



**VÉRIFICATION DES
CONTRIBUTIONS AUX
ACTIVITÉS DE LA
FRANCOPHONIE INTERNATIONALE**

Janvier 2005

**Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada
Bureau de l'inspecteur général
Direction de la vérification (SIV)**

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
CONTEXTE, OBJECTIFS, PORTÉE ET MÉTHODES	2
1.1 Contexte	2
1.2 Portée et objectifs	2
1.3 Méthodes	3
OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	4
2.1 Lancement du programme	4
2.2 Processus d'approbation	4
2.3 Ententes de contribution	6
2.4 Paiements	6
2.5 Dossier de l'Agence universitaire de la Francophonie	7

RÉSUMÉ

Dans le cadre de l'examen ministériel des subventions et des contributions, la Direction de la vérification (SIV) a entrepris une vérification des contributions accordées par la Direction des affaires de la Francophonie (IMF). La vérification a porté sur les contributions versées au « Fonds 672 », lequel totalisait 542 000 \$ pour l'exercice 1999-2000. À ce montant ont été ajoutés 322 000 \$ provenant du Fonds pour les initiatives de diplomatie ouverte afin de permettre à IMF d'atteindre ses objectifs en ce qui concerne la Francophonie internationale. IMF a réparti ce montant entre vingt-cinq bénéficiaires.

À partir d'un examen des processus d'IMF et d'un échantillon de dix contributions, nous avons présenté des recommandations à IMF pour qu'elle puisse améliorer des aspects clés de la gestion du programme de contributions relatifs à la promotion, à la surveillance, au contrôle des fonds et à l'évaluation de l'efficacité de celui-ci. On pense notamment aux aspects qui suivent.

- La nécessité d'une plus grande cohérence en ce qui concerne les dossiers tenus par IMF. Certains contiennent les documents nécessaires tandis que d'autres sont incomplets.
- Le programme de contribution n'est pas très connu, sauf des partenaires traditionnels de la Francophonie. La majorité des fonds ont été alloués à des organisations de la catégorie institutionnelle et associative de la Francophonie. IMF devrait faire connaître son programme à un plus vaste public.
- IMF doit s'assurer que les bénéficiaires de contributions lui présentent des rapports sur le rendement et des rapports financiers. Ces rapports fournissent de l'information aux agents de programme sur le rendement et l'utilisation des fonds du projet. À partir des documents versés aux dossiers, l'équipe de vérification n'a pu déterminer si les bénéficiaires avaient atteint leurs critères de rendement.

CONTEXTE, OBJECTIFS, PORTÉE ET MÉTHODES

1.1 Contexte

1.1.1 Ce programme de contribution a été établi en 1977 à la demande du ministre responsable de la Francophonie canadienne de l'époque dans le but d'appuyer la participation des organisations non gouvernementales (ONG) de langue française d'envergure internationale aux activités de la Francophonie. Le Fonds est géré par IMF. Le ministère des Affaires étrangères du Canada (AEC) alloue 542 000 \$ annuellement à IMF, selon les modalités approuvées par le Conseil du Trésor. Cependant, un montant de 322 000 \$ provenant du Fonds pour les initiatives de diplomatie ouverte a également servi au financement des activités de la Francophonie internationale, conformément aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor.

1.1.2 Ce programme consiste à promouvoir la Francophonie canadienne auprès de la Francophonie internationale, à accroître le rôle du Canada ou sa présence au sein des organisations de la Francophonie et à appuyer les Canadiennes ou les Canadiens ou les ONG canadiennes qui participent à des activités visant à promouvoir la Francophonie.

1.2 Portée et objectifs

1.2.1 Cette vérification avait pour objectif global d'examiner les cadres administratifs et opérationnels d'IMF concernant la répartition des contributions pour les projets concernant la Francophonie internationale dans le but :

- de vérifier s'ils se conforment à la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert;
- d'évaluer l'efficacité des pratiques de gestion du programme;
- de déterminer des moyens susceptibles d'améliorer la gestion des contributions afin d'appuyer les gestionnaires de programme.

1.2.2 L'échantillon comprenait dix projets, sélectionnés parmi les vingt-cinq projets financés pour l'exercice 1999-2000. La valeur totale des projets sélectionnés atteignait 466 000 \$, soit 54 % de la valeur totale des projets financés au cours de cet exercice. Le tableau ci-dessous donne les détails sur le financement versé annuellement aux projets sélectionnés. L'échantillon comprenait des contributions variant de 1 000 à 200 000 \$.

Exercice	Crédit	Titre du programme	Budget total du programme	Nombre total de projets	Echantillon de projets	Valeur totale des projets du programme	Valeur totale de l'échantillon de projets	% de la valeur totale du programme pour l'année
1999-2000	10	Activités de promotion de la Francophonie (Fonds 672)	542 000 \$	17	7	542 000 \$	309 000 \$	57 %
1999-2000	10	Fonds pour les initiatives de diplomatie ouverte	322 000 \$	8	3	322 000 \$	157 000 \$	49 %
Grand total						864 000 \$	466 000 \$	54 %

1.3 Méthodes

1.3.1 Les méthodes de vérification comprennent :

- un examen de la documentation opérationnelle d'IMF et des activités de la Francophonie internationale;
- des consultations effectuées auprès du directeur et de l'administrateur adjoint d'IMF;
- un examen des exemples de projet pour s'assurer qu'ils se conforment à la Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

2.1 Lancement du programme

2.1.1 Ce programme de contribution a été établi en 1977. Les bénéficiaires potentiels ont connu ce programme de contribution grâce au bouche à oreille. On ne fait pas la promotion active du programme auprès de partenaires potentiels par Internet ou par d'autres moyens. Aucune campagne de sensibilisation, aucune annonce, aucun communiqué de presse n'a servi à le faire connaître. Pour s'assurer de la conformité à la Politique sur les paiements de transfert, les gestionnaires de programmes de subventions et de contributions doivent faire connaître le programme au public et veiller à sa transparence. IMF doit s'assurer qu'une stratégie est en place pour informer les bénéficiaires potentiels de l'existence du programme.

Recommandation à IMF

2.1.2 IMF devrait élaborer et communiquer une stratégie visant à promouvoir ce programme de contribution auprès des partenaires potentiels de la Francophonie, notamment auprès du grand public.

Réponse d'IMF

2.1.2 Des renseignements détaillés sur le programme se trouvent maintenant sur le site Web du ministère pour que les bénéficiaires potentiels et le grand public puissent en prendre connaissance.

2.2 Processus d'approbation

2.2.1 Les ONG font parvenir une proposition dans laquelle ils expliquent leurs activités ainsi que l'appui financier nécessaire pour les exécuter. Le format des propositions varie d'un bénéficiaire à l'autre, étant donné qu'il n'existe pas de formulaire de demande type pour faire en sorte qu'on obtienne les mêmes renseignements de tous les demandeurs.

2.2.2 En se fondant sur l'information disponible au moment de la vérification, il est évident que les organisations du domaine institutionnel et associatif reçoivent la majorité des fonds, c'est-à-dire les ONG bien établies, qui ont gagné le respect des plus importants joueurs de la Francophonie. Le reste est réparti entre les autres partenaires de la Francophonie. Les décisions sont prises en collaboration avec le secrétaire d'État de la Francophonie.

2.2.3 Les propositions pour le financement des activités de la Francophonie internationale sont examinées par un comité composé du directeur et du directeur

adjoint d'IMF. Il n'y a pas de comité consultatif de l'externe, outre le comité spécial chargé de la gestion du Fonds pour les initiatives de diplomatie ouverte.

2.2.4 Une fois les projets sélectionnés, IMF prépare une proposition de financement pour toute la durée de l'exercice. Cette proposition, sous forme d'une note au secrétaire d'État, expose en détails l'état du fonds de promotion pour les activités de la Francophonie et l'approche recommandée pour l'affectation des 542 000 \$ du Fonds 672. Des discussions sur le financement ont lieu par la suite entre IMF et le secrétaire d'État.

Recommandation à IMF

2.2.5 IMF devrait élaborer un formulaire de demande type afin d'obtenir les mêmes renseignements de tous les demandeurs.

Réponse d'IMF

2.2.5 Un formulaire bilingue a été élaboré et il est disponible sur Internet.

2.2.6 Des dix bénéficiaires, huit ont présenté une proposition détaillée de financement pour leur projet. Dans le cas de deux bénéficiaires, le dossier ne contenait ni proposition ni demande écrite; le projet a tout de même été approuvé et financé. C'est pour cette raison qu'il est difficile pour IMF de justifier les dépenses, de vérifier les procédures d'approbation, les critères de sélection ou le mérite des bénéficiaires et des projets en question. Avant d'approuver une contribution, le dossier devrait contenir suffisamment d'information pour permettre d'établir le montant de la contribution et d'évaluer les mérites du projet.

2.2.7 En outre, six organisations, comprises dans l'exemple susmentionné, demandent du financement à IMF et en reçoivent chaque année. Cette façon de procéder pourrait amener des ONG à dépendre de ce programme pour financer leurs activités.

Recommandation à IMF

2.2.8 IMF devrait inclure dans chaque dossier de projet tous les documents d'appui, notamment la proposition du demandeur, l'évaluation de la proposition par rapport aux critères de sélection et la décision définitive du comité.

Réponse d'IMF

2.2.8 Tous les documents d'appui, y compris le formulaire type, le budget provisoire, les recommandations du comité au ministre de la

Francophonie et la lettre d'approbation du ministre sont maintenant versés au dossier du projet.

2.3 Ententes de contribution

2.3.1 IMF utilise un modèle type d'une page pour toutes ses ententes de contribution. Le modèle comprend la date d'entrée en vigueur, le montant et l'objectif de la contribution, ainsi que les modalités concernant les versements, les obligations du bénéficiaire, une clause accordant le droit d'effectuer une vérification des dépenses ainsi que les signatures du bénéficiaire et du Ministère, représenté par le directeur d'IMF.

2.3.2 Le modèle d'entente utilisé par IMF diffère du modèle de 14 pages proposé par le Ministère. Bien qu'il contienne la plupart des éléments clés d'une entente de contribution, il affiche certaines lacunes. L'annexe C de la Politique ministérielle sur les subventions et les contributions décrit les exigences relatives aux ententes de contribution et fournit tous les détails concernant les conditions essentielles qui doivent figurer dans les ententes.

Recommandation à IMF

2.3.3 IMF devrait adopter le modèle d'entente proposé.

Réponse d'IMF

2.3.3 Le modèle d'entente utilisé par IMF est approuvé par SMFH.

2.4 Paiements

2.4.1 Avant d'effectuer un paiement dans le cadre d'une entente de contribution, les gestionnaires doivent s'assurer que le bénéficiaire a satisfait aux exigences. Dans 60 % des cas, les contributions sont versées sous forme de remboursements plutôt que par versement anticipé et la plupart sont effectuées en un seul versement. Dans l'exemple de vérification, quatre projets ont reçu des versements anticipés, conformément à la fréquence proposée par le Conseil du Trésor. Un seul projet de l'échantillon n'était pas conforme à la Politique sur les paiements de transfert. Dans ce cas, un débours de plus de 100 000 \$ a été réglé en un seul versement, plutôt qu'en deux versements, aux termes de la Politique du SCT. Pour s'assurer de la conformité à la Politique sur les paiements de transfert, IMF devrait retenir 10 % des fonds pour toute contribution prévoyant un versement anticipé.

2.4.2 Nous avons constaté que les demandes de paiement d'IMF satisfont aux exigences des articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

2.4.3 Dans la majorité des dossiers de l'échantillon, les paiements ont été effectués en se fondant sur les prévisions budgétaires. Cependant, celles-ci ne précisent pas si le bénéficiaire a utilisé les fonds aux fins du projet financé. La Politique du Conseil du Trésor exige que le bénéficiaire présente un rapport sur l'utilisation des fonds ainsi que des rapports sur les états financiers et les résultats réels obtenus. IMF est tenue de demander aux bénéficiaires de produire ces deux types de rapports avant de verser le total de la contribution. Bien que toutes les ententes conclues par IMF renferment une disposition exigeant la présentation de ces rapports, ces deux rapports n'avaient été versés que dans 40 % des dossiers de l'échantillon. Des autres dossiers, 40 % ne contenaient pas de rapports sur les états financiers et 50 % ne contenaient pas de rapports sur les résultats réels obtenus.

2.4.4 Dans plusieurs de ces dossiers, IMF avait demandé par écrit de présenter ces rapports, mais sans succès, puisque la contribution avait déjà été versée aux bénéficiaires et que l'effort à fournir pour obtenir l'information nécessaire était trop grand. Puisque les bénéficiaires avaient déjà reçu le total des fonds approuvés, ils ne se sentaient pas tenus de fournir le rapport demandé.

Recommandation à IMF

2.4.5 IMF devrait s'assurer que tous les dossiers des bénéficiaires contiennent un rapport sur l'utilisation des fonds et les résultats réels obtenus avant de verser la totalité de la contribution.

Réponse d'IMF

2.4.5 IMF est autorisée à avancer 75 % de la contribution. Si le rapport définitif du bénéficiaire indique que les dépenses sont inférieures aux fonds versés, il devra rembourser les fonds excédentaires.

2.5 Dossier de l'Agence universitaire de la Francophonie

2.5.1 En 1999-2000, une contribution de 200 000 \$ a été versée à l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF) et à l'Université des réseaux d'expression française (UREF), maintenant l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF). L'entente de contribution est en vigueur depuis 1993-1994, et 1,6 million de dollars lui ont été versés depuis la signature de l'entente.

2.5.2 Le dossier du projet de l'AUF est incomplet. Aucune proposition de financement ni rapport d'activités de l'AUF n'y a été versé; cependant, une entente de contribution a été élaborée et signée par les deux parties. Les fonds versés à l'AUF servent à appuyer ses activités courantes (comme fonds de roulement) plutôt qu'un projet particulier. Cette situation va à l'encontre du critère de base du Fonds 672, lequel stipule que les fonds doivent servir au financement d'un projet et non comme fonds de

roulement. Étant donné que l'Agence n'a pas présenté de rapports, il n'est pas possible de savoir avec certitude quelles sont les activités internationales entreprises par l'AUF. La contribution versée à l'AUF par le Ministère n'a peut-être pas été surveillée adéquatement ou réévaluée à intervalles réguliers. Il n'est pas possible de déterminer si les ressources ont été utilisées judicieusement, avec efficacité et efficacité, ce qui constitue un risque potentiel pour le Ministère.

2.5.3 L'AUF a attiré l'attention de la presse francophone en Europe et au Canada à la suite d'un rapport présenté au secrétaire général de la Francophonie internationale en juillet 1999 dans lequel on critiquait sévèrement la façon de procéder de l'Agence. Les conclusions du rapport ont révélé que l'Agence était instable et peu efficace. Depuis, le directeur général de l'AUF a remis sa démission.

Recommandation à IMF

2.5.4 IMF devrait vérifier si le rendement de l'AUF est conforme aux modalités de l'entente de contribution et du programme.

Réponse d'IMF

2.5.4 IMF veillera à ce que le rendement de l'organisation soit conforme aux modalités de l'entente de financement en place.