

GUIDE

DE VÉRIFICATION DES CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES

PARTIE I

POLITIQUE

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Avant-Propos	i
Remerciements	iii
Chapitre 1	1
Introduction	1
Historique	1
Mise en application et portée	3
Chapitre 2	5
Directives et lignes directrices	5
Chapitre 3	8
Rôles, responsabilités et relations	8
Administrateurs de programmes	8
Personnel des services financiers	12
Groupes de vérification interne	13
Vérificateurs légaux	16
Bénéficiaires de fonds	17
Agents de vérification	18
Chapitre 4	21
Coordination des activités de vérification	21
Coordination entre les ministères fédéraux	21
Coordination avec les provinces	21
Ententes de collaboration réciproque	22
Ministères compétents	23
Planification des vérifications	24
Annexe "A"	27
Structure des contributions fédérales	27
Notes	29
Glossaire	31

Avant-propos

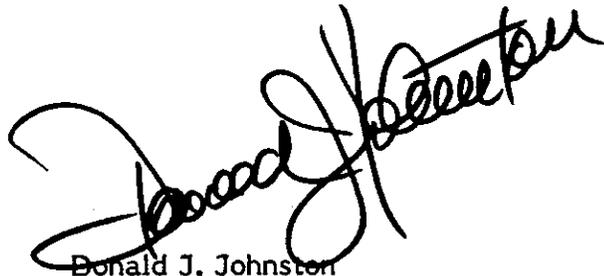
La politique énoncée dans le Guide de vérification des contributions fédérales vise à rendre plus rentables les activités de vérification et à réduire le plus possible les exigences auxquelles sont soumis les bénéficiaires de contributions. Elle a été élaborée par le Bureau du Contrôleur général du Canada (Conseil du Trésor) afin de donner suite aux demandes émanant des paliers d'administration fédéral et provinciaux concernant la nécessité de mettre un terme au chevauchement des activités de vérification et de clarifier les rôles et les responsabilités des fonctionnaires fédéraux à l'égard de la gestion des contributions fédérales.

On assiste depuis le début des années 70 à une augmentation considérable du nombre de programmes de contributions fédérales et des sommes en cause; les dépenses à ce chapitre s'élèvent à plus de 23 milliards de dollars pour l'année financière 1982-1983. La présente politique touche 50 programmes importants, par l'intermédiaire desquels des contributions fédérales se chiffrent à 12 milliards de dollars sont versées à d'autres paliers de gouvernement et au secteur privé. Les programmes recevant des contributions de plus d'une source et établis en vertu de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et de la Loi sur le financement des programmes établis, comme celui de l'assurance-maladie, et en vertu de lois spéciales, comme le programme d'assurance-chômage, ne sont pas touchés par la politique.

L'expansion des programmes de contributions fédérales nous a amenés à reconnaître qu'il était de plus en plus important d'obliger les responsables du versement des contributions à rendre compte de leurs activités. La vérification étant essentielle à la reddition de comptes, chaque ministère qui verse des contributions fédérales doit s'assurer que les activités des bénéficiaires sont bien vérifiées. La vérification des programmes pose un problème majeur: les ministères limitent souvent leurs vérifications aux dossiers du bénéficiaire et aux contrôles financiers associés à leur propres programmes, sans se soucier des contrôles de gestion connexes ou des activités se rattachant aux autres programmes fédéraux. Cette approche ne permet pas d'assurer que les intérêts du gouvernement fédéral sont bien protégés et elle a entraîné la multiplication des efforts de vérification et la perturbation inutile des opérations des bénéficiaires.

Cette nouvelle politique contribuera à accroître la rentabilité des vérifications ainsi qu'à améliorer la reddition de comptes et permettra de fournir de meilleurs renseignements aux gestionnaires de programme, au Parlement et aux contribuables canadiens. En outre, elle dénote l'existence d'une collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces, étant donné que toutes les provinces ont exprimé le désir de nous aider à rationaliser la vérification de ces importants programmes.

Le Guide de vérification des contributions fédérales touche tous les ministères et organismes du gouvernement du Canada et devrait intéresser les sociétés de la Couronne, les autres paliers de gouvernement, les agences d'experts-comptables et tous ceux qui sont concernés par la vérification des contributions fédérales.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Donald J. Johnston". The signature is written in a cursive, flowing style with large loops and is positioned above the printed name.

Donald J. Johnston

Président du Conseil du Trésor
du Canada

Septembre 1982

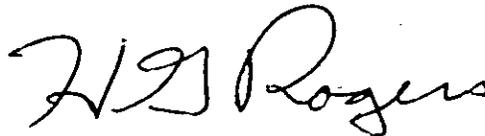
Remerciements

Le Guide de vérification des contributions fédérales est le fruit d'une collaboration étroite avec bon nombre de ministères et organismes fédéraux, de fonctionnaires des dix provinces et d'organisations professionnelles.

La version provisoire de la partie I, qui renferme les directives et les lignes directrices, a été examinée par les ministères fédéraux qui versent des contributions, par les administrations provinciales et par des organisations professionnelles. Le Guide tient compte de leurs commentaires et de leurs suggestions. La collaboration qu'ils ont apportée a été très utile et nous désirons les en remercier.

La partie II, qui propose des méthodes et des techniques de vérification qui appuient la politique, a été élaborée par le Bureau du Contrôleur général, à la suite de recherches effectuées sur place et en tenant compte de l'expérience d'autres organismes et de particuliers. Nous avons l'intention de laisser la partie II dans sa version provisoire pendant environ un an afin de faciliter son utilisation en milieu de travail et de recueillir les observations des participants. Elle sera ensuite mise à jour et publiée dans sa version définitive.

Je tiens à exprimer mes plus sincères remerciements à tous les participants, car c'est grâce à leur appui que nous pouvons vous présenter ce guide.



H.G. Rogers

Contrôleur général du Canada

Chapitre 1

INTRODUCTION

1. Historique

L'augmentation rapide des sommes en jeu et la diversité des activités relatives aux paiements fédéraux de transfert ont accru, au cours des dix dernières années, le besoin d'uniformiser les exigences administratives et de simplifier les techniques de gestion dans ce domaine. Cette tâche englobe la clarification des exigences relatives à la vérification des contributions. Les exigences actuelles concernant le contrôle des paiements de transfert se fondent sur la distinction entre deux catégories de paiements de transfert: les subventions et les contributions*.

Les subventions sont des paiements inconditionnels de transfert versés aux bénéficiaires admissibles et pour lesquels le gouvernement ne reçoit ni biens ni services, tandis que les contributions sont des paiements conditionnels de transfert dont l'utilisation peut faire l'objet d'une vérification. Bien que la subvention se distingue de la contribution par l'absence de conditions concernant l'utilisation des fonds, la distinction la plus importante entre les deux réside dans le fait que la subvention ne s'accompagne jamais d'une vérification. En conséquence, les objectifs du contrôle des paiements de transfert varient selon les conditions auxquelles le bénéficiaire doit satisfaire avant de recevoir le paiement. Tant pour les subventions que pour les contributions, les systèmes de gestion et de contrôle des ministères peuvent faire l'objet d'une vérification. Toutefois, contrairement à ce qui se produit dans le cas des subventions, les activités des bénéficiaires de la plupart des contributions sont également sujettes à vérification afin de déterminer si les bénéficiaires observent les conditions d'admissibilité au versement de ces contributions.

Selon les chiffres du Budget des dépenses de 1982-1983, vingt-neuf (29) ministères et organismes fédéraux sont responsables de la gestion de contributions s'élevant à quelque 23 milliards de dollars. Ce montant ne comprend pas les contributions versées par les sociétés de la Couronne, puisque ces dernières ne sont pas touchées par la présente politique. La vérification ne porte pas sur la totalité des bénéficiaires, étant donné qu'environ 11 de ces 23 milliards constituent des contributions

*Voir le "glossaire" pour connaître la définition des termes de ce document qui sont marqués d'un astérisque.

statutaires qui n'exigent pas la vérification des activités du bénéficiaire. Par ailleurs, le montant des subventions versées aux bénéficiaires s'élève à 17 milliards de dollars dont l'utilisation est inconditionnelle et ne nécessite pas de vérification.

Plusieurs facteurs font ressortir la nécessité d'une politique de vérification des contributions. Il y a d'abord le désir des provinces d'éviter le chevauchement des efforts en matière de vérification; ensuite, la clarification des rôles et des responsabilités en matière de vérification des contributions, demandée par certains ministères fédéraux; et, enfin, les constatations faites par le Vérificateur général du Canada au sujet des lacunes que présente le contrôle des contributions.

En conséquence, le Bureau du Contrôleur général du Canada a entrepris l'élaboration de directives et de lignes directrices en matière de vérification des contributions qui compléteront la politique concernant les contributions contenue dans le Guide d'administration financière pour les ministères et les organismes du Gouvernement du Canada.¹ Au cours de l'étape de recherche de ce projet, on a examiné les 29 ministères fédéraux qui gèrent des programmes de contributions afin d'obtenir des renseignements et de confirmer leurs activités dans ce domaine. On a rencontré les fonctionnaires des 15 ministères les plus importants parmi ces derniers afin de déterminer les secteurs qui posent des problèmes et d'obtenir leur collaboration à l'élaboration de la présente politique. De plus, on a demandé et obtenu la participation et l'appui de toutes les provinces.

Cette enquête a permis de tirer les conclusions suivantes:

- rares sont les ministères fédéraux qui possèdent une politique clairement énoncée concernant la vérification des contributions;
- il y a souvent chevauchement des efforts dans certains secteurs (les possibilités de chevauchement sont illustrées à l'annexe "A");
- les vérifications ne couvrent pas entièrement d'autres secteurs;
- il n'existe pas de directives ou de lignes directrices applicables à l'ensemble de l'administration fédérale concernant des points importants tels que:

¹Voir les "Notes"

- l'ampleur des vérifications,
- la fréquence des vérifications lorsque des contributions permanentes sont fournies à des bénéficiaires,
- la portée possible des vérifications,
- l'application de normes généralement acceptées aux vérifications des contributions,
- la coordination des efforts de vérification lorsqu'un bénéficiaire reçoit des contributions de plus d'une source.

Étant donné les faiblesses mentionnées, le présent guide a pour objet de clarifier les rôles, les responsabilités des fonctionnaires des ministères fédéraux en matière de vérification des contributions, ainsi que les rapports qui existent entre eux, et de favoriser la coordination des vérifications effectuées par les vérificateurs fédéraux, provinciaux et externes, tout en tenant compte de la nécessité de protéger les intérêts fédéraux.

Le guide se divise en deux parties: la partie I expose la politique directrice concernant la vérification des contributions fédérales, et la partie II propose certaines façons de mettre en oeuvre les orientations présentées dans la partie I en ce qui concerne la planification et l'exécution des vérifications des contributions et la rédaction de rapports à leur sujet.

2. Mise en application et portée

a) Mise en application

Les présentes directives et lignes directrices s'appliquent à tous les ministères et organismes du gouvernement du Canada; elles devraient aussi intéresser les sociétés de la Couronne, les autres paliers d'administration publique, les cabinets d'experts-comptables et tous ceux qui participent à la vérification des contributions fédérales.

Une directive est un énoncé précisant les éléments obligatoires d'une politique. Dans les cas où le Conseil du Trésor est disposé à permettre certains écarts, les ministères doivent lui soumettre une présentation en vue d'obtenir une autorisation préalable. Les directives se distinguent normalement par l'emploi du verbe devoir, ou de tout autre verbe d'obligation, au présent ou au futur. Elles comprennent les paragraphes 1, 4, 5, 6, 8 et 11 du chapitre 2. Pour les directives 1 et 4, on emploie des tournures différentes, étant donné qu'elles réitèrent des principes fondamentaux de gestion ou reprennent d'autres politiques du Conseil du Trésor.

Une ligne directrice est un énoncé précisant des instructions qui, sans être obligatoires, devraient être suivies, à moins qu'il n'existe de sérieuses raisons d'agir autrement. Bien qu'il soit nécessaire d'exposer les raisons d'une dérogation aux lignes directrices, on n'a pas besoin d'une autorisation préalable du Conseil du Trésor. Les lignes directrices se distinguent par l'emploi du verbe devoir, ou de tout autre verbe approprié, au conditionnel et comprennent les paragraphes 2, 3, 7, 9, 10 et 12 du chapitre 2.

b) Portée de la politique

Ces directives et lignes directrices s'appliquent à toute les contributions, y compris aux contributions statutaires. En cas de conflit entre les directives énoncées dans le présent guide et une loi permettant des contributions statutaires, c'est la loi qui devra primer. Par exemple, une loi peut préciser à quel vérificateur on doit faire appel et quelle doit être la fréquence des vérifications.

Chapitre 2

DIRECTIVES ET LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES CONTRIBUTIONS

1. Les administrateurs des programmes fédéraux sont chargés, dans le cadre de leurs responsabilités générales de contrôle de la gestion, de vérifier si les bénéficiaires de contributions ont observé les conditions d'admissibilité au versement de ces contributions. Entre autres choses, cette responsabilité comprend la vérification des activités des bénéficiaires lorsqu'on le juge nécessaire.
2. Les responsabilités des administrateurs de programmes en ce qui a trait à la vérification des activités des bénéficiaires de contributions devraient notamment comprendre:
 - le choix de vérificateurs compétents ou la reconnaissance de la compétence des vérificateurs engagés par le bénéficiaire, le cas échéant;
 - la désignation des bénéficiaires dont les activités doivent faire l'objet d'une vérification;
 - la détermination de la compatibilité de la portée, de la fréquence et du calendrier des vérifications avec les exigences des programmes;
 - la coordination des vérifications avec ceux qui participent à la vérification des activités des mêmes bénéficiaires;
 - la détermination des mesures à prendre afin de donner suite aux vérifications.
3. Les groupes des services financiers des ministères devraient fournir aux administrateurs de programmes l'orientation fonctionnelle et l'appui dont ceux-ci ont besoin pour déterminer si les conditions d'admissibilité aux contributions ont été respectées.

4. Les groupes de vérification interne sont responsables de la vérification des politiques, pratiques et contrôles internes en matière de gestion des programmes de contributions.
5. Lorsqu'ils effectuent la vérification des activités des bénéficiaires de contributions, les groupes de vérification interne ne doivent pas assumer les responsabilités de vérification des comptes qui incombent aux administrateurs de programmes.
6. Le droit du gouvernement du Canada d'effectuer une vérification doit être clairement établi dans chaque entente concernant une contribution conclue avec un bénéficiaire, même si on n'effectue pas toujours une telle vérification.
7. Lorsqu'on juge nécessaire d'effectuer une vérification et que le ministère ou l'organisme donateur ou compétent décide d'accepter l'avis d'un vérificateur externe engagé par le bénéficiaire concernant le respect de la totalité ou d'une partie de conditions d'admissibilité aux contributions en question, cet avis devrait être accompagné des états financiers vérifiés et, s'il y a lieu, d'un rapport faisant état de l'utilisation des fonds publics reçus à titre de contributions fédérales.
8. Les ministères et les organismes donateurs ou compétents doivent obtenir des vérificateurs qu'ils s'engagent à effectuer la vérification des contributions conformément aux normes de vérification généralement acceptées et aux dispositions de la présente politique.
9. Les ministères et organismes fédéraux devraient adopter, lorsque les circonstances s'y prêtent, le principe d'une seule vérification.
10. Les ministères et organismes fédéraux devraient coordonner leurs activités touchant l'élaboration et l'exécution de leurs plans de vérification des contributions en déterminant ce qu'il faut entendre par "ministère compétent" et en concluant des ententes de collaboration réciproque en matière de vérification.
11. Lorsque les bénéficiaires sont des ministères ou organismes provinciaux, il faut dûment examiner les vérifications préalables effectuées par la province

en question avant de déterminer la portée des vérifications des contributions fédérales.

12. Les ministères fédéraux compétents devraient envoyer chaque année aux fonctionnaires provinciaux intéressés les plans de vérification visant les bénéficiaires de contributions qui sont versées conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Chapitre 3

RÔLES, RESPONSABILITÉS ET RELATIONS

Le présent chapitre contient un examen général des rôles et des responsabilités:

1. des administrateurs de programmes
2. du personnel des services financiers
3. des groupes de vérification interne
4. des vérificateur légaux
5. des bénéficiaires de fonds
6. des agents de vérification

en matière de vérification des contributions ainsi que des relations qui existent entre ces personnes. Il renferme également des lignes directrices sur ces sujets.

1. Administrateurs de programmes

a) Responsabilités relatives aux contrôles internes

La responsabilité première des administrateurs dans la Fonction publique consiste à établir des contrôles des activités qu'ils administrent en vue de s'assurer qu'un niveau de performance satisfaisant est atteint. Autrement dit, "la conception, l'élaboration, la mise en place et le fonctionnement de tous les systèmes de contrôle ordinaires incombent à la direction".²

Les administrateurs de programmes* du gouvernement du Canada ont la responsabilité fondamentale et primordiale, en tant qu'administrateurs des programmes et des opérations relatives aux contributions, de concevoir et de maintenir un système satisfaisant de contrôles des programmes et des opérations. En outre, ils doivent s'assurer que les objectifs de ces programmes et de ces opérations sont atteints.

Ces responsabilités relatives aux contrôles internes sont réparties entre l'administrateur de programmes et les administrateurs des secteurs fonctionnels des ministères qui apportent leur appui administratif à la gestion d'un programme de contributions.

²Voir les "notes"

Elles touchent, par exemple, les secteurs fonctionnels tels ceux des finances, de l'administration générale, de l'administration du personnel et du traitement électronique des données. Dans certains ministères, ces secteurs fonctionnels sont très centralisés; en conséquence, la responsabilité du contrôle interne incombe principalement à l'administrateur de la fonction. Ainsi, dans un ministère ayant une fonction financière centralisée, l'agent financier est principalement responsable de la comptabilité, du contrôle financier et de la rédaction de rapports sur les dépenses en matière de contributions. L'administrateur de programmes est essentiellement responsable de l'établissement de contrôles de gestion* adéquats portant sur les processus de sélection des bénéficiaires, d'approbation des contributions et d'examen des activités des bénéficiaires de contributions.³

b) Vérification du respect des conditions

L'administrateur de programmes, qui est directement responsable de la pertinence des contrôles de gestion relatifs au versement des contributions doit déterminer si le bénéficiaire de contributions respecte les conditions financières, opérationnelles et de programmes ou autres des accords de paiement. Cette tâche fait partie de l'étape de vérification comptable* des comptes d'effets à payer. L'administrateur peut obtenir l'aide du personnel de soutien financier, de spécialistes des contrôles internes et des systèmes ou d'agents de vérification contractuels afin de s'acquitter de ces responsabilités.

L'administrateur de programmes peut déterminer si le bénéficiaire respecte les conditions d'admissibilité à des contributions en examinant la demande de remboursement de frais de ce dernier ou en vérifiant ses livres, dossiers et opérations. Les examens à cet effet se font habituellement avant le paiement final. Toutefois, dans certaines circonstances, il peut y avoir lieu d'effectuer des vérifications après le versement du dernier paiement. Ces vérifications peuvent aller au-delà de l'examen des demandes soumises et comprendre une vérification sur place des opérations et des dossiers du bénéficiaire. La section c) du chapitre I traite des responsabilités de l'administrateur en matière de vérification des activités d'un bénéficiaire de contributions.

* Voir le "glossaire"

³ Voir les "notes"

c) Responsabilités particulières relatives à la vérification des activités des bénéficiaires

Si l'examen de la demande de remboursement de frais présentée par un bénéficiaire ne prouve pas de façon satisfaisante que ce dernier a respecté les conditions d'admissibilité aux contributions, l'administrateur de programmes devrait vérifier les livres, les dossiers et les opérations du bénéficiaire en question. Planifiées et effectuées correctement, ces vérifications peuvent fournir à l'administrateur l'assurance que les conditions d'admissibilité au paiement des contributions sont respectées. Nous aborderons plus loin dans ce chapitre les rôles complémentaires des services financiers et des groupes de vérification interne en matière de vérification des activités des bénéficiaires de contributions.

Lorsqu'il planifie la vérification des activités d'un bénéficiaire, l'administrateur de programmes doit déterminer si les critères de vérification sont conformes aux dispositions du présent guide. Il doit donc déterminer si la portée de la vérification, les critères de sélection des bénéficiaires dont les activités seront examinées ainsi que le calendrier et la fréquence de ces vérifications sont adéquats.

Afin de déterminer si la portée de la vérification est adéquate, l'administrateur devrait prendre en considération les facteurs suivants:

- l'actualité, la fiabilité et la portée des rapports de vérification provenant, par exemple, de vérificateurs provinciaux, de vérificateurs d'autres paliers d'administration publique et d'experts-comptables retenus par les bénéficiaires;
- l'expérience acquise en matière de vérification, y compris la suffisance des contrôles de gestion effectués par les bénéficiaires;
- l'importance relative, les montants d'argent ou les répercussions;
- la durée de l'accord relatif aux contributions et le calendrier de la vérification;

- tous les autres éléments qu'il faut considérer, comme ceux précisés dans les lois ou les accords fédéraux-provinciaux.

L'administrateur doit s'assurer que l'on déploie tous les efforts voulus afin de coordonner ou de combiner les vérifications avec celles entreprises par d'autres donateurs afin de réduire au minimum le chevauchement des efforts. Lorsque les besoins relatifs à chacun des programmes de vérification ont été communiqués au ministère fédéral compétent*, il se peut qu'on doive modifier la portée des vérifications pour satisfaire les besoins de tous. Le rôle des ministères compétents sera repris dans le chapitre 4, COORDINATION DES ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION.

L'administrateur de programmes peut confier ces vérifications à des spécialistes des programmes et des examens ou, comme nous l'avons dit plus haut, faire appel aux services de soutien financier ou aux agents de vérification contractuels. Les tâches devraient être suffisamment distinctes pour éviter toute participation directe du personnel de vérification* des contributions aux processus de sélection, d'approbation et de remboursement relatifs aux contributions.

De toute façon, c'est aux administrateurs de programmes qu'il incombe, en dernier lieu, de déterminer la suite à donner aux vérifications, peu importe par qui elles ont été effectuée.

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

1. **Les administrateurs des programmes fédéraux sont chargés, dans le cadre de leurs responsabilités générales de contrôle de la gestion, de vérifier si les bénéficiaires de contributions ont observé les conditions d'admissibilité au versement de ces contributions. Entre autres choses, cette responsabilité comprend la vérification des activités des bénéficiaires lorsqu'on le juge nécessaire.**
2. **Les responsabilités des administrateurs de programmes en ce qui a trait à la vérification des activités des bénéficiaires de contributions devraient notamment comprendre:**

*Voir le "glossaire"

- le choix de vérificateurs compétents ou la reconnaissance de la compétence des vérificateurs engagés par le bénéficiaire, le cas échéant;
- la désignation des bénéficiaires dont les activités doivent faire l'objet d'une vérification;
- la détermination de la compatibilité de la portée, de la fréquence et du calendrier des vérifications avec les exigences des programmes;
- la coordination des vérifications avec ceux qui participent à la vérification des activités des mêmes bénéficiaires;
- la détermination des mesures à prendre afin de donner suite aux vérifications.

2. Personnel des services financiers

Les groupes des services financiers des ministères fournissent à l'administrateur de programmes l'orientation fonctionnelle et le personnel de soutien nécessaires au processus de gestion des dépenses. L'agent financier comble les besoins exprimés par l'administrateur de programme en concevant, appliquant et maintenant des systèmes financiers pour la comptabilisation, le contrôle et la déclaration des contributions. Le rôle (qui devrait être comparé à celui du Groupe de la vérification interne, section 3) et les responsabilités des services financiers en ce qui concerne la vérification du respect des conditions des accords relatifs aux contributions consistent à aider l'administrateur de programmes et à lui fournir une orientation en ce qui a trait aux tâches suivantes:

- a) assumer la responsabilité de la vérification des comptes de l'administrateur comptable des contributions, qui consiste, entre autres, à déterminer si les bénéficiaires ont observé les conditions d'admissibilité aux contributions, en offrant les services d'un personnel de soutien et en donnant des conseils;

- b) choisir des spécialistes, tels des agents, qui seront affectés, au besoin, à la vérification des activités des bénéficiaires de contributions;
- c) déterminer ou évaluer la pertinence des critères d'évaluation, tels que la portée des vérifications, le choix des bénéficiaires qui feront l'objet d'une évaluation et le calendrier des évaluations;
- d) s'assurer que les accords relatifs aux contributions sont libellés de façon à permettre la reddition de comptes et la vérification;
- e) interpréter les constatations découlant des vérifications des activités de bénéficiaires.

Le manuel de gestion financière de chaque ministère devrait comprendre des politiques et procédures qui complètent la politique énoncée dans le présent guide.

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

- 3. **Les groupes des services financiers des ministères devraient fournir aux administrateurs de programmes l'orientation fonctionnelle et l'appui dont ceux-ci ont besoin pour déterminer si les conditions d'admissibilité aux contributions ont été respectées.**

3. Groupes de vérification interne

Les Normes de vérification interne dans le Gouvernement du Canada⁴ exigent que les groupes de vérification interne soient chargés d'évaluer les politiques, les processus, les systèmes, les procédures, les activités et les opérations des ministères fédéraux. En conséquence, ils sont chargés de vérifier les opérations qui appuient des programmes de contributions, comme ils le sont pour toutes les opérations d'un ministère.

a) Vérification interne des programmes de contributions

Plus précisément, la vérification interne des programmes de contributions comprend l'évaluation des éléments suivants:

⁴Voir les "notes"

- (i) la suffisance des contrôles internes des systèmes et des processus de versement des contributions en ce qui a trait à la sélection, à l'approbation, au paiement et à l'examen des projets et des opérations de programmes;
- (ii) la des transactions;
- (iii) le respect des conditions des accords relatifs aux paiements;
- (iv) l'économie, l'efficacité et l'efficacité administrative des opérations relatives aux contributions et des systèmes de distribution des contributions;
- (v) la pertinence des vérifications des activités des bénéficiaires effectuées par les gestionnaires de programmes.

Détail à noter, la vérification interne a pour objet de déterminer l'efficacité administrative du fonctionnement des programmes de contributions, tandis que l'évaluation des programmes* porte sur les objectifs et les résultats de ces derniers.

b) Vérification des activités des bénéficiaires

Comme nous l'avons dit précédemment, la vérification des activités des bénéficiaires dans le but de déterminer si ceux-ci se conforment aux conditions des accords relatifs aux contributions fait partie du processus de vérification comptable dont la responsabilité première revient aux gestionnaires des programmes. C'est pourquoi les groupes de vérification interne ne devraient pas avoir la responsabilité d'établir les critères de vérification relatifs aux contributions, ni prendre part à la négociation des accords administratifs portant sur la réalisation de vérifications périodiques des activités de bénéficiaires de contributions. S'il en était autrement, la vérification interne jouerait le rôle d'un élément de contrôle dans le processus de contrôle de la gestion des programmes de contributions et ne permettrait donc pas d'évaluer objectivement, par la suite, cette partie du système administratif. Cette évaluation, faite par des groupes de vérification interne, peut comprendre la vérification des livres, des dossiers et des opérations d'un échantillon de bénéficiaires, mais seulement dans le cadre d'une vérification globale des opérations d'un programme de contributions, en vue de déterminer la pertinence des contrôles de gestion.

*Voir le "glossaire"

La vérification des activités des bénéficiaires par des groupes de vérification interne a pour objet principal de vérifier la pertinence du système de contrôle des contributions dans son ensemble, et non pas de déterminer si des bénéficiaires particuliers ont respecté les conditions d'admissibilité aux contributions.

Les groupes de vérification interne peuvent dispenser exceptionnellement des conseils aux administrateurs de programmes au sujet de la vérification des activités des bénéficiaires par le truchement des activités suivantes:

- (i) évaluation de la pertinence des dispositions relatives aux vérifications contenues dans les accords fictifs ou normalisés concernant les contributions;
- (ii) examen, avant leur signature, des marchés importants à conclure avec des agents de vérification pour déterminer si la portée de la vérification est appropriée;
- (iii) fourniture d'interprétations au sujet des constatations litigieuses des vérifications.

Il est important de noter que l'objet de la vérification interne diffère considérablement de celui des services financiers pour les trois activités précédentes. On ne donne des conseils qu'à titre exceptionnel; la vérification interne ne fait donc pas partie des processus habituels de contrôle administratif et de gestion.

c) Respect des politiques des organismes centraux

Les groupes de vérification interne des ministères et des organismes donateurs devraient inclure dans leurs plans de vérification annuels et à long terme une évaluation du respect tant de la politique du Conseil du Trésor concernant les contributions, politique énoncée dans le Guide d'administration financière pour les ministères et les organismes du gouvernement du Canada, que des lignes directrices énoncées dans le présent guide.

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

4. Les groupes de vérification interne sont responsables de la vérification des politiques, pratiques et contrôles internes en matières de gestion des programmes de contributions.
5. Lorsqu'ils effectuent la vérification des activités des bénéficiaires de contributions, les groupes de vérification interne ne doivent pas assumer les responsabilités de vérification des comptes qui incombent aux administrateurs de programmes.

4. Vérificateur légaux

La vérification des accords relatifs au paiement de contributions fédérales est réalisée par le Bureau du Vérificateur général du Canada, par les vérificateurs provinciaux, par les fonctionnaires des trésors provinciaux ou des bureaux des contrôleurs provinciaux et par certains ministères ou organismes provinciaux qui reçoivent des fonds du gouvernement fédéral. La nature et l'étendue de la vérification qu'entreprend chacun de ces groupes sont déterminées par les lois qui les gouvernent ou les responsabilités contractuelles qu'ils assument au nom de leur gouvernement.

Par exemple, aux termes de l'article 7 de la Loi sur le Vérificateur général, le Vérificateur général du Canada peut examiner, comme c'est le cas pour tous les autres types de dépenses, si les contributions versées ont été correctement autorisées et enregistrées et si les sommes ont été utilisées de façon économique et efficiente. De plus, il peut déterminer si l'on a établi des procédures satisfaisantes pour mesurer et déclarer l'efficacité des programmes de contributions. Les vérificateurs légaux des provinces assument des responsabilités semblables en ce qui touche la vérification des contributions reçues du gouvernement du Canada, considérées comme recettes ou comme dépenses provinciales.

En outre, les vérificateurs provinciaux effectuent la vérification de programmes particulier aux termes d'accords fédéraux-provinciaux. Ainsi, le Vérificateur général, les vérificateurs de la plupart des provinces ou les fonctionnaires du Trésor ou du Bureau du Contrôleur vérifient si certaines dépenses à coût partagé sont conformes aux accords en vigueur. De même, divers ministères et organismes provinciaux

effectuent leur propre vérification interne des programmes provinciaux financés en partie par des contributions fédérales.

5. Bénéficiaires de fonds

Le versement de contributions fait habituellement suite à la réception d'une demande de remboursement des dépenses effectuées par un bénéficiaire présentée en vertu d'un accord. La politique du Conseil du Trésor concernant les contributions⁵ exige que le dernier versement de contributions se fasse uniquement lorsque le ministère donateur s'est assuré que le bénéficiaire a respecté les conditions de l'accord concernant les contributions. Une des façons dont le donateur peut s'en assurer est la vérification des activités du bénéficiaire. En conséquence, on doit clairement spécifier, dans tous les accords conclus avec un bénéficiaire de prestations, que le gouvernement du Canada a le droit de faire des vérifications, même s'il arrive qu'il n'en fasse pas.

Pour respecter les conditions de l'accord, le bénéficiaire doit tenir convenablement des livres et des dossiers de ses opérations et, préférablement, une comptabilité séparée de l'utilisation des contributions, de manière à permettre à un vérificateur d'évaluer le respect des conditions de l'accord. Les ministères et les organismes donateurs devraient établir des normes minimales acceptables en matière de comptabilité et de contrôle de gestion selon le genre de bénéficiaires.

Les bénéficiaires peuvent avoir la permission d'engager des vérificateurs externes de leur choix en vue de fournir un avis à l'organisme ou au ministère donateur lorsqu'on juge nécessaire d'effectuer une vérification pour déterminer le respect d'une ou de la totalité des conditions de paiement. Les connaissances exigées de ces vérificateurs sont exposées dans la section suivante, qui traite des agents de vérification. Dans ces cas, il faudrait demander au bénéficiaire d'indiquer dans le contrat de vérification passé avec le vérificateur externe que l'avis concernant le respect des conditions devrait être accompagné d'états financiers ou d'un rapport sur l'utilisation des contributions fédérales.

⁵Voir les "notes"

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

6. **Le droit du gouvernement du Canada d'effectuer une vérification doit être clairement établi dans chaque entente concernant une contribution conclue avec un bénéficiaire, même si on n'effectue pas toujours de vérification.**
7. **Lorsqu'on juge nécessaire d'effectuer une vérification et que le ministère ou l'organisme donateur ou compétent décide d'accepter l'avis d'un vérificateur externe engagé par le bénéficiaire concernant le respect de la totalité ou d'une partie des conditions d'admissibilité aux contributions en question, cet avis devrait être accompagné des états financiers vérifiés et, s'il y a lieu, d'un rapport faisant état de l'utilisation des fonds publics reçus à titre de contributions fédérales.**

6. Agents de vérification

La vérification des activités d'un bénéficiaire pourra être effectuée par les fonctionnaires de l'organisme ou du ministère donateur ou compétent ou par un ou plusieurs des agents suivants:

- les vérificateurs du Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services;
- les vérificateurs externes dont les services ont été retenus par le bénéficiaire;
- les vérificateurs indépendants dont les services ont été retenus par le ministère ou l'organisme donateur ou compétent.

Le ministère ou l'organisme donateur ou compétent devra choisir les vérificateurs qui conviennent le plus, compte tenu de leur compétence, de leur indépendance et de leur efficacité. Lorsque la vérification est effectuée par un agent du ministère ou de l'organisme, la responsabilité à l'égard de l'acceptabilité de la vérification revient au ministère ou à l'organisme donateur; elle ne peut être déléguée à l'agent. De plus, la portée et le calendrier de la vérification à effectuer doivent convenir au donateur.

Lorsqu'un donateur accepte une vérification confiée à des vérificateurs externes retenus par le bénéficiaire, il doit prendre les mesures voulues pour s'assurer que cette confiance est justifiée. Ces mesures sont les suivantes:

- a) s'assurer que les vérificateurs sont indépendants et suffisamment qualifiés;
et
- b) entrer en contact avec les vérificateurs pour souligner le fait que le donateur se fondera sur leur vérification et pour obtenir, conjointement avec le bénéficiaire, qu'ils acceptent les points suivants:
 - (i) la portée de la vérification devra être suffisamment vaste pour être acceptée par le ministère donateur ou compétent;
 - (ii) l'agent de vérification se conformera aux normes de vérification généralement acceptées et aux dispositions énoncées dans la présente politique;
 - (iii) le ministère donateur ou compétent devrait avoir accès, pendant une période de trois (3) ans à partir de la date de la vérification, aux programmes et aux documents de travail et recevoir, au besoin, les renseignements concernant la vérification qui sont précisés dans la section précédente;
 - (iv) l'avis concernant le respect des conditions relatives aux contributions devrait être accompagné des états financiers vérifiés et, s'il y a lieu, d'un rapport sur l'utilisation des contributions fédérales; de plus, toute irrégularité sera signalée immédiatement.

Lorsque la vérification est entreprise par des vérificateurs externes retenus par le bénéficiaire, le coût de la vérification pourra être inclus dans les contributions si les dépenses admissibles approuvées comprennent les frais de vérification et que cela ne contrevient pas aux conditions d'admissibilité aux contributions, qui sont établies par le Conseil du Trésor. Dans tous les autres cas, ce coût devrait être imputé comme dépenses de fonctionnement du programme.

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

8. **Les ministères et les organismes donateurs ou compétents doivent obtenir des vérificateurs qu'ils s'engagent à effectuer la vérification des contributions conformément aux normes de vérification généralement acceptées et aux dispositions de la présente politique.**

Chapitre 4

COORDINATION DES ACTIVITÉS DE VÉRIFICATIONS

1. Coordination entre les ministères fédéraux

À l'heure actuelle, nombre d'organismes reçoivent des contributions de plus d'une source fédérale. Bien souvent, chaque contribution fait l'objet d'une vérification distincte, ce qui entraîne plusieurs vérifications des systèmes de contrôle et des opérations des mêmes bénéficiaires, de nombreuses perturbations de leurs opérations et l'utilisation de ressources qui pourraient être affectées à la vérification d'autres contributions.

L'application du principe d'une seule vérification permettrait de coordonner les vérifications, car les vérificateurs des ministères fédéraux donateurs effectueraient une seule vérification d'un bénéficiaire commun. La vérification permettrait d'évaluer la fiabilité globale des systèmes et de déterminer, grâce à un échantillonnage approprié, si les bénéficiaires se conforment aux conditions des accords concernant les contributions ainsi qu'aux lois et règlements pertinents.

2. Coordination avec les provinces

Dans de nombreux cas, le premier bénéficiaire d'une contribution fédérale est un ministère provincial qui redistribue les sommes à des municipalités et à des organismes provinciaux. Dans certaines circonstances, le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial agissent comme co-donateurs et versent directement des contributions à un bénéficiaire commun. Dans les deux cas, les systèmes de contrôle des contributions pourraient théoriquement être examinés séparément par les vérificateurs fédéraux, provinciaux et municipaux ainsi que par ceux des organismes. Certaines contributions fédérales importantes font l'objet d'au moins six vérifications. (Voir l'annexe "A".) Etant donné les différences qui existent entre les objectifs et les procédures des services fédéraux et provinciaux en matière de vérification et de contrôle des comptes, il n'y a, à proprement parler, aucun chevauchement des vérifications; néanmoins, ce sont les mêmes systèmes et les mêmes opérations qui sont examinés.

Les ministères fédéraux donateurs peuvent coordonner leurs vérifications avec celle de la province lorsque la taille du bénéficiaire commun, tel un ministère provincial, se prête à une seule vérification. Afin d'obtenir une coordination maximale, le vérificateur choisi devrait convenir aux deux paliers de gouvernement.

Lorsqu'il n'est pas possible ou approprié d'effectuer une seule vérification, les ministères fédéraux devraient se fier aux vérifications provinciales précédentes (si elles sont jugées satisfaisantes) et restreindre alors la portée des vérifications fédérales à des domaines non encore vérifiés. Les ministères fédéraux conserveront le droit d'effectuer des vérifications si les vérifications précédentes ne répondent pas à leurs besoins.

Lorsque la contribution fédérale versée à une province est très importante, comme dans le cas du Régime d'assistance publique du Canada, et qu'il est très difficile de vérifier le respect des conditions d'admissibilité aux contributions, on recommande que la vérification porte uniquement sur la contribution en question afin d'en limiter l'ampleur.

De nombreux accords conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces stipulent qu'on doit fournir des certificats de comptabilité et de vérification portant sur les versements mensuels. Cette exigence semble imposer aux provinces bénéficiaires un fardeau administratif inutile. On devrait examiner ces accords et les modifier, au besoin, afin d'exiger plutôt des rapports annuels portant sur le respect des dispositions.

3. Ententes de collaboration réciproque

Pour appliquer efficacement le principe d'une seule vérification, il importe de favoriser les ententes de collaboration réciproque*. Dans une telle entente, un ministère demande à un autre d'agir en son nom lorsqu'il vérifie les activités d'un bénéficiaire recevant des contributions de plus d'un ministère ou d'un organisme fédéral.

Le principe d'une seule vérification devrait permettre de déterminer si toutes les activités ont été réalisées correctement et conformément à toutes les exigences. Les vérifications devraient normalement permettre de déterminer si:

*Voir le "glossaire"

- les bénéficiaires ont respecté les règlements, les lois et les exigences des programmes dans l'administration des sommes reçues;
- les rapports financiers et autres dont les ministères fédéraux ont besoin contiennent des renseignements fiables et exacts;
- les états financiers sont présentés de façon objective;
- des procédures internes ont été établies pour répondre aux besoins de l'activité visée par la contribution fédérale.

Les ententes de collaboration réciproque devraient assurer des vérifications acceptables pour toutes les parties concernées, et exiger que les contributions soient classées par programme et par ministère dans les rapports de vérification et prévoir le partage des coûts de la vérification. La section 4, qui porte sur les ministères compétents, traitera des ministères qui devraient conclure de telles ententes.

4. Ministères compétents

L'expression "ministère compétent"* s'applique au ministère qui a le plus d'intérêt à l'égard d'un bénéficiaire et qui est habituellement le donateur de la contribution la plus importante. Il y a deux facteurs à considérer dans la détermination du ministère compétent: les connaissances du ministère en ce qui a trait au programme et la taille de la clientèle qu'il sert. Avec les années, les ministères donateurs devront établir des listes des bénéficiaires communs qui pourront être modifiées par les ministères principaux, de concert avec les ministères concernés. Le Bureau du Contrôleur général jouerait le rôle de conseiller dans les discussions entre les ministères donateurs.

Une fois été déterminé, le ministère compétent aurait à s'acquitter des responsabilités suivantes:

- fournir des conseils techniques et assurer la liaison entre les ministères fédéraux, les vérificateurs provinciaux, les vérificateurs indépendants et les bénéficiaires;

*Voir le "glossaire"

- évaluer le travail de vérificateurs étrangers à l'administration fédérale et faire part de ses constatations aux autres ministères et organismes;
- veiller à ce que tous les rapports de vérification des activités des bénéficiaires soient reçus, examinés et envoyés aux fonctionnaires compétents des ministères;
- veiller à ce que les activités de vérification soient exécutées à temps.

5. Planification des vérifications

On peut rendre plus efficace l'utilisation des ressources de vérification grâce à une meilleure planification. Afin d'améliorer la coordination, les ministères fédéraux compétents devraient prendre la direction de la planification des vérifications. Les ministères devraient se concerter afin d'élaborer leurs plans de vérification et de les faire exécuter par les ministères compétents. Les méthodes de vérification des ministères fédéraux devraient être aussi uniformes que possible dans le domaine de la vérification des contributions, comme l'indique la partie II du présent guide. Il est admis que les exigences en matière de vérification du respect des dispositions varient et qu'elles doivent s'inspirer des lois et des accords particuliers touchant les contributions.

Le ministère compétent doit d'abord prendre connaissance des exigences relatives à la vérification des divers programmes pour lesquels il a joué le rôle principal. La coordination de la vérification doit se fonder sur les points communs qui existent entre les bénéficiaires ou entre les secteurs de programmes. Une fois les exigences en matière de vérification déterminées, elles doivent être intégrées aux plans annuels des ministères compétents en vue de la vérification des activités des bénéficiaires de contributions.

Si un bénéficiaire reçoit des contributions à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, le plan annuel de vérification de ses activités doit être envoyé aux fonctionnaires responsables du ministère ou de l'organisme provincial qui représentent la province. Idéalement, la province et le ministère fédéral compétent échangeront simultanément leurs plans de vérification respectifs. Ceux-ci seront alors corrigés, et tout chevauchement des activités de vérification pourra être

éliminé. Les résultats des vérifications devraient être mis à la disposition des ministères fédéraux et provinciaux. Les premiers devraient faire davantage confiance aux vérifications effectuées par les vérificateurs provinciaux ou ceux des administrations locales; les ministères fédéraux devraient, pour leur part, se fier davantage aux vérificateurs fédéraux. Il a déjà été question de cet aspect dans les pages qui précèdent.

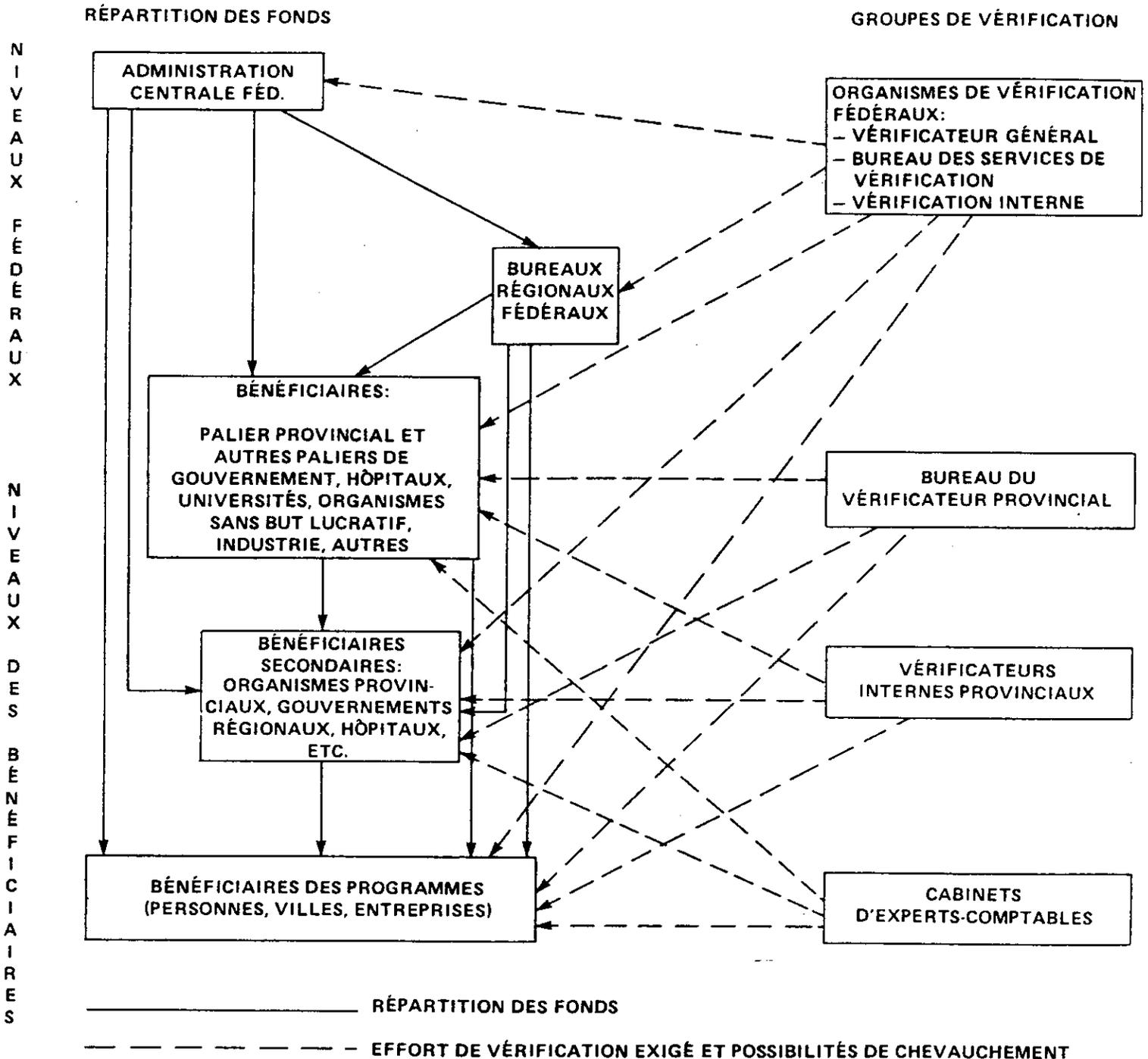
Les plans de vérification des activités des bénéficiaires devraient comprendre les renseignements suivants:

- les programmes à vérifier;
- le nom des vérificateurs;
- la fréquence et la portée de la vérification;
- l'endroit;
- le remboursement des frais de vérification.

En conséquence, la politique du Conseil du Trésor est la suivante:

- 9. Les ministères et organismes fédéraux devraient adopter, lorsque les circonstances s'y prêtent, le principe d'une seule vérification.**
- 10. Les ministères et organismes fédéraux devraient coordonner leurs activités touchant l'élaboration et l'exécution de leurs plans de vérification des contributions en déterminant ce qu'il faut entendre par "ministère compétent" et en concluant des ententes de collaboration réciproque en matière de vérification.**
- 11. Lorsque les bénéficiaires sont des ministères ou organismes provinciaux, il faut dûment examiner les vérifications préalables effectuées par la province en question avant de déterminer la portée des vérifications des contributions fédérales.**
- 12. Les ministères fédéraux compétents devraient envoyer chaque année aux fonctionnaires provinciaux intéressés les plans de vérification visant les bénéficiaires de contributions qui sont versées conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.**

STRUCTURE DES CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES



CE DIAGRAMME REPRÉSENTE UN PROGRAMME DE CONTRIBUTIONS. IL PEUT Y AVOIR JUSQU'À SIX MINISTÈRES FÉDÉRAUX POUR UN MÊME BÉNÉFICIAIRE DE CONTRIBUTIONS; C'EST DONC QUE LA FRÉQUENCE DE L'ACTIVITÉ DE VÉRIFICATION PEUT ÊTRE MULTIPLIÉE PAR SIX. LE DIAGRAMME DES EFFORTS DE VÉRIFICATION RÉALISABLES À UN VÉRITABLE ÉCHEVEAU.

Notes

- 1 Gouvernement du Canada, Conseil du Trésor, Guide d'administration financière pour les ministères et les organismes du gouvernement du Canada, deuxième édition, (ministre des Approvisionnements et Services Canada, Hull, 1979), chapitre 9.
- 2 Gouvernement du Canada, Bureau du Contrôleur général, Normes de vérifications interne dans le Gouvernement du Canada, (ministre des Approvisionnements et Services Canada, Hull, 1982) p. 37.
- 3 Les rôles et les responsabilités relatives des agents de programmes et des agents financiers en matière financière sont traités plus à fond dans le Guide d'administration financière, chapitre 3. De plus, on y suggère des relations hiérarchiques.
- 4 Normes de vérification interne dans le Gouvernement du Canada, p. 19.
- 5 Guide d'administration financière, chapitre 9.

Glossaire

Accord concernant les contributions

Accord conclu entre un ministère ou un organisme donateur et le bénéficiaire d'une contribution et décrivant les obligations des deux parties ainsi que les conditions de paiement. Il peut s'agir d'un accord en bonne due forme ou simplement d'un échange de lettres.

Administrateur de programmes

Personne directement responsable de l'exécution d'un programme ou d'un élément de programme.

Bénéficiaire

Personne, organisme ou province qui reçoit une contribution fédérale en vertu d'un accord.

Contribution

Paiement de transfert conditionnel consenti à un bénéficiaire, qui peut faire l'objet d'une vérification, mais en échange duquel le gouvernement ne recevra ni biens ni services.

Contrôles de gestion

Plan d'une organisation et toutes les mesures et méthodes coordonnées adoptées par l'administration en vue de protéger les avoirs, d'assurer l'exactitude et la fiabilité des données comptables et opérationnelles, d'accroître l'efficacité et l'efficacités des opérations et des programmes et d'assurer l'observation des politiques en vigueur.

Entente de collaboration réciproque

Arrangement selon lequel un ministère donateur organise et effectue, au nom d'autres ministères fédéraux donateurs, les vérifications prévues dans les accords concernant les contributions.

Évaluation de programme

Examen et évaluation périodiques, indépendants et objectifs d'un programme dans le but de déterminer, à la lumière des circonstances, si ses objectifs et sa conception sont appropriés et si ses résultats, prévus ou non, sont satisfaisants. L'évaluation remet en question l'existence même du programme. Elle permet d'examiner sa raison d'être, ses répercussions sur le public et ses avantages économiques par rapport à d'autres modes d'exécution.

Ministère compétent

Ministère qui a le plus d'intérêt, de nature financière ou autre, à l'égard d'un bénéficiaire et les connaissances spécialisées nécessaires pour administrer les vérifications d'une catégorie de bénéficiaires et auquel les autres ministères donateurs délèguent le pouvoir d'organiser une seule vérification d'un bénéficiaire commun dans le cadre d'une entente de collaboration réciproque.

Respect

Conformité aux conditions établies dans l'accord concernant les contributions.

Subvention

Paiement de transfert inconditionnel consenti à un bénéficiaire, mais en échange duquel le gouvernement ne recevra ni biens ni services et qui ne fera l'objet d'aucune vérification.

Vérificateur ou membre du personnel de vérification

Personne qui, à titre de spécialiste ou à titre d'employé, vérifie des comptes et des dossiers et fait rapport à leur sujet.

Vérificateur externe ou indépendant

Vérificateur qualifié dont l'indépendance à l'égard du bénéficiaire est reconnue, c'est-à-dire qu'il n'est ni son employé ni son agent.

Vérification comptable

Vérification d'une facture, d'un état ou d'une demande de remboursement dans le but de s'assurer que les montants à payer sont exacts.

Vérifications simple

Approche coordonnée permettant aux vérificateurs représentant tous les donateurs d'effectuer une seule vérification d'un bénéficiaire commun afin de s'assurer qu'il respecte les conditions des accords concernant les contributions ainsi que les lois et les règlements pertinents.