



**VÉRIFICATION DES
CONTRIBUTIONS AU TITRE DU
PROGRAMME NORDIQUE**

Juillet 2005

**Affaires étrangères Canada
Bureau de l'inspecteur général
Direction de la vérification (ZIV)**

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
APERÇU	2
PORTÉE, OBJECTIFS ET MÉTHODE	4
2.1 Portée	4
2.2 Objectifs	4
2.3 Méthode	4
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	5
3.1 Pratiques et processus	5
3.2 Contrôle, paiements de contribution et gestion des dossiers du programme	6
3.3 Gestion du processus de vérification des bénéficiaires de contributions	8

SOMMAIRE

La Direction de la vérification (ZIV) a entrepris une vérification du processus de gestion des contributions au titre du Programme nordique dans le cadre de son examen des subventions et contributions du Ministère. Cette vérification avait pour objectif de déterminer si la gestion du programme de contributions était assortie de bonnes pratiques de contrôle et si le programme répondait aux exigences législatives et réglementaires.

Nous avons constaté que de bonnes pratiques de gestion et d'administration sont en place. Dans l'ensemble, trois des cinq objectifs de vérification étaient atteints. Les accords de contribution satisfaisaient à la plupart des exigences des politiques sur les paiements de transfert du CT et du Ministère. Néanmoins, nous avons relevé des points à améliorer afin que les fonds du programme soient gérés avec toute la diligence voulue et que les paiements soient effectués conformément aux politiques. Plus précisément, les points à améliorer sont les suivants :

- conformité aux modalités du Programme;
- justification et date des dépenses;
- application d'un mécanisme officiel de modification des accords de contribution;
- gestion du processus de vérification des bénéficiaires.

Au total, nous avons présenté cinq recommandations dans le rapport de vérification, qui portent toutes sur le Programme nordique. La direction a réagi à chacune de ces recommandations en précisant qu'elle avait déjà pris des mesures ou des décisions à cet égard et qu'elle comptait en prendre d'autres. La direction a déclaré avoir appliqué toutes les recommandations.

APERÇU

1.1.1 Le 8 juin 2000, le ministre des Affaires étrangères a annoncé le Volet nordique de la politique étrangère du Canada (VNPE), qui s'accompagnait d'un engagement de 10 millions de dollars pour les cinq années suivantes provenant d'une réaffectation des ressources dont disposait le Ministère. Le Cabinet a ratifié la politique détaillée en septembre 2000.

1.1.2 Le Conseil du Trésor a approuvé les modalités d'une nouvelle catégorie de contributions créée à l'appui du Volet nordique de la politique étrangère du Canada d'AEC.

1.1.3 Le VNPE est fondé sur trois principes : respecter nos engagements et assumer un rôle de chef de file, établir des partenariats à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, et amorcer et poursuivre le dialogue avec les Canadiens, surtout les habitants du Nord. À ce cadre correspondent quatre objectifs primordiaux :

1. accroître la sécurité et la prospérité des Canadiens, plus particulièrement des habitants du Nord et des Autochtones;
2. affirmer et préserver la souveraineté du Canada dans le Nord;
3. faire de la région circumpolaire une entité géopolitique dynamique, intégrée à un système international fondé sur des règles;
4. promouvoir la sécurité humaine des habitants du Nord et le développement durable de l'Arctique.

1.1.4 Pour réaliser ces objectifs, on s'est concentré sur cinq activités prioritaires pendant plusieurs années : (1) renforcer le Conseil de l'Arctique; (2) appuyer l'établissement de l'Université de l'Arctique et améliorer le réseau de recherche canadien et circumpolaire; (3) renforcer la coopération avec le Nord russe; (4) promouvoir le développement durable en tirant parti des perspectives économiques et commerciales; (5) mettre en oeuvre la Déclaration commune Canada-Union européenne sur la coopération nordique.

1.1.5 Même si le Programme nordique est géré par la Direction des affaires autochtones et circumpolaires (AGA), il profite à un grand nombre de directions et de missions ainsi qu'à un certain nombre d'autres ministères clés, ce qui permet d'aller chercher plus facilement des fonds de contrepartie.

1.1.6 Axé sur la région circumpolaire, le VNPE est désormais un élément essentiel des relations bilatérales que le Canada entretient avec les sept autres grands pays partenaires nordiques, à savoir la Russie, les États-Unis (Alaska), la Norvège, l'Islande et les trois pays membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Arctique, c.-à-d. la

Finlande, la Suède et le Danemark, y compris le Groenland. Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada fournit les moyens d'appuyer les activités de coopération menées par les missions et les directions géographiques en vue de faire avancer les relations bilatérales du Canada. Il a aussi permis de respecter de grands engagements politiques comme la Déclaration commune Canada-Union européenne sur la coopération nordique de 1999 ou la Déclaration commune du Canada et de la Russie sur la coopération dans l'Arctique et le Nord de décembre 2000.

1.1.7 Le VNPE est également l'une des grandes sources de financement de la participation du Canada au Conseil de l'Arctique, principale tribune internationale consacrée aux questions circumpolaires.

1.1.8 Environ la moitié des fonds attribués au VNPE sont des fonds de contribution (crédit 10). Cela permet au Ministère de prendre part à des projets avec d'autres ordres de gouvernement, des organismes autochtones, des organisations non gouvernementales, des établissements universitaires et d'autres organismes de toutes les régions du Canada qui ont des intérêts dans le Nord.

1.1.9 ZIV a soutenu le programme en le dotant d'un cadre de vérification axé sur les risques (CVAR) en février 2001. Dans l'ensemble, le niveau de risque associé au financement du VNPE est jugé moyen en raison de facteurs comme *** la diversité des partenaires et des groupes cibles souhaitant obtenir une aide financière; la valeur totale du programme; les bénéficiaires tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Canada; le grand nombre et la grande diversité de bénéficiaires; le champ d'action presque illimité; l'intérêt variable; la volonté de coopération chez les éventuels partenaires; l'obligation de réaffecter les ressources de programmes concurrentiels d'AEC pour financer le VNPE; et enfin, la nécessité d'une association étroite avec de nombreux partenaires et groupes cibles.

PORTÉE, OBJECTIFS ET MÉTHODE

2.1 Portée

2.1.1 La vérification a porté sur les pratiques administratives, les processus (systèmes) et les moyens de contrôle associés à la gestion des contributions attribuées au Programme nordique. L'accord de contribution s'applique aux exercices allant de 2000-2001 à 2004-2005. L'équipe de vérification a vérifié le programme de contributions conformément aux politiques sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et du Ministère.

2.2 Objectifs

2.2.1 La vérification avait pour objectif principal de déterminer si la gestion du programme de contributions était assortie de bonnes pratiques de contrôle et si le programme répondait aux exigences législatives et réglementaires. Plus précisément, elle visait à déterminer si :

- l'accord de contribution était justifié aux termes des documents faisant autorité;
- l'accord de contribution était conforme à la Politique sur les paiements de transfert d'AEC;
- les modalités et méthodes de paiement étaient conformes aux modalités approuvées par le Conseil du Trésor;
- les agents du programme effectuaient un contrôle des projets;
- le processus de gestion associé à la vérification des bénéficiaires de contributions était adéquat.

2.3 Méthode

2.3.1 Les vérificateurs ont examiné les principaux processus administratifs et moyens de contrôle associés à la gestion des accords de contribution à AEC. Les dossiers de contributions examinés dataient de l'année de lancement du programme, c'est-à-dire 2000-2001, mais surtout de 2002-2003 et de 2003-2004.

2.3.2 Nous avons examiné à fond les documents utiles et interrogé le personnel clé du Programme nordique, du Bureau de l'administration du secteur (CAM) et de la Direction générale des finances, de la planification et des systèmes ministériels.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

3.1 Pratiques et processus

3.1.1 Dans les modalités du VNPE, on précise ce qui suit :

- a) À la section sur le cumul, point 2.3 : Le programme exige que tous les bénéficiaires éventuels déclarent toutes les sources de financement d'un projet donné au début et à la fin du projet.

Actuellement, le programme ne permet pas de voir à ce que tous les bénéficiaires fournissent cette information.

- b) À la section sur les documents relatifs à la demande, point 2.4 : Pour les demandes de contribution, les bénéficiaires éventuels doivent remettre une proposition décrivant le projet, ses objectifs, le plan de mise en oeuvre et le calendrier d'exécution, les risques potentiels, une estimation du budget total, le montant total de l'aide gouvernementale cherchée auprès d'autres sources et le montant total demandé au titre du VNPE. On normalisera le processus de demande suivi par les bénéficiaires éventuels qui présentent une proposition.

Le processus de demande actuel ne garantit pas que les bénéficiaires éventuels donnent tous les renseignements cités.

- c) À la section sur les paiements, point 3.4 : Les paiements anticipés seront effectués selon les principes de gestion judicieuse des fonds, en fonction des besoins immédiats du bénéficiaire.

Lorsque les paiements anticipés sont faits en plusieurs versements, l'information relative aux encaissements n'est pas toujours fournie ni demandée.

- d) À la section sur le cadre de gestion, point 4 : on utilisera un système de suivi et de gestion électroniques des projets qui permettra d'effectuer, pour chaque proposition, un suivi de l'information fournie par les demandeurs.

L'équipe de vérification a constaté que l'information fournie par les demandeurs est consignée dans le chiffrier « mise en oeuvre du VNPE » ou conservée dans le dossier proprement dit de la demande. Il n'y a pas de système de suivi et de gestion électroniques.

Recommandation à l'intention de AGA

3.1.2 AGA devrait veiller à se conformer à toutes les modalités du programme en ce qui concerne les sections portant sur le cumul, les documents relatifs à la demande et les paiements, comme on l'a vu précédemment.

En ce qui concerne la section portant sur le CADRE DE GESTION, AGA devrait modifier les modalités de façon à tenir compte du système actuel de suivi et de gestion des projets.

Mesures prises par AGA et échéancier

3.1.2 AGA a mis en place un système normalisé qui oblige tous les bénéficiaires à fournir des renseignements sur le cumul, les documents pertinents relatifs à la demande et l'information sur les encaissements. En outre, il a implanté un système de suivi électronique amélioré.

3.2 Contrôle, paiements de contribution et gestion des dossiers du programme

3.2.1 AGA vérifie la qualité et la pertinence des rapports de projet envoyés par les bénéficiaires, et, au besoin, il consulte les autorités compétentes avant d'effectuer les paiements. Lorsque les rapports ou autres documents sont acceptés, l'agent chargé d'approuver les paiements examine les documents présentés avec la demande de paiement. Ce sont les agents responsables qui déterminent si les dépenses soumises sont acceptables ou non. Toutefois, rien n'indique dans les dossiers qu'on ait effectué un suivi des dépenses sujettes à caution en raison de leur nature ou de leur date. Par exemple :

- on a comptabilisé dans les états financiers des dépenses faites après l'expiration d'un accord de contribution;
- on a présenté une demande de remboursement des dépenses administratives d'une année complète le lendemain de la signature de l'accord de contribution.

En outre, les vérifications effectuées auprès des bénéficiaires montrent à quel point il importe de faire un examen plus attentif.

Recommandation à l'intention de AGA

3.2.2 AGA devrait s'assurer que toutes les dépenses sont clairement justifiées, qu'elles ont été engagées à la bonne date et qu'elles sont pertinentes.

Plan d'action et échéancier

3.2.2 Dans le cadre du système normalisé mis en place, un agent gère la tenue des dossiers de manière à assurer une gestion uniforme des documents et un examen efficace de toutes les dépenses. Le bénéficiaire présente une demande de remboursement des dépenses déjà engagées après qu'un accord de contribution a été signé par les deux parties à la suite d'une entente verbale, et après avoir réellement engagé des dépenses. AGA communique régulièrement avec les bénéficiaires et leur envoie à tous les instructions concernant les rapports financiers à présenter. Il fait un suivi auprès des bénéficiaires au début du quatrième trimestre pour être certain que ceux-ci enverront leurs documents à temps.

3.2.3 Les dossiers de contribution étaient incomplets et en désordre. Ils ne contenaient pas tous les renseignements pertinents. Par exemple, les formulaires de demande, les courriels prouvant que l'accord de contribution avait été approuvé par SMFH avant d'être parachevé et les rapports finaux n'étaient pas toujours versés au dossier. Ce problème a été porté à l'attention de la direction d'AGA, qui a pris des mesures correctives pendant la vérification pour faire compléter et mettre en ordre tous les dossiers actifs et ouverts.

Recommandation à l'intention de AGA

3.2.4 AGA devrait s'assurer que tous les dossiers de contribution sont complets et en ordre.

Mesures prises par AGA et échéancier

3.2.4 Tous les dossiers de contribution sont maintenant complets et en ordre.

3.2.5 Les livres comptables et les autres documents pertinents sont bien tenus et montrent les montants versés aux bénéficiaires.

3.2.6 L'accord de contribution satisfait à la plupart des exigences des politiques sur les paiements de transfert du CT et du Ministère. Il respecte le modèle mis en place par SMD.

3.2.7 Les modifications apportées à l'accord de contribution sont communiquées officiellement par lettre au bénéficiaire. L'accord de contribution n'est pas modifié en fonction des changements apportés.

Recommandation à l'intention de AGA

- 3.2.8 AGA devrait s'assurer que toutes les modifications font l'objet d'un nouvel accord et sont approuvées par SMFH.**

Plan d'action et échéancier

- 3.2.8 Toutes les modifications qu'on demande d'apporter aux accords de contribution sont envoyées à SMFH pour approbation. La correspondance entretenue avec SMFH par courrier électronique est conservée au dossier relatif à l'accord de contribution visé. Les modifications sont envoyées au bénéficiaire pour signature, puis sont versées au dossier et envoyées à CAM.**

3.3 Gestion du processus de vérification des bénéficiaires de contributions

3.3.1 Pour conclure avec le rapport de vérification des bénéficiaires, on constate un manque de coordination entre le Ministère et le bénéficiaire. Il incombe à la direction du programme de conclure le processus de façon satisfaisante pour toutes les parties. Entre autres, elle doit régler tout désaccord entre le Ministère et le bénéficiaire, et déterminer si SMD procédera au recouvrement des redressements après vérification en envoyant une facture au bénéficiaire ou en modifiant les autres paiements à lui verser. Dans le dernier cas, le processus de recouvrement doit être contrôlé par la direction du programme.

Recommandation à l'intention de AGA

- 3.3.2 AGA doit veiller à ce que le processus de vérification des bénéficiaires soit bien géré à toutes les étapes, y compris la dernière.**

Mesures prises par AGA et échéancier

- 3.3.2 AGA travaille en étroite collaboration avec ZIV dans tous les dossiers de vérification des bénéficiaires. Il détermine lesquels doivent faire l'objet d'une vérification, puis en informe ZIV. Il communique avec les bénéficiaires (par courrier électronique et par téléphone) pour les aviser d'une vérification, et il leur parle également de ZIV. La vérification terminée, ZIV remet une copie de la version préliminaire du rapport de vérification au bénéficiaire et à AGA. Au besoin, AGA donne ses commentaires. Si un suivi est requis, il discute des options avec ZIV.**