir la figure 1). Ces éléments commencent par le mandat et la mission de l'entité responsable du programme. Les processus précis visant à appuyer le programme sont enracinés dans un ensemble de *pratiques* attendues, qui visent à terme la reddition de comptes. Les *pratiques*, tirées de la politique du gouvernement et des doctrines reconnues de l'administration publique, portent sur les objectifs, les conditions, la diffusion de l'information, l'examen et l'approbation, la surveillance, l'information de gestion et, enfin, l'examen et l'évaluation des programmes. Ces pratiques représentent l'infrastructure minimale qu'exigent, par exemple, les lois habilitantes, la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la politique du Conseil du Trésor (CT) ainsi que les conditions approuvées par le CT pour le programme. À partir des pratiques, un certain nombre d'observations directes ou de *caractéristiques* sont élaborées, et celles-ci doivent être présentes dans tout programme de subventions ou de contributions bien géré.



Dans ce modèle, une *pratique* précise est clairement observable dans plus d'une *caractéristique*. Le *tableau 1 – Matrice des pratiques et des caractéristiques* montre quelles pratiques sont évaluées pour chaque qualité.

Tableau 1 – Matrice des pratiques et des qualités

Cycle de vie du programme

<i>Pratiques</i>	Objectifs	Conditions	Diffusion de l'information	Évaluation et approbation des projets	Surveillance	Information de gestion	Examen et évaluation
<i>Caractéristiques</i>							
Le choix du mécanisme de financement — subvention ou contribution — respecte le principe de la reddition de comptes au Parlement et assure un juste équilibre entre la rentabilité, la gestion des risques et le traitement raisonnable des bénéficiaires du programme.	✓	✓					
La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires et ce à quoi il servira.	✓	✓					
Les agents de programme comprennent qui a droit à un financement, quels projets y sont admissibles, à quelles conditions le financement peut être assuré, à quelles fins il servira et quel en sera le montant.	✓	✓		✓	✓	✓	
Les éventuels requérants sont au courant du programme.			✓				✓
Les projets admissibles représentent une optimisation des ressources tant pour le requérant que pour le programme.	✓	✓		✓	✓		
Plus de requérants prometteurs ont droit à une aide et le montant de cette dernière se situe à un niveau approprié.		✓	✓	✓	✓		
Les fonds sont utilisés aux fins prévues.				✓	✓	✓	✓
Les problèmes liés au rendement du projet et du programme sont réglés rapidement.				✓	✓	✓	✓
Les rapports de la direction prouvent que cette dernière a une bonne connaissance du rendement du programme.					✓	✓	✓
Les sommes dues à l'État sont recouvrées.		✓		✓	✓	✓	✓

2.2 Mode d'utilisation

Les caractéristiques ne sont pas nécessairement la « meilleure façon » d'envisager les programmes de subventions ou de contributions. Ces caractéristiques sont ce que, à notre avis, une personne raisonnable pourrait attendre de la conception et de l'exécution d'un programme d'octroi de fonds publics si tout allait aussi bien que possible. En d'autres termes, nous mettons l'accent sur les signes d'une excellente gestion plutôt que sur la seule présence de pratiques courantes ou même de « meilleures » pratiques.

Pour chaque caractéristique, nous posons un certain nombre de questions précises aux gestionnaires afin de les aider à prendre en considération les risques auxquels ils font face. La bonne réponse est habituellement évidente. Si un gestionnaire ne peut pas répondre à la question, ou s'il ou elle donne la « mauvaise » réponse, il est alors possible que ce soit un secteur à risque. Il appartient aux gestionnaires de déterminer l'importance des risques et ce qu'il faut faire. Une échelle de cinq points pourrait être utile pour évaluer les

risques – par exemple très faibles, faibles (surveillance nécessaire), moyens (attention nécessaire), inacceptables (correctifs nécessaires) et élevés (mesures essentielles) — et pour établir les mesures à prendre en priorité. Il incombe aux gestionnaires de décider des mesures à prendre pour gérer les risques. Ils doivent décider si les avantages compensent les coûts associés à la réduction des risques.

Notre modèle ne porte pas directement sur les questions de gestion organisationnelle ou de ressources humaines. Nous mettons l'accent uniquement sur la gestion de l'exécution des programmes de subventions et de contributions. Le modèle doit néanmoins être envisagé dans son contexte – c'est-à-dire qu'il est entièrement intégré aux systèmes et aux pratiques de gestion organisationnelle. Nous encourageons les gestionnaires à ajouter des caractéristiques touchant d'autres questions qui les intéressent. Le chapitre 22 *Les caractéristiques des organismes de recherche bien gérés du Rapport du vérificateur général du Canada* de 1999 donne un exemple d'un ensemble complet de caractéristiques concernant la gestion du travail, le leadership, la gestion axée sur les personnes et le rendement organisationnel.

3. Les caractéristiques

3.1 Le mécanisme de financement – Faire des choix

Le choix du mécanisme de financement — subvention ou contribution — respecte le principe de la reddition de comptes au Parlement et assure un juste équilibre entre la rentabilité, la gestion des risques et le traitement raisonnable des bénéficiaires du programme.

Le choix entre un programme de subventions ou de contributions pour atteindre des objectifs en matière de politique est effectué au moment de la conception du programme. Ce choix devrait tenir compte à la fois des principales caractéristiques des mécanismes de financement et de l'équilibre à établir entre le degré de souplesse exigé par les gestionnaires du programme et les bénéficiaires éventuels, de la tolérance de la direction aux risques, du niveau de surveillance envisagé, du coût d'administration du programme et de la nécessité d'une vérification. Plus il est nécessaire d'assurer un contrôle, une surveillance et un suivi pour que les bénéficiaires atteignent les objectifs du programme, plus il convient de recourir à des contributions plutôt qu'à des subventions.

Selon la politique gouvernementale, à quelques exceptions près, toutes les contributions à des entreprises sont remboursables. Le choix d'une contribution ou d'une contribution remboursable dépend des objectifs du soutien et de la question de savoir si la contribution accroît la capacité de l'entreprise de générer des profits ou d'augmenter sa valeur. Dans le cas des

entreprises à risques élevés ou des projets de nature très spéculative, l'État s'attend à recevoir une part équitable du rendement financier. Il faut tenir compte de la politique du Conseil du Trésor sur les contributions remboursables au moment de l'établissement des modalités de remboursement.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Quel est l'objet essentiel du programme – en d'autres termes, pourquoi un tel programme?
- Dans quelle mesure le mécanisme de financement s'appuie-t-il sur les pouvoirs du ministère?
- Les exigences de la politique gouvernementale (par exemple, les politiques du CT sur les subventions et contributions) ont-elles été satisfaites pour l'établissement des paramètres du programme?
- Comment, et selon quelle fréquence, le choix du mécanisme de financement sera-t-il réévalué pour déterminer s'il convient toujours selon l'évolution du programme (modification de l'admissibilité, modification des mécanismes nécessitant de nouvelles conditions)?
- Les risques et les possibilités ont-ils été pris en considération au moment du choix du mécanisme? Avez-vous tenu compte :
 - du contexte (social, économique, etc.) dans lequel les résultats escomptés sont visés;
 - des mesures qui ont donné des résultats et des mesures qui n'ont pas donné de résultats par le passé, et pourquoi;
 - des difficultés futures éventuelles.
- Pourquoi recourir à des subventions plutôt qu'à des contributions ou vice versa? Si l'on a recours à des contributions, pourquoi devraient-elles être non remboursables ou remboursables sous condition?
- L'analyse expliquant les choix de conception du programme est-elle suffisamment étayée par des documents?

3.2 Attentes non ambiguës en matière de rendement

La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires et ce à quoi il servira.

Le personnel du programme à tous les niveaux doit comprendre les objectifs du programme et comment les fonds octroyés aux bénéficiaires contribueront à l'atteinte de ces objectifs. Les objectifs indiquent les résultats escomptés du programme à la lumière du mandat et des objectifs stratégiques du ministère ou de l'organisme. Comme les objectifs du programme sont habituellement des énoncés généraux, ils doivent être reformulés sous forme de résultats escomptés pour appuyer correctement les étapes suivantes de la gestion du programme (élaboration de critères d'évaluation, processus de sélection, ententes, surveillance, rapports). Une façon d'énoncer les résultats escomptés

consiste à répondre à la question suivante le plus précisément possible : « Que devrait-il arriver, selon nous, aux bénéficiaires en raison du financement? »

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Que devrait-il arriver aux bénéficiaires en raison des fonds que vous octroyez? Et que se produit-il par la suite?
- Comment les décisions en matière de financement d'un bénéficiaire contribuent-elles directement aux résultats escomptés et aux objectifs du programme? Cette explication est-elle la même que pour le point précédent? Dans la négative, pourquoi pas?
- À quoi ressemblerait une subvention ou une contribution « satisfaisante », « modèle » ou « idéale »?
- Comment sauriez-vous si un projet financé a contribué aux résultats escomptés du programme?
- Quand et comment sauriez-vous si les résultats escomptés et les objectifs du programme sont atteints?

3.3 Critères précis d'admissibilité et d'évaluation

Les agents de programme comprennent qui a droit à un financement, quels projets y sont admissibles, à quelles conditions le financement peut être assuré, à quelles fins il servira et quel en sera le montant.

Il incombe au personnel des programmes de s'assurer que ceux-ci sont exécutés selon la procédure établie. À cette fin, les gestionnaires des programmes s'assurent que les critères d'admissibilité, les conditions du soutien et l'échelle de l'aide figurent dans la documentation sur les programmes et qu'ils sont bien compris et appliqués de façon uniforme et impartiale par le personnel des programmes, y compris le personnel des bureaux régionaux. Des critères d'admissibilité énoncés clairement contribuent à faire en sorte que les paiements ne soient versés qu'aux bénéficiaires admissibles pour les dépenses admissibles. Avec des critères d'évaluation clairs liés aux objectifs des programmes, le personnel pourra évaluer si les fonds ont permis d'atteindre efficacement ces objectifs. Les résultats escomptés sont énoncés dans la demande (de subvention) ou dans l'entente (de contribution) et sont conformes aux objectifs des programmes.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Qui ou quel aspect n'est pas clairement admissible au financement?
- Le personnel des programmes comprend-il bien les critères d'admissibilité et d'évaluation?
- Comment les précédents et les exceptions sont-ils traités dans le programme? Sont-ils entièrement appuyés par des documents?
- Qui a le pouvoir de décider de l'admissibilité et qui examine cette décision?

- Comment les critères d'évaluation appuient-ils les objectifs du programme?
- En quoi les critères d'évaluation touchent-ils directement les résultats escomptés du programme?
- Les directives actuelles à l'intention des agents sont-elles assez exhaustives et complètes?

3.4 Faire connaître le programme

Les éventuels requérants sont au courant du programme.

Un élément essentiel d'un programme couronné de succès est un niveau élevé d'intérêt chez les requérants éventuels. Encourager le plus de requérants admissibles possible à présenter une demande aide à assurer l'équité du programme et à consacrer les fonds disponibles aux projets les plus prometteurs. Cela signifie utiliser des moyens de communication, et même de promotion, appropriés et efficaces, qu'il s'agisse des techniques modernes ou des moyens classiques, pour sensibiliser davantage les groupes cibles. Le matériel de promotion indique l'objet du programme, les diverses formes d'aide disponibles, les conditions du soutien, l'ampleur de l'aide et les critères d'admissibilité et d'évaluation. Il contient également des renseignements sur le processus d'approbation, y compris tout processus d'appel, les exigences en matière d'entente et de surveillance et la façon de présenter une demande.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- La stratégie de promotion (sur papier, électronique, séance d'information pratique) tient-elle compte de l'évolution des besoins de la population cible? Facilité de compréhension (langage clair) et importance de la pénétration du marché (portée du programme)?
- Les requérants éventuels ont-ils accès aux ressources du programme en matière d'information – par exemple, publications sur le programme, sites Web et(ou) service d'assistance?

3.5 Diligence raisonnable - Est-ce logique?

Les projets admissibles représentent une optimisation des ressources tant pour le requérant que pour le programme.

La réponse à la question « est-ce logique? » revêt deux dimensions. En premier lieu, un projet doit représenter une optimisation des ressources pour le requérant. En d'autres termes, il doit être logique que le requérant veuille faire ce qu'il a proposé. Nous parlons alors d'une « analyse de rentabilité », expression qui à notre avis s'applique aussi bien à un cadre économique qu'à un cadre social. En deuxième lieu, le projet doit aussi représenter une

optimisation des ressources pour l'État. Un projet « logique » est un projet qui correspond sans ambiguïté aux objectifs du programme et qui satisfait aux critères d'admissibilité et d'évaluation.

L'analyse de rentabilité

L'analyse de rentabilité montre pourquoi le requérant veut mener à bien le projet et que celui-ci peut y parvenir.

En ce qui concerne l'analyse de rentabilité, pouvez-vous répondre, pour chaque demande, aux questions suivantes?

- Comment le requérant a-t-il démontré l'importance du besoin ou de l'occasion, y compris :
 - une indication de l'incidence de l'occasion manquée;
 - le fait qu'on ne réponde pas au besoin ou qu'on ne saisisse pas l'occasion ailleurs;
 - des plans d'action de rechange;
 - la façon dont les résultats du projet (nouvelles connaissances, utilisation des connaissances dans un nouveau contexte, nouveau produit ou processus, création d'emplois, etc.) répondront au besoin ou permettront de saisir l'occasion;
 - l'importance et l'urgence de répondre au besoin ou de saisir l'occasion.
- Les avantages et le rendement de l'investissement estimés ont-ils été démontrés? Le marché potentiel et la valeur de la propriété intellectuelle qui en résulte ont-ils été abordés?
- Le fait de répondre au besoin ou de saisir l'occasion permet-il d'atteindre les propres objectifs de l'organisation?
- Les risques associés au projet ont-ils été évalués rigoureusement et des mesures appropriées pour contrer ces risques ont-elles été prévues?
- Le requérant a-t-il démontré qu'il avait les connaissances et la capacité technique d'entreprendre le projet (par exemple, R-D et capacité de production)?
- Le requérant a-t-il démontré qu'il a les structures de soutien nécessaires pour mener à bien le projet (sur les plans du marketing, de la gestion, financier et technique)?
- Le requérant est-il la personne toute désignée pour mener le projet à terme?
- Est-il logique d'essayer même si le projet échoue?

L'analyse par rapport au programme

L'analyse par rapport au programme montre pourquoi l'État devrait investir dans le projet. Un projet peut être bien inspiré aux yeux du requérant sans nécessairement justifier la participation de l'État.

En ce qui concerne l'analyse par rapport au programme, pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Le projet satisfait-il aux critères d'admissibilité et aux critères d'évaluation du programme et prouve-t-il que le Canada peut en retirer des avantages (sociaux et (ou) économiques)?
- Le financement de l'État est-il justifié et existe-t-il des preuves documentaires à cet effet, compte tenu de ce qui suit :
 - preuve que le projet ne pourrait pas être entrepris, ou ne pourrait pas être entrepris de la façon souhaitée, sans le financement de l'État;
 - le financement est nécessaire pour accélérer le projet ou existe-t-il une autre justification conforme aux objectifs du programme;
 - le but du projet par rapport aux objectifs du programme.
- Quelles autres sources de financement sont divulguées et(ou) utilisées par le projet et dans quelle mesure la possibilité du « cumul de l'aide » a-t-elle été prise en considération? La conformité à la politique gouvernementale sur le cumul de l'aide a-t-elle été vérifiée?
- Les estimations dans le cadre de la planification du projet – calendrier et budgets – sont-elles réalistes? (Comment le savez-vous?)
- L'effet de levier est-il obligatoire (importance de l'appui financier et(ou) non financier du requérant) et est-il appuyé et corroboré par des documents?
- Dans le cas d'une contribution à une entreprise, existe-t-il un lien direct entre les bénéfices escomptés et la valeur accrue pour l'entreprise par suite de la contribution? Dans l'affirmative, une contribution remboursable est-elle utilisée pour récupérer l'investissement total de l'État? Si l'appui financier s'applique à des entreprises à risques élevés ou à des projets de nature très spéculative, l'État partage-t-il les avantages financiers dans une proportion correspondant à sa part des risques financiers?
- Si le bénéficiaire a déjà reçu une contribution remboursable, le remboursement de cette contribution est-il à jour?
- Une évaluation environnementale est-elle nécessaire? En a-t-on effectué une?

3.6 Choisir les bons projets

Plus de requérants prometteurs ont droit à une aide et le montant de cette dernière se situe à un niveau approprié.

Étant donné les limites pratiques, les agents de programme essaient d'appuyer les requérants les plus prometteurs parmi ceux qui sont admissibles et qui répondent aux critères d'évaluation. Encourager le plus de requérants admissibles possible aide à consacrer les fonds disponibles aux projets les plus prometteurs.

Dans certains cas, la « création de lots » peut convenir davantage. Le fait d'examiner des lots de demandes au lieu de faire appel à la méthode du « premier arrivé, premier servi » permet d'établir des comparaisons et de réduire le risque de manquer de fonds avant même de recevoir ou d'examiner les demandes plus prometteuses. Il peut cependant être nécessaire de donner rapidement une réponse, et il se peut que la création de lots ne soit pas toujours possible. Quelle que soit la méthode utilisée, il est essentiel d'utiliser une évaluation uniforme pour assurer l'impartialité et l'équité. Il doit y avoir des lignes directrices pour le classement des projets.

Si le personnel du programme comprend ses responsabilités et les tâches qui lui sont attribuées, le risque que la procédure établie, l'impartialité et l'équité posent des problèmes est réduit. Les lignes directrices doivent aider le personnel à appliquer de manière uniforme les modalités et les conditions du programme et les critères d'évaluation. Dans le cas des propositions importantes ou complexes, il faudrait consulter le personnel spécialisé ou des experts de l'extérieur, surtout en ce qui concerne l'évaluation des besoins financiers du requérant (analyse des prévisions des recettes et des dépenses et examen des répercussions des variations sur les diverses prévisions relatives à un projet).

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Les fonds sont-ils disponibles au titre du crédit (article 32 - certification)?
- La possibilité de financer les meilleurs projets est-elle optimisée (par exemple, l'examen de chaque demande par rapport à la création de lots)?
- Y a-t-il séparation appropriée des fonctions entre ceux qui examinent et approuvent les demandes et ceux qui approuvent les paiements?
- Comment les conflits d'intérêts sont-ils résolus? Les examinateurs sont-ils assujettis à des lignes directrices sur les conflits d'intérêts et, dans l'affirmative, sont-elles appliquées et surveillées?
- La direction accorde-t-elle de toute évidence de la valeur à l'uniformité et à l'impartialité et, dans l'affirmative, de quelle façon? Y a-t-il un comité d'examen des projets et(ou) une liste de contrôle ou un formulaire d'évaluation type pour assurer l'uniformité de l'examen?
- Les critères de sélection des projets permettent-ils de faire en sorte que seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent des fonds?
- Les procédures d'évaluation permettent-elles de s'assurer que les demandes retenues correspondent aux objectifs énoncés du programme?
- Les agents envisagent-ils la possibilité que des projets puissent être entrepris sans l'aide de l'État? Les requérants sont-ils tenus de divulguer les autres sources d'aide et, en cas de non-divulgaration, comment la question est-elle réglée?
- Qui prend la décision finale et qui révisé celle-ci? Qui a le pouvoir d'annuler une décision et pour quels motifs?

- La justification de chaque décision concernant l'octroi de fonds est-elle rédigée complètement et succinctement pour qu'il soit possible de procéder à la supervision et à l'examen (en considérant aussi bien l'analyse de rentabilité que l'analyse par rapport au programme)?

3.7 Respecter les modalités de paiement

Les fonds sont utilisés aux fins prévues.

L'atteinte des objectifs du programme est tributaire des fonds utilisés aux fins convenues pour la réalisation de projets. Une surveillance efficace fournit l'assurance que l'on satisfait à toutes les exigences à l'égard d'une subvention ou d'une contribution et elle permet d'améliorer l'ensemble du programme. Un examen régulier des réalisations et des progrès accomplis au moyen des subventions et des contributions réduit le risque. La fréquence de l'examen varie en fonction de la taille du paiement, de la nature des risques et de leur priorité, de la sensibilité de la subvention ou de la contribution, du degré d'incertitude ou du jugement subjectif dans l'évaluation originale, du genre de paiement (subvention, contribution, contribution remboursable) et du type de projet.

Dans le cas des **subventions**, qui sont des transferts de fonds inconditionnels, les critères d'admissibilité du programme, les renseignements exigés dans les demandes et le processus d'examen fournissent à la direction l'assurance nécessaire que les fonds affectés au projet serviront à des fins correspondant aux objectifs du programme. Les subventions importantes sont habituellement versées par paiements échelonnés après la vérification de l'admissibilité continue du bénéficiaire. Des rapports périodiques sur les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs avant le versement des paiements échelonnés sont une façon de s'assurer que les fonds continuent de servir aux fins prévues.

Dans le cas des **contributions**, qui sont des transferts de fonds conditionnels à des fins précises, une entente officielle est signée par les agents de l'organisme de financement et par le bénéficiaire. Elle prévoit l'objet et l'objectif immédiat de la contribution. Un énoncé de l'objectif qui est efficace est axé sur les résultats et lié aux objectifs du programme. Les parties à l'entente comprennent clairement les résultats à obtenir, et non uniquement les extrants, avant le début de l'octroi des fonds. Le versement des fonds dépend du rendement, et les ententes font l'objet d'une vérification visant à déterminer si toutes les conditions, financières et non financières, ont été respectées.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

Dans le cas des programmes de subventions

- Les lettres d'offre sont-elles adéquates, compte tenu des attentes en matière de surveillance, des rapports d'étape avant le versement des paiements échelonnés et des rapports sur les réalisations réelles avant l'examen de toute nouvelle subvention?
- De quelle façon l'admissibilité du bénéficiaire est-elle contrôlée au fil du temps? Les rapports d'étape sont-ils examinés?
- Si des changements se produisent, quelles sont les procédures suivies pour déterminer s'il faut continuer de verser les fonds?
- Comment les rapports d'étape périodiques sont-ils évalués par rapport aux objectifs du projet original et, en cas d'écart, quel est le processus suivi pour déterminer s'il faut verser le paiement échelonné suivant?
- Les subventions sont-elles versées aux bénéficiaires avant qu'ils en aient besoin?
- Le nombre de versements échelonnés est-il conforme à la Politique du CT sur les paiements de transfert (section 7.1)?
- En cas de versements échelonnés multiples, comment les agents du programme vérifient-ils si le bénéficiaire est toujours admissible?
- Les contrôles financiers appropriés sont-ils conçus et mis en œuvre pour faire en sorte que les paiements soient assujettis à un contrôle des engagements, à une vérification des comptes et aux autres exigences en vertu des articles 32, 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)? (Voir la Politique du CT sur les paiements de transfert, section 7.)
- S'il y a lieu, y a-t-il un registre complet et succinct des activités de surveillance de chaque projet?

Dans le cas des programmes de contributions

- Les parties signent-elles une entente officielle qui répond aux obligations redditionnelles concernant, entre autres :
 - l'énoncé de l'objectif axé sur les résultats auquel la surveillance peut s'appliquer;
 - une compréhension claire, par les parties, des résultats exigés ou des résultats escomptés avant le début du versement des fonds;
 - des dispositions sur la surveillance qui sont fondées sur une évaluation des risques (y compris l'utilisation de rapports d'étape, des visites de contrôle périodiques ou au moment opportun);
 - les conditions à respecter pour recevoir le paiement.
- Les mécanismes de reddition de comptes portent-ils sur les résultats de l'activité plutôt que sur l'activité elle-même?

- Quel est le cycle ou l'exigence de vérification et comment s'y conforme-t-on?
- Qu'est-ce qui empêche d'effectuer les paiements avant que le bénéficiaire en ait besoin? (Pour les cas particuliers, voir la Politique du CT sur les paiements de transfert, section 7.6)
- Les contributions sont-elles normalement versées à titre de remboursement des coûts ou des dépenses engagés par un bénéficiaire (voir la Politique du CT sur les paiements de transfert, section 7.6)
- Les contrôles financiers appropriés sont-ils conçus et mis en œuvre pour faire en sorte que les paiements soient assujettis à un contrôle des engagements, à une vérification des comptes et aux autres exigences en vertu des articles 32, 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)? (Voir la Politique du CT sur les paiements de transfert, section 7.)
- En particulier, en ce qui concerne l'article 34, comment les agents du programme s'assurent-ils que les modalités de l'entente de contribution ont été respectées?
- Y a-t-il un registre complet et succinct des activités de surveillance de chaque projet?

3.8 Rendement optimal du programme et du projet

Les problèmes liés au rendement du projet et du programme sont réglés rapidement.

La surveillance du rendement sert à évaluer dans quelle mesure les résultats escomptés sont obtenus de façon continue. Pour surveiller le rendement du programme, la direction établit des mesures quantitatives et qualitatives pertinentes de rendement du projet, puis du programme, et elle reçoit régulièrement des rapports.

Les mesures de rendement du programme définissent les nouveaux problèmes qui se posent et permettent à la direction d'apporter des correctifs. Une saine gestion consiste donc à allier de bons renseignements avec des mesures appropriées. Il peut être difficile de déterminer l'étendue appropriée et le moment de la surveillance, en particulier dans le cas des petits programmes dont les ressources sont limitées et des programmes qui financent un grand nombre de subventions ou de contributions dont la valeur est relativement faible. Une détermination et une analyse efficaces des risques peuvent aider à définir l'étendue, le moment et la fréquence de la surveillance dans ces cas. Un examen régulier du programme aide à faire en sorte que des ressources suffisantes continuent d'être disponibles en fonction de la taille, du risque perçu et de la sensibilité des subventions ou contributions accordées.

En ce qui concerne le projet, un risque important est la possibilité de changement du statut ou de la compétence du bénéficiaire qui pourrait nuire à sa capacité de mener à terme le projet. Les modalités des ententes de financement devraient prévoir que la surveillance attire suffisamment l'attention sur les circonstances qui pourraient indiquer un échec. Dans le cas des subventions, les lettres d'offre peuvent prévoir la présentation de rapports semblables par les bénéficiaires.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Qu'est-ce qui peut réellement mal tourner en ce qui concerne le projet?
- Les gestionnaires le sauraient-ils, et le sauraient-ils assez tôt, pour apporter des correctifs?
- Ces risques peuvent-ils être assez fréquents pour influencer sur le rendement du programme?
- Comment faites-vous pour savoir si la surveillance du rendement du projet est fiable?
- La fréquence et l'étendue de la vérification visant à déterminer si le projet est conforme aux ententes sont-elles suffisantes pour fournir une information utile sur le rendement continu du programme?
- Prend-on rapidement des mesures pour résoudre les problèmes relevés par les vérifications de la conformité?
- Le rendement s'appuie-t-il sur des documents complets et succincts pour chaque projet au fil du temps?

3.9 Rapports de qualité sur le rendement

Les rapports de la direction prouvent que cette dernière a une bonne connaissance du rendement du programme.

Les systèmes d'information de gestion devraient fournir l'information pertinente, fiable et valide dont a besoin la direction pour évaluer régulièrement l'efficacité du programme (les résultats correspondent-ils aux objectifs énoncés?) et l'efficience des activités.

Des renseignements devraient être disponibles sur les résultats relatifs aux facteurs critiques de succès ainsi que sur les intrants et les extrants. Les mesures des intrants portent généralement sur les questions d'économie et d'efficience (par exemple, l'encaisse et les ressources consommées par les activités du programme, le coût de traitement d'une demande, le nombre de demandes traitées, le nombre d'erreurs de traitement, le nombre d'appels et les frais d'administration).

Les mesures des extrants indiquent généralement la mesure dans laquelle les objectifs opérationnels du programme ont été atteints ou les étapes ont été franchies (nombre de projets terminés, nombre de requérants, enveloppes

budgétaires proposées, dépenses et engagements courants, nombre de demandes approuvées et rejetées par catégorie de groupes cibles, raisons du rejet, caractéristiques des bénéficiaires). Les mesures des extrants évaluent la mesure dans laquelle le programme atteint les résultats escomptés.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Comment, et dans quelle mesure, l'information sur le rendement est liée directement aux stratégies et aux objectifs énoncés, compte tenu de ce qui suit?
 - les mesures de rendement portent sur un nombre pratique d'indicateurs clés de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité qui permettent de porter un jugement éclairé sur l'obtention des résultats;
 - les mesures de rendement sont quantitatives et qualitatives; il y a un équilibre entre l'utilisation des intrants et l'obtention des extrants et des résultats;
 - les mesures et l'analyse de la variance connexe, s'il y a lieu, contiennent une explication et des comparaisons ou fournissent assez d'information à ce sujet (y compris la cible, des points de référence et des ratios et des tendances au fil du temps) et la direction s'en sert.
- Les leçons tirées de la surveillance du rendement sont-elles incorporées dans les révisions de la conception du programme?
- L'étendue et la fréquence des vérifications, des examens et des évaluations sont-elles suffisantes pour fournir une information utile sur le rendement du programme?
- Le rendement du programme est-il bien décrit dans les rapports au Parlement?

Pour de plus amples renseignements sur les rapports de qualité sur le rendement, voir « L'examen par les comités parlementaires des nouveaux documents du Budget des dépenses » – section 4.

(http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/est_f.html)

3.10 Remboursement des sommes dues à l'État

Les sommes dues à l'État sont recouvrées rapidement.

En général, lorsque l'objectif consiste à investir dans le développement économique, toutes les contributions aux entreprises commerciales sont remboursables, sauf dans le cas de celles qui sont expressément exemptées. S'il y a un lien direct entre les bénéfices gagnés et la valeur accrue de l'entreprise par suite du paiement, le placement devrait être remboursé à l'État selon sa politique sur les contributions remboursables. En outre, lorsque l'État accorde un appui financier aux entreprises à risque élevé ou aux projets de nature très spéculative, il devrait partager les avantages dans une proportion

correspondant à sa part des risques. Il faudrait appliquer la politique du Conseil du Trésor sur les contributions remboursables.

Il existe d'autres cas, non limitatifs, de sommes dues à l'État, par exemple les sommes non dépensées d'un paiement anticipé à la fin d'un accord de contribution et le montant de tout débours non admis, les sommes reçues sous fausse déclaration ou reçues par une personne non admissible.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Les contributions remboursables sont-elles définies comme telles et sont-elles enregistrées dans le système financier?
- Comment les risques financiers que courent le ministère et l'entreprise sont-ils déterminés?
- Les calendriers de remboursement sont-ils prévus dans l'entente de contribution?
- Comment obtient-on l'assurance que les risques et les avantages financiers sont partagés équitablement?
- Les ententes de financement prévoient-elle le remboursement complet et le partage des bénéfices et des redevances, le cas échéant?
- Comment les dispositions concernant le remboursement tiennent-elles compte de la nature très risquée de la contribution (et dans le cas des programmes qui recouvrent une partie de leurs coûts, du fait que les projets du programme qui remportent un succès réel doivent payer pour les projets non rentables)?
- Toutes les contributions précédentes, le cas échéant, ont-elles été remboursées?
- Si des sommes dues sont en souffrance, des intérêts sont-ils exigés?
- Si des sommes dues à l'État ont été relevées, ont-elles été recouvrées rapidement?