



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Vérification du Programme d'appui aux communautés de langue officielle

Préparé par

Progestic international inc.

pour la

Direction générale des examens ministériels

Patrimoine canadien

Septembre 2001

Canada



Table des Matières

Sommaire	Page i
1	Introduction	Page 1
2	Objectif	Page 2
3	Portée de la vérification	Page 2
4	Méthodologie	Page 3
5	Synthèse des observations quant à la diligence raisonnable	Page 5
6	Contexte structurel de PCH	Page 10
7	Cadre de gestion	Page 12
	7.1 Définition	Page 12
	7.2 Concept de la Chaîne opérationnelle	Page 12
	7.3 Description et Analyse	Page 13
8	Examen des dossiers	Page 31
	8.1 Sélection	Page 31
	8.2 Forces du processus	Page 31
	8.3 Observations suite à l'examen des dossiers	Page 34
	8.3.1 Réception des demandes	Page 35
	8.3.2 Analyse et Décisions	Page 36
	8.3.3 Suivi et examen des informations	Page 38
9	Conclusion et Recommandations	Page 40
10	Réponse de la gestion	Page 47
Annexes		
	A. Liste des documents examinés	Page 56
	B. Liste des personnes interviewées	Page 58



Sommaire

La Direction générale des examens ministériels à Patrimoine canadien a effectué la vérification d'un de ses programmes de subventions et de contributions, le Programme d'appui aux communautés de langue officielle (PACLO). La vérification a porté sur l'ensemble des activités du programme, aussi bien à l'administration centrale que dans les cinq régions du Ministère. Elle a examiné le cadre de gestion ainsi qu'un échantillonnage de dossiers contenant les renseignements pour les financements accordés pendant les deux dernières années, soit pour la période entre le 1er avril 1999 et le 31 décembre 2000.

Forces

La vérification du PACLO a permis d'apprécier les principales forces du processus. Ainsi, l'utilisation des ententes Canada-Communautés qui exigent une prise en charge par les communautés permet d'accroître la probabilité que les organismes qui se voient attribuer du financement sont ceux qui contribuent le plus aux besoins concrets de ces communautés.

Le formulaire de demande et le guide qui l'accompagne sont de bons outils qui facilitent la préparation des demandes et assurent l'uniformité des données d'une région à l'autre du Ministère. Les activités proposées par les organismes qui reçoivent du financement correspondent aux objectifs des ententes et du programme, de même que le type de dépenses qu'ils entendent encourir avec le financement est bien documenté.

De façon générale, tout ce qui a trait aux paiements versés aux bénéficiaires est en conformité avec la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP), de plus les informations ou les documents exigés dans la lettre de la Ministre, sont reçus dans les délais prévus ou lorsque disponibles et sans que le Ministère insiste davantage pour les obtenir.

Domaines à améliorer

Les modalités et cadres réglementaires spécifiques au programme datent de plusieurs années et ne correspondent plus nécessairement à la structure des programmes telle qu'elle existe aujourd'hui, ni à la nouvelle approche concrétisée par les ententes Canada-Communautés.

L'examen des dossiers a permis de constater que pour un grand nombre de dossiers, il existe peu d'indications qu'on a tenu compte de critères d'admissibilité et d'évaluation avant d'accorder du financement à un organisme. De plus, pour une même proportion de dossiers, les raisons motivant un accord ou un refus de financement ne sont pas toujours documentées aux dossiers. La majorité des financements ont été accordés sous forme de subventions



conditionnelles, sans toutefois procéder à une analyse du risque avant de choisir le mécanisme de financement.

Quoiqu'il existe une clause traitant des conflits d'intérêts dans les ententes Canada-communautés et que certaines régions ont établi une politique à cet égard, il existe peu de preuves aux dossiers qui puisse permettre de donner l'assurance qu'en aucun temps un membre du Comité conjoint n'était pas en conflits d'intérêts par rapport à une demande à l'étude, lorsque le comité a recommandé le financement pour les organismes. L'examen des dossiers a aussi révélé que pour seulement 39 % des cas, il est démontré au dossier que l'agent a examiné les rapports d'activités ou le rapport annuel fourni par l'organisme à la fin des activités.

Enfin, la vérification a permis de constater que ce sont à peu près les mêmes organismes qui bénéficient du financement année après année, ceci étant le résultat direct de l'utilisation des ententes Canada-communautés, qui sont dans la majorité des juridictions signées par des représentants élus au sein des différents secteurs de la communauté. Pour certains de ces organismes, les états financiers montrent des surplus accumulés au cours des ans, cependant aucune documentation n'existe pour démontrer que les agents et les comités conjoints ont tenu compte de ces surplus lors de l'attribution de nouveaux financements.

Principales recommandations

Il faut noter que de nombreuses mesures ont été prises, aussi bien par l'administration centrale que par les régions, au cours de la dernière année pour améliorer la gestion du programme. Ainsi, on a donné de la formation sur la diligence raisonnable dans tous les centres de responsabilité, on a développé de nouveaux outils, effectué des changements aux directives et procédures, créé un "Comité national d'examen" et plus récemment développé un nouveau cadre de gestion et de responsabilisation. Dans son souci d'améliorer la gestion du PACLO, le Ministère devra également tenir compte des recommandations proposées dans ce rapport. En voici les principales:

- *Revoir les modalités du programme pour s'assurer qu'elles sont en conformité avec les exigences des politiques du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.*
- *Renforcer la capacité d'évaluation stratégique au niveau du programme dans son ensemble.*
- *Revoir le niveau des ressources et les besoins de formation du personnel des programmes et procéder au renforcement des compétences lorsque nécessaire.*
- *Revoir le fonctionnement actuel du cadre d'imputabilité ("Programme" - "Régions"), dans le contexte de l'approche matricielle du Ministère.*



- *Revoir le mode de participation au sein des comités conjoints, particulièrement compte tenu de l'absence dans les dossiers d'analyses indépendantes.*
- *Évaluer l'efficacité et l'impact interne et externe de toutes les nouvelles mesures mises en place et principalement celles reliées aux mécanismes de financement.*
- *Revoir et uniformiser la tenue des dossiers, documenter l'analyse de l'admissibilité et de la recommandation de financement.*
- *S'assurer que la politique du Conseil du Trésor sur les conflits d'intérêt est mise en oeuvre et documentée pour les comités conjoints.*
- *Demander aux organismes bénéficiaires des rapports davantage axés sur les résultats.*
- *Développer une politique quant aux surplus financiers.*
- *Le choix du mécanisme de financement devrait être basé sur une analyse du risque financier et non financier.*



1. Introduction

Dans le cadre de sa planification annuelle pour l'année 2000 - 2001, la Direction générale des examens ministériels à Patrimoine canadien a identifié une série de projets de vérification parmi les programmes de subventions et de contributions. Les Programmes d'appui aux langues officielles sont un des secteurs identifiés et plus spécifiquement, le Programme d'appui aux communautés de langue officielle.

Cette vérification répond entre autres aux exigences du Secrétariat du Conseil du trésor sur la nécessité pour les ministères de faire rapport périodiquement sur les subventions et les contributions et à la demande du Vérificateur général et du Comité permanent des comptes publics d'exercer une diligence raisonnable dans un cadre d'imputabilité.

La Direction générale des examens ministériels a fait appel aux services de la firme Progestic international pour l'exécution du mandat de vérification. La vérification a été effectuée de janvier à mars 2001.

Comme la vérification de ce programme avait déjà été identifiée par le Bureau du Vérificateur général (BVG) comme faisant partie des sept programmes de subventions et contributions qu'il a choisi dans sa planification annuelle au sein du gouvernement fédéral, il a été convenu avec eux au début du projet qu'il existerait, dans la mesure du possible, un certain partage de l'information afin de minimiser la duplication et l'impact sur le personnel de deux vérifications effectuées presque simultanément.

Après avoir expliqué la méthodologie utilisée pour effectuer la vérification, la section cinq donne un aperçu général des constatations en égard des caractéristiques d'un programme de subventions et de contributions bien géré, tel que décrit par le BVG. La section six du présent rapport décrit les caractéristiques essentielles liées au contexte structurel du Ministère. La section sept traite essentiellement de l'analyse du cadre de gestion et présente le processus de prise de décision dans le cadre des ententes Canada-Communautés. La section huit présente les forces et les domaines requérant des améliorations identifiés lors de l'examen des dossiers. À la section neuf du rapport, on y retrouve la conclusion et les recommandations suite à la vérification. La réponse de la gestion est à la section dix.



2. Objectif

L'objectif de la vérification de la gestion du Programme d'appui aux communautés de langue officielle (PACLO) est de fournir une assurance que:

1. les subventions et les contributions octroyées sont conformes à l'ensemble des lois, règlements, modalités et politiques pertinents et que le programme est administré effectivement et efficacement;
2. une diligence raisonnable est exercée lors de la prise de décision au niveau du financement;
3. l'information financière et celle au niveau de l'évaluation du rendement des activités/projets financés est valide et fiable;
4. le cadre de prise de décision offre un niveau de transparence, d'imputabilité et de gestion du risque approprié; et
5. tous les autres risques contribuant à l'atteinte des objectifs du programme n'ont pas été négligés.

3. Portée de la vérification

La vérification a porté sur l'ensemble des activités du Programme d'appui aux communautés de langue officielle de Patrimoine canadien (PCH), aussi bien à l'administration centrale que dans les cinq régions du Ministère. Elle a examiné le cadre de gestion ainsi qu'un échantillonnage de dossiers contenant les informations pour les financements accordés pendant les deux dernières années, soit pour la période entre le 1er avril 1999 et le 31 décembre 2000.

Quoique les dossiers ont été sélectionnés parmi les 10 provinces, l'administration centrale et les trois territoires, les entrevues ont été effectuées à l'administration centrale, en Alberta et au Nouveau-Brunswick et ces dernières ont fait l'objet d'une visite pendant la vérification.



4. Méthodologie

La vérification a été effectuée en trois étapes : l'examen préliminaire, la vérification proprement dite et la rédaction du rapport.

L'examen préliminaire a comporté les activités suivantes:

1. Revue des principaux documents (structure et modalités du programme, ententes-cadres, politiques du Conseil du Trésor, information distribuée lors de la formation pour la diligence raisonnable, étapes suivies pour la livraison du programme, etc.) afin d'acquérir une compréhension de base du PACLO. La liste des documents examinés au cours de la vérification est présentée à l'**Annexe A**.
2. Rédaction d'un Guide d'entrevue pour faciliter les discussions avec les membres de la direction de la Direction générale des Programmes d'appui aux langues officielles (DGPALO).
3. Entrevues avec le Directeur général, trois directeurs, le Gestionnaire des Programmes nationaux et entretiens téléphoniques avec le Directeur exécutif de l'Atlantique et le Directeur du District de l'Alberta. La liste des personnes interviewées est présentée à l'**Annexe B**.
4. Préparation et validation d'un schéma illustrant les étapes du processus de prise de décision pour la livraison du programme.
5. Rédaction d'un programme de vérification basé sur les objectifs de la vérification à utiliser pour l'analyse du cadre de gestion et l'examen des dossiers.
6. Sélection des dossiers à examiner.

La vérification a compris principalement :

1. l'examen des dossiers en faisant référence au programme de vérification;
2. la collecte d'information sur chacun des dossiers;
3. l'analyse du cadre de gestion;
4. l'analyse des informations compilées lors de l'examen de dossiers; et
5. l'identification des constatations.



Pendant cette étape deux visites en région ont été effectuées en Alberta et au Nouveau-Brunswick pour rencontrer les co-présidents des comités conjoints (PCH et communauté).

L'étape de la **rédaction du rapport** a inclus la compilation des résultats de l'examen des dossiers, la validation des constatations avec le personnel de direction de la DGPALO, et la préparation de l'ébauche et du rapport final.



5. Synthèse des observations quant à la diligence raisonnable

Le vérificateur général du Canada a établi dix caractéristiques permettant de déterminer si un programme de subventions et contributions est bien géré. Nous avons décidé de reprendre les observations identifiées avec l'analyse du cadre et l'examen des dossiers en utilisant ces caractéristiques (attributs) comme grille de référence.

Les dix attributs sont les suivants : (note: les «résumés» en italique sont proposés pour fins de synthèse; ils émanent des vérificateurs internes et non du Vérificateur général).

- Le choix du mécanisme de financement – subvention ou contribution – respecte le principe de la reddition des comptes au Parlement, et assure un juste équilibre entre la rentabilité, la gestion des risques, et le traitement raisonnable des bénéficiaires du programme. – *Choix du mécanisme de financement approprié*
- La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires et ce à quoi il servira. – *Compréhension des bénéfices escomptés*
- Les agents du programme comprennent qui est éligible au financement, quels projets y sont admissibles, sous quelles conditions, à quelles fins il servira et quel en sera le montant. – *Compréhension des modalités*
- Les demandeurs potentiels sont au courant du programme. – *Diffusion de l'information*
- Les projets admissibles représentent une optimisation des ressources tant pour le requérant que pour le programme – *Diligence raisonnable dans un contexte de valeur ajoutée*
- Les projets les plus méritants sont financés à un niveau approprié – *Niveau de financement adéquat pour les projets les plus appropriés*
- Le financement est utilisé pour les fins convenues. – *Utilisation conforme du financement*
- Les problèmes en matière de performance des projets et de programme sont résolus rapidement – *Gestion optimale de la performance du programme et des projets*
- Les rapports de la direction démontrent une bonne connaissance de la performance du programme. – *Bonne capacité de rendre compte sur la performance du programme*
- Les sommes dues au Gouvernement sont recouvrées – *Collection des montants dus*



- Le tableau suivant fourni une synthèse de l'évaluation de la performance du Programme d'appui aux communautés de langue officielle par rapport à chacun de ces attributs. Le détail est fourni dans les pages qui suivent.

Les attributs du Vérificateur général

Attributs	Évaluation du positionnement
1) <i>Choix du mécanisme de financement approprié</i>	--
2) <i>Compréhension des bénéfices escomptés</i>	+
3) <i>Compréhension des modalités</i>	+
4) <i>Information et promotion</i>	+
5) <i>Diligence raisonnable dans un contexte de valeur ajoutée</i>	+
6) <i>Niveau de financement adéquat pour les projets les plus appropriés</i>	++
7) <i>Utilisation conforme du financement</i>	+
8) <i>Gestion optimale de la performance du programme et des projets</i>	-
9) <i>Bonne capacité de rendre compte sur la performance du programme</i>	-
10) <i>Collection des montants dus</i>	S/O

++	Bien conforme
+	Généralement conforme
-	Peu conforme
-	Non conforme



☐ *Choix du mécanisme de financement approprié:*

La gestion du Programme d'appui aux communautés ne rencontre pas, en date de la vérification, cette caractéristique. Le choix entre la subvention ou la contribution n'est pas systématiquement posé. Au contraire, le mécanisme quasi-unique est la subvention (du moins pour les financements régis par les accords cadres Canada-Communautés qui représentent 80% du budget du programme). Dès janvier cependant, des mesures ont été prises par la DGPALO pour corriger cette situation et la mise en oeuvre complète devrait s'effectuer dès avril 2001.

☐ *Compréhension des bénéfices escomptés :*

Les gestionnaires du programme rencontrés semblent généralement posséder une bonne compréhension des bénéfices escomptés. A notre avis les objectifs gagneraient à être reformulés, de manière systématique et cohérente à travers l'ensemble du programme en résultats attendus selon l'exigence du Vérificateur général. Le nouveau cadre de gestion élaboré récemment par la DGPALO tient compte de cette exigence.

☐ *Compréhension des modalités :*

Les gestionnaires du programme rencontrés semblent généralement posséder cette compréhension. Cependant, une des exigences du Vérificateur général est la présence de critères précis garantissant un traitement équitable et constant à travers le programme. Or les instruments permettant une analyse des demandes selon les critères du programme ne sont pas nécessairement systématisés et varient d'une zone géographique à l'autre. Ceci ne constitue pas nécessairement un problème en matière d'équité locale mais peut devenir problématique en matière de constance au niveau national.

☐ *Diffusion de l'information :*

Certaines régions ont mis sur pied diverses initiatives structurées qui se positionnent en droite ligne avec cet attribut. On observe cependant certaines variations régionales. Globalement le positionnement est donc positif sans être entièrement optimal.

☐ *Diligence raisonnable dans un contexte de valeur ajoutée :*

De manière globale, la gestion actuelle du programme semble généralement permettre de répondre à la question centrale posée par le Vérificateur général en la matière, à savoir, «cela fait-il du sens?». Les mécanismes d'examen en place au niveau des comités conjoints sont également, en principe, de nature à obtenir une bonne appréciation de la pertinence d'une demande. Cependant, le niveau d'analyse du Ministère tant financière que de l'impact ne ressort pas systématiquement de l'examen du contenu des dossiers. Les problèmes potentiels liés à cette question sont abordés



dans la section traitant du processus et des analyses. La création du Comité national d'examen des subventions et des contributions en décembre 2000 est un des mécanismes adoptés par la DGPALO pour s'assurer que les analyses sont effectuées.

☐ *Niveau de financement adéquat pour les projets les plus appropriés :*

Le processus des ententes Canada-Communautés qui exigent une prise en charge par les communautés elles-mêmes permet d'accroître la probabilité que les dossiers financés sont ceux qui correspondent le plus aux besoins concrets de ces communautés. De plus certains mécanismes renforcent cette probabilité. Ainsi, par exemples l'examen de l'ensemble – ou du moins en «batch» - des dossiers par les comités conjoints permet non seulement une appréciation de la valeur ajoutée intrinsèque des demandes, mais également une évaluation de la valeur relative de celles-ci. Un autre mécanisme positif (non généralisé cependant) est la présence sur certains comités conjoints de «sages», n'appartenant directement ni à PCH, ni à des organismes communautaires de bénéficiaires. Ces membres sont donc susceptibles de fournir un point de vue non seulement éclairé mais qui, plus est, impartial et créatif.

☐ *Utilisation conforme du financement :*

Le plus souvent l'octroi de financement implique, pour les différentes tranches de paiement, la présentation par le bénéficiaire de différents rapports financiers et/ou d'activités. Ces rapports sont analysés non seulement par les agents de programmes mais sont également soumis (cas pour les rapports financiers) à la Direction générale de la gestion financière pour fins d'examen. À l'administration centrale, un système de suivi (BF) existe également pour permettre de relancer éventuellement les organismes qui ne soumettent pas les rapports requis en temps et lieu. De plus les procédures de conformité avec la Loi sur la gestion des finances publiques sont en place. Cependant, au niveau des analyses, il apparaît que celles-ci ne sont pas systématiquement documentées dans tous les dossiers. Le recours quasi exclusif aux subventions limite la capacité des gestionnaires quant au type et à l'envergure des informations et de la documentation exigible des bénéficiaires. Les nouvelles mesures adoptées par la DGPALO (p.ex., Comité national d'examen ainsi que l'utilisation plus fréquente de contributions) devraient corriger la situation.

☐ *Gestion optimale de la performance du programme et des projets :*

La conception du Vérificateur général dans ce domaine est que tout problème lié à la performance est solutionné de manière rapide. S'il existe bel et bien une forme de suivi au niveau des projets, les carences observables en matière d'évaluation de la performance du programme ne permettent pas de dire que les exigences de cet attribut sont rencontrées. De plus, le recours actuel aux subventions plutôt qu'aux contributions limite la capacité des gestionnaires en matière de vérification des projets des bénéficiaires. Il faut également rappeler la question des inconsistances en matière de codage dans le système d'information SIGSC/GCIMS. Ici encore, le recours plus



fréquent à la contribution devrait accroître la capacité des gestionnaires d'effectuer des vérifications des bénéficiaires et d'exiger des rapports axés sur les résultats.

Bonne capacité de rendre compte sur la performance du programme :

En général, le programme ne dispose pas d'une capacité d'évaluation globale optimale. Cette question est abordée en détails dans la section du cadre de gestion. Cependant, il faut noter que la DGPALO vient de se doter d'un plan d'évaluation et de vérification quinquennal qui devrait lui permettre d'accroître cette capacité. De plus, elle travaille présentement à l'établissement d'un cadre de gestion et de responsabilisation pour le PACLO axé sur les résultats qui facilitera sa capacité de rendre compte sur le rendement du programme.

Collection des montants dus:

Vu l'usage intensif de subventions et, donc, la faible fréquence des dossiers dans lesquels le Ministère est appelé à procéder à la collection de montants dus, il n'est pas vraiment possible de tirer d'observations pertinentes. Avec l'utilisation plus fréquente de contributions, le Ministère sera mieux outillé pour récupérer les surplus .



6. Contexte structurel de PCH

Avant de commencer la description proprement dite du cadre de gestion, il est important de tenir compte de trois caractéristiques essentielles liées au contexte structurel de PCH. Ces caractéristiques sont propres au Ministère et donc transcendent le Programme d'appui aux communautés de langue officielle. Il n'appartient pas aux vérificateurs, dans le cadre de ce mandat, de remettre ces caractéristiques en question. Elles ont cependant une incidence directe sur la gestion de l'ensemble du programme. Il est donc impératif d'en tenir compte.

- ❑ Tout d'abord, il convient de noter que l'analyse du cadre de gestion ne peut se faire en abstraction de la structure organisationnelle en place. À PCH, l'approche en place est une **approche matricielle** et fonctionnelle dans laquelle les opérations régionales (c.-à-d. la livraison sur le terrain) ne se rapportent pas directement aux gestionnaires de programmes localisés à l'administration centrale, mais plutôt, au Sous-ministre adjoint en charge des politiques stratégiques. Les gestionnaires de programmes, tels ceux en charge du Programme d'appui aux langues officielles, n'ont donc pas de contrôle hiérarchique direct sur les ressources impliquées dans la livraison en région. (En fait, en terme de livraison, l'administration centrale n'est responsable que de la livraison des projets/activités d'envergure « nationale »).

La particularité du modèle (re)-mis en place récemment à PCH réside en l'utilisation du concept de «portefeuilleiste» selon laquelle un des directeurs exécutifs régionaux agit comme «champion» d'un programme particulier pour l'ensemble des régions. Cependant, il ne s'agit pas non plus d'une fonction à liens opérationnels directs sur les confrères régionaux, mais plutôt d'un rôle de coordonnateur et de porte-parole.

Il ne s'agit pas, ici, de remettre en question la pertinence du modèle –qui correspond d'ailleurs à certaines réalités et contraintes opérationnelles (ex : masse critique, effet d'envergure, etc.). Il faut cependant réaliser que, d'un point de vue de gouvernance, l'approche matricielle, même si elle peut se révéler performante dans certains cas, est celle qui souvent pose les plus grands défis en matière de complexité de gestion et tend, dans la plupart des cas, à rendre assez flou le cadre d'*imputabilité*. En particulier, en matière d'*imputabilité opérationnelle*, l'approche en place est susceptible de complexifier et de rendre plus diffus le cadre d'*imputabilité*. Les unités chargées du «développement» et de la «gestion» des programmes ne sont pas responsables de leur livraison. Au contraire, les unités régionales imputables de la livraison ne sont pas directement imputables du développement et de la gestion. Une telle approche implique la mise en place d'un cadre d'*imputabilité* clair et efficace et nécessite un investissement important au niveau des mécanismes de coordination. Il convient de garder cette réalité à l'esprit lorsque l'on procédera à l'analyse du cadre de gestion proprement dite.



Par ailleurs, la « gestion » du Programme d'appui aux communautés de langue officielle n'est pas du ressort exclusif de la Direction générale des programmes d'appui aux langues officielles et des régions. D'autres directions de PCH (par exemple, la Direction générale de la gestion financière) offrent un appui direct et contribuent, à différentes étapes du processus, à la gestion du programme (ex : provision de compétences spécifiques, avis, analyses additionnelles, etc.).

- ❑ Toujours d'un point de vue structurel, le Programme d'appui aux communautés de langue officielle n'est qu'**un des programmes** des langues officielles offerts par le Ministère. Il est administré par la Direction générale des Programmes d'appui aux langues officielles dans la Région de la Capitale nationale (RCN) et par les Directions exécutives régionales en région. Toutes ces entités structurelles ont un mandat qui dépasse considérablement l'administration du seul Programme d'appui aux communautés de langue officielle.
- ❑ Finalement, une autre caractéristique structurelle qui conditionne le cadre est l'**absence**, de facto, **de délégation** entre la Ministre et le Ministère en matière d'approbation de financement. Toute décision quant à l'approbation de financement doit être prise par la Ministre, et ce pour quasiment l'ensemble des programmes du Ministère. Le Ministère, concrètement, se limite à faire des recommandations à sa Ministre. Ce faisant, il doit s'assurer que ces recommandations soient pertinentes et fiables.



7. Cadre de gestion

Cette section est présentée d'une façon différente de celle de l'examen des dossiers. Elle décrit d'abord, de façon analytique, chacun des éléments du cadre de gestion en ayant soin de faire ressortir les constats résultants de l'analyse.

7.1 Définition

Aux fins de cet exercice, on entend par «*cadre de gestion*», l'ensemble des mécanismes structurels et systémiques (incluant les processus et les instruments d'analyse et de gestion) mis en place pour soutenir la prise de décision en vue de l'atteinte des objectifs visés.

Ce cadre de gestion doit donc normalement présenter, entre autres, des composantes liées à - *la planification, la livraison, la prise de décision quant à l'octroi de financement, l'allocation des mandats et des ressources, le suivi et le contrôle, l'évaluation des résultats, l'imputabilité* - et ce, non seulement pour accroître la performance de l'organisation dans l'atteinte des résultats escomptés, mais aussi pour gérer adéquatement la notion de risque.

Il faut considérer que l'existence d'un cadre de gestion performant est une condition nécessaire pour une gestion saine et efficace. Sa présence permet d'orienter et de conditionner les actes de gestion (au sens large) quotidiens, puisqu'il fournit des points de repère tangibles. Son absence rend problématique une approche systémique et systématique et accroît la disparité des actes de gestion au quotidien. Disparité qui se reflétera, sans aucun doute, entre autre dans la tenue des dossiers. Cependant, la présence d'un cadre de gestion performant n'est pas une condition suffisante. Ce cadre doit être partagé, compris de la même façon par tous les intervenants et utilisé adéquatement. Ici rentrent donc en compte le facteur humain et les réalités de la gestion au quotidien.

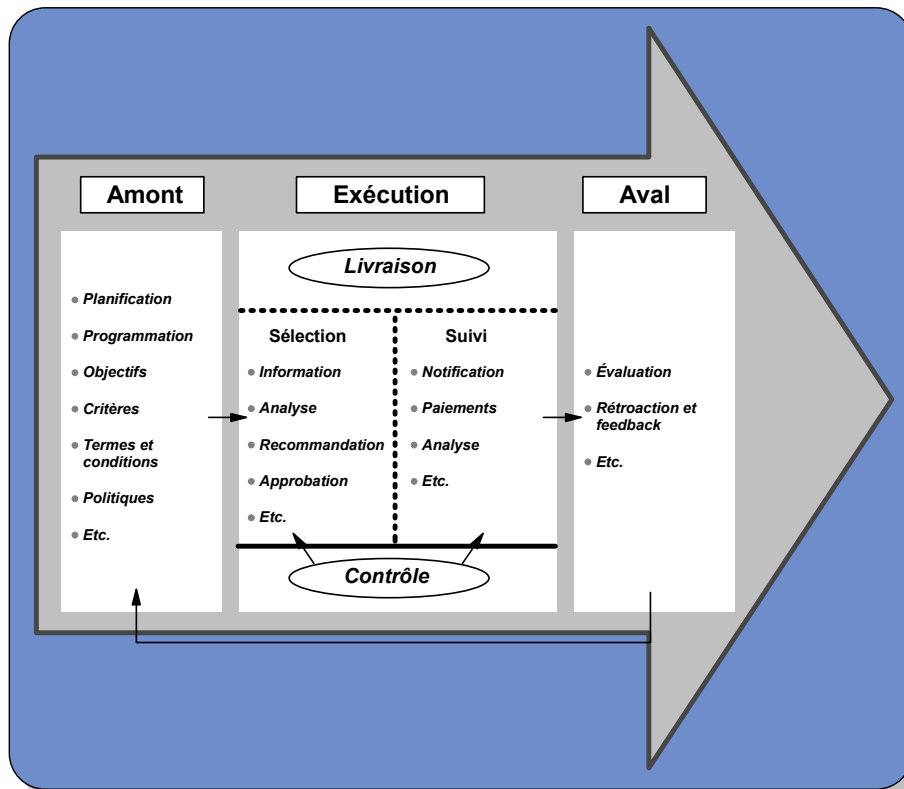
7.2 Concept de la Chaîne opérationnelle

Pour les fins de la description du cadre de gestion en place à PCH, il est utile de considérer le concept de la «chaîne opérationnelle» qui permet de distinguer les différentes fonctions réalisées par une organisation et de les organiser de manière logique.

Si on considère «l'exécution» comme l'élément central des activités, un certain nombre de fonctions se situent en *amont* (ex : planification, programmation, établissement des critères, etc.) et d'autres normalement en *aval* (ex : évaluation). Dans la section suivante de ce document, le cadre de gestion sera observé en s'inspirant de ce concept, particulièrement en distinguant entre les fonctions d'amont, d'exécution et d'aval. Le graphique ci-dessous propose une représentation visuelle du concept de la chaîne opérationnelle.



La chaîne opérationnelle : un concept



7.3 Description et Analyse

L'observation et la description du cadre de gestion doivent se faire à un moment précis dans le temps. Cela correspond quelque peu à une photographie prise à un moment donné, en l'occurrence, le début de l'année 2001. Quoique cette approche soit inévitable, elle limite la prise en compte de la nature dynamique du cadre de gestion qui, si on veut lui garder sa pertinence, doit être en constante évolution.

Par divers concours de circonstance, l'échéancier de la présente analyse se trouve être à un moment un peu particulier. Pour diverses raisons, les gestionnaires du programme sont en train de revoir significativement leur façon d'opérer et de mettre sur pied (ou, dans certains cas, de préparer la mise sur pied) d'un nouveau *Cadre de gestion et de responsabilisation des*



Programmes d'appui aux langues officielles, de nouveaux instruments, systèmes et procédures pour accroître l'efficacité de la gestion du programme.

Puisque l'exercice vise à décrire, de manière objective, le cadre de gestion tel qu'il est aujourd'hui, il ne peut, dans sa partie descriptive du moins, tenir compte de ce qu'il pourrait devenir éventuellement si telle ou telle réforme est mise en place. La partie descriptive s'en tiendra donc au cadre tel qu'observable aujourd'hui. Par contre, les commentaires et recommandations tiendront, eux, compte des projets de réforme tels qu'ils nous ont été présentés.

A) *LES ÉLÉMENTS D'AMONT*

Les trois éléments d'amont analysés sont la **planification**, la définition des **objectifs** et les **cadres réglementaires**.

i) La planification

- Tout d'abord, compte tenu de la nature très opérationnelle du Programme d'appui aux communautés de langue officielle, nous ne passerons que rapidement sur la fonction **planification**. Cette fonction existe au niveau du programme. Elle est cependant – ce qui est normal – influencée par les initiatives corporatives de planification stratégique du Ministère. Une certaine forme de «vigie» est exercée, qui vise à identifier certains enjeux ou tendances émergentes et à déterminer les implications concrètes éventuelles sur les opérations.

Cependant, la fonction de planification au niveau du programme semble limitée par les carences de la fonction évaluation (dont la description est fournie plus loin dans le document). On observe généralement, étant donnée la nature systémique de la chaîne opérationnelle, où la «dernière» étape –l'évaluation- est, en réalité, par effet de rétroaction, l'étape qui vient nourrir la réflexion stratégique et la planification, que toute carence significative en matière d'évaluation (ex : leçons apprises, évaluation de la performance, appréciation de l'impact et de la valeur ajoutée, etc.) mine la capacité de planification d'une organisation.

ii) Les objectifs

- L'**objectif** du Programme d'appui aux communautés de langue officielle est «d'accroître la capacité des communautés de langue officielle en situation minoritaire de vivre dans leur propre langue et dans leur milieu en tant que communautés fortes, vibrantes et en santé et de participer pleinement à tous les secteurs d'activités de la société canadienne». Cinq (5) sous-objectifs sont identifiés :



- « Favoriser la sensibilisation des institutions canadiennes par des activités de revendication en vue de la reconnaissance législative, politique ou administrative des droits linguistiques des communautés dans divers secteurs d'activité » - *Représentation*.
 - « Favoriser le développement d'institutions propres aux communautés dispensant des services importants pour leur épanouissement » - *Institutionnalisation*.
 - « Favoriser la création, l'amélioration et la prestation de services directs aux communautés dans leur langue dans divers secteurs d'activités lorsque ceux-ci ne sont pas disponibles autrement » - *Prestation de services*.
 - « Favoriser la mobilisation, le regroupement et la promotion des communautés en vue de renforcer leur sens d'unité et d'appartenance et leur capacité d'action collective » - *Animation et participation*.
 - « Favoriser la formation et le perfectionnement des bénévoles et des employés des organismes en vue d'enrichir leurs interventions et d'accroître leur capacité à bien desservir la communauté qu'ils représentent » - *Développement des ressources humaines*.
- Ces objectifs sont en ligne directe avec les dispositions prévues par la Loi sur les langues officielles (Partie VII – Articles 41 à 45).
- L'existence d'objectifs vastes et généraux permet à PCH d'être attentif aux priorités des communautés et d'être flexible dans le type d'interventions à apporter. D'un point de vue de développement, cette approche peut avoir une valeur ajoutée. D'un point de vue de gestion, se maintenir à un tel niveau présente divers défis et risques, en particulier, en matière de *juridiction*, de *critères d'admissibilité/évaluation* et d'*évaluation globale des résultats*.

En matière de juridiction, l'utilisation d'objectifs qui sont interprétés trop «généreusement» pourrait, dans le secteur des services dits sociaux, être perçue comme un empiètement sur une juridiction provinciale.

De tels objectifs généraux rendent plus difficile l'adoption de **critères** d'admissibilité / évaluation spécifiques et standardisés quant aux demandes de financement. Dans un contexte de grande autonomie régionale en matières d'opérations, d'arrangements contractuels (ententes-cadres) variant d'une juridiction à l'autre et d'absence – au moment de cette vérification – d'instruments de référence standardisés, une telle situation ne favorise pas une approche systématisée assurant à tout bénéficiaire potentiel que son dossier sera traité de manière identique à celui de tout autre demandeur, où qu'il se trouve au Canada. À titre d'illustration, selon les documents et/ou nouveaux instruments



examinés, les critères d'admissibilité ainsi que la documentation requise pour supporter la demande de financement (tant au niveau du nombre que de la nature des exigences) varient d'une province à l'autre. Il en est de même pour les critères d'évaluation des demandes. Bien sûr, tous ces critères ne sont pas diamétralement opposés et s'inscrivent tous dans une logique comparable. Cependant leurs nuances ou niveaux de détails respectifs apportent des éclairages et, possiblement, des interprétations, différents d'une région du pays à l'autre.

(Remarque : Ce commentaire porte uniquement sur l'aspect «systématisation». Ceci ne veut pas nécessairement dire que le système souffre de carence en termes d'efficacité ou d'équité).

De tels objectifs généraux ne favorisent pas une évaluation globale des **résultats**, de l'**impact** et de la **valeur ajoutée** d'un programme selon des indicateurs objectifs et aisément mesurables.

iii) Le cadre des politiques réglementaires (SCT)

- ❑ Les **modalités** et **cadres réglementaires** spécifiques au Programme d'appui aux communautés de langues officielles datent de plusieurs années et ne correspondent plus nécessairement à la structure des programmes telle qu'elle existe aujourd'hui, ni à la nouvelle approche concrétisée par les ententes Canada-Communautés.

Les modalités qui sont encore en vigueur actuellement à PCH ont été analysées en égard des Politiques sur les paiements de transfert du CT (juin 2000 et janvier 1997) pour identifier quelles étaient les modalités pour le PACLO pour déterminer si elles rencontraient les exigences de la politique actuelle. L'analyse démontre que les modalités ont besoin d'être mises à jour.

B) LES ÉLÉMENTS D'EXÉCUTION

Les trois éléments d'exécution analysés sont les **ententes-cadres**, le **processus de prise de décision** dans le cadre de ces ententes et les **mécanismes liés aux fonds nationaux**.

i) Les ententes-cadres : Ententes Canada-Communautés

- ❑ D'un point de vue «budgétaire», le Programme d'appui aux communautés de langue officielle s'appuie sur deux volets. Tout d'abord, un volet administré sur base d'ententes-cadres contractuelles : les **ententes Canada-Communautés**. Ce volet représente 27,5 millions de \$, soit 80 % du budget du programme. Le second volet générique est constitué de fonds discrétionnaires nationaux (les **Fonds de développement nationaux** et les **Mesures d'appui stratégiques**) qui représentent environ 6,7 millions de \$, soit 20



% du programme¹.

Compte tenu de l'ampleur – tant budgétaire qu'opérationnelle - du volet «ententes Canada-Communautés », c'est sur celui-ci que nous nous concentrerons dans un premier temps. Le second volet sera examiné plus tard.

Volet Ententes Canada-Communautés

- ❑ Il existe une entente spécifique pour chaque juridiction provinciale et territoriale, ainsi qu'une entente au niveau national. Ce sont dès lors quatorze (14) ententes différentes qui existent aujourd'hui et dont plus de trois cent cinquante (350) organismes tirent une partie de leur financement. Actuellement, nous connaissons la deuxième génération de ces ententes. La première génération couvrait la période 1994-99. La génération actuelle couvre la période 1999-2004.

Même si toutes ces ententes suivent un modèle général commun – dont les caractéristiques principales incluent un modèle contractuel, un horizon temporel quinquennal, un niveau d'engagement financier connu ex ante et la mise sur pied d'un comité conjoint – les modalités de mise en œuvre peuvent varier significativement d'une entente à l'autre. Ces modalités incluent le type de signataires de l'entente (organisme parapluie vs multiples organisations communautaires), la composition des comités conjoints, le fonctionnement de ces comités et le niveau de «délégation » de fait du Ministère à ces comités en matière de gestion du processus décisionnel quant à l'octroi de financement.

- ❑ Une particularité du type de financement généré par ces ententes est que la majeure partie des fonds alloués l'est pour des fins de programmation (c.-à-d. financement de la pérennité des organisations sous contrainte de proposer une programmation en ligne avec les priorités du Ministère et de la communauté). Le financement de projets spécifiques ne représente qu'une mineure partie des fonds. Le rapport budget de financement de «programmation » / budget financement de «projets » se situe généralement dans un ratio de 3/1 voire 4/1. Cette situation est le reflet des ententes contractuelles (qui le plus souvent stipulent un palier minimal pour le financement de projets, palier au-delà duquel les organisations n'ont que peu d'incitatifs à aller) et peut paraître, pour certains, justifié compte tenu de la nature et des objectifs du programme. Sans prendre parti, il faut cependant reconnaître, à tout le moins, que cette tendance correspond à la tendance inverse de celle généralement observable ailleurs au Gouvernement fédéral. De plus, dans la réalité quotidienne, il semblerait, selon l'information recueillie, que le respect du

¹Selon les chiffres apparaissant au Rapport annuel du Programme des langues officielles pour l'année 1999-2000.



seuil minimal budgété pour le financement de projets nécessite de sérieux « efforts » de la part des communautés.

- ❑ L'évaluation de la pertinence et de l'efficacité du mécanisme des ententes Canada-Communautés ne fait clairement pas partie du présent mandat. Ceci correspondrait en une étude en soi. Ni l'horizon temporel, ni les ressources propres à ce mandat, ni la jeunesse relative de la génération actuelle des ententes ne nous permettent de nous prononcer définitivement. Cependant, il est clair que ces ententes ont des implications significatives sur la nature du cadre de gestion. C'est à ce niveau, et à ce niveau seulement, que nous ferons donc certaines observations.
- ❑ En tant que tel le principe des ententes Canada-Communautés correspond à la recherche d'objectifs louables dont, en particulier :
 - une responsabilité accrue des communautés par rapport à l'identification des priorités névralgiques sur lesquelles il faut investir afin de sécuriser et de consolider le développement des communautés;
 - une sensibilité accrue aux réalités, aspirations et besoins de communautés;
 - une utilisation plus rigoureuse et pertinente des ressources qui sont mises à la disposition des communautés;
 - une cohésion et une cohérence plus serrées entre les actions qui sont posées par les différentes parties à l'échelle locale;
 - l'obtention, de facto, d'une forme de «caution » morale pour le Ministère quant à ses décisions de financement.

Cependant, ces mécanismes peuvent engendrer certains risques, tels que, par exemple :

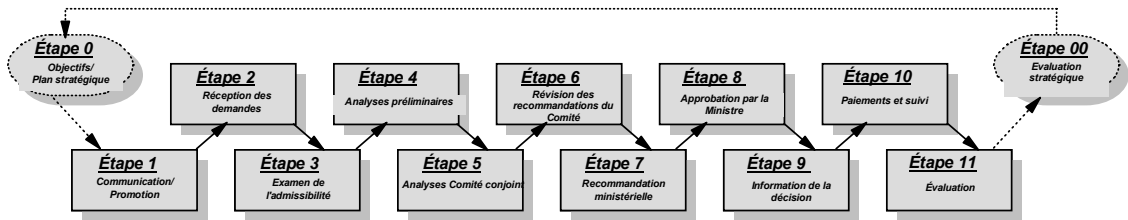
 - l'émergence possible de certaines barrières limitant l'élargissement du cercle actuel des bénéficiaires. Les membres de la communauté pourraient, en effet, voir d'un mauvais oeil - implicitement ou explicitement- l'arrivée de nouveaux entrants qui viendraient éventuellement réduire leur part actuelle de financement.
 - la possibilité, malgré les mesures prises, de conflits d'intérêts où les bénéficiaires potentiels peuvent, directement ou indirectement, se retrouver juges et partis.
- ❑ A ce stade, le principe même de ces ententes – la recherche d'un partenariat renforcé avec les intervenants de la communauté - conditionne le cadre de gestion mais ne crée pas, en soi, de points de dysfonctionnement particuliers et véritablement préoccupants. Si tel est le cas quant au principe des ententes, l'administration de ces ententes pose certains défis. Ce constat fait l'objet de la section suivante.



ii) Le processus de prise de décision dans le cadre des ententes Canada-Communautés

- De façon schématique, le processus de prise de décision peut être représenté en onze étapes. Le graphique ci-dessous propose une vue globale. Les différentes étapes sont présentées de manière plus détaillée dans les pages suivantes.

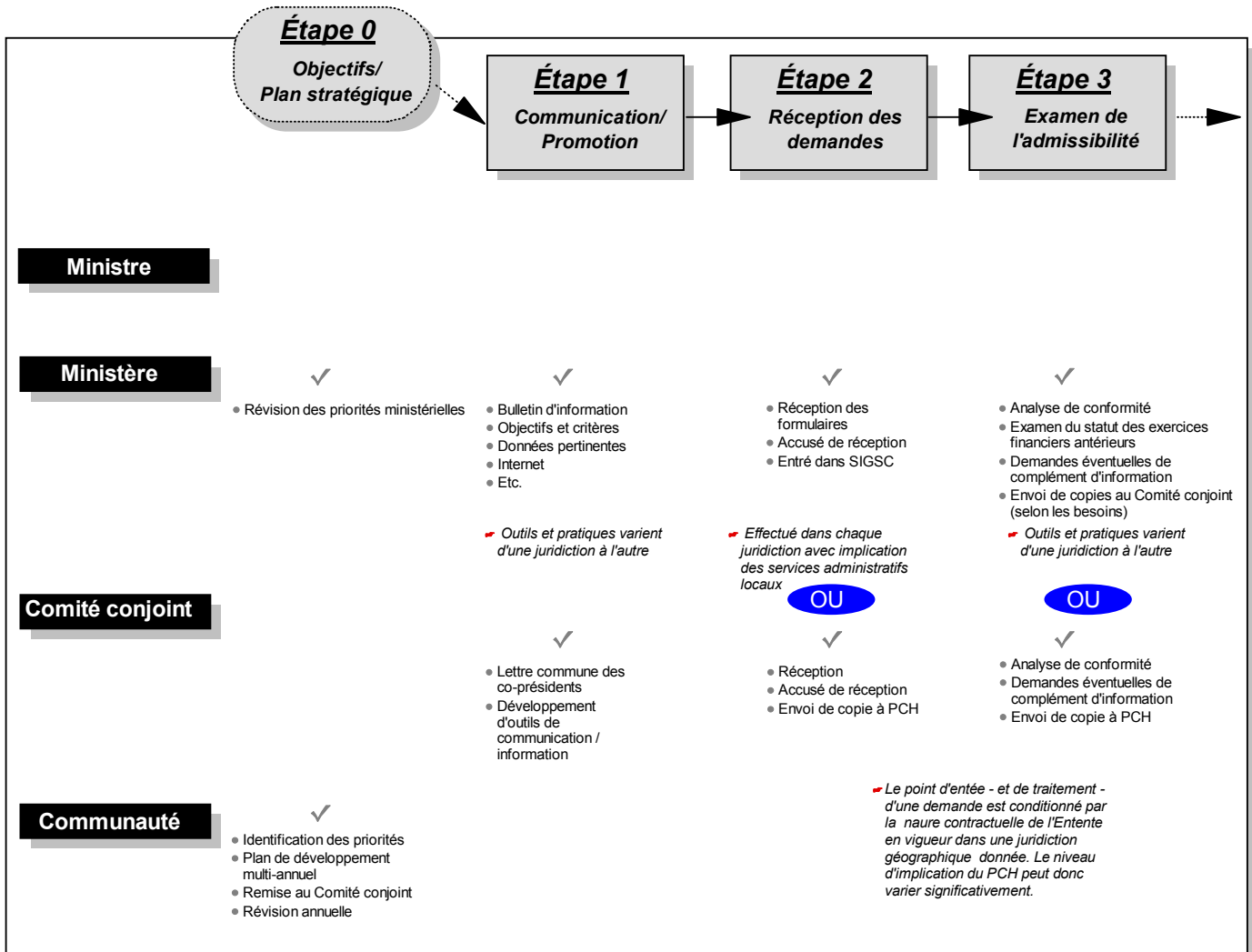
Le processus : une vue globale



	E0	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E00
Ministre									✓	✓			
Ministère	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓
Comité conjoint		✓	OU	OU		✓				(✓)			
Communauté	✓				✓					★			

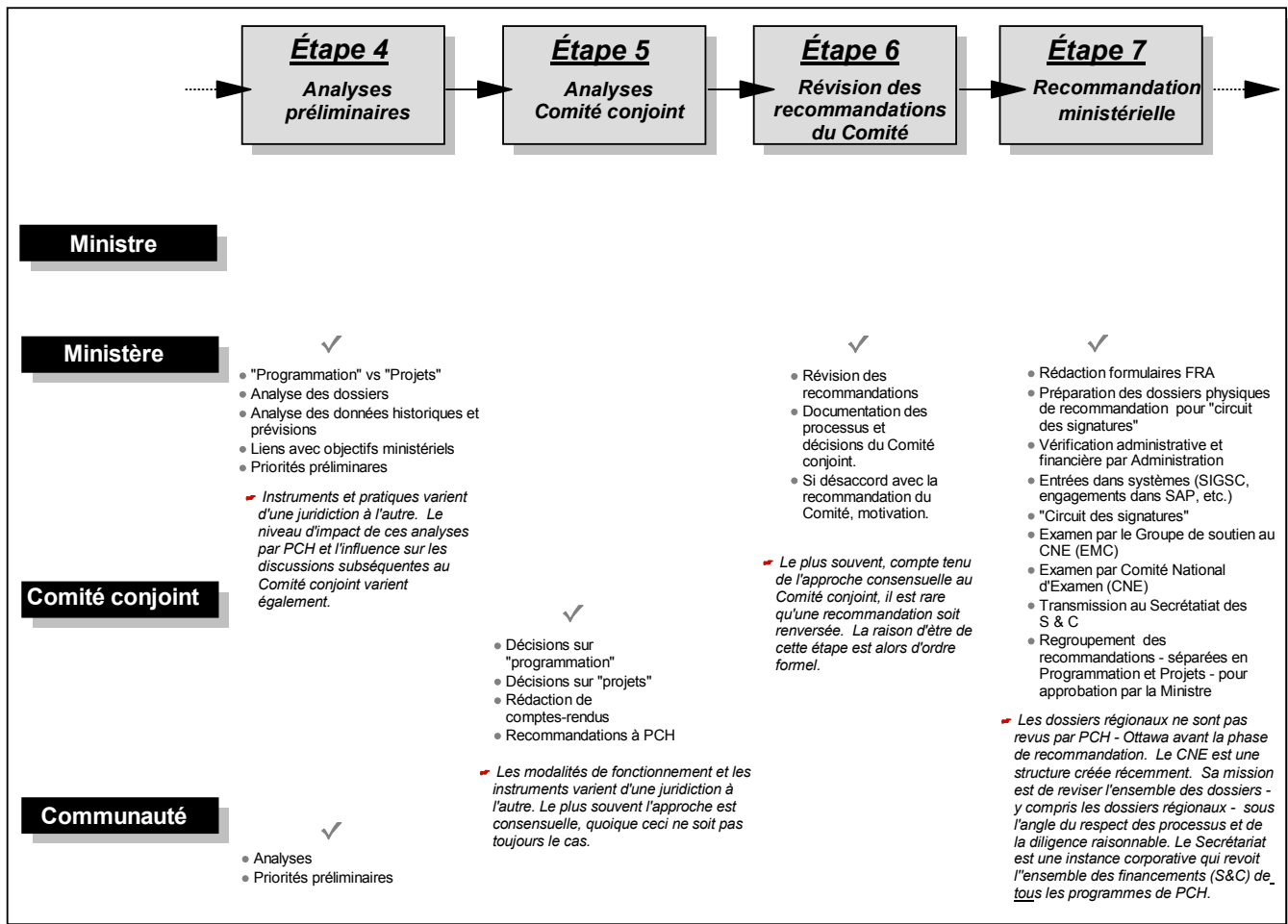


Le processus : une vue détaillée



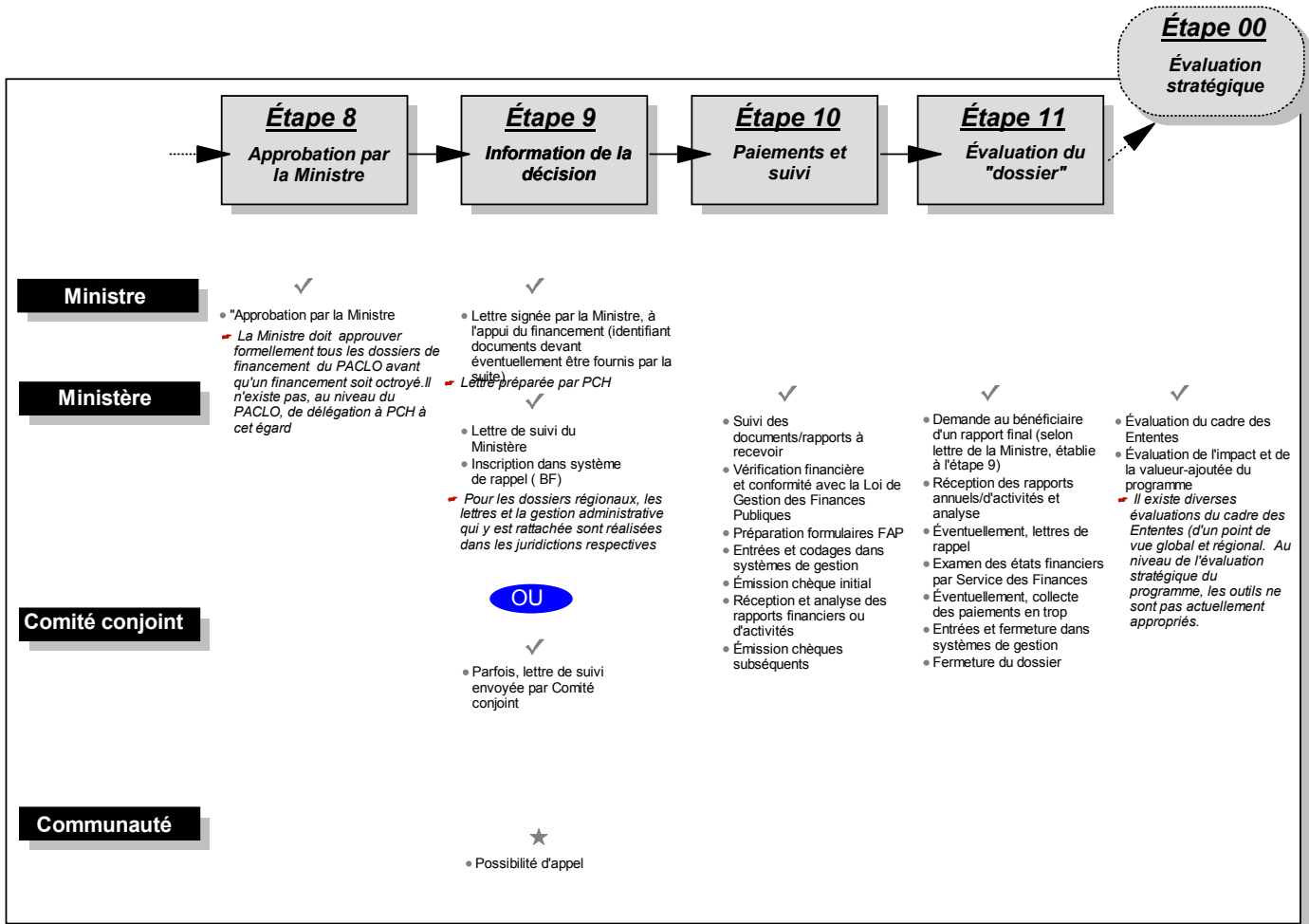


Le processus : une vue détaillée ...





Le processus : une vue détaillée ...





- Ce processus appelle divers commentaires génériques, en matière de *processus*, d'*instruments* et de *mécanisme financier*.

Processus

- Tout d'abord, en termes du *processus* lui-même, on peut constater que le niveau de délégation du Ministère envers les communautés - via les comités conjoints – varie significativement. Dans certains cas, comme en Colombie Britannique par exemple, les demandes sont reçues non par PCH mais par le secrétariat du comité conjoint qui procède même à l'examen préliminaire d'admissibilité.

D'autre part, on observe que le modèle en vigueur est un modèle où PCH ne se contente pas de jouer un rôle d'observateur ou de conseiller, voire de siéger sur les comités conjoints, mais co-préside ces comités.

Cependant, PCH n'a pas véritablement de pouvoir décisionnel au niveau des comités conjoints, mais plutôt un rôle d'influence (accru de facto par le fait qu'il est un bailleur de fonds des plus déterminants pour les communautés). Dans la plupart des cas, les gestionnaires de PCH, en particulier les co-présidents et les membres des comités conjoints s'efforcent pour que le Ministère exerce une influence significative sur les débats des comités et tentent de maintenir une approche consensuelle, et ce malgré que le Ministère ne se trouve pas en position majoritaire quant à la représentativité au sein de comités. Théoriquement, les représentants du PCH pourraient se retrouver en situation minoritaire en cas de vote formel. Cependant, les comités conjoints n'ont pas le pouvoir de décider formellement de l'attribution de financement (ils font des recommandations au Ministère, qui lui-même fera recommandation à la Ministre). Une fois la recommandation du comité conjoint connue, le Ministère a donc la possibilité de la «renverser» en motivant une recommandation en sens contraire à la Ministre.

On ne peut affirmer que le processus actuel engendre réellement des problèmes majeurs et ait été, dans un passé récent, la cause de crises profondes. Cependant, la *conjonction* des facteurs décrits plus haut (c.-à-d. : la co-présidence de PCH dans des instances, où le Ministère est en position minoritaire, qui techniquement font des recommandations au Ministère et que ce dernier a le pouvoir de renverser) est de nature à accroître le niveau de risque, particulièrement compte tenu du fait que le PACLO ne semble pas en mesure de systématiquement faire état de ses analyses indépendantes.

En effet, l'examen de dossiers ne permet pas toujours de faire ressortir les analyses qui devraient être propres au Ministère, alors qu'en règle générale ces analyses devraient constituer un élément essentiel du processus. Il est cependant difficile de statuer si ces analyses n'existent pas (ce qui indiquerait que les agents concernés se fient davantage sur



les analyses effectuées dans le comité conjoint, ou si elles ne sont simplement pas documentées explicitement et systématiquement dans le dossier) ce qui pourrait s'avérer problématique en cas de justifications à fournir ultérieurement et de transfert des connaissances d'un dossier d'un agent à un autre.

Si on n'y prend pas garde, dans ces circonstances, le potentiel de «dérapiage» est élevé et ce, en particulier dans les domaines suivants:

- La possibilité qu'a le Ministère de renverser une décision du comité conjoint, même si elle existe effectivement, est de facto sérieusement limitée par le fait que PCH, non seulement siège sur, mais co-préside le comité (par opposition à jouer un rôle d'observateur ou de conseiller). À moins d'élément nouveau ou d'opposition antérieure explicitement documentée, il semble «politiquement» difficile que le Ministère revienne sur une décision qu'il a endossée. Ceci irait non seulement contre le principe même des ententes mais aussi contre la notion de «caution» recherchée par le Ministère qui pourrait être perçu comme attentif aux besoins de la communauté uniquement lorsque cela l'arrange. Dans ce contexte, l'indépendance et la fiabilité des analyses effectuées par le Ministère avant l'examen des dossiers en comité conjoint s'avèrent cruciales et pourraient renforcer la crédibilité du Ministère. Or, en général, ces analyses ne sont pas documentées.
- De plus, il existe un risque réel, accru par la nature même des ententes et l'esprit consensuel qui semble présider leur gestion, que le Ministère soit éventuellement tenté de s'en remettre aux analyses faites en comité conjoint puisque «dans le fond des choses, c'est la communauté qui est le mieux à même de connaître ses besoins et qui connaît le mieux les réalités du terrain». Or s'il est normal que les priorités du Ministère et des communautés *convergent*, il est peut probable qu'elles *coïncident* parfaitement en tout. Cette éventualité pourrait, si elle n'est pas sérieusement considérée, créer divers problèmes, particulièrement, en matière :
 - **d'indépendance et d'atteinte des objectifs et priorités propres** du Ministère (et ce, plus particulièrement, dans un contexte d'objectifs définis de manière plutôt large que spécifique, qui permettent de «rationaliser» ex post de nombreuses initiatives);
 - **de transparence** – particulièrement dans un modus operandi où le Ministère pourrait être perçu comme juge et parti;
 - **d'équité** au niveau national (et ce, plus particulièrement ici aussi, dans un contexte de critères d'analyse non systématisés et basés sur des objectifs définis de manière plutôt large que spécifique).



Finalement, il existe un risque significatif en terme **d'imputabilité** globale du Ministère. En effet, s'il peut se concevoir qu'une certaine forme de délégation puisse présenter éventuellement une certaine valeur ajoutée en termes d'efficacité, voire d'efficience, il est impératif de maintenir à l'esprit que la délégation ou l'affermage de certaines *fonctions* ne s'accompagne pas d'un transfert de *responsabilité* et d'*imputabilité*. Le mécanisme des ententes ne décharge pas la Ministre de son rôle d'approbation des financements. Par conséquent, ce mécanisme ne décharge pas le Ministère de sa responsabilité de conseiller adéquatement la Ministre et, donc, de formuler des recommandations fiables, informées et objectives. Cette considération renforce, elle aussi, le besoin d'indépendance et d'analyses propres au Ministère.

Compte tenu de ces risques, un soin particulier doit donc être apporté à la qualité et la documentation des analyses - financières et d'impact - et donc à la supervision et au contrôle de celles-ci; à leur validation par des ressources non directement parties au processus; à la performance et à la standardisation des instruments utilisés; à la capacité - et à la formation éventuelle - des agents en charge de ces analyses et à la documentation explicite de ces analyses. Ce sont là divers éléments dont l'existence n'a pu être établie lors de l'exercice de vérification.

Instruments

- Un deuxième type de commentaires génériques a trait aux *instruments* de gestion et d'analyse utilisés par le Ministère dans le cours du processus. Ces commentaires sont à différents niveaux.

Tout d'abord ces instruments varient significativement, sur la forme et sur le fond, d'une juridiction (zone géographique) à l'autre. Certaines régions sont plus avancées que d'autres. Il est fréquent que ces instruments soient bâtis dans chaque juridiction selon des besoins et une compréhension qui leur sont propres. Les *cartables*, *manuels de référence*, *fiches d'analyse*, ou autres *outils d'évaluation* ne sont pas uniformes. Il n'y a donc pas de systématisation des instruments à l'échelle du Canada. Localement cette situation ne semble pas la cause de crise ou de dysfonctionnements majeurs. Cependant, à l'échelle du pays, une telle réalité empêche de garantir que tous les demandeurs potentiels sont traités de manière équitable tant sur le fond et la forme que du point de vue de la diligence raisonnable.

Le Comité aviseur sur l'amélioration des pratiques de gestion - mis sur pied par la DGPALO - est un pas dans la bonne direction. Les activités du Comité incluent entre autres le développement d'un cadre de gestion et de responsabilisation, la définition des rôles et responsabilités, les manuels de référence à l'attention des agents et gestionnaires, les outils et grilles d'évaluation et d'analyse des dossiers, les instruments de gestion – particulièrement dans le cadre de la diligence raisonnable, ainsi que la charte de



délégation pour toutes les régions du pays. Notons que les régions sont représentées sur ce comité par l'entremise du champion/portefeuille responsable des langues officielles. Cependant, tel que discuté précédemment, celui-ci joue plus un rôle de coordonnateur que de mandant, ce qui peut limiter son impact.

De plus, les risques liés à cette hétérogénéité des instruments sont accrus par la nature matricielle de la structure du Ministère et du fait que les dossiers locaux ne «remontent» pas à l'administration centrale avant l'étape de recommandation. En soi, cette approche permet d'éviter un mode de fonctionnement qui serait trop centralisé et bureaucratique. Cependant, dans ces circonstances, l'approche matricielle et le cadre d'imputabilité qui en découle ne permettent pas véritablement de garantir, tout au long du processus, que le traitement des demandes se fait sur des bases comparables, garantes d'un traitement équitable et cohérent pour le Canada dans son ensemble.

A cet égard la mise sur pied par la DGPAO du Comité national d'examen des subventions et des contributions (CNE) ne peut être que bénéfique. Ce comité a notamment pour mandat d'assurer une prestation intégrée des Programmes d'appui aux langues officielles et leur interprétation cohérente dans l'ensemble du Ministère en examinant les recommandations proposées dans les comptes-rendus des comités conjoints des ententes. Plus précisément, le comité a à formuler des recommandations quant à la conception, la sélection, le processus d'approbation et le suivi des activités et projets financés par subventions et contributions. Le comité peut également formuler des recommandations quant à l'allocation des ressources dans le but d'aider la direction générale à atteindre ses objectifs et priorités. Le comité est composé de trois (3) membres (Directeur général du PAO, Directrice générale des Examens ministériels et Directeur exécutif régional pour l'Atlantique – à titre de portefeuille/champion des programmes de langues officielles) et est lui-même soutenu par un groupe de soutien composé d'un représentant des Programmes, des Finances et des Examens ministériels.

Il est évidemment trop tôt pour porter un jugement sur l'efficacité du comité, mécanisme encore tout nouveau (hiver 2000). Les principes de sa raison-d'être sont positifs. Au niveau de sa composition et de son fonctionnement, peut-être cependant faut-il s'interroger sur la présence de membres impliqués significativement dans les étapes en amont à ce comité. Il convient donc d'être attentif à la perception éventuelle de se trouver dans une position de juge et parti. Différentes pratiques (telles que l'abstention des membres lors de la revue des dossiers dont ils avaient la charge ou l'élargissement du comité) pourraient renforcer l'impact réel et perçu du comité.

Par ailleurs, les instruments, pratiques et procédures ne sont pas nécessairement documentés de manière systématique mais sont actuellement plutôt transmis «sur le tas», en travaillant sur des cas concrets avec des agents plus expérimentés. Quoique les gestionnaires soient conscients du problème et soient en train d'y remédier, il n'en



demeure pas moins que cette situation limite la capacité de bâtir une véritable mémoire corporative et rend l'ensemble du processus dépendant des individus plutôt que des systèmes (à cet égard, un contexte de rotation des ressources assez élevé et d'entrée significative de nouveaux agents – ce qui, selon les commentaires obtenus, serait le cas actuellement - rend l'organisation d'autant plus vulnérable). La situation limite le transfert des connaissances et l'apprentissage des nouveaux arrivants. Enfin la pratique de transmission orale renforce l'hétérogénéisation des pratiques.

Notons finalement que l'ensemble de ces commentaires porte sur les instruments utilisés par le Ministère. Il y aurait certainement avantage à systématiser – voire renforcer – les instruments d'analyse et d'évaluation utilisés au niveau des comités conjoints.

Mécanismes financiers

- Le troisième type de commentaires généraux porte sur le choix des **mécanismes financiers**. Comme discuté précédemment, une des caractéristiques du programme, du moins le volet supporté par les ententes Canada-Communautés qui est le volet que nous examinons dans cette section, est d'être constitué en majeure partie de financement pour fins de programmation plutôt que de financement de projets. Une autre caractéristique de ce programme est qu'il utilise, quasi exclusivement, des subventions plutôt que des contributions.

Les contributions ne sont actuellement utilisées que dans des cas quelques peu isolés où la viabilité ou la capacité de gestion même de l'organisation demanderesse pose problème. Le mode traditionnel de financement est la subvention. C'est d'ailleurs un mode de financement plus «léger» pour l'organisation qui en bénéficie, particulièrement celles qui disposent d'un nombre limité de ressources. À PCH, ces subventions sont cependant un peu particulières, puisque la plupart des paiements qui y sont attachés sont soumis à diverses conditions, telles la soumission de rapports financiers et/ou d'activités. D'où la notion de «subvention conditionnelle».

A cet égard, il convient de noter que cette approche du recours aux subventions correspond à la tendance inverse de ce qui est généralement observable ailleurs dans la fonction publique et ne cadre pas réellement, ni avec les politiques du Conseil du Trésor, ni avec les caractéristiques de détermination des risques identifiés par le Bureau du vérificateur général. La charge de travail actuelle des agents et la «connaissance» approfondie des organisations avec qui le Ministère fait, pour la plupart affaire depuis de nombreuses années, peuvent constituer des phénomènes explicatifs dont il convient de tenir compte. Ils ne peuvent cependant être invoqués comme un motif valable justifiant une approche moins soutenue en la matière.

Les gestionnaires du programme sont conscients de la situation et sont en train de mettre



sur pied différentes nouvelles politiques afin de recourir davantage au financement par contribution (ex : financement de 25 000 \$ ou plus, nature de la demande, etc.). On ne peut commenter davantage cette résolution puisqu'elle ne sera opérationnelle que pour l'année financière 2001-2002. C'est de toute évidence un domaine qui exige une attention toute particulière. Notons finalement qu'il est clair qu'un tel changement (c.-à-d. vers un mode de financement constitué de contributions dans environ 60% des cas) ne constitue pas nécessairement une réponse optimale à la situation actuelle si la décision n'est pas supportée par une analyse du risque.

Par ailleurs, il est clair que ce changement dans la façon de financer aura des répercussions opérationnelles et administratives majeures (ex : nouveaux mécanismes d'analyses et de suivi, introduction massive d'accords contractuels de contribution, tenue des dossiers revisitée, charges de travail accrues pour les agents, etc.) qu'il convient d'apprécier dès maintenant. De plus, il est probable qu'une telle révision des mécanismes de financement ne sera pas sans constituer certaines réactions au sein des communautés. Ceci pose également un défi de taille en matière de gestion et de communication.

Une recommandation quant aux mécanismes financiers est présentée à la section neuf du rapport.

Volet Fonds nationaux (Fonds de développement, Mesures d'appui stratégique et Radios communautaires)

- ❑ Ces mécanismes sont destinés à des projets dont la nature (ex : infrastructure, initiatives à impact pan-canadien, etc.) ou l'envergure (en termes de ressources financières requises) se prête difficilement à un financement par le mécanisme des ententes Canada-Communautés. Le Programme d'appui au réseau des radios communautaires ou des initiatives liées à la création de salles de spectacle ou de centres communautaires sont, à titre d'exemple, financés par ce type de mécanisme.
- ❑ Les procédures attachées à ces mécanismes d'appui sont, au moment de la présente vérification, beaucoup plus flexibles que celles existantes dans le cadre de la gestion des ententes Canada-Communautés. Les organismes intéressés sont au courant que le Ministère dispose de tels fonds. Les représentations se font donc de différentes sortes (ex : organismes directement, comités conjoints, bureaux régionaux) et à différents niveaux (ex : agent, gestionnaires, cadres, Ministre). Il peut arriver, dans certains cas, que le Ministère soit pro-actif et sollicite les soumissions dans certains domaines d'activités spécifiques.



- L'analyse des requêtes se fait par les gestionnaires du programme, dans différents forums (ex : Comité de gestion, Comité des chefs, etc.) selon des critères et une approche qui n'est pas actuellement véritablement structurée. Ces critères tiennent compte de facteurs incluant l'impact du projet, les priorités du Ministère, les fonds disponibles, les engagements et un certain équilibre régional. La durée de traitement peut varier significativement d'un dossier à l'autre.

- Les gestionnaires du PACLO sont actuellement à réfléchir sur les façons concrètes de structurer davantage les procédures attachées à ces mécanismes de financement. Même si par leur nature ces mécanismes doivent demeurer assez flexibles, il est indispensable de leur conférer un cadre de gestion compatible avec la diligence raisonnable et les principes d'un programme bien géré énoncés par le Vérificateur général.

C) *LES ÉLÉMENTS D'AVAL*

Pour les fins de cette analyse, les éléments d'aval se résumeront à la fonction **d'évaluation stratégique**.

L'évaluation

- La fonction d'**évaluation** semble actuellement se concentrer davantage sur un type d'analyse «individuelle» des résultats, dossier par dossier, voire sur un suivi et une certaine analyse des documents (rapports d'activités et/ou financiers) exigés pour procéder aux paiements, plutôt que sur une évaluation plus globale de l'impact et donc de la valeur ajoutée du programme dans son ensemble. Divers facteurs peuvent être à la source de cette situation. Parmi eux, l'absence de critères objectifs et acceptés par tous les intervenants. A cet égard, il faut rappeler une observation formulée précédemment quant à la généralité des objectifs du programme. De tels objectifs ne favorisent ni l'adoption de critères pointus en matière d'analyse et d'évaluation des demandes de financement, ni a fortiori, l'adoption de critères spécifiques et significatifs en matière d'évaluation globale.

En se dotant de mécanismes d'évaluation globale, le programme serait mieux en mesure d'accroître la portée de la fonction planification et la réflexion stratégique en matière de leçons apprises. Il sera, du plus, mieux outillé pour faire la démonstration factuelle de son impact global et donc de sa pertinence.

L'élaboration de cadres de rendement et de performance pour l'ensemble du programme – tâche à laquelle s'attellent actuellement les gestionnaires – et l'élaboration d'un plan quinquennal d'évaluation et de vérification sont des éléments de réponse dans ce qui devrait constituer une revue majeure des capacités d'évaluation globale.



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

Par ailleurs, l'examen a permis de mettre en lumière que le système d'information de gestion SIGSC présente par exemple certaines carences au niveau du codage qui rendent plus difficile son utilisation comme base statistique. Les difficultés proviennent du fait que les régions ne codent pas uniformément les « financements de projets » qui se retrouvent parfois sous la rubrique *Fonds de développement* et parfois sous la rubrique *Fonds de programmation*. A noter que la Direction des examens ministériels procède présentement à une étude distincte au niveau du SIGSC et que les résultats de cette étude feront l'objet d'un rapport distinct.



8. Examen des dossiers

8.1 Sélection

La Direction générale des examens ministériels (DGEM) avait fixé comme objectif l'examen de 40 dossiers de subventions et de contributions octroyés en 1999/2000 et 40 en 2000/2001 pour un total de 80 dossiers de financement. Compte tenu que le projet devait se faire en collaboration avec le Bureau du Vérificateur général (BVG), celui-ci a sélectionné 20 des dossiers examinés sous la direction de la DGEM pour chaque année financière.

Alors que l'approche retenue pour la sélection des dossiers par le BVG reposait principalement sur le risque, celle de la DGEM était basée sur deux critères: la représentativité géographique et le risque (valeur monétaire du financement).

L'échantillonnage du BVG s'est fait à partir d'un fichier extrait de la base de données du SIGSC de PCH pour les financements accordés pour l'année 2000 - 2001. En utilisant un outil informatisé et la méthode d'échantillonnage de la valeur monétaire des financements, ils ont choisi leurs dossiers ayant une valeur totale (montant approuvé) de 5.6 millions, sur une population d'environ 675 dossiers ayant une valeur totale de 27,4 millions.

Le deuxième échantillon de 20 dossiers a été choisi manuellement par la Direction générale des examens ministériels à partir du même fichier. Cette sélection avait pour but d'assurer une répartition géographique sur l'ensemble des centres de responsabilités (provinces, territoires et national) et d'inclure les quatre composantes du programme de financement, en proportion de la valeur de financement pour chaque catégorie. La valeur totale des dossiers choisis était de 2,012 millions.

Le programme de vérification utilisé pour l'examen des dossiers de subventions et de contributions a été préparé à partir des grands objectifs de la vérification. Il permettait entre autre de déterminer :

- la conformité des dossiers quant à l'observation des lois, des règlements, des politiques, des critères d'admissibilité et des procédures applicables,
- à l'atteinte des objectifs,
- à l'exercice d'une diligence raisonnable,
- au respect des principes d'éthique et le contrôle du risque.

8.2 Forces du processus

La vérification du PACLO n'avait pas pour seul but d'identifier les domaines requérant des améliorations mais était à la fois une excellente occasion pour en apprécier les forces.



L'examen d'un si grand nombre de dossiers et la compilation de beaucoup d'information ont permis aux vérificateurs d'évaluer quelles étaient les forces du processus.

Formulaire adéquat - Le formulaire de demande, lorsque utilisé, et le guide qui l'accompagne sont de bons outils qui facilitent la préparation des demandes et assure l'uniformité des données d'une région à l'autre du Ministère. L'information de base sur les organismes est uniforme, de même que les sections conditions et déclaration. Cependant, la section *Budget*, fait l'objet d'une observation distincte.

Activités proposées correspondent aux objectifs des ententes - Quoique les objectifs énumérés dans les ententes Canada-communautés sont vastes et généraux, dans la majorité des demandes, les organismes tiennent compte de ces objectifs lorsqu'ils décrivent les activités proposées et les résultats anticipés. De plus, dans les centres de responsabilités où l'on prépare un tableau ou des fiches d'analyse pour le comité chargé de recommander les financements, l'agent responsable du dossier tient compte en général de ces objectifs dans son analyse des demandes.

Prévision de l'utilisation du financement bien documentée - Les organismes fournissent presque toujours avec les demandes des détails quant au type de dépenses qu'elles entendent encourir avec le financement. Ils indiquent également le budget total demandé par rapport au coût total des activités. De plus, dans la majorité des cas, les informations requises avec les demandes tels : le plan d'action, les autres sources de revenus et le budget détaillé sont fournies avec les demandes.



Conformité du Processus de paiement - De façon générale, tout ce qui a trait aux paiements versés aux bénéficiaires est en conformité avec la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Les originaux des formulaires FAP sont dans la majorité des cas aux dossiers, ils sont signés selon les articles 32 et 34 de la LGFP par les personnes autorisées et le nombre de versements en égard du montant de financement est conforme aux politiques du CT/modalités du programme. La lettre autorisant le financement est presque toujours au dossier, datée et signée par la Ministre.

Information demandée reçue - En général les informations ou les documents exigés dans la lettre de la Ministre, lorsque le Ministère accorde du financement, sont reçus dans les délais prévus ou lorsque disponible. Comme les organismes veulent recevoir le dernier paiement ou encore du financement futur, le Ministère n'a pas à insister davantage pour obtenir le rapport annuel ou dans certains cas le rapport d'activités relié au financement. Les états financiers vérifiés sont aussi reçus, mais pas toujours dans les délais exigés. Quant à la lettre de gestion exigée pour certains financements, l'examen des dossiers a démontré que dans bien des cas les organismes ignorent cette exigence.

Nouveau cadre de gestion - Un Groupe de travail spécial a été mandaté par la DGPALO pour préparer un *Cadre de gestion et de responsabilisation des Programmes d'appui aux langues officielles*. Ce cadre a été élaboré suite à l'adoption par la DGPALO d'une méthode de gestion axée sur les résultats, tel que prévu dans son plan d'amélioration des pratiques de gestion. Le document associe les activités prioritaires des Programmes aux résultats escomptés et à leurs mesures de rendement. Cette initiative devrait permettre à la DGPALO d'améliorer et d'uniformiser davantage la livraison du PACLO à l'échelle nationale et d'être en mesure d'améliorer l'évaluation de son financement global selon les résultats escomptés.



8.3 Observations suite à l'examen des dossiers

Introduction

Au départ, la vérification devait porter sur l'examen de 40 dossiers pour chaque année financière pour un total de 80 dossiers. Comme du financement n'a pas toujours été accordé pour les deux années dans 4 dossiers, principalement dans le cas des projets de développement, on obtient un total de 74 décisions de financement.

Quant aux deux dossiers demandés pour les Territoires du Nord-Ouest, les résultats de l'examen n'ont pas été compilés, car l'entente signée avec « la communauté franco-ténoise » représentée par la Fédération Franco-Ténoise, appelée FFT, comportait des clauses particulières qui la rendait trop différente des autres ententes Canada-Communautés. Ainsi l'article 10 de l'entente intitulé « **Projet pilote de dévolution administrative** » indique que l'administration du financement a été transférée à la FFT par l'entremise d'un *Accord de Contribution* de 2 ans renouvelable.

L'examen des dossiers reçus pour les Territoires du Nord-Ouest a révélé que :

- Les demandes des organismes ne sont pas au dossier, seul le rapport du Comité d'évaluation des demandes fournit la liste détaillée des organismes qui ont présenté des demandes avec les montants demandés par chaque organisme. Des tableaux synoptiques montrent pour chaque organisation le détail des financements réclamés et ce par activité.
- Les décisions du Comité conjoint sont aussi contenues dans un seul rapport incluant le détail et les raisons du financement pour chaque organisme.
- Suite aux décisions du comité conjoint, un formulaire de demande est complété par la FFT au nom de tous les organismes pour le montant total du financement approuvé.
- La recommandation à la Ministre est aussi pour le montant global, de même que la lettre de la Ministre qui approuve le montant global est adressée à la FFT. Les rapports d'activités (condition du financement) sont demandés pour la FFT et non pour chaque organisme et sont requis dans les 2 mois suivant la fin du projet (format de lettre standard comme pour les autres provinces).

Compte tenu que ce projet pilote prend fin en mars 2001, il serait bon de procéder à une vérification avant qu'une décision soit prise de prolonger ce mécanisme de financement.



Observations

Les observations sont regroupées en trois catégories (réception, analyse et suivi) et sont présentées dans la mesure du possible selon l'ordre du processus de prise de décision.

8.3.1 Réception des demandes

i) L'exercice financier

Sur les 74 dossiers examinés, 31 financements ont été accordés à des organismes dont l'exercice financier se termine à une date autre que le 31 mars. Ceci a pour conséquence qu'il est difficile d'identifier aux états financiers les financements reçus du Ministère, de même que ceux des autres sources, pour la période correspondant aux activités du financement, puisqu'ils sont répartis sur deux exercices financiers.

ii) L'organisation des dossiers

L'examen des dossiers a révélé que chaque centre de responsabilité effectue la tenue de ses dossiers de façon quelque peu différente. D'un côté, on retrouve un dossier où chaque document est classé selon les principales étapes du processus d'exécution (chaque étape étant marquée à l'aide d'un onglet de couleur distincte), de l'autre côté un dossier avec des documents excédant la capacité de la chemise et pas toujours classés par ordre chronologique. En général, dans la plupart des dossiers ayant fait l'objet d'une révision suite à la formation sur la diligence raisonnable, on a pris soin de s'assurer qu'ils étaient complets et que des onglets avaient été ajoutés pour indiquer où retrouver plus facilement les principaux documents.

La façon dont le formulaire de demande a été conçu invite les organismes à fournir avec chaque demande une copie de ses statuts et de ses états financiers de la dernière année. Comme c'est la pratique au PACLO d'ouvrir un nouveau dossier pour chaque demande de financement et que ce sont dans la majorité des cas les mêmes organismes qui reviennent, on se retrouve avec plusieurs copies du même document. Ainsi les mêmes statuts sont envoyés tous les ans, même s'il n'y a pas eu de changements avec la nouvelle demande.

iii) Le budget proposé

La section "Budget" du formulaire est structurée de façon à ce que l'organisme présente le total des dépenses prévues pour chaque catégorie de dépenses listées sur le formulaire de demande. Dans la section "Description du projet", le Ministère demande la liste des



activités envisagées pour atteindre chacun des objectifs visés, mais ne demande pas de détails quant aux coûts anticipés pour réaliser chacune des activités.

8.3.2 Analyse et Décisions

i) Les critères d'admissibilité

Quoique des critères d'admissibilité soient mis en évidence dans les nouveaux instruments dont s'est doté le Ministère suite à la formation sur la diligence raisonnable, pour certains centres de responsabilité, rien n'indique aux dossiers que des critères existent ou que les demandes ont été analysées en égard des critères. La vérification a révélé que pour 27 décisions d'accorder du financement (36 % des cas), il n'est pas évident dans les dossiers qu'on a tenu compte de critères d'admissibilité lors de la prise de décision par le Comité conjoint.

Pour certains centres de responsabilité, les critères sont bien évidents lors de la communication avec les organismes les invitants à soumettre leur demande, de même que lors de la préparation des fiches d'analyse pour le Comité conjoint, cependant, il n'existe pas d'évidence au dossier qu'ils ont été utilisés. L'examen a aussi révélé que les pratiques décrites ci-haut étaient à peu près les mêmes pour chaque centre, pour l'année 1999-2000 que pour 2000-2001.

ii) Mécanisme de financement

La pratique du Ministère est d'accorder du financement sous forme de subvention dans la presque totalité des cas. Lors de l'annonce de l'approbation de la subvention, la lettre de la Ministre fait état dans la plupart des financements, de deux ou trois conditions (production d'états financiers vérifiés, lettre de gestion, rapport annuel ou d'activités). Lorsque les états financiers sont reçus, l'examen des dossiers a révélé qu'ils sont examinés dans 50 % des cas par les Services financiers du Ministère/de la région (ou bien des services privés, dans certaines provinces) pour obtenir l'avis d'un expert financier avant de relâcher le dernier paiement.

Cependant, il n'existe aucune documentation au dossier indiquant que les états financiers joints à la demande - à noter que ceux-ci n'ont été fournis que dans 75 % des dossiers examinés - ont été examinés par les Services financiers **avant** d'accorder le financement, pour analyser le niveau de risque (financier ou autre) que pourrait présenter l'organisme. La vérification n'a pas permis d'identifier sur quels critères le Ministère se base pour choisir le mécanisme de financement.



Comme ce sont à peu près toujours les mêmes organismes qui présentent des demandes de financement, ils se sont habitués au fil des ans au mécanisme de la subvention qui est moins exigeant pour eux et de la part du Ministère. Lors des visites en région, on a confirmé que la contribution est mal perçue par les communautés, car elle signifie des contrôles plus exigeants de la part du Ministère.

iii) Décisions de financement

Dans 37 % des dossiers examinés, les décisions prises par l'agent responsable du dossier ou celles prises par les comités conjoints ne sont pas documentées. En général, les tableaux ou autres outils préparés pour faciliter le travail des comités conjoints présentent surtout des descriptifs du projet et les divers montants (accordé année antérieure, budget du projet, demandé etc.), sans expliquer par exemple que l'organisme a rencontré tel ou tel critère ou qu'il a accompli les résultats anticipés lors du dernier financement. Pour l'année 2000-2001, plusieurs provinces ont utilisé le formulaire "Recommandation d'approbation" (FRA), mais la boîte JUSTIFICATION indique très rarement pourquoi le Comité a accordé du financement ou a réduit le montant demandé.

Pour certains centres de responsabilité, les réunions des Comités conjoints sont très détaillées : les agendas sont au dossier, les comptes rendus sont très détaillés incluant les discussions qui ont eu lieu pour chaque organisme. Pour d'autres centres, les comptes rendus des réunions des Comités conjoints ne sont pas au dossier, on y retrouve que la recommandation à la Ministre. Dans une province, l'entente Canada-communauté précise même que le Comité conjoint n'a pas à préparer de compte rendus de ses rencontres, mais seulement à présenter la liste des projets recommandés.

Il est important de mentionner qu'à l'administration centrale, le Comité de gestion de l'entente rencontre chacun des organismes nationaux qui ont présenté une demande pour leur donner l'opportunité de faire une brève présentation, suivie d'une période de questions et d'une période de délibération de la part de ce comité. Cette pratique n'est toutefois pas répandue dans aucune province, sauf au Québec où l'on organise des consultations similaires.

Pour les dossiers traités en 2000-2001, la documentation du processus de décision est en général un peu plus évidente. La recommandation finale est généralement signée par le gestionnaire responsable, les comptes rendus des comités conjoints fournissent plus de détails sur le déroulement des réunions, de plus, la recommandation à la Ministre comprend un tableau synthèse des demandes (organisme, nom du projet, montant demandé, commentaires des membres, la priorité accordée et le montant proposé).

iv) Les Recommandations à la Ministre



Suite aux décisions prises par le Comité conjoint, un agent de programme de chaque bureau provincial est responsable de préparer la «Recommandation à la Ministre». Le document est très bref et préparé selon le format d'une note d'information. Selon la procédure en vigueur, dont nous avons obtenu copie, il n'y pas lieu d'inscrire la date sur le document; de plus, seul le nom de la personne qui a préparé le document et le nom du (de la) directeur(trice) provincial(e) doit être inscrit sur le document. L'examen des dossiers a révélé que ces recommandations ne sont pas datées et sont très rarement signées par le Directeur responsable. Advenant un long délai dans le traitement, il ne serait pas possible de déterminer le temps écoulé entre l'envoi de la recommandation et la lettre d'approbation de la Ministre.

v) *Conflits d'intérêts*

Pour la majorité des ententes Canada-communautés, il existe une clause traitant des conflits d'intérêts. Pour certaines provinces, il existe en plus une politique claire à l'effet que tout membre se retire des discussions et s'abstienne de participer aux décisions, pour les organismes où ils seraient en conflits d'intérêts. Cependant, dans la majorité des dossiers examinés, il n'y a pas d'indication que cette politique a été mise en application.

Sauf pour l'administration centrale et le Nouveau-Brunswick, il n'y a rien aux dossiers qui puisse permettre de donner l'assurance qu'en aucun temps un membre du Comité conjoint n'était pas en conflits d'intérêts par rapport à la demande à l'étude, lorsque le comité a recommandé le financement pour les organismes.

8.3.3 Suivi et examen des informations

i) *Les rapports d'activités/annuels*

L'examen des dossiers a révélé que pour seulement 39 % des cas (29 financements sur un potentiel de 74), il est démontré au dossier que l'agent a examiné les rapports d'activités ou le rapport annuel fourni par l'organisme à la fin des activités. De plus, il n'est pas évident qu'un jugement a été apporté quant: aux réalisations, à l'atteinte des résultats anticipés, ou à la valeur ajoutée à la fin du projet.

ii) *Surplus*

Selon les dossiers examinés, les états financiers de la grande majorité des organismes qui demandent du financement pour de la programmation montrent un surplus accumulé. La vérification a permis d'identifier que pour seulement 7 décisions de financement, les états financiers ne montraient peu ou pas de surplus (5000 \$ ou moins). Dans quelques cas, le



montant des surplus accumulés est plus élevé que leur financement annuel de programmation.

Sauf pour certains cas d'exception où l'on demande à des experts financiers de fournir un avis sur les états financiers, il n'y a rien au dossier pour démontrer que les agents de programme et les comités conjoints tiennent compte des surplus accumulés lors de l'attribution des financements.



9. Conclusion et Recommandations

Le PACLO existe depuis plusieurs années et a beaucoup évolué depuis sa création. La mise en place du mécanisme des ententes Canada-communautés a en particulier entraîné bien des changements dans la livraison du programme. Les leçons apprises avec la première génération des ententes ont donné l'occasion à la DGPALO d'apporter de nouveaux changements visant à donner davantage de responsabilités aux communautés, lors du renouvellement des ententes en 1999.

Même si de nombreuses observations sont présentées dans le rapport, il est important de mentionner qu'en général le programme est bien géré et que de nombreux efforts sont continuellement déployés pour améliorer les pratiques administratives. Pendant la vérification, la DGPALO a toujours bien collaboré avec l'équipe de vérification, elle nous a tenu informé de tout nouveau développement et n'a pas hésité à nous fournir copie de tout document décrivant les nouvelles initiatives ou nouveaux instruments.

En ce qui a trait au **cadre de gestion**, il ne semble pas souffrir de dysfonctionnements fondamentaux ou spectaculaires qui empêcheraient le Ministère de s'acquitter de son mandat. De plus, l'aspect quelque peu «routinier» du programme (existant depuis près d'une trentaine d'années, avec à peu près la même population de demandeurs, familiarisation des gestionnaires seniors avec les différents aspects du programme, etc.) introduit un élément de stabilité et contribue à diminuer significativement – sans pour autant les éliminer totalement - le niveau de risques dans la livraison du programme.

Cependant, le programme, les intervenants et le contexte évoluent. Les mécanismes de livraison et les attentes des communautés de même que celles du public changent, les politiques gouvernementales sont révisées, de nouveaux agents et cadres viennent renouveler l'équipe de gestion. Dès lors, cette relative stabilité n'est pas gage de sécurité absolue, d'autant plus que tant d'un point de vue de management que de diligence raisonnable face à la gestion du risque, il y place à des améliorations parfois importantes afin de minimiser le risque.

De nombreux efforts sont continuellement déployés pour essayer de rendre la gestion du programme plus efficace. Durant l'année financière 2000-2001, de la formation sur la diligence raisonnable a été donnée à tous les centres de responsabilité, ce qui a amené comme résultat que tous les centres ont revu leurs opérations pour y apporter des changements dans les procédures et créer de nouveaux outils pour améliorer la gestion du programme.

À l'administration centrale, un nouveau cadre de rendement est en cours de développement pour préciser les objectifs du programme et les résultats à atteindre pour chaque composante du programme; on a créé de plus un *Comité national d'examen des subventions et contributions* ayant pour objectif principal d'assurer la conformité des recommandations de financement par



les comités conjoints et le Ministère. Un *comité aviseur sur l'amélioration des pratiques de gestion* a été mis sur pied et un plan quinquennal d'évaluation et de vérification a été élaboré.

Il serait sans doute approprié de s'assurer que toutes les régions – y compris le national – sont sur un même pied quant à la nature et la qualité de leurs instruments. Il ne s'agit pas de bureaucratiser à l'extrême, ni même d'uniformiser purement et simplement les outils (une certaine flexibilité régionale peut s'avérer utile pour répondre aux spécificités des «marchés» locaux) mais plutôt de trouver des solutions concrètes, pratiques et opérationnelles et de s'assurer une base adéquate de cohérence, une propagation des leçons apprises et des pratiques les plus performantes et une application des principes de diligence raisonnable. L'existence de cahiers de procédures, à jour et correspondant à la réalité opérationnelle, la définition de grilles d'analyse et d'évaluation standards contenant des critères clairs et compris de tous, l'accès aisé à un recueil des politiques et directives sont quelques exemples d'instruments pratiques constituant une base minimum d'un point de vue de gestion.

On ne peut évidemment évaluer la qualité des mesures qui seront mises en place, mais, sur papier du moins, ces mesures semblent témoigner du souci des gestionnaires du programme de tirer les leçons apprises, tant dans la gestion de leur propre programme que dans d'autres programmes du ministère, et de remédier aux carences observées. Un programme spécifique, clair et détaillé de suivi par la haute gestion du ministère quant à la mise en œuvre de ces mesures et à l'évaluation – ponctuelle et continue – des instruments qui seront mis à la disposition des gestionnaires et des agents dans le futur semble indispensable.

Ce programme de suivi et d'évaluation devra permettre d'apprécier si les instruments nouvellement introduits,

- ▶ Sont effectivement utilisés;
- ▶ Sont en mesure d'apporter des améliorations aux pratiques actuelles;
- ▶ Induisent de nouveaux types de biais susceptibles de limiter la performance du programme d'appui aux communautés de langues officielles.

Quant à l'**examen des dossiers**, comme la vérification a porté essentiellement sur les années 1999-2000 et 2000-2001, les changements apportés avec la formation sur la diligence raisonnable n'avaient pas encore tous été mis en place et par conséquent n'apparaissent pas toujours aux dossiers. Ainsi plusieurs des observations mentionnées dans le rapport sont reliées au fait qu'il n'existe pas d'évidence aux dossiers (cas pour les critères, les décisions de financement, les conflits d'intérêts etc.).

Par conséquent, il est recommandé de remplacer la phase II, telle qu'anticipée au moment de la planification de la vérification, par un examen des dossiers qui serait effectué à partir d'un nouvel échantillon dont la taille serait à déterminer, mais ayant une répartition géographique nationale. Cette nouvelle vérification comprendrait également un examen du cadre de gestion, en



tenant compte des nouveaux instruments mis en place, et devrait avoir lieu suite aux décisions de financement pour l'année 2001-2002, soit au cours du printemps 2002.

Recommandations

A) Cadre de gestion

1. Revoir les modalités du programme pour s'assurer qu'elles sont en conformité avec les exigences des politiques du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.
2. Évaluer l'efficacité et l'impact interne et externe de toutes les nouvelles mesures mises en place et principalement celles reliées aux mécanismes de financement.
3. Revoir le niveau des ressources et les besoins de formation du personnel des programmes et procéder au renforcement des compétences lorsque nécessaire.
4. Développer de bons mécanismes de communication.
5. Revoir le cadre de gestion pour les "Fonds nationaux" (fonds de développement et mesures d'appui stratégique).
6. Renforcer la capacité d'évaluation stratégique au niveau du programme dans son ensemble.
7. Procéder à une optimisation et à une rationalisation du SIGSC.

B) Cadre d'imputabilité

À l'interne:

8. Revoir le fonctionnement actuel du cadre d'imputabilité ("Programme" - "Régions"), dans le contexte de l'approche matricielle du Ministère.

Un cadre d'imputabilité performant doit permettre aux dirigeants de PCH de:

- a) définir et allouer de manière claire et formelle les rôles et responsabilités
- b) traduire ces rôles et responsabilités en mandats précis, supportés par des objectifs clairs et spécifiques. Ces mandats peuvent prendre diverses formes: lettre de mandat, entente de gestion, contrat de développement, etc.



- c) allouer les ressources en fonction de ces mandats
- d) effectuer un suivi et une évaluation qui forcent les mandataires (c-à-d. ceux à qui on a confié un mandat) de *rendre compte* quant à:
 - l'exécution des mandats reçus,
 - l'atteinte des objectifs fixés,
 - l'impact obtenu,
 - la justification des variances par rapport à ce qui avait été fixé.

Les mécanismes de suivi et d'évaluation doivent permettre aux décideurs:

- d'apprécier la performance des mandataires (et donc définir le type de reconnaissance approprié),
- de juger de l'à-propos du partage des rôles et responsabilités actuel (et éventuellement de l'ajuster).

9. Renforcer l'impact du CNE quant à son *modus operandi* (composition et fonctionnement) et son rôle (révision de dossiers et échanges d'informations/ mise en place de balises communes).²

Vis-à-vis des comités conjoints

10. Revoir le mode de participation au sein des comités conjoints - particulièrement compte tenu de l'absence, dans les dossiers, d'analyses indépendantes.
11. Sensibiliser l'ensemble des intervenants quant aux imputabilités respectives (c-à-d distinguer clairement les notions de « délégation de fonctions » et d'« imputabilité »).

²*remarque* : le renforcement du CNE n'implique pas, en soi, une remise en question des accords contractuels passés en vertu des ententes Canada-Communautés, puisque ces dernières ne dégagent ni la Ministre quant à son imputabilité en matière d'approbation de financement, ni PCH quant aux avis qu'il fournit à la Ministre en la matière.



C) Réception des demandes

12. Quoiqu'il est difficile d'imposer à un organisme de changer la date de son exercice financier, le Ministère pourrait exiger des organismes, dont l'exercice financier se termine à une date autre que le 31 mars, que le vérificateur indique à l'aide d'une note aux états financiers, les montants de financement reçus de PCH et des autres sources durant l'exercice financier. Cette condition pourrait s'appliquer particulièrement pour les financements accordés sous forme de contribution.
13. Avec la mise en oeuvre de nouveaux outils de gestion, il serait approprié de revoir et d'uniformiser tant soit peu la tenue de dossier. Au minimum, il est recommandé d'utiliser un dossier permanent pour classer tous les documents légaux ou qui ne changent pas au fil des ans et un dossier annuel pour classer la demande, la correspondance et tout ce qui est propre au financement de l'année en cours. Pour les plus petits centres de responsabilité où il existe un seul bureau par province, on pourrait utiliser un dossier Comité-conjoint pour classer tout ce qui est produit pour et par le Comité (tableaux d'analyse des demandes, comptes rendus des réunions, recommandations à la Ministre, etc.).
14. Le format de la demande devrait être modifié de façon à indiquer aux organismes de joindre les statuts ou autres documents légaux seulement lorsque des changements ont eu lieu depuis la dernière demande ou lorsqu'il s'agit d'un nouvel organisme.
15. Comme la DGPALO veut accentuer la gestion basée sur les résultats au cours des prochaines années, elle devra davantage mettre l'accent sur les résultats concrets et mesurables, de même que sur les activités à réaliser pour atteindre les résultats. Il est recommandé d'inclure la notion de comptabilité par activités dans les mesures envisagées par la DGPALO pour améliorer les pratiques de gestion. Il faudra demander aux organismes de présenter, dans le futur, des budgets par activités et des rapports financiers montrant les coûts pour chaque activité.

D) Analyse et Décisions

16. Le Ministère devrait prendre des mesures pour s'assurer que:
 - les critères d'admissibilité sont communiqués aux organismes lorsqu'ils sont invités à soumettre leur demande;
 - on a tenu compte des critères lors de l'analyse de l'admissibilité des demandes;
 - le comité conjoint a été informé que les demandes qui lui sont présentées ont été analysées avec les critères établis; et
 - les dossiers démontrent qu'on a tenu compte des critères établis avant de recommander du financement.



17. Les agents de programme devraient demander l'avis d'un expert financier (au Ministère ou autre) ou bien recevoir de la formation additionnelle, afin d'être en mesure d'évaluer le niveau de risque financier de chacun des organismes, avant de recommander du financement.
18. Le Ministère devrait utiliser des contributions comme mécanisme de financement pour tous les organismes qui présentent un risque financier ou non financier, et ce indépendamment du montant du financement.
19. La DGPALO devrait discuter avec les Services financiers pour revoir les critères à utiliser pour le choix du mécanisme de financement et les conditions à inclure à l'accord de contribution d'un organisme qui aurait des difficultés financières au moment d'une nouvelle contribution.
20. Tel qu'indiqué dans la politique du Conseil du Trésor, toutes les décisions rendues à l'égard des financements doivent être documentées aux dossiers, incluant celles des comités conjoints. Les comptes rendus devraient indiquer pour chaque organisme les raisons justifiant le montant du financement.
21. La procédure devrait être modifiée pour que la recommandation pour les financements envoyée à la Ministre soit datée et signée par le Directeur responsable.
22. Afin d'assurer que la politique sur les conflits d'intérêts est mise en application dans toutes les régions, la DGPALO devrait prendre des mesures pour exiger que les comités conjoints préparent un minimum de documentation pour le dossier : soit une note au compte rendu des réunions ou encore une attestation signée par la personne en conflit (voir modèle utilisé au NB).
23. Le Ministère devrait, lorsque les nouvelles mesures d'amélioration seront mises en oeuvre, développer un "business case" afin d'obtenir une délégation d'autorité pour l'approbation des demandes de financement pour des montants inférieurs.

E) Suivi et examen des informations

24. Si le Ministère veut mesurer davantage les résultats obtenus suite aux financements, il lui faudra demander des rapports orientés sur les résultats et non de simple rapports annuels. De plus, l'agent responsable du dossier devrait compléter une note au dossier indiquant qu'il a examiné le rapport fourni par l'organisme et donner son appréciation du document, ceci afin de permettre une meilleure prise de décision, lors de l'attribution du



prochain financement et pour le programme d'être en mesure de faire une évaluation globale du financement octroyé.

25. À l'étape de l'analyse de la demande, il faudrait questionner les organismes qui ont accumulés des surplus au fil des années pour déterminer si les besoins sont moindres, si d'autres financements ont été reçus ou encore identifier si moins d'activités que prévues ont été réalisées.
26. La DGPALO devrait profiter du renouveau apporté au Ministère avec la diligence raisonnable pour mettre en place des nouvelles politiques quant aux surplus.

F) Autres

27. Compte tenu que la méthode de financement utilisée pour l'entente Canada-Communauté aux Territoires du Nord Ouest était sur une base de projet pilote, la DGPALO devrait procéder à une vérification de l'accord de contribution ainsi que des dossiers de financement pour en examiner les résultats.

10. RÉPONSE DE LA GESTION



La Direction générale des programmes d'appui aux langues officielles (DGPALO) accepte toutes les recommandations formulées dans le présent rapport de vérification interne.

Dans le contexte du cadre de gestion moderne dont s'est doté le gouvernement du Canada dans un document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et pour les Canadiennes* publié en mars 2000 par le Conseil du Trésor et à la lumière de la politique révisée du Conseil du Trésor sur les paiements de transferts, la DGPALO a entrepris une modernisation de ses outils de gestion ainsi que des mesures lui permettant d'exercer une plus grande diligence raisonnable dans l'administration de ses dossiers de financement. Pour ce faire, elle s'est dotée d'un plan d'amélioration des pratiques de gestion au cours des derniers mois dans lequel elle a prévu bon nombre de mesures qui répondent aux recommandations. Certaines mesures sont déjà en cours tandis que d'autres sont sur le point d'être mises en oeuvre. Le plan de la Direction générale correspond tout à fait à l'esprit de la nouvelle Politique sur la surveillance active adoptée en juin 2001 par le Conseil du Trésor, selon laquelle les ministères doivent surveiller activement l'état de leurs pratiques et contrôles de gestion en se fondant sur une approche de gestion des risques et prendre au besoin des mesures correctives efficaces.

CADRE DE GESTION

Politiques, objectifs de programme et analyse stratégique

La DGPALO a créé en novembre 2000 un Comité aviseur sur l'amélioration des pratiques de gestion pour orienter et assurer la mise en oeuvre de mesures visant à améliorer ses pratiques de gestion. Ce Comité a orienté l'élaboration du plan d'amélioration des pratiques de gestion qui est devenu la feuille de route pour ajuster les pratiques actuelles à une gestion axée davantage sur les résultats et à l'exercice d'une meilleure diligence raisonnable dans la prestation de nos programmes de subventions et contributions, conformément au nouveau cadre de gestion du gouvernement canadien.

Le plan d'amélioration des pratiques de gestion vise le renforcement de la capacité d'évaluation stratégique au niveau de l'ensemble des Programmes d'appui aux langues officielles. D'ailleurs, en avril 2000, nous avons établi un plan d'évaluation et de vérification qui prévoit, entre 2000 et 2005, l'évaluation et la vérification cyclique de l'ensemble des composantes de programme ainsi que l'actualisation des modalités de programme de façon à les rendre conformes à la politique du Conseil du Trésor en matière de paiements de transfert. Le plan d'évaluation et de vérification permettra à la DGPALO d'alimenter son analyse stratégique à l'étape de la planification.



En parallèle, la DGPALO a entrepris l'élaboration, en décembre 2000, d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour l'ensemble de ses programmes. Ce cadre constitue la première étape vers la mise en oeuvre d'une gestion axée sur les résultats. Nous procédons à l'heure actuelle à l'identification d'indicateurs possibles ainsi que des outils pour recueillir les données pertinentes à la mesure des résultats.

Quant au programme visé par la présente vérification, nous avons également entrepris l'élaboration d'un cadre de gestion et de responsabilisation qui servira, au cours des deux prochaines années, à l'évaluation de ce programme. Ce cadre, en plus de décrire les résultats visés et les indicateurs de rendement, établit les enjeux de l'évaluation et présente un cadre de vérification fondée sur les risques.

Nous sommes présentement à revoir le cadre de gestion des fonds nationaux que nous appellerons dorénavant *Fonds de développement stratégique*. Nous établirons un mode de fonctionnement pour la sélection des projets.

Communications et formation

La Direction générale s'assurera qu'un cadre de gestion clair assorti de directives précises soit en place pour l'ensemble de ses programmes et appliqué par le personnel chargé de leur exécution. Elle a déjà mis sur pied divers moyens de communications, entre autres la tenue de téléconférences, l'envoi de notes, de directives, de fiches d'information, de messages clés, d'outils opérationnels, etc. Elle prévoit élaborer un guide de l'agent et du gestionnaire qui intégrera les divers outils de travail.

De plus, nous avons élaboré un programme de formation à l'intention du personnel responsable des langues officielles. En mars 2000, dans le cadre d'une initiative ministérielle, une première série d'ateliers en matière de diligence raisonnable a été offerte à l'Administration centrale et en régions en collaboration avec les Examens ministériels et les Services financiers. En novembre et décembre 2000, une deuxième série d'ateliers a été offerte au personnel des langues officielles pour approfondir les concepts liés à l'exercice de la diligence raisonnable. Nous comptons poursuivre ces activités de formation en proposant des ateliers sur la gestion par résultats et sur divers domaines de compétence (analyse de la complexité, analyse d'états financiers, analyse budgétaire d'une demande, analyse de rapports d'activités, documentation des analyses et des décisions de financement, voire tout aspect du traitement d'une demande de financement). Cette formation visera également à accroître la capacité des agents et gestionnaires de bien documenter leurs recommandations.



Une formation sera également dispensée aux bénéficiaires. La formation envisagée traitera de la préparation d'une demande de financement en fonction d'une approche par résultats. Les bénéficiaires seront donc encouragés à présenter leur demande en fonction de leurs résultats visés et ensuite de faire rapport sur les résultats atteints. À cette fin, un guide du demandeur sera spécialement conçu pour le Programme d'appui aux communautés de langue officielle.

EXAMEN DES DOSSIERS

Contrôle et structure de gestion

Le Comité national d'examen des subventions et des contributions est une entité qui a vu le jour en décembre dernier pour doter la Direction générale d'un processus de vérification continue dans le but d'exercer une plus grande diligence raisonnable dans l'examen et l'approbation des subventions et contributions. Ce comité revoit tous les dossiers de financement et formule des recommandations sur l'élaboration, la sélection, l'approbation et le suivi des projets financés par subvention ou contribution ainsi que sur l'allocation des ressources des diverses composantes de programme dans le but d'aider la Direction générale à atteindre ses objectifs et priorités. Ce comité a déjà émis plusieurs directives administratives et politiques de programme (politique sur l'utilisation des subventions et des contributions; directives sur les surplus, les encaisses importants, les revenus reportés, l'année financière des organismes; procédures concernant l'organisation des dossiers de recommandation et la préparation d'accords de contribution, etc.). Le comité national entend poursuivre ses travaux en établissant des lignes directrices qui établiraient des balises communes et ainsi faciliterait le travail des agents et des gestionnaires de programme. Lorsque le Comité national aura fonctionné pendant un cycle financier complet, nous voudrions en évaluer l'impact sur le taux de conformité des dossiers afin de rajuster le tir au besoin.

Imputabilité

Dans le cas du Programme d'appui aux communautés de langue officielle, lors de l'annonce du Comité national d'examen à l'automne dernier, nous avons communiqué avec les intervenants à diverses occasions pour distinguer le rôle des comités conjoints par rapport au rôle du Ministère et de la Ministre : note au personnel du programme, lettres aux co-présidents des ententes Canada-communautés, fiche d'information sur le rôle des comités conjoints par rapport au rôle du Ministère, rencontres ou téléconférences pour expliquer davantage aux clients les mesures d'amélioration des pratiques de gestion mises en oeuvre. Les comités conjoints décident des priorités de développement de la communauté et proposent une répartition de financement (délégation de fonctions) tandis que le Ministère décide de l'admissibilité et de la valeur des propositions quant aux résultats visés par le programme et la Ministre prend les décisions finales quant au financement (imputabilité du Ministère et de la Ministre).



Dans un souci d'imputabilité, le Comité national demande que figure aux dossiers une preuve d'analyse faite par les fonctionnaires du Ministère en plus des analyses des comités conjoints.

Critères d'admissibilité et analyse

En général, il existe pour chaque entente des critères d'admissibilité qui sont communiqués aux bénéficiaires et des outils d'évaluation des demandes. Le plan d'amélioration prévoit l'élaboration d'outils de gestion et de travail qui inclura la préparation d'une grille d'analyse transposable à chacune des ententes. En 2001-2002, le Comité national exige que les critères soient utilisés et que le dossier le démontre clairement. Il n'accepte aucun dossier dont l'analyse n'est pas bien documenté.

Nous avons déjà élaboré des guides de demandeur pour d'autres composantes de programme à l'hiver 2001 (Programme de perfectionnement linguistique et Appui à la dualité linguistique) et le ferons prochainement pour le programme d'appui aux communautés de langue officielle. Ces guides constituent un bon moyen de communiquer aux bénéficiaires les critères utilisés dans l'analyse des propositions.

Administration financière

La Direction générale a émis en mars 2001 une politique régissant le choix des mécanismes de financement associé à une grille d'évaluation de la complexité des propositions de financement. Cet outil d'évaluation de la complexité des propositions a commencé à être utilisé pour les dossiers de 2001-2002. Depuis l'adoption de la politique, près de 60 p. 100 de l'aide financière accordée se fait sous forme de contributions. Les Services financiers du Ministère sont consultés chaque fois qu'un organisme présente des difficultés financières.

Le Comité national s'est penché sur d'autres questions d'administration financière. Dans le contexte où nous recherchons davantage des résultats concrets et mesurables, il serait approprié de demander aux organismes de présenter leur budget par activités. Des discussions ont été entamées avec certains organismes sur cette question. Dans le cas des organismes qui n'ont pas la même année financière que celle du gouvernement, le Comité national d'examen a pris des dispositions pour que la contribution du Ministère soit facilement identifiable dans les états financiers présentés par ces derniers.

Le Comité national d'examen a constaté que certains organismes avaient des surplus, des revenus reportés ou des encaisses importants et a établi une marche à suivre. Il s'agit d'abord de vérifier auprès de l'organisme si ces surplus, revenus reportés et encaisses sont attribuables aux fonds du Ministère. Le Ministère s'assurera que les revenus reportés provenant de nos octrois seront utilisés pour les fins prévues. Le financement par contribution permet maintenant au



Ministère de récupérer tout excédent de la contribution par rapport aux dépenses pour une année donnée.

Le Comité national demande dorénavant que les comités de gestion des ententes Canada-communautés tiennent compte des surplus et encaisses importants des organismes lorsqu'ils analysent une demande de financement afin de pouvoir prendre une décision éclairée. Dans ces cas, les comités conjoints devront évaluer objectivement le besoin d'accorder un financement fédéral. L'analyse de ces comités devra démontrer qu'ils ont cherché à obtenir une explication de la nature et de l'utilisation prévue de ces surplus et encaisses importants et que cette question a été traitée avant de prendre la décision de financement.

SUIVIS

Au cours de la mise en oeuvre des mesures d'amélioration des pratiques de gestion, chaque centre de responsabilités chargé de l'exécution des programmes d'appui aux langues officielles voudra accorder une grande priorité au renforcement d'activités ayant trait à la diligence raisonnable et à l'amélioration des pratiques de gestion et, pour ce faire, verra à y consacrer les ressources nécessaires.

Nous envisageons un suivi à la présente vérification au printemps 2002, ce qui nous permettra de constater le degré d'efficacité des mesures d'amélioration de la gestion adoptées et de rajuster le tir au besoin. De plus, un groupe de travail Ministère/Communautés a été créé afin d'identifier des moyens d'aider les organismes à franchir la période de transition que nous traversons.

CONSIDÉRATIONS D'ENVERGURE MINISTÉRIELLE

Dans le contexte du cadre de gestion moderne du gouvernement du Canada, le ministère du Patrimoine canadien a mis sur pied un Bureau de gestion moderne qui verra à la mise en oeuvre de la fonction de contrôleur au sein du Ministère et de la nouvelle politique du Conseil du Trésor sur la surveillance active.

Parmi les mesures prises au Ministère pour améliorer l'ensemble de ses pratiques de gestion, le *Comité de vérification et d'évaluation*, présidé par le Sous-ministre, a été créé pour examiner les questions qui ressortent des vérifications et des évaluations afin d'améliorer la qualité de la gestion, de la mesure du rendement et des rapports du Ministère. Le *Comité national des programmes*, présidé par la Sous-ministre déléguée, a également été établi pour fournir des conseils stratégiques sur une vaste gamme de questions liées à tous les aspects de la gestion moderne. Ces comités ministériels se pencheront sur certaines des recommandations formulées dans le présent rapport, notamment le fonctionnement actuel du cadre d'imputabilité ("Programme" - "Régions") dans le contexte de l'approche matricielle du Ministère,



l'optimisation du *Système de gestion de l'information des subventions et des contributions* (SGISC) et la possibilité d'obtenir une délégation d'autorité pour l'approbation des demandes de financement pour des montants peu élevés.

AUTRES CONSIDÉRATIONS

La Direction générale a également l'intention d'entreprendre les mesures suivantes : proposer une démarche commune pour réduire le potentiel de conflit d'intérêts lors des rencontres des comités conjoints; procéder à une vérification de l'accord de contribution ayant fait l'objet d'un projet pilote aux Territoires du Nord-Ouest; établir une procédure sur l'organisation des dossiers, notamment pour les documents légaux des organismes et les documents des comités conjoints des ententes.



SOMMAIRE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET MESURES ENTREPRISES OU PRÉVUES

La DGPALO s'est dotée d'un plan d'amélioration des pratiques de gestion au cours des derniers mois dans lequel elle a prévu bon nombre de mesures qui répondent aux recommandations. Certaines mesures sont déjà en cours tandis que d'autres sont sur le point d'être mises en oeuvre :

Recommandations	Mesures entreprises ou prévues	Date visée
CADRE DE GESTION - Politiques, objectifs de programme et analyse stratégique		
Accentuer la gestion basée sur les résultats.	<ul style="list-style-type: none"> •Établissement d'un plan quinquennal d'évaluation et de vérification •Création d'un Comité aviseur sur l'amélioration des pratiques de gestion 	avril 2000
		novembre 2000
Renforcer la capacité d'évaluation stratégique au niveau du programme dans son ensemble.	<ul style="list-style-type: none"> •Élaboration d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour l'ensemble des programmes de la DGPALO •Révision des modalités de programmes •Élaboration d'un cadre de gestion et de responsabilisation pour le PACLO •Élaboration d'un cadre d'évaluation pour le Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle et pour l'article 41 de la LLO 	2001-2002
		juin 2002
		2001-2002
		mars 2001
Revoir les procédures associées à la gestion des "Fonds nationaux" (appelés désormais Fonds de développement stratégique).	<ul style="list-style-type: none"> •Établir un mode de fonctionnement pour la sélection des projets du Fonds de développement stratégique 	2002-2003
CADRE DE GESTION - Communications et formation		
Développer de bons mécanismes de communication et sensibiliser les intervenants aux imputabilités respectives.	<ul style="list-style-type: none"> •Mise sur pied de divers moyens de communications (téléconférences; envoi de notes, de directives, de fiches d'information, d'outils opérationnels, etc.) •Création d'un groupe de travail Ministère/Communautés afin d'identifier des moyens d'aider les organismes à franchir la période de transition 	continu
		juin 2001
Demander aux organismes de présenter des budgets par activités et des rapports axés sur les résultats.	<ul style="list-style-type: none"> •Élaboration d'un guide du demandeur •Formation dispensée aux bénéficiaires 	septembre 2001 octobre 2001



Revoir les besoins de formation du personnel des programmes et procéder au renforcement des compétences lorsque nécessaire.	<ul style="list-style-type: none"> •Ateliers de formation sur la diligence raisonnable •Élaboration d'un guide de l'agent et du gestionnaire qui intégrera les divers outils de travail •Formation des agents et gestionnaires à partir du guide 	décembre 2000 septembre 2001 octobre 2001
EXAMEN DES DOSSIERS - <i>Contrôle et structure de gestion</i>		
Renforcer l'impact du Comité national d'examen des subventions et des contributions quant à son modus operandi.	<ul style="list-style-type: none"> •Évaluer le fonctionnement et l'impact du CNE •Revoir la composition du CNE 	décembre 2001
EXAMEN DES DOSSIERS - <i>Cadre d'imputabilité</i>		
Revoir le fonctionnement actuel du cadre d'imputabilité (« Programme » - « régions »).	<ul style="list-style-type: none"> •Adoption d'un cadre définissant les rôles et responsabilités des intervenants dans l'exécution des Programmes d'appui aux langues officielles 	automne 2001
Revoir le mode de participation au sein des comités conjoints.	<ul style="list-style-type: none"> •À court terme : développer un code d'éthique pour réduire la possibilité de conflit d'intérêts lors des rencontres des comités conjoints; •À moyen terme : cette question sera traitée lors de l'évaluation des ententes 	automne 2001 mars 2003
EXAMEN DES DOSSIERS - <i>Critères d'admissibilité et analyse</i>		
Évaluer les demandes de financement à la lumière de critères d'admissibilité et d'analyse.	<ul style="list-style-type: none"> •Élaboration et révision d'une liste de contrôle énonçant les critères d'admissibilité et d'analyse à utiliser •Préparation d'une grille d'analyse transposable à chaque entente 	novembre 2000 à février 2001 printemps 2002
Toutes les décisions rendues à l'égard des financements doivent être documentées aux dossiers.	Le Comité national exige qu'il figure clairement aux dossiers une preuve d'analyse faite par les fonctionnaires du Ministère en plus des analyses des comités conjoints	décembre 2000
EXAMEN DES DOSSIERS - <i>Administration financière</i>		
Utiliser des contributions comme mécanisme de financement pour tous les organismes qui présentent un risque.	<ul style="list-style-type: none"> •Émission d'une politique régissant le choix des mécanismes de financement associé à une grille d'évaluation de la complexité des propositions de financement •Révision de cette politique 	mars 2001 février 2002
Mettre en place des nouvelles politiques quant aux surplus.	Le Comité national a établi des lignes directrices pour s'assurer qu'on tienne compte des surplus dans l'analyse d'une demande de financement et qu'on obtienne des explications sur la nature et l'utilisation prévue de ces surplus avant de recommander du financement	mars 2001



AUTRES		
Procéder à une vérification de l'accord de contribution du projet pilote aux Territoires du Nord-Ouest ainsi que des dossiers de financement pour en examiner les résultats.	Procéder à une vérification de l'accord de contribution avec la communauté francophone des Territoires du Nord-Ouest	avril 2002
Revoir et uniformiser la tenue de dossiers (ex. : utiliser un dossier permanent pour classer tous les documents légaux ... et un dossier annuel pour classer la demande...).	Établir une procédure sur l'organisation des dossiers, y compris le classement séparé des documents légaux des organismes et des documents des comités conjoints des ententes	février 2002



Annexe A

Liste des documents examinés durant la vérification

Information générale sur les ententes Canada-communautés
Allocation budgétaire pour les ententes Canada-communautés
Loi sur les langues officielles - Edition de 1999
Politiques du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert (versions de janvier 1997 et de juin 2001)
Document d'orientation - Appui aux communautés de langue officielle visant en situation minoritaire (juin 1994)
Répartition budgétaire 1999/2000 et 2000/2001
Budget des dépenses 1999/2000 - Partie III
Commentaires des régions suite à la formation sur la diligence raisonnable
Outil d'évaluation des dossiers de subventions et contributions (ébauche)
Nouveau mécanisme d'examen des dossiers de subventions et contributions (enhanced monitoring) - Rapport de décision
Exemples des lettres de décisions envoyées par la Ministre aux organismes bénéficiaires
Formulaire de demande d'aide financière et le Guide de préparation des demandes
Ententes Canada-communautés - 10 provinces, 3 territoires, organismes nationaux et Société nationale de l'Acadie
Évaluation des ententes Canada-communautés par la DGEM (Janvier 1997)
Outils préparés par les régions/provinces suite à la formation sur la diligence raisonnable (principalement pour l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et le Québec.
Divers documents reliés au processus de financement du programme fournis par la région de Québec
Cadre de détermination des risques dans les programmes de subventions et contributions - Bureau du vérificateur général du Canada (Mars 2000)
Contexte et mécanismes de livraison du programme PALO pour la période de 1999 à 2000 - copie des acétates utilisées pour la présentation au BVG à Toronto le 19 mars 2001
Aide-mémoire de 1999-2000 sur les procédures administratives des ententes Canada-communautés
Plan d'amélioration des pratiques de gestion par la DGPALO - Version du 6 mars 2001
Plan d'évaluation et de vérification de 2000 à 2005
Cadre de gestion et de responsabilisation des programmes d'appui aux langues officielles (Mars 2001)
Mémoire envoyé à toutes les régions par la DGPALO, le 16 mars 2001, ayant pour objet "l'Amélioration de la gestion de nos programmes". Le mémoire contenait les documents suivant:

- Liste de vérification de dossier



- Grille d'évaluation de la complexité
 - Accord de contribution et documents d'appui
- Rapport annuel du Programme des langues officielles pour l'année 1999-2000
Politique régissant le choix du mécanisme de financement



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada

Annexe B

Liste des personnes interviewées durant la vérification

Hilaire Lemoine, Directeur Général des Programmes d'appui aux langues officielles (PALO)

Yvan Déry, Directeur, Opérations et coordination régionale, PALO

Hélène Cormier, Directrice, Politiques, analyses et promotion, PALO

André Latreille, Gestionnaire, Programmes nationaux et centre, PALO

Mireille Guitard, Directeur, Planification financière et administration, PALO

Sylvie Rochette, Gestionnaire, Stratégies intergouvernementales, PALO

Jean Bernard Lafontaine, Directeur exécutif de l'Atlantique

Adrien Bussière, Directeur, District de l'Alberta

Jean-Guy Rioux, Président de la Société des acadiens et acadiennes du N-B

Suzanne Dalziel, Présidente de l'Association canadienne française de l'Alberta



Patrimoine
canadien

Canadian
Heritage

Canada