

Chapitre

# 6

La gestion des subventions et des  
contributions votées

*Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.*

# Table des matières

<b>Points saillants</b>	207
<b>Introduction</b>	209
Principales constatations en 2001	209
Importants changements depuis 2001	210
Objet de la vérification	211
<b>Observations et recommandations</b>	212
<b>Le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor</b>	212
La Politique sur les paiements de transfert et les lignes directrices sur son application posent les bases d'un contrôle efficace	213
La politique actuelle en matière de paiements de transfert doit être parachevée pour répondre aux besoins des ministères	213
Il faut adopter une stratégie axée sur les risques pour l'examen des modalités	215
Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit faciliter la mise en commun des pratiques exemplaires	215
Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit surveiller les travaux du Groupe de travail sur les investissements communautaires	217
<b>Le rôle des ministères et des organismes</b>	218
La conception des cadres de contrôle de gestion établis par les ministères pour la gestion des subventions et des contributions est convenable	218
Le rendement ministériel était généralement satisfaisant	218
Tous les ministères ont élaboré un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats	223
Les bénéficiaires ont fait part de leurs préoccupations concernant la lourdeur administrative	224
Certains ministères ont pris des mesures constructives pour répondre aux préoccupations exprimées par les bénéficiaires	227
<b>Conclusion</b>	228
<b>À propos de la vérification</b>	229
<b>Annexe</b>	
Tableau des recommandations	232





# La gestion des subventions et des contributions votées

---

## Points saillants

### Objet

Nous avons évalué dans quelle mesure le gouvernement a assuré, à l'échelle de l'administration fédérale, une gestion et un contrôle efficaces des dépenses publiques au titre des subventions et des contributions votées. Nous avons présenté un rapport sur cette question pour la dernière fois en 2001. Cette fois-ci, nous avons vérifié un échantillon de programmes de subventions et de contributions et nous avons évalué la pertinence de la gestion et du contrôle de ceux-ci au sein des ministères qui les administrent (Patrimoine canadien, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, l'Agence de santé publique du Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada). Pour évaluer l'application de la Politique sur les paiements de transfert, nous avons inclus les deux ministères qui étaient visés par notre vérification précédente et d'autres qui ne l'étaient pas.

Nous avons également évalué l'exhaustivité et la clarté du cadre stratégique et des lignes directrices établis par le Conseil du Trésor.

### Pertinence

Le gouvernement dépense actuellement environ 17,5 milliards de dollars par année au titre des subventions et des contributions votées. Il utilise les subventions et les contributions comme stimulants financiers afin d'encourager les bénéficiaires (des particuliers et des organisations) à entreprendre des activités qui favorisent la mise en œuvre des politiques gouvernementales et l'atteinte des objectifs ministériels. Lorsqu'ils sont planifiés et gérés comme il se doit, les programmes de subventions et de contributions donnent aux bénéficiaires une chance raisonnable de mener à bien les activités financées sans devoir engager plus de fonds publics que requis.

### Constatations

- Dans l'ensemble, le gouvernement a accompli des progrès satisfaisants depuis 2001 au chapitre de la gestion des subventions et des contributions. Quatre des ministères que nous avons vérifiés ont mis en place des contrôles suffisants pour la gestion des programmes de subventions et de contributions. Ils ont adopté des stratégies axées sur les risques pour surveiller les activités financées des bénéficiaires des subventions et des contributions; préparé une

documentation claire sur l'évaluation des demandes; mis en œuvre des systèmes de gestion des subventions et des contributions; et élaboré des cours de formation à l'intention des responsables des programmes de subventions et de contributions. Nous avons constaté des faiblesses dans chacun de ces secteurs au sein d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

- La Politique sur les paiements de transfert et les lignes directrices sur son application servent de fondement à l'exercice d'un contrôle efficace de l'utilisation des subventions et des contributions. Toutefois, la gamme de paiements de transfert qui sont offerts ne répond pas aux besoins des ministères.
- Les bénéficiaires des subventions et des contributions ont fait connaître à un comité parlementaire leurs préoccupations concernant la manière dont les ministères appliquent la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor. Ils ont affirmé que le respect des diverses exigences de la Politique — se soumettre à de multiples vérifications, faire la preuve de leur admissibilité au financement et communiquer les résultats — peut imposer un lourd fardeau financier et administratif aux bénéficiaires. Notre vérification confirme que les ministères n'ont pas encore rationalisé la gestion des subventions et des contributions d'une manière qui permettrait de donner suite à ces préoccupations.

**Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères.**

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères sont d'accord avec toutes nos recommandations. Les réponses du Secrétariat et des ministères font état des mesures qu'ils prendront pour donner suite à nos recommandations.

## Introduction

Les **paiements de transfert** sont des paiements pour lesquels aucun bien ou service n'est obtenu directement; le bénéficiaire peut cependant être tenu de présenter des rapports et de se soumettre à une vérification.

Les **subventions** sont des paiements de transfert inconditionnels qui sont versés à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait aux exigences d'admissibilité établies. Les bénéficiaires des subventions ne sont pas assujettis à une vérification.

Les **contributions** sont des paiements de transfert conditionnels qui sont versés à des particuliers ou à des organisations en vertu d'un accord de contribution. Les bénéficiaires peuvent faire l'objet d'une vérification et sont assujettis à des exigences en matière de présentation de rapports.

**6.1** Le gouvernement applique la politique d'intérêt public par divers moyens : les lois et les règlements; les mesures fiscales; les paiements de transfert aux particuliers, aux organisations et aux autres ordres de gouvernement; et la prestation de services, d'information et d'avis. Les **paiements de transfert** aux particuliers et aux organisations sont habituellement des **subventions** ou des **contributions**. Le gouvernement tire un bénéfice direct des paiements qu'il effectue en échange de biens ou de services dans le cadre d'un marché public, mais ce n'est pas le cas lorsqu'il accorde une subvention ou une contribution.

**6.2** Certaines dépenses engagées sous forme de subventions et de contributions sont prévues par la loi. Parce que ces dépenses ont été approuvées de façon permanente par une loi du Parlement, il n'est pas nécessaire que ce dernier les approuve chaque année. Les paiements de sécurité de la vieillesse et les paiements de supplément de revenu garanti figurent parmi les dépenses législatives. Par contre, les subventions et les contributions votées doivent être autorisées chaque année par le Parlement au moyen d'une loi de crédits. Dans le présent chapitre, les subventions et les contributions dont nous faisons mention sont des subventions et des contributions votées.

**6.3** Le gouvernement verse actuellement environ 17,5 milliards de dollars par année en subventions et en contributions. Il utilise les subventions et les contributions comme stimulants financiers afin d'encourager les bénéficiaires (des particuliers et des organisations) à entreprendre des activités qui favorisent la mise en œuvre des politiques gouvernementales et l'atteinte des objectifs ministériels.

**6.4** Une politique gouvernementale impose aux ministères des exigences différentes pour la gestion des contributions et la gestion des subventions. Un bénéficiaire qui satisfait aux critères d'admissibilité d'une subvention peut habituellement la recevoir sans avoir à remplir d'autres conditions. En revanche, pour que les coûts d'un projet lui soient remboursés, le bénéficiaire d'une contribution doit répondre aux exigences en matière de surveillance et de rendement, qui sont précisées dans les modalités d'un accord de contribution.

### Principales constatations en 2001

**6.5** Dans les chapitres 4 et 5 de notre rapport de 2001, nous avons fait état de la gestion des programmes de subventions et de contributions à l'échelle gouvernementale et dans certains ministères.

À la suite des audiences tenues sur cette vérification, le Comité permanent des comptes publics a fait des recommandations au Secrétariat du Conseil du Trésor visant la gestion des risques, la surveillance des activités ministérielles et l'élaboration de lignes directrices à l'intention des gestionnaires et des agents de programme pour la gestion des programmes de paiements de transfert.

**6.6** Nous avons fait rapport sur la gestion ministérielle des programmes de subventions et de contributions, et nous avons constaté des lacunes dans les secteurs suivants :

- le processus d'évaluation des demandes de financement;
- la gestion des risques en vue d'administrer de façon rentable les coûts des programmes;
- les contrôles financiers (surtout dans la gestion des paiements aux bénéficiaires).

**6.7** Nous avons aussi signalé que le Conseil du Trésor avait révisé la Politique sur les paiements de transfert en 2000. Afin de favoriser une stratégie axée sur les résultats pour la conception et la gestion des programmes de subventions et de contributions, laquelle mettrait l'accent sur le renforcement des contrôles et de l'obligation redditionnelle, la politique révisée exigeait que les ministères :

- adoptent de meilleures pratiques de gestion des risques;
- précisent et mesurent les résultats attendus des programmes;
- améliorent la gestion de la trésorerie.

### Importants changements depuis 2001

**Modalités** — Le présent chapitre mentionne deux types de modalités. Les modalités des programmes sont des exigences qui doivent être approuvées par le Conseil du Trésor avant qu'un ministère puisse mettre en place ou renouveler un programme de paiements de transfert. Les ententes conclues avec les bénéficiaires des subventions et des contributions comprennent également des modalités précises.

**6.8** La Politique sur les paiements de transfert est conçue de manière à assurer une saine gestion, un contrôle efficace et une responsabilisation adéquate dans le cadre des paiements de transfert effectués aux termes des programmes publics. C'est ainsi que les ministères doivent soumettre les **modalités** de leurs programmes de subventions et de contributions à l'approbation du Conseil du Trésor et instaurer des contrôles pour gérer et surveiller l'utilisation des fonds par les bénéficiaires. Parmi ces contrôles figurent l'établissement de critères pour évaluer l'admissibilité des bénéficiaires, la vérification de l'utilisation des fonds par les bénéficiaires et la surveillance des résultats des programmes.

**6.9** Pour compléter la Politique sur les paiements de transfert, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié divers guides, entre autres :

- le *Guide d'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats*;
- le *Guide du Cadre de vérification axé sur les risques*;
- le *Guide sur les subventions, contributions et autres paiements de transfert*.

**6.10** Au cours de notre vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor a commencé à réviser la Politique sur les paiements de transfert, comme l'exige la politique actuelle.

### **Objet de la vérification**

**6.11** La présente vérification avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure le gouvernement a assuré, à l'échelle de l'administration fédérale, une gestion et un contrôle efficaces des dépenses publiques au titre des subventions et des contributions votées.

**6.12** Nous avons évalué :

- la conception, la mise en œuvre et l'efficacité des cadres de contrôle visant les subventions et les contributions;
- si le gouvernement avait donné suite à nos recommandations antérieures et à celles formulées par le Comité permanent des comptes publics;
- si le gouvernement s'était doté d'un cadre stratégique clair et exhaustif, s'il exerçait une surveillance en vue d'assurer une gestion efficace des subventions et des contributions en tenant compte des risques, et s'il rendait compte des résultats obtenus;
- la nature et l'ampleur de la surveillance exercée par le Secrétariat du Conseil du Trésor, notamment l'état d'avancement du renouvellement obligatoire des modalités de tous les programmes de subventions et de contributions, avant leur date d'expiration ou avant le 31 mars 2005, selon la première occurrence;
- la gestion et le contrôle ministériels des programmes de subventions et de contributions afin d'assurer qu'ils respectent, comme il se doit, la conception des programmes qui a été approuvée lors des présentations faites au Conseil du Trésor.

En 2006, Ressources humaines et Développement des compétences Canada est devenu Ressources humaines et Développement social Canada.

**6.13** Nous avons examiné en détail les dossiers des ministères suivants :

- Patrimoine canadien — Programme de développement des communautés de langue officielle;
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada — L'initiative Placement carrière-été;
- Affaires indiennes et du Nord Canada — Contributions favorisant le renforcement de la gouvernance, des systèmes administratifs et de la reddition de comptes (Rassembler nos forces);
- Agence de santé publique du Canada — Programme d'action communautaire pour les enfants;
- Conseil de recherches en sciences humaines du Canada — Programme des coûts indirects de la recherche.

**6.14** Pour évaluer l'application de la Politique sur les paiements de transfert, nous avons examiné des ministères qui étaient inclus dans notre vérification précédente et d'autres qui ne l'étaient pas (Affaires indiennes et du Nord Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada).

Les **services de base** sont les services sociaux fournis à tous les Canadiens. Les programmes de services de base d'Affaires indiennes et du Nord Canada offrent des avantages sociaux semblables à ceux que procurent les programmes provinciaux.

**6.15** Les subventions et les contributions peuvent aussi comprendre les paiements versés pour des **services de base**. Il peut s'agir, par exemple, de services tels que ceux offerts par Affaires indiennes et du Nord Canada dans le domaine de l'éducation et de l'aide sociale aux Premières nations, aux Inuits et aux autres Canadiens du Nord. Nous n'avons pas vérifié la gestion de ces paiements. La section intitulée **À propos de la vérification** fournit d'autres détails sur l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

## Observations et recommandations

### Le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor

**6.16** Le Conseil du Trésor définit des politiques pour l'ensemble de l'administration fédérale, notamment la Politique sur les paiements de transfert. Aux termes de cette politique, le Conseil du Trésor approuve les modalités de tous les programmes de subventions et de contributions. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a la responsabilité d'établir des lignes directrices à l'intention des ministères pour mettre en œuvre cette politique et surveiller son application.

**6.17** Nous nous attendions à ce que, à la suite à notre vérification de 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor ait élaboré des lignes directrices à l'intention des ministères pour les aider à interpréter et à appliquer la Politique sur les paiements de transfert. Nous avons constaté qu'il s'était acquitté de cette tâche.

## La Politique sur les paiements de transfert et les lignes directrices sur son application posent les bases d'un contrôle efficace

**6.18** Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de revoir les modalités des programmes de paiements de transfert proposées par les ministères. Cela vise à faire en sorte qu'elles respectent les exigences établies dans la Politique sur les paiements de transfert, notamment qu'il y ait des objectifs clairement établis et un cadre d'évaluation des résultats, et que les bénéficiaires admissibles soient identifiés.

**6.19** Nous avons examiné les modalités des cinq programmes faisant partie de notre échantillon. Les modalités de chacun de ces programmes respectaient les exigences de la Politique.

**6.20** La Politique et les lignes directrices actuelles, de même que l'examen par le Secrétariat et l'approbation par le Conseil du Trésor des modalités proposées, posent les bases d'un contrôle efficace. Les ministères devraient cependant avoir accès à une gamme plus diversifiée de paiements de transfert et certains aspects devraient être clarifiés afin d'assurer une plus grande uniformité.

## La politique actuelle en matière de paiements de transfert doit être parachevée pour répondre aux besoins des ministères

**6.21** Les subventions et les contributions, telles qu'elles sont définies dans la politique actuelle, ne permettent pas toujours de répondre aux diverses exigences ministérielles en matière de reddition de comptes et d'évaluation des résultats. Compte tenu de la gamme limitée de paiements de transfert, on a créé pour certains programmes d'autres types de paiements de transfert qui englobent à la fois des éléments des subventions et des contributions. Ainsi, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada finance le Programme des coûts indirects de la recherche au moyen de subventions, mais il utilise un **cadre de vérification axé sur les risques** pour surveiller les bénéficiaires et exige d'eux qu'ils présentent des rapports sur les résultats obtenus, conformément à son **cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats**.

**6.22** Par définition, les bénéficiaires d'une subvention ne sont pas assujettis à une vérification. Toutefois, la Politique sur les paiements de transfert exige un cadre de vérification axé sur les risques, qui comprend l'élaboration d'un mécanisme de vérification des bénéficiaires. Cet aspect du cadre correspond davantage à la définition d'une contribution.

Un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et un cadre de vérification axé sur les risques ont été incorporés dans la Politique sur les paiements de transfert de 2000.

Un **cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats** est utilisé pour déterminer les mesures de rendement d'un programme et élaborer des stratégies de communication des résultats obtenus.

Un **cadre de vérification axé sur les risques** est utilisé pour cerner et surveiller les risques que présentent les programmes de paiements de transfert. Il sert aussi à déterminer la nécessité d'effectuer une vérification des bénéficiaires et une vérification interne, au besoin, de manière à atténuer les risques qui ont été cernés.

**6.23** Les ministères n'ont pas reçu de directives claires sur la façon de choisir entre les types de paiements de transfert offerts. Comme les lignes directrices sont inadéquates, les ministères ont adopté diverses pratiques. Par exemple :

- La Direction générale des programmes d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien a décrété que lorsqu'un bénéficiaire est jugé à faible risque à la suite d'une évaluation des risques, un financement de projet de moins de 25 000 \$ et un financement de base de moins de 50 000 \$ peuvent être octroyés sous forme de subventions et que tous les paiements de transfert supérieurs à ces sommes doivent être des contributions.
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada finance son initiative Placement carrière-été au moyen d'accords de contribution conclus avec les bénéficiaires (employeurs), et ce, même dans les cas où la contribution s'élève à 1 800 \$ seulement. Ces fonds de contribution ont pour but de financer des emplois d'été pour les étudiants.

**6.24 Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait faire en sorte que :

- les types de paiements de transfert offerts aux ministères répondent aux divers besoins de leurs programmes;
- les définitions des types de paiements de transfert et les exigences connexes soient cohérentes;
- des lignes directrices soient communiquées sur la façon de choisir les types de paiements de transfert afin que la sélection soit uniforme dans les ministères.

**Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor.** Recommandation acceptée. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est satisfait de constater que le Bureau du vérificateur général a reconnu que la Politique et les lignes directrices en vigueur, ainsi que l'examen et l'approbation, par le Conseil du Trésor, des modalités de programme, permettent le contrôle efficace des paiements de transfert.

D'autres améliorations sont envisagées au moyen du projet d'examen de la Politique et d'autres directives pour l'instauration, au sein du gouvernement, d'approches uniformes permettant d'établir un meilleur équilibre entre le risque, le contrôle et la responsabilisation à l'égard des résultats.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est engagé à tenir compte des expériences des ministères, des organismes centraux et des

intervenants dans le cadre de la révision de la Politique. À cet égard, il espère augmenter le nombre d'options de paiement de transfert dont disposent les ministères et, ce faisant, répondre à leurs divers besoins, tout en assurant la souplesse requise pour les besoins futurs.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor mettra à jour les lignes directrices connexes pour faciliter l'instauration d'approches uniformes au sein du gouvernement, y compris la sélection d'instruments de paiement de transfert convenables. La stratégie de mise en œuvre envisagée pour l'apport des révisions qu'il est proposé d'apporter à la Politique sur les paiements de transfert facilitera une approche intégrée quant à la mise en commun des connaissances et des pratiques exemplaires grâce à des programmes de formation et à des activités interministérielles.

### **Il faut adopter une stratégie axée sur les risques pour l'examen des modalités**

**6.25** Lorsque le Conseil du Trésor a révisé la Politique sur les paiements de transfert en 2000, il a précisé que les modalités de tous les programmes de subventions et de contributions devaient venir à échéance au plus tard le 31 mars 2005. Les ministères avaient donc jusqu'à cette date pour faire approuver par le Conseil du Trésor le renouvellement des modalités de tous leurs programmes afin de pouvoir les poursuivre. Comme certains ministères n'avaient pas respecté cette échéance, des prolongations ont été accordées pour permettre la continuation des programmes jusqu'à la fin du processus de renouvellement obligatoire.

**6.26** Même s'il y avait plus de 700 programmes de subventions et de contributions, la Politique ne prévoyait pas de stratégie axée sur les risques pour l'examen des modalités des programmes. La date d'échéance fixe du renouvellement avait plutôt été établie sans tenir compte des risques liés à chacun des programmes. Une stratégie mieux équilibrée et davantage axée sur les risques pour l'examen des modalités des programmes aurait permis aussi bien au Secrétariat du Conseil du Trésor qu'aux ministères de réduire la charge de travail supplémentaire occasionnée par cette exigence.

### **Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit faciliter la mise en commun des pratiques exemplaires**

**6.27** Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de surveiller l'utilisation par les ministères des subventions et contributions pour :

- s'assurer que les objectifs de la Politique sur les paiements de transfert sont atteints;

- recenser les pratiques exemplaires;
- déceler les faiblesses systémiques, le cas échéant, dans l'application de la Politique.

**6.28** En 2001, nous avons recommandé au Secrétariat de renforcer sa surveillance des pratiques de gestion des subventions et des contributions au sein des ministères. Le Comité permanent des comptes publics avait formulé une recommandation semblable. Le Secrétariat a donné suite en partie à ces recommandations.

**6.29** Nous avons constaté que le Secrétariat a dressé une liste des programmes de paiements de transfert du gouvernement et qu'il analyse les résultats de l'évaluation des programmes. Comme nous l'avons noté dans notre rapport de novembre 2004, le Secrétariat examine les rapports de vérification interne qu'il reçoit, mais n'a pas de processus pour faire en sorte qu'il reçoive tous les rapports de vérification interne ayant été préparés. Il se peut donc que l'analyse de ces rapports et la surveillance de l'utilisation des subventions et des contributions par les ministères soient limitées.

**6.30** Nous avons aussi remarqué que les ministères s'inquiétaient des lacunes dans la mise en commun des pratiques exemplaires et souhaitaient que le Secrétariat rétablisse un groupe de travail interministériel sur les paiements de transfert. La création d'un groupe de travail, qui discuterait des préoccupations concernant l'application de la Politique sur les paiements de transfert et mettrait en commun des pratiques exemplaires pour la gestion des subventions et des contributions, constituerait un autre moyen permettant au Secrétariat de surveiller les activités ministérielles.

**6.31** **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait former et coordonner un groupe de travail interministériel sur les paiements de transfert afin de discuter des préoccupations concernant l'application de la Politique sur les paiements de transfert et mettre en commun des pratiques exemplaires pour la gestion des subventions et des contributions.

**Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor.** Recommandation acceptée. Les initiatives interministérielles qui mettent l'accent sur la mise en commun des connaissances et des pratiques exemplaires en matière de paiements de transfert sont d'importants facteurs de réussite. Les consultations ministérielles tenues pour l'examen de la Politique sur les paiements de transfert révèlent qu'on est très favorable au rétablissement d'un groupe de travail interministériel. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit une telle initiative dans le cadre de

la stratégie de mise en œuvre qu'il planifie pour l'apport des révisions proposées à la Politique sur les paiements de transfert.

### **Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit surveiller les travaux du Groupe de travail sur les investissements communautaires**

**6.32** La Politique sur les paiements de transfert doit être examinée au moins tous les cinq ans. Dans le cadre de l'examen de 2005, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé aux ministères de lui faire part de leurs préoccupations à l'égard de la Politique. À la suite de ces consultations, le Secrétariat a décidé que la Politique devait être réécrite. Les préoccupations des ministères avaient trait au besoin de préciser leurs responsabilités dans la mise en œuvre des cadres de contrôle interne et à la surveillance des coûts et des résultats des programmes de paiements de transfert. Les consultations menées par le Secrétariat auprès des ministères constituent une mesure positive.

**6.33** À notre avis, le Secrétariat doit également continuer à consulter le nouveau Groupe de travail sur les investissements communautaires, qui a été formé en mars 2005. Ce groupe de travail examine les politiques et les pratiques fédérales relatives aux paiements de transfert au **secteur bénévole**. Il doit achever ses travaux au début de 2007. Le Secrétariat pourra ainsi recueillir des commentaires pertinents sur la nature et l'étendue des lignes directrices qui pourraient être requises. Il est particulièrement utile de consulter ce groupe de travail puisque le secteur bénévole englobe certaines organisations qui bénéficient des subventions et des contributions fédérales.

**6.34 Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait continuer à surveiller les travaux du Groupe de travail sur les investissements communautaires et devrait modifier la Politique sur les paiements de transfert et les lignes directrices sur les paiements de transfert, au besoin.

**Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor est déterminé à maintenir sa participation aux activités du Groupe de travail sur les investissements communautaires et à poursuivre le rôle de chef de file qu'il a joué aux fins de l'élaboration du document d'orientation, le *Code de bonnes pratiques de financement*, dans le cadre de l'Initiative du secteur bénévole. Le Secrétariat maintiendra sa participation au niveau du Comité directeur et au niveau opérationnel afin de mieux comprendre les besoins du secteur bénévole. Cette démarche s'inscrira dans les processus permanents liés à l'apport d'améliorations à la Politique sur

Le **secteur bénévole** comprend les organisations sans but lucratif, les organismes de bienfaisance enregistrés et les groupes de bénévoles non constitués en société.

les paiements de transfert, ainsi qu'aux directives, aux lignes directrices et aux pratiques qui s'y rattachent.

### **Le rôle des ministères et des organismes**

**6.35** Au cours de la présente vérification, nous avons examiné les cadres de contrôle de la gestion ayant été instaurés par les ministères en vue d'établir des politiques, des lignes directrices et des mécanismes pour administrer les subventions et les contributions. Nous avons aussi vérifié comment ces cadres avaient été adaptés à la Politique sur les paiements de transfert de 2000. Nous avons ensuite analysé un échantillon des programmes ministériels afin d'évaluer si la conception des cadres de contrôle de la gestion avait été respectée et si les cadres guidaient suffisamment les agents de programme qui administrent les subventions et les contributions.

#### **La conception des cadres de contrôle de gestion établis par les ministères pour la gestion des subventions et des contributions est convenable**

**6.36** Nous avons constaté que les ministères avaient élaboré des politiques et des procédures destinées à régir l'utilisation des subventions et des contributions aux termes de leurs programmes et qu'ils avaient préparé des lignes directrices à l'intention du personnel chargé d'administrer les subventions et les contributions. Même si ces lignes directrices variaient grandement d'un ministère à l'autre, sur le plan de la clarté et de la complexité, elles constituaient un cadre pour la gestion des subventions et des contributions.

**6.37** Les ministères avaient aussi mis en place la délégation des pouvoirs de signature pour l'administration des programmes de subventions et de contributions.

#### **Le rendement ministériel était généralement satisfaisant**

**6.38** Nous avons évalué les progrès réalisés par Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Patrimoine canadien et l'Agence de santé publique du Canada depuis notre vérification de 2001 (voir la pièce 6.1).

**6.39** Étant donné que nos vérifications précédentes des subventions et des contributions ne visaient pas deux des ministères inclus dans le présent rapport de suivi (Affaires indiennes et du Nord Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada), nous n'avons pas fait rapport sur leurs progrès. Nous indiquons toutefois si leurs contrôles actuels sont satisfaisants ou insatisfaisants.

**Pièce 6.1** Progrès réalisés à la suite de nos recommandations

	Admissibilité	Surveillance	Gestion financière	Capacité des ministères
<b>Ressources humaines et Développement des compétences Canada</b>	●	●	●	●
<b>Patrimoine canadien</b>	●	●	●	●
<b>Agence de santé publique du Canada</b>	●	●	●	●

- Satisfaisants — Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.
- Insatisfaisants — Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Le terme **admissibilité** désigne la mesure dans laquelle un ministère classe les demandes en fonction de critères d'évaluation objectifs et consigne en dossier l'information sur l'évaluation de l'admissibilité d'un projet au financement.

**6.40 L'admissibilité.** Parmi les systèmes de classement des demandes évalués dans le cadre de notre examen des programmes, celui de Ressources humaines et Développement des compétences Canada est le plus transparent et le plus objectif, car il renseigne tous les demandeurs sur les critères de classement et les résultats attendus.

**6.41** Nous avons constaté qu'au cours de la gestion de ce programme, Ressources humaines et Développement des compétences Canada faisait approuver sa liste de projets recommandés et non recommandés pour une circonscription donnée par le député fédéral de cette même circonscription. Lors de notre vérification, nous n'avons pas évalué le processus d'approbation des députés fédéraux.

**6.42** Selon les critères établis pour la vérification, Patrimoine canadien, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et l'Agence de santé publique du Canada ont aussi obtenu une évaluation satisfaisante sur le plan des processus visant l'admissibilité des demandeurs.

**6.43** Nous avons jugé que les résultats d'Affaires indiennes et du Nord Canada étaient insatisfaisants, car la moitié des dossiers que nous avons examinés ne démontraient pas que le Ministère avait tenté d'évaluer si le projet proposé respectait les modalités du programme. Comme les agents régionaux responsables du programme Rassembler nos forces n'ont reçu leurs budgets de l'administration centrale que très tard dans l'exercice, ils ignoraient quelle somme leur était attribuée,

le cas échéant, pour les subventions et les contributions. Étant donné que les fonds doivent être attribués avant la fin de l'exercice, les agents disposaient de peu de temps pour évaluer l'admissibilité des projets, comme il se doit. Dans un bureau régional, les agents n'ont pas informé les bénéficiaires éventuels des fonds qui étaient mis à leur disposition dans le cadre du programme et ils ont sélectionné arbitrairement les organisations qui seraient financées. En ne demandant pas aux bénéficiaires éventuels de soumettre une demande de financement, le Ministère risque de ne pas prendre en compte tous les projets pouvant être admissibles.

Le terme **surveillance** désigne le critère servant à établir si les activités de surveillance d'un ministère sont adaptées au niveau de risque inhérent à un projet donné.

**6.44 La surveillance.** Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Patrimoine canadien et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada ont obtenu une évaluation satisfaisante. En effet, ils ont appliqué et documenté un processus d'évaluation des risques selon lequel le niveau de risque déterminait l'ampleur des activités de surveillance nécessaires et le nombre de rapports qui devaient être présentés par les bénéficiaires. Nous avons constaté que le processus d'évaluation des risques de Ressources humaines et Développement des compétences Canada était rigoureux et qu'il faisait appel à des critères objectifs, notamment la valeur monétaire des projets, les rapports antérieurs avec les bénéficiaires, de même que la capacité organisationnelle et la réputation de ces derniers.

**6.45** Nous estimons que les progrès accomplis par l'Agence de santé publique du Canada sont satisfaisants. Nous avons noté que sa méthode pour déterminer le niveau adéquat de surveillance variait d'une région à l'autre et ne tenait pas toujours compte du niveau de risque des bénéficiaires. L'Agence a reconnu ces lacunes. Elle dispose maintenant d'une méthode d'évaluation des risques efficace et elle prend des mesures pour la faire appliquer dans toutes les régions.

**6.46** Affaires indiennes et du Nord Canada a obtenu une évaluation insatisfaisante, car son cadre de contrôle de gestion précise que les exigences de surveillance et de production de rapports sont en grande partie établies par le programme, sans égard au niveau de risque que présentent les bénéficiaires. En ce qui concerne le programme que nous avons vérifié, rien n'indiquait que des évaluations des risques avaient été effectuées pour déterminer la fréquence et le niveau adéquat de surveillance et de présentation de rapports.

Aux fins du présent chapitre, l'expression **gestion financière** désigne la gestion de la trésorerie d'un ministère et son respect de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Politique sur les paiements de transfert*.

**6.47 La gestion financière.** Les exigences relatives à la gestion de la trésorerie aux termes de la Politique sur les paiements de transfert visent à faire en sorte que les ministères n'avancent les fonds que

lorsque les bénéficiaires en ont besoin, ce qui veut dire que les paiements sont généralement effectués par versements.

**6.48** Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Patrimoine canadien, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et l'Agence de santé publique du Canada ont obtenu des évaluations satisfaisantes, car ils ont respecté les exigences relatives à la gestion de la trésorerie de la Politique sur les paiements de transfert.

**6.49** D'après les résultats de notre échantillon statistique, Affaires indiennes et du Nord Canada a obtenu une évaluation insatisfaisante pour un certain nombre de raisons, dont les suivantes :

- Le Ministère n'analyse pas et ne remet pas en question les écarts entre les sommes prévues à l'origine dans les budgets pour des éléments donnés et les sommes qui sont dépensées en réalité. Dans le cas d'un projet (d'une valeur de 151 750 \$), par exemple, le budget prévu pour la gestion du projet s'élevait à 36 500 \$. Or, les états financiers vérifiés indiquaient que le coût de cet élément était en fait de 62 198 \$. L'agent de programme du Ministère n'avait pas remis en question cette hausse, ni tenté de déterminer la provenance des ressources financières qui avaient permis d'absorber cette hausse des dépenses de gestion du projet. En revanche, d'autres ministères de notre échantillon avaient imposé des limites de 10 p. 100 à 15 p. 100 pour les modifications aux allocations budgétaires, et les bénéficiaires devaient obtenir l'approbation ministérielle pour toute modification apportée au budget qui dépassait ces seuils.
- Le Ministère n'a pas exigé des bénéficiaires qu'ils présentent une déclaration sur les autres sources de financement proposées pour les projets de plus de 100 000 \$.
- Les agents de projet n'ont pas attendu qu'un bénéficiaire respecte toutes les modalités de son accord de contribution avant de verser le paiement final pour son projet, contrairement à ce que prévoient la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la Politique sur les paiements de transfert.
- Le Ministère n'a pas récupéré dans un délai raisonnable les sommes non dépensées dans le cadre d'un projet. Conformément à la Politique sur les paiements de transfert, c'est pourtant ce qu'il est tenu de faire lorsque le financement est supérieur aux dépenses réelles. Dans un cas, le bénéficiaire devait rembourser des sommes à l'État pour des dépenses non admissibles en 2001 et en 2002; le Ministère n'a tenté de récupérer ces sommes qu'en 2004.

L'expression **capacité d'un ministère** désigne l'infrastructure de celui-ci, soit les outils, les systèmes automatisés, les procédures et le personnel qualifié dont il a besoin pour administrer efficacement les programmes de subventions et de contributions.

**6.50 La capacité d'un ministère.** Depuis notre dernière vérification en 2001, tous les ministères que nous avons examinés ont instauré des systèmes automatisés de gestion des subventions et des contributions. Certains systèmes sont plus complets que d'autres et offrent un niveau de contrôle plus grand. Ainsi, le système de Ressources humaines et Développement des compétences Canada comporte des fonctionnalités et des contrôles intégrés qui font en sorte que les agents de programme chargés des projets de subventions et de contributions respectent des règles de gestion rigoureuses. En 2004, Affaires indiennes et du Nord Canada a entrepris l'élaboration d'un nouveau système de gestion des subventions et des contributions afin de remplacer le système existant, lequel avait été conçu pour appuyer uniquement la gestion de la trésorerie. Dans le système existant, les contrôles visant à réduire les risques et à favoriser une saine gestion ne sont pas tous automatisés. Affaires indiennes et du Nord Canada a décidé d'élaborer un nouveau système, principalement pour assurer le déroulement uniforme du processus opérationnel pour les subventions et les contributions, et appliquer au moment voulu des contrôles essentiels. Nous soutenons cette initiative.

**6.51** Quatre ministères sur cinq (Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Patrimoine canadien, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et l'Agence de santé publique du Canada) ont accompli des progrès satisfaisants en ce qui a trait à l'élaboration de programmes de formation efficaces dans le domaine de la gestion de projets de subventions et de contributions.

**6.52** Affaires indiennes et du Nord Canada n'offre aucune formation structurée aux agents de programme qui gèrent des projets de subventions et de contributions. Le Ministère a élaboré des politiques et des procédures, et publié des lignes directrices à l'intention des agents de programme qui régissent l'utilisation des subventions et des contributions, mais nous avons constaté que le manque de formation avait contribué à rendre inégale l'application de son cadre de contrôle.

**6.53** À notre avis, ce manque de formation du personnel d'Affaires indiennes et du Nord Canada et les limites de son système de gestion des subventions et des contributions ont contribué à produire plusieurs des problèmes avec lesquels le Ministère est aux prises. Ainsi, nous avons remarqué que, dans certains cas, les agents de programme chargés de la gestion des subventions et des contributions ne comprenaient pas bien les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. L'article 34 de la *Loi* prévoit que, avant d'autoriser le paiement d'une subvention ou d'une contribution, l'agent ministériel responsable doit attester que le bénéficiaire y a droit. En plus des cas

relatifs à l'attestation des paiements en vertu de l'article 34, nous avons aussi relevé des cas où les certifications au titre de l'article 34 étaient utilisées pour des motifs ne concernant pas le versement de fonds.

**6.54 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait renforcer ses contrôles de gestion des subventions et contributions en :

- préparant une évaluation des risques que présentent les bénéficiaires, afin de déterminer la fréquence et le niveau adéquat de surveillance et de présentation de rapports;
- terminant l'élaboration et la mise en œuvre de son système automatisé de gestion des subventions et des contributions;
- donnant la formation nécessaire à ses agents de programme.

**Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada.** Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec cette recommandation.

Le Ministère reconnaît l'importance des questions soulevées dans le présent chapitre et il entend améliorer et renforcer ses processus de gestion des subventions et des contributions.

La mise au point d'un nouveau système de paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits est l'initiative la plus importante actuellement en cours pour améliorer et renforcer davantage les pratiques de gestion du Ministère. Le Bureau du vérificateur général est en faveur de ce système automatisé de gestion des subventions et des contributions.

Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît l'importance de veiller à ce que son personnel reçoive une formation continue. Le Ministère reconnaît également la nécessité d'adopter une approche axée sur les risques pour la gestion de toutes les subventions et les contributions afin de confirmer l'admissibilité des bénéficiaires et de déterminer le niveau approprié de surveillance et de reddition de comptes.

Le Ministère continuera de collaborer étroitement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor en vue d'élaborer une politique sur les paiements de transfert répondant à la fois aux besoins du Ministère et à ceux des bénéficiaires.

### **Tous les ministères ont élaboré un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats**

**6.55** La Politique sur les paiements de transfert de 2000 du Conseil du Trésor exige que les ministères aient un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats. Lors de notre vérification,

nous avons constaté que les cinq ministères avaient élaboré un cadre pour leurs programmes. Nous n'avons pas vérifié la mise en œuvre du cadre d'Affaires indiennes et du Nord Canada, car le Conseil du Trésor ne l'a approuvé qu'en août 2005. Les cadres des quatre autres ministères comportent des plans d'évaluation et des stratégies pour communiquer les résultats obtenus aux termes des programmes, qui figurent dans les rapports ministériels sur le rendement. Les stratégies prévues dans les cadres n'ont pas encore été finalisées, parce qu'elles sont généralement fondées sur un plan quinquennal. Nous avons donc déterminé que la mise en œuvre et l'utilisation des cadres étaient en cours.

### **Les bénéficiaires ont fait part de leurs préoccupations concernant la lourdeur administrative**

**6.56** Au printemps 2005, un comité parlementaire a tenu des audiences pour examiner certaines directives de Ressources humaines et Développement des compétences Canada concernant le financement de divers programmes communautaires. Ces directives énonçaient différentes exigences relatives à l'administration, à la gestion et à la reddition de comptes dans le contexte des programmes de contributions.

**6.57** Lors de notre vérification, nous avons examiné les rapports de ces audiences. Nous avons constaté que les bénéficiaires de subventions et de contributions avaient exprimé un certain nombre de préoccupations au sujet des directives sur les exigences en matière de vérification et de production de rapports; de la lourdeur administrative associée au respect des directives; du temps nécessaire à Ressources humaines et Développement des compétences Canada pour approuver les projets; de l'absence de financement pluriannuel pour les projets à long terme; et de la nécessité de présenter une nouvelle demande tous les ans pour financer ces projets. D'autres ministères ont réalisé des enquêtes auprès des organisations ayant bénéficié des programmes de subventions et de contributions sur une gamme de questions liées à l'application de la Politique sur les paiements de transfert. Les résultats de ces enquêtes et les constatations de notre vérification confirment généralement les observations formulées lors des audiences parlementaires, et indiquent que les questions soulevées au cours des audiences ne concernent pas uniquement Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

**6.58** Nous avons remarqué que certains ministères essaient de trouver des solutions pour régler les préoccupations des bénéficiaires. Or, ils pourraient s'efforcer de rationaliser davantage leurs procédures et

d'alléger les contraintes administratives auxquelles sont exposés les bénéficiaires. Les paragraphes qui suivent présentent certaines préoccupations types qui ont été exprimées par les bénéficiaires au sujet des processus utilisés par les ministères pour approuver et gérer les contributions.

**6.59 Il y a des retards dans la négociation des accords et la réception des approbations.** Lors d'une enquête menée par Patrimoine canadien, les bénéficiaires ont indiqué qu'ils devaient attendre en moyenne sept mois avant d'obtenir une décision concernant leurs demandes. Le temps d'attente à la Direction générale des programmes d'appui aux langues officielles est de cinq mois et demi. Nous avons constaté des périodes d'attente semblables lors de notre examen d'un échantillon statistique de dossiers. Ces longs délais signifient que lorsqu'une organisation finit par obtenir un financement, si elle en obtient un, elle dispose de peu de temps pour commencer un projet. En ce qui concerne d'autres programmes ministériels que nous avons examinés, les agents responsables étaient en mesure de conclure des accords pour le début de l'exercice.

**6.60 Les organisations doivent présenter de nouvelles demandes tous les ans, même pour les projets à long terme.** Deux des cinq programmes que nous avons examinés étaient des **programmes de base** :

- le Programme de développement des communautés de langue officielle de Patrimoine canadien, qui verse des fonds pour appuyer des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire;
- le Programme d'action communautaire pour les enfants de l'Agence de santé publique du Canada, qui accorde des fonds à des groupes communautaires pour favoriser la santé et l'épanouissement des jeunes enfants.

**6.61** Nous avons constaté qu'en dépit de la longévité des programmes de base et des relations continues entre les ministères et les bénéficiaires, les ministères exigeaient toujours des bénéficiaires qu'ils présentent une demande de financement tous les ans. Cette exigence alourdit les coûts administratifs pour les bénéficiaires et se traduit, pour les ministères, par un gaspillage de temps et de ressources. Des accords pluriannuels, qui tiendraient compte des facteurs de risque pertinents et des relations antérieures avec le bénéficiaire, permettraient de supprimer les coûts liés à la présentation de nouvelles demandes. L'Agence de santé publique du Canada a réglé ce problème en signant

Les **programmes de base** sont des initiatives à long terme administrées habituellement par les mêmes bénéficiaires qui reçoivent des subventions et des contributions année après année en vue de fournir des services aux Canadiens.

des accords pluriannuels avec les bénéficiaires du Programme d'action communautaire pour les enfants. Cependant, ces accords sont plutôt l'exception que la règle.

**6.62 Les exigences relatives à la surveillance et à la présentation de rapports se chevauchent souvent.** Une organisation qui reçoit des fonds d'un ou de plusieurs ministères pour des programmes différents peut être tenue, en vertu des modalités de l'accord de contribution, de présenter des états financiers vérifiés à l'agent responsable de chacun de ces programmes. Elle peut également être assujettie à une vérification par chacun des ministères qui lui ont accordé des fonds. Des témoins qui ont comparu à une audience du comité parlementaire ont mentionné qu'ils avaient parfois été soumis à plus d'une vérification comptable au cours du même exercice. Ce processus est lourd et augmente considérablement les tâches des ministères et du bénéficiaire.

**6.63** Nous avons constaté, après avoir examiné les pratiques en vigueur dans d'autres administrations, que le gouvernement fédéral des États-Unis a instauré un processus de vérification unique pour les organisations qui reçoivent un financement supérieur à un seuil établi de plus d'un programme fédéral. Il s'agit d'une pratique très bien coordonnée, qui prévoit une seule vérification de chaque organisation bénéficiaire d'un financement fédéral, plutôt que plusieurs vérifications, comme cela se fait habituellement au Canada. Les vérifications uniques sont axées sur les risques, prévoient des examens de conformité portant sur des éléments précis des programmes et visent aussi bien les programmes à valeur élevée que les programmes à faible valeur et à risque élevé. La Politique sur les paiements de transfert encourage les ministères à envisager l'adoption d'un processus de vérification unique lorsque cela est approprié. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du Trésor ne fournit ni les ressources ni les procédures requises à cette fin.

**6.64 Recommandation.** Le gouvernement devrait coordonner et mettre en œuvre un processus de vérification unique pour les bénéficiaires qui reçoivent des paiements de transfert aux termes de programmes fédéraux.

**Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor.** Recommandation acceptée. Il y a lieu d'alléger le fardeau de vérification imposé aux bénéficiaires tout en garantissant un niveau de contrôle et de responsabilisation convenable. Dans la mesure du possible, on optera pour un mécanisme unique coordonné de vérification des bénéficiaires.

L'engagement du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'égard de l'amélioration de la gestion vise à mieux promouvoir la gestion horizontale et l'intégration des activités qui aideront les ministères à insister sur la mise en commun des connaissances et la diffusion des pratiques exemplaires. La conception et l'exécution des programmes doivent être axées sur le client et, dans la mesure du possible, sur les besoins communs et intégrés en matière de vérification des bénéficiaires. Des initiatives interministérielles seront menées pour faciliter la mise en œuvre et mettre en évidence les pratiques exemplaires au chapitre de la vérification simplifiée des bénéficiaires.

### **Certains ministères ont pris des mesures constructives pour répondre aux préoccupations exprimées par les bénéficiaires**

**6.65** À ce jour, certains ministères ont pris des mesures constructives pour répondre aux préoccupations exprimées par les bénéficiaires au cours des audiences parlementaires. Cependant, il reste beaucoup à faire pour rationaliser la gestion ministérielle des paiements de transfert.

**6.66** Ressources humaines et Développement des compétences Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada ont simplifié leurs formulaires de demande, ont expliqué clairement comment le rendement des bénéficiaires sera évalué et ont indiqué quels renseignements les bénéficiaires devront fournir pour ces évaluations. Cette façon de faire réduit l'incertitude et contribue à faire en sorte que les bénéficiaires fournissent les renseignements nécessaires sur leur rendement.

**6.67** L'Agence de santé publique du Canada finance deux programmes : le premier concerne les soins prénatals et le deuxième favorise la santé et l'épanouissement des enfants de six ans et moins. Certains bénéficiaires administrent les deux programmes et doivent donc présenter de l'information semblable pour chacun d'eux. Les agents de programme de la région de l'Atlantique ont regroupé leurs demandes d'information visant les exigences en matière de présentation de rapports et d'évaluation. Cela permet aux bénéficiaires de présenter un seul rapport au lieu de deux. De telles initiatives allègent les tâches administratives à la fois pour l'Agence et les bénéficiaires.

**6.68 Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient rationaliser les exigences relatives aux demandes, aux rapports et aux vérifications dans le contexte des programmes de subventions et de contributions, tout en maintenant un équilibre

entre le risque, le contrôle et la responsabilisation à l'égard des résultats. Cela permettrait de réduire les contraintes administratives imposées aux bénéficiaires.

**Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor.** Recommandation acceptée. Le fardeau administratif des bénéficiaires doit être allégé par la rationalisation, dans la mesure du possible, des exigences en fait d'application, de rapport et de vérification.

Les révisions proposées pour la Politique sur les paiements de transfert et les documents connexes apporteront des pratiques exemplaires sur la façon de rationaliser les exigences en matière d'application, de rapport, d'évaluation et de vérification. Des initiatives interministérielles permettront la mise en commun par les ministères des connaissances et des pratiques exemplaires sur la façon d'alléger le fardeau administratif. En outre, des instructions visant à alléger le fardeau administratif imposé aux bénéficiaires seront fournies.

Des examens périodiques des programmes de paiements de transfert ministériels évalueront la mesure dans laquelle des mécanismes simplifiés en matière d'application, de rapport et de vérification auront été instaurés, ce qui permettra de réduire les contraintes administratives imposées aux bénéficiaires.

## Conclusion

**6.69** Bien que la Politique sur les paiements de transfert pose les bases d'un contrôle efficace, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit améliorer davantage la surveillance des activités des ministères. Nous avons également noté que cette politique doit élargir la gamme de paiements de transfert offerts aux ministères afin de mieux répondre aux besoins des programmes.

**6.70** Quatre des cinq ministères que nous avons vérifiés ont des contrôles satisfaisants pour gérer les subventions et les contributions. Affaires indiennes et du Nord Canada doit apporter des améliorations importantes à ses activités dans ce domaine.

**6.71** Les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent rationaliser la gestion des subventions et des contributions tout en maintenant un juste équilibre entre le risque et le contrôle.

## À propos de la vérification

### Objectifs

Cette vérification avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure le gouvernement a assuré, à l'échelle de l'administration fédérale, une gestion et un contrôle efficaces des dépenses publiques au titre des subventions et des contributions votées. Pour ce faire, nous avons évalué la conception, la mise en œuvre et l'efficacité des cadres de contrôle visant les subventions et les contributions. Nous avons aussi vérifié comment le gouvernement a donné suite à nos recommandations antérieures et à celles formulées par le Comité permanent des comptes publics.

### Étendue et méthode

Notre vérification a été conçue de manière à déterminer si le gouvernement possède un cadre stratégique clair et exhaustif, et s'il exerce une surveillance en vue d'assurer une gestion efficace des subventions et des contributions en tenant compte des risques, de la complexité et de l'obligation de rendre compte des résultats.

Nous avons évalué :

- la nature et l'ampleur de la surveillance exercée par le Secrétariat du Conseil du Trésor, notamment l'état d'avancement du renouvellement obligatoire de tous les programmes de subventions et de contributions, au plus tard le 31 mars 2005;
- si les modalités approuvées des programmes de subventions et de contributions renouvelés servent de fondement pour un contrôle et une gestion des risques adéquats;
- l'efficacité de la gestion et du contrôle ministériels des programmes de subventions et de contributions;
- si ces programmes respectent comme il se doit la conception qui a été approuvée dans les présentations faites au Conseil du Trésor.

Notre vérification couvrait la période du 1<sup>er</sup> avril 2003 au 31 mars 2005.

Les ministères et les organismes que nous avons vérifiés sont les suivants :

- Patrimoine canadien;
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada;
- Affaires indiennes et du Nord Canada;
- Agence de santé publique du Canada;
- Conseil de recherches en sciences humaines du Canada;
- Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les critères généraux qui ont été établis sont fondés sur la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

## Critères

Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait :

- établi, à l'intention des ministères, une politique claire et exhaustive sur la gestion des subventions et des contributions;
- veillé à ce que les modalités des programmes approuvés de subventions et de contributions assurent un contrôle efficace;
- défini une orientation et des lignes directrices appropriées à l'intention des ministères sur la gestion des subventions et des contributions;
- adopté une stratégie de gestion des risques pour s'acquitter de ses responsabilités de surveillance à l'égard de l'utilisation des subventions et des contributions;
- recueilli suffisamment d'information sur les activités des ministères pour évaluer l'efficacité de la Politique sur les paiements de transfert et déterminer si ses objectifs sont atteints;
- recensé tout problème systémique dans la gestion et le contrôle des programmes de subventions et de contributions, ait pris des mesures correctives appropriées et ait évalué l'efficacité de ces mesures.

Nous nous attendions à ce que les ministères aient :

- conçu et mis en œuvre des contrôles financiers et de programme efficaces;
- exercé une diligence raisonnable lors de la sélection et de l'approbation des bénéficiaires de subventions et de contributions;
- respecté les autorisations;
- élaboré un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats prévoyant des mécanismes adéquats d'évaluation et de communication des résultats, ainsi que des critères devant servir à mesurer l'efficacité des programmes;
- prévu les moyens nécessaires, sur le plan de la gestion et des programmes, afin d'exécuter et d'administrer efficacement leurs programmes;
- exercé une diligence raisonnable lors de la surveillance de l'utilisation des contributions par les bénéficiaires, notamment grâce à un cadre de vérification axé sur les risques;
- veillé à la tenue appropriée des dossiers des programmes, des documents comptables et d'autres documents pertinents;
- fait en sorte que chacun des paiements de transfert soit juste, en tenant compte du cumul de l'aide et des dépenses admissibles au titre du projet visé;
- veillé à ce que les paiements de transfert soient versés conformément à la Politique sur les paiements de transfert et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- recouvré, s'il y a lieu, les sommes dues à l'État.

**Fin des travaux de vérification**

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été en grande partie terminés le 30 septembre 2005.

**Équipe de vérification**

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Bruce Sloan

Gibby Armstrong

Sébastien Bureau

Nadine Cormier

David Norton

Stuart Smith

Nadia Talakshi

Casey Thomas

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

## Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 6 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
<p><b>Le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor</b></p> <p><b>6.24</b> Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait faire en sorte que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les types de paiements de transfert offerts aux ministères répondent aux divers besoins de leurs programmes;</li> <li>• les définitions des types de paiements de transfert et les exigences connexes soient cohérentes;</li> <li>• des lignes directrices soient communiquées sur la façon de choisir les types de paiements de transfert afin que la sélection soit uniforme dans les ministères.</li> </ul> <p><b>(6.21-6.23)</b></p>	<p><b>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor.</b></p> <p>Recommandation acceptée. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est satisfait de constater que le Bureau du vérificateur général a reconnu que la Politique et les lignes directrices en vigueur, ainsi que l'examen et l'approbation, par le Conseil du Trésor, des modalités de programme, permettent le contrôle efficace des paiements de transfert.</p> <p>D'autres améliorations sont envisagées au moyen du projet d'examen de la Politique et d'autres directives pour l'instauration, au sein du gouvernement, d'approches uniformes permettant d'établir un meilleur équilibre entre le risque, le contrôle et la responsabilisation à l'égard des résultats.</p> <p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est engagé à tenir compte des expériences des ministères, des organismes centraux et des intervenants dans le cadre de la révision de la Politique. À cet égard, il espère augmenter le nombre d'options de paiement de transfert dont disposent les ministères et, ce faisant, répondre à leurs divers besoins, tout en assurant la souplesse requise pour les besoins futurs.</p> <p>Le Secrétariat du Conseil du Trésor mettra à jour les lignes directrices connexes pour faciliter l'instauration d'approches uniformes au sein du gouvernement, y compris la sélection d'instruments de paiement de transfert convenables. La stratégie de mise en œuvre envisagée pour l'apport des révisions qu'il est proposé d'apporter à la Politique sur les paiements de transfert facilitera une approche intégrée quant à la mise en commun des connaissances et des pratiques exemplaires grâce à des programmes de formation et à des activités interministérielles.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<p><b>6.31</b> Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait former et coordonner un groupe de travail interministériel sur les paiements de transfert afin de discuter des préoccupations concernant l'application de la Politique sur les paiements de transfert et mettre en commun des pratiques exemplaires pour la gestion des subventions et des contributions. (6.27-6.30)</p> <p><b>6.34</b> Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait continuer à surveiller les travaux du Groupe de travail sur les investissements communautaires et devrait modifier la Politique sur les paiements de transfert et les lignes directrices sur les paiements de transfert, au besoin. (6.32-6.33)</p>	<p><b>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor.</b> Recommandation acceptée. Les initiatives interministérielles qui mettent l'accent sur la mise en commun des connaissances et des pratiques exemplaires en matière de paiements de transfert sont d'importants facteurs de réussite. Les consultations ministérielles tenues pour l'examen de la Politique sur les paiements de transfert révèlent qu'on est très favorable au rétablissement d'un groupe de travail interministériel. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prévoit une telle initiative dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre qu'il planifie pour l'apport des révisions proposées à la Politique sur les paiements de transfert.</p> <p><b>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor.</b> Le Secrétariat du Conseil du Trésor est déterminé à maintenir sa participation aux activités du Groupe de travail sur les investissements communautaires et à poursuivre le rôle de chef de file qu'il a joué aux fins de l'élaboration du document d'orientation, le <i>Code de bonnes pratiques de financement</i>, dans le cadre de l'Initiative du secteur bénévole. Le Secrétariat maintiendra sa participation au niveau du Comité directeur et au niveau opérationnel afin de mieux comprendre les besoins du secteur bénévole. Cette démarche s'inscrira dans les processus permanents liés à l'apport d'améliorations à la Politique sur les paiements de transfert, ainsi qu'aux directives, aux lignes directrices et aux pratiques qui s'y rattachent.</p>
<p><b>Le rôle des ministères et organismes</b></p>	
<p><b>6.54</b> Affaires indiennes et du Nord Canada devrait renforcer ses contrôles de gestion des subventions et contributions en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• préparant une évaluation des risques que présentent les bénéficiaires, afin de déterminer la fréquence et le niveau adéquat de surveillance et de présentation de rapports;</li> </ul>	<p><b>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada.</b> Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère reconnaît l'importance des questions soulevées dans le présent chapitre et il entend améliorer et renforcer ses processus de gestion des subventions et des contributions.</p> <p>La mise au point d'un nouveau système de paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits est l'initiative la plus importante actuellement en cours pour améliorer et renforcer davantage les pratiques de gestion du Ministère. Le Bureau du vérificateur général est en faveur de ce système automatisé de gestion des subventions et des contributions.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<ul style="list-style-type: none"> <li>terminant l'élaboration et la mise en œuvre de son système automatisé de gestion des subventions et des contributions;</li> <li>donnant la formation nécessaire à ses agents de programme.</li> </ul> <p>(6.38-6.53)</p>	<p>Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît l'importance de veiller à ce que son personnel reçoive une formation continue. Le Ministère reconnaît également la nécessité d'adopter une approche axée sur les risques pour la gestion de toutes les subventions et les contributions afin de confirmer l'admissibilité des bénéficiaires et de déterminer le niveau approprié de surveillance et de reddition de comptes.</p> <p>Le Ministère continuera de collaborer étroitement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor en vue d'élaborer une politique sur les paiements de transfert répondant à la fois aux besoins du Ministère et à ceux des bénéficiaires.</p>
<p><b>6.64</b> Le gouvernement devrait coordonner et mettre en œuvre un processus de vérification unique pour les bénéficiaires qui reçoivent des paiements de transfert aux termes de programmes fédéraux.</p> <p>(6.56-6.63)</p>	<p><b>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor.</b> Recommandation acceptée. Il y a lieu d'alléger le fardeau de vérification imposé aux bénéficiaires tout en garantissant un niveau de contrôle et de responsabilisation convenable. Dans la mesure du possible, on optera pour un mécanisme unique coordonné de vérification des bénéficiaires.</p> <p>L'engagement du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'égard de l'amélioration de la gestion vise à mieux promouvoir la gestion horizontale et l'intégration des activités qui aideront les ministères à insister sur la mise en commun des connaissances et la diffusion des pratiques exemplaires. La conception et l'exécution des programmes doivent être axées sur le client et, dans la mesure du possible, sur les besoins communs et intégrés en matière de vérification des bénéficiaires. Des initiatives interministérielles seront menées pour faciliter la mise en œuvre et mettre en évidence les pratiques exemplaires au chapitre de la vérification simplifiée des bénéficiaires.</p>
<p><b>6.68</b> Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères devraient rationaliser les exigences relatives aux demandes, aux rapports et aux vérifications dans le contexte des programmes de subventions et de contributions, tout en maintenant un équilibre entre le risque, le contrôle et la responsabilisation à l'égard des résultats. Cela permettrait de réduire les contraintes administratives imposées aux bénéficiaires.</p> <p>(6.65-6.67)</p>	<p><b>Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor.</b> Recommandation acceptée. Le fardeau administratif des bénéficiaires doit être allégé par la rationalisation, dans la mesure du possible, des exigences en fait d'application, de rapport et de vérification.</p> <p>Les révisions proposées pour la Politique sur les paiements de transfert et les documents connexes apporteront des pratiques exemplaires sur la façon de rationaliser les exigences en matière d'application, de rapport, d'évaluation et de vérification. Des initiatives interministérielles permettront la mise en commun par les ministères des connaissances et des pratiques exemplaires sur la façon d'alléger le fardeau administratif. En outre,</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
	<p>des instructions visant à alléger le fardeau administratif imposé aux bénéficiaires seront fournies.</p> <p>Des examens périodiques des programmes de paiements de transfert ministériels évalueront la mesure dans laquelle des mécanismes simplifiés en matière d'application, de rapport et de vérification auront été instaurés, ce qui permettra de réduire les contraintes administratives imposées aux bénéficiaires.</p>

