

Chapitre

4

**Les subventions
et les contributions votées**

La gestion dans l'ensemble
du gouvernement

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Qu'entend-on par subventions et contributions votées?	3
Dépenses engagées dans le cadre des subventions et des contributions votées	4
Gérer les subventions et les contributions — les rudiments	5
Objet de la vérification	7
Observations	9
Aperçu des vérifications des programmes et enquête	9
Vérifications des programmes de subventions et de contributions présentées dans d'autres chapitres	9
Résultats de notre enquête	10
Rôle du Conseil du Trésor et du Secrétariat	11
Une stratégie fondée sur le risque est nécessaire	12
Il est essentiel que la politique soit claire et complète	12
Un examen rigoureux des modalités s'impose	13
Les ministères ont besoin d'un meilleur appui	16
Surveillance limitée des contrôles exercés par les ministères	16
Peu d'information sur les problèmes systémiques	18
Conclusion et recommandations	19
Il faudra plusieurs années pour mettre en œuvre les révisions du cadre stratégique	19
Le Secrétariat ne fournit toujours pas un soutien approprié au Conseil et aux ministères	19
Des problèmes pouvant être réglés persistent au niveau des programmes	19
Les subventions et les contributions en contexte	20
À propos de la vérification	24
Annexe	
Dépenses prévues à l'échelle du gouvernement sous forme de subventions et de contributions votées, 2001-2002	26



Les subventions et les contributions votées

La gestion dans l'ensemble du gouvernement

Points saillants

4.1 Le gouvernement a encore beaucoup de chemin à parcourir pour trouver une solution à ses problèmes chroniques de gestion des subventions et des contributions. Au cours de nos plus récentes vérifications, nous avons constaté que le système de contrôle des subventions et des contributions utilisé à l'échelle gouvernementale n'était pas encore assez rigoureux pour assurer une gestion appropriée des fonds publics. Des problèmes graves mais solubles ne sont pas examinés ni réglés, et cette situation nous inquiète.

4.2 Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne surveille toujours pas les activités ministérielles de manière adéquate, et les ministères omettent souvent d'exercer un contrôle minimal. On a encore tendance à gérer de façon inadéquate les programmes de subventions et de contributions. Ainsi, les ministères accordent trop peu d'attention à la conception de ces programmes, ainsi qu'à leur exécution, leur capacité et leur rendement, de même qu'à la formation du personnel responsable de leur gestion. Tant que le Secrétariat et les ministères n'assumeront pas toutes leurs responsabilités et ne géreront pas rigoureusement les subventions et les contributions, ces programmes présenteront des problèmes chroniques et il y aura un risque continu que ces fonds publics soient utilisés de façon inefficace et inefficente.

4.3 Les pratiques liées à la gestion des programmes que nous avons vérifiés étaient inégales. La plupart des programmes affichaient des lacunes dans un ou plusieurs secteurs — conception du programme, mesure du rendement, approbation ou surveillance des projets. Dans d'autres programmes, nous avons constaté que les ministères réglaient, ou avaient réglé, les problèmes que nous avons signalés en 1999 et en 2000 — ce qui nous porte à croire qu'une saine gestion est possible même si on n'y parvient pas toujours. Les problèmes que nous avons cernés n'avaient pas la même ampleur que ceux que nous avons signalés en 2000 à Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Ils étaient toutefois semblables à ceux que nous avons signalés au cours des années précédentes dans plusieurs autres programmes de subventions et de contributions.

4.4 Au cours des dix-huit derniers mois, le Conseil du Trésor et son Secrétariat ont pris de nombreuses mesures importantes afin d'améliorer la gestion des subventions et des contributions dans l'ensemble du gouvernement, dont l'établissement d'un nouveau cadre stratégique plus approprié. Cinq politiques nouvelles ou révisées auront une incidence sur les subventions et les contributions. Bien qu'une solide assise soit maintenant en place, il faudra plusieurs années pour que tous les programmes de subventions et de contributions soient conformes au cadre stratégique révisé.

4.5 Nous avons fait enquête auprès des agents et des gestionnaires de neuf des programmes vérifiés. Beaucoup ont affirmé qu'ils n'avaient pas le sentiment d'être suffisamment formés pour faire leur travail. Un grand nombre croyaient qu'ils n'avaient pas assez de temps pour évaluer les projets comme il se doit, avant d'en recommander le financement, et pour surveiller les projets qui sont financés. Par ailleurs, la plupart se sont dits satisfaits des principaux aspects de la conception des programmes.

4.6 Dans sa Politique sur les paiements de transfert révisée, le gouvernement s'est engagé à évaluer tous ses programmes de subventions et de contributions et à approuver les modalités nouvelles ou révisées avant le 31 mars 2005. C'est là une occasion pour le gouvernement de déterminer si chacun de ces programmes est géré conformément aux principes d'optimisation des ressources et s'il doit être maintenu ou s'il y a lieu de le modifier ou d'y mettre fin.

Contexte et autres observations

4.7 Le gouvernement fédéral prévoit dépenser environ 16,3 milliards de dollars au moyen des contributions et des subventions votées en 2001-2002, et 27,4 milliards de dollars au moyen des contributions et des subventions législatives. Au cours de l'année écoulée, nous avons réalisé une série de vérifications pour répondre à trois questions :

- Les ministères gèrent-ils de manière satisfaisante les programmes de subventions et de contributions votées que nous avons vérifiés?
- Le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor s'acquittent-ils de leurs responsabilités quant à l'établissement d'une politique gouvernementale de gestion des subventions et des contributions et à la surveillance du rendement des ministères?
- Quelles sont les causes des problèmes de gestion des subventions et des contributions que l'on constate à l'échelle du gouvernement?

Les dépenses prévues des programmes que nous avons vérifiés sont d'environ 1,3 milliard de dollars en 2001-2002. (Ce montant ne comprend pas les dépenses prévues des programmes que nous avons examinés dans le cadre de nos travaux de suivi.

4.8 En 1999, le Comité permanent des comptes publics a déposé son Vingt-quatrième Rapport à la Chambre des communes, lequel portait sur le chapitre 27 de notre rapport de décembre 1998, « Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien ». Le Comité a recommandé que le Bureau entreprenne une vérification approfondie de la gestion des programmes de subventions et de contributions et communique ses conclusions et recommandations au Parlement. Les vérifications dont nous communiquons les résultats cette année font suite à cette recommandation.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat est d'accord avec nos recommandations. Les plans et mesures qu'il a en cours sont indiqués dans sa réponse à la fin du présent chapitre.

Introduction

4.9 Depuis de nombreuses années, le Bureau rend compte au Parlement des résultats de ses vérifications des programmes de subventions et de contributions. Depuis de nombreuses années aussi, nous lui signalons des problèmes graves et chroniques au niveau de la gestion de ces programmes. Dans notre rapport de 1998, nous indiquons que nos vérifications des programmes de subventions et de contributions au cours des 21 dernières années nous avaient amenés à formuler à de nombreuses reprises les mêmes observations. Notre vérification de portée gouvernementale de 1977 avait fait ressortir des problèmes de non-conformité aux autorisations des programmes, des lacunes dans la conception des programmes, des faiblesses au niveau des contrôles de même qu'une mesure et une communication insuffisantes au chapitre du rendement. Nous avons certes constaté des améliorations dans certains secteurs lors de nos suivis, mais, dans l'ensemble, nous avons continué à relever les mêmes problèmes chaque fois que nous avons vérifié des programmes de subventions et de contributions.

4.10 Un examen de nos travaux de 1998 à 2000 montre que nous avons continué à trouver les mêmes faiblesses dans la gestion des programmes de subventions et de contributions. Nous avons aussi constaté, lors de nos suivis, que les ministères prenaient des mesures habituellement satisfaisantes pour régler les problèmes que nous avons cernés, ce qui indique à tout le moins qu'une saine gestion est possible même si on n'y parvient pas toujours.

4.11 En 1999, le Comité permanent des comptes publics a déposé son Vingt-quatrième Rapport à la Chambre des communes, lequel portait sur le chapitre 27 de notre rapport de décembre 1998, « Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien. » Le Comité a recommandé que le Bureau entreprenne une vérification approfondie de la gestion des programmes de subventions et de contributions et communique ses conclusions et recommandations au Parlement. Les vérifications dont nous communiquons les résultats cette année font suite à cette recommandation.

Qu'entend-on par subventions et contributions votées?

4.12 Le gouvernement dispose de plusieurs moyens pour faire appliquer la politique d'intérêt public : des lois et des règlements; des mesures fiscales; la prestation de services, l'information et les avis; les paiements de transfert aux particuliers, aux organisations et à d'autres ordres de gouvernement. Les paiements de transfert aux particuliers et aux organisations sont habituellement des subventions ou des contributions. Le gouvernement ne reçoit ni bien ni service directement en retour des paiements de transfert et c'est, entre autres, ce qui les distingue des paiements versés pour les contrats et l'approvisionnement.

4.13 Certaines dépenses engagées par l'intermédiaire des subventions et des contributions sont prévues par la loi. Les dépenses législatives sont celles qui ont été approuvées de façon permanente par des lois du Parlement, par

exemple les paiements de sécurité de la vieillesse et les paiements de supplément de revenu garanti. Il n'est donc pas nécessaire que le Parlement les approuve chaque année. D'autres subventions et contributions sont des dépenses votées que le Parlement doit autoriser chaque année au moyen d'une loi de crédits.

4.14 Le gouvernement utilise les contributions, et parfois les subventions, comme stimulants financiers afin d'encourager les bénéficiaires à mener leurs activités d'une manière qui contribue à l'atteinte des objectifs d'intérêt public. Cet argent incite les particuliers et les organisations à entreprendre des activités qui sont dans leur intérêt mais aussi dans celui du gouvernement. Ce sont habituellement des activités qui seraient trop coûteuses ou trop risquées pour que le bénéficiaire les entreprenne sans aide financière directe. Lorsqu'ils sont bien planifiés et gérés, les programmes de contributions donnent aux bénéficiaires une chance raisonnable de mener à bien les activités financées sans devoir engager plus de fonds publics que requis.

4.15 La politique gouvernementale générale impose aux ministères et aux bénéficiaires des exigences différentes pour la gestion des contributions et la gestion des subventions. Un particulier ou une organisation qui satisfait aux critères d'admissibilité d'une subvention peut habituellement recevoir le paiement sans avoir à remplir d'autres conditions. Par contre, les contributions sont assujetties aux conditions de rendement qui sont précisées dans un accord de contribution. Pour que certains coûts lui soient remboursés, le bénéficiaire doit montrer qu'il satisfait aux conditions de rendement pendant toute la durée de l'accord. Le gouvernement peut vérifier l'utilisation par le bénéficiaire des paiements au titre des contributions, mais il n'est pas tenu de vérifier les paiements au titre des subventions. Étant donné que l'obligation redditionnelle à l'égard des subventions est moindre, ces dernières devraient être réservées aux situations où les transferts inconditionnels sont indiqués.

Dépenses engagées dans le cadre des subventions et des contributions votées

4.16 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que les ministères et les organismes prévoient dépenser, en 2001-2002, 43,7 milliards de dollars sous forme de subventions et de contributions, dont 27,4 milliards de dollars sont des subventions accordées par Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Le total comprend les dépenses législatives et les dépenses votées (voir la pièce 4.1).

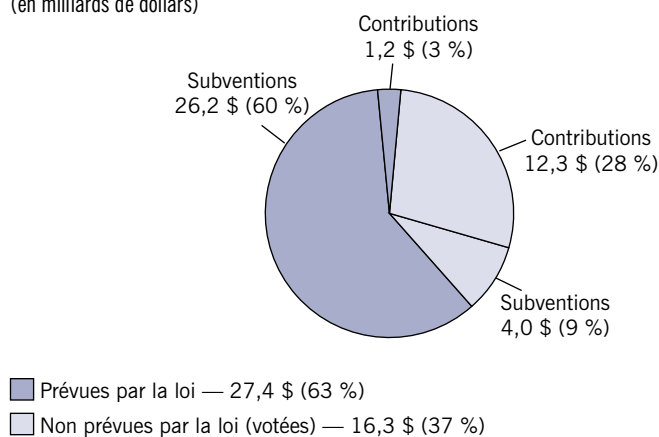
4.17 On prévoit que les dépenses gouvernementales au titre des subventions et des contributions votées ou non prévues par la loi s'élèveront à 16,3 milliards de dollars en 2001-2002. Les ministères dont les dépenses sont les plus élevées sont : Affaires indiennes et du Nord Canada, Anciens combattants Canada, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et Développement des ressources humaines Canada (voir la pièce 4.2 et l'annexe du présent chapitre).

Gérer les subventions et les contributions — les rudiments

4.18 Le Conseil et le Secrétariat. Le Conseil du Trésor — un comité formé de ministres du Cabinet — coordonne la gestion des activités gouvernementales pour assurer l'efficacité globale et pour aider les ministères à améliorer leurs pratiques de gestion. Le Conseil est secondé par le Secrétariat, composé de fonctionnaires qui élaborent des normes de saine gestion à l'échelle du gouvernement, assurent un leadership et facilitent l'échange des meilleures pratiques entre les ministères.

Pièce 4.1 Dépenses prévues sous forme de subventions et de contributions, 2001-2002

(en milliards de dollars)



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

Pièce 4.2 Dépenses prévues sous forme de subventions et de contributions votées, par ministère et organisme, 2001-2002

Ministère ou organisme	Dépenses (en millions de dollars)	Dépenses (pourcentage)
Affaires indiennes et du Nord Canada	4 338,2	26,6
Anciens combattants Canada	1 513,8	9,3
Agence canadienne de développement international	1 481,9	9,1
Développement des ressources humaines Canada	1 062,8	6,5
Santé Canada	954,6	5,9
Agriculture et Agroalimentaire Canada	809,4	5,0
Total partiel	10 160,7	62,4
Autres	6 125,1	37,6
Total	16 285,8	100

Source : Budget principal des dépenses de 2001-2002, Partie II

4.19 En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, le Conseil du Trésor doit établir des politiques de gestion, y compris les normes de gestion financière dans les ministères. La *LGFP* l'autorise à déterminer la façon dont les ministères doivent gérer les fonds publics. Dans le cas des subventions et des contributions, il procède de deux manières :

- il établit des politiques gouvernementales, par exemple la Politique sur les paiements de transfert, qui s'appliquent aux subventions et aux contributions;
- il approuve les modalités de chaque programme de subventions et de contributions.

4.20 Il incombe aux ministères et aux organismes d'exécuter les programmes conformément à ces modalités. Le Secrétariat est tenu de surveiller les ministères et les organismes pour déterminer s'ils se conforment aux politiques et aux décisions du Conseil du Trésor, notamment celles qui s'appliquent aux subventions et aux contributions.

4.21 Les ministères et les organismes. Les ministères et les organismes jouent un rôle déterminant dans la gestion des subventions et des contributions. Ils doivent :

- concevoir et mettre en œuvre des contrôles financiers et de programme efficaces pour leurs programmes de paiements de transfert;
- faire preuve de diligence raisonnable lorsqu'ils choisissent et approuvent les bénéficiaires des paiements de transfert et lorsqu'ils gèrent et administrent les programmes;
- mettre en place des procédés comptables et d'autres procédures qui soient efficaces et efficaces, de manière que les demandes de paiement respectent les exigences de vérification des comptes de la *LGFP* et du *Règlement sur les demandes de paiement*;
- tenir des dossiers appropriés sur les décisions prises et les résultats obtenus;
- établir un cadre redditionnel comportant des mécanismes adéquats de mesure et de communication des résultats obtenus à l'aide des fonds transférés (y compris l'évaluation de programme);
- s'assurer qu'ils sont en mesure d'exécuter et d'administrer leurs programmes de paiements de transfert de manière efficace.

4.22 Les ministères et les organismes doivent appliquer les politiques du Conseil du Trésor et ils ont comme responsabilité principale de veiller à ce que chaque programme de subventions et de contributions soit bien géré.

4.23 Une prise de position révisée de la direction. En mars 2000, la présidente du Conseil du Trésor a déposé le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, qui établit un cadre de gestion pour le gouvernement. Dans l'exercice de ses responsabilités, le Conseil du Trésor indique qu'il doit assurer un équilibre entre la délégation du pouvoir décisionnel aux ministères et aux organismes et la responsabilité à l'égard des résultats. Dans le document précité, le Conseil du Trésor indiquait que sa philosophie consistait à assurer un contrôle efficace au moyen d'instruments

qui favorisent l'esprit d'initiative et la créativité. Cela signifie qu'il doit adopter un mécanisme de gestion qui est axé sur le leadership et les valeurs, sur des normes bien définies et sur une saine gestion des risques, pourvu des systèmes adéquats pour assurer un contrôle efficace en tout temps.

4.24 Dans cette prise de position de la direction, le Conseil du Trésor a donné au Secrétariat le mandat de surveiller activement l'état des contrôles dans les ministères et les organismes; il doit être prêt à intervenir lorsque ces contrôles présentent des lacunes. Selon le Secrétariat, un cadre de surveillance de portée gouvernementale repose sur un système de contrôles internes solide. Dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le Conseil précise que les ministères et les organismes sont tenus de s'assurer qu'ils ont les cadres de gestion qui s'imposent pour gérer les ressources et obtenir les résultats voulus. Ils doivent également maintenir de solides mécanismes de contrôle interne et s'efforcer de détecter dès que possible une situation qui pourrait entraîner une perte de contrôle.

4.25 De plus, le Secrétariat doit surveiller l'état global des contrôles dans les ministères et les organismes. Dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, il indique que pour exercer cette surveillance, il doit participer activement et de façon constructive à des vérifications internes et à des évaluations avec des gestionnaires de ministères et d'organismes pour se sensibiliser continuellement aux mesures prises pour assurer l'efficacité des systèmes de contrôle. Par une surveillance active, le Secrétariat vérifie l'état des contrôles d'un ministère et le caractère adéquat de son cadre de gestion des dépenses. Selon *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, un système de détection rapide et la sensibilisation sont primordiaux pour que le Secrétariat puisse intervenir rapidement lorsqu'il cerne des risques ou des points vulnérables.

4.26 Le Conseil du Trésor s'attend à ce que les ministères et les organismes détectent les défaillances des contrôles et qu'ils en informent le Secrétariat. Lorsqu'ils détectent une défaillance réelle des contrôles ou déterminent qu'une défaillance est possible, il incombe aux ministères et aux organismes de prendre sans tarder des mesures correctives et d'en aviser le Secrétariat. Selon *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le Conseil du Trésor et le Secrétariat doivent s'assurer que les mesures proposées sont adéquates et qu'elles sont appliquées en temps opportun. La pièce 4.3 présente les principales responsabilités du Conseil du Trésor et du Secrétariat du Conseil du Trésor, telles qu'énoncées dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*.

Objet de la vérification

Le présent chapitre comporte trois parties interreliées.

- **Un sommaire des vérifications effectuées en 2001.** Cette année, nous faisons le compte rendu des vérifications des programmes de subventions et de contributions votées dans les organismes suivants : ministère du Patrimoine canadien, Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada,

Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, Solliciteur général Canada et Instituts de recherche en santé du Canada. Nous avons aussi fait le suivi de vérifications antérieures des programmes de subventions et de contributions dans cinq ministères et organismes, y compris Développement des ressources humaines Canada.

- **Enquête auprès du personnel affecté aux programmes.** Nous avons mené des enquêtes auprès des gestionnaires et des agents de plusieurs programmes que nous avons vérifiés cette année. Nous les avons interrogés au sujet des activités quotidiennes et d'autres questions, notamment la formation et l'orientation.
- **Rôle du Conseil du Trésor et du Secrétariat.** Nous avons examiné le rôle du Conseil du Trésor et du Secrétariat au regard de l'établissement des règles concernant la gestion des subventions et des contributions par les ministères et la surveillance du respect de celles-ci.

4.27 Le chapitre 5 commente nos vérifications de certains programmes de subventions et de contributions dans neuf ministères et organismes ainsi que nos travaux de suivi de trois vérifications dont les résultats ont été publiés antérieurement. Le chapitre 6 présente les résultats de notre vérification des programmes de développement économique à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Le chapitre 9 expose les résultats de notre vérification de la Direction générale de la santé de la population et de la santé publique de Santé Canada. Nous avons choisi divers ministères et organismes

Pièce 4.3 Principales responsabilités du Conseil du Trésor et du Secrétariat

- Offrir des programmes et des services efficaces et axés sur les citoyens; et conclure des partenariats lorsque cette démarche est justifiée.
- Axer la gestion sur les résultats, en appliquant des pratiques saines de fonction de contrôle; communiquer, par l'entremise du Parlement, les résultats aux Canadiens et aux Canadiennes, et les faire participer à l'amélioration des services.
- Dépenser de façon judicieuse en tenant compte, dans l'intérêt public, de l'intégrité des programmes.
- Déléguer le pouvoir décisionnel au niveau qui convient pour obtenir des résultats, d'une manière qui assure une responsabilisation précise et une diligence raisonnable dans la gestion des fonds publics et qui garantit la capacité de rendre compte des résultats réels aux autorités supérieures du ministère.
- Élaborer et mettre en œuvre un programme moderne de gestion ministériel, de concert avec le conseil de gestion, pour apporter des améliorations dans des domaines comme la fonction de contrôleur, l'informatique et la prestation des services.
- Promouvoir continuellement les valeurs de la fonction publique, le leadership et la mise en place d'un milieu de travail exemplaire, caractérisé par l'appui aux employés, l'encouragement à l'initiative, à la confiance, à la communication et au respect de la diversité.

Source : *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*

qui ont des programmes de subventions et de contributions assez importants, afin que nos observations sur la gestion de ces programmes puissent s'appliquer à l'ensemble du gouvernement. Nos travaux nous ont aussi permis d'examiner le rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat et de cerner les causes des problèmes chroniques que nous continuons d'observer dans ces programmes.

4.28 Nous nous sommes demandé si les programmes examinés étaient gérés conformément aux règles de base énoncées par le Conseil du Trésor et le Parlement sur la gestion appropriée des fonds publics. La *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor et les modalités de chacun des programmes nous ont servi de normes pour évaluer la gestion de ces programmes. La *LGFP* précise la façon dont les dépenses doivent être gérées en général, et la Politique sur les paiements de transfert définit les règles sur la gestion appropriée des subventions et des contributions et le débours de fonds publics. Les modalités de chacun des programmes établissent les processus d'évaluation des demandes de financement, de suivi des propositions de projets, d'approbation des projets et des paiements. Elles sont adaptées aux circonstances particulières du programme et de ses objectifs.

4.29 Cependant, le fait d'insister pour que la gestion des programmes soit conforme aux règles ne signifie pas que le système doive s'en trouver alourdi pour autant. Le contrôle des fonds publics devrait être lié directement à l'importance d'un projet, y compris le montant d'argent et le niveau de risque en jeu. Et ce qui est peut-être encore plus important, le gouvernement doit suivre les règles précises qu'il s'est fixées pour l'utilisation des fonds publics par le biais des programmes de contributions ou de subventions.

Observations

Aperçu des vérifications des programmes et enquête

Vérifications des programmes de subventions et de contributions présentées dans d'autres chapitres

4.30 Nous avons effectué un certain nombre de nouvelles vérifications cette année ainsi que des vérifications de suivi des programmes de subventions et de contributions dont nous avons déjà communiqué les résultats. Ces travaux sont présentés aux chapitres 5, 6 et 9. Nous avons examiné les éléments de contrôle suivants :

- concevoir des programmes axés sur l'obtention de résultats, gérer les risques et utiliser les fonds publics en faisant preuve de diligence raisonnable;
- évaluer les résultats des programmes et communiquer ces résultats au Parlement;
- faire une évaluation complète des demandes de financement et approuver comme il se doit les subventions et les contributions;
- surveiller les activités de projet et les résultats aux fins de l'acquisition de connaissances et de la reddition de comptes en matière de rendement;

- utiliser les fonds publics de manière appropriée.

4.31 Les résultats de nos vérifications varient d'un programme à l'autre, et la plupart affichent des problèmes dans un ou plusieurs des principaux secteurs. Nous avons trouvé de nombreuses pratiques exemplaires mais, à notre avis, il faut continuer à se concentrer sur les problèmes qui peuvent être réglés dans les programmes ayant fait l'objet de notre vérification :

- La conception des programmes devait être examinée dans la plupart des programmes, et plus particulièrement les résultats attendus en contrepartie des fonds publics dépensés.
- La direction n'avait pas encore élaboré de stratégies de gestion des risques pour aider à assurer une exécution rentable des programmes.
- Lorsqu'elles étaient effectuées, les évaluations de programme avaient souvent une étendue limitée et elle n'indiquaient pas vraiment s'il y avait optimisation des ressources.
- De nombreux programmes n'étaient pas vérifiés depuis plus de cinq ans.
- Le Parlement ne recevait qu'une information limitée sur le rendement des programmes.
- Les décisions menant au financement des projets étaient souvent fondées sur des évaluations partielles du bien-fondé des projets ou sur des évaluations de routine.
- Il fallait améliorer le contrôle financier des débours dans certains programmes.
- Les pratiques de surveillance des projets étaient satisfaisantes dans certains cas et faibles dans d'autres.

4.32 Nous avons aussi fait le suivi de vérifications antérieures de programmes de subventions et de contributions. En 1999, nous avons fait rapport de nos vérifications des programmes de subventions et de contributions du portefeuille d'Industrie. Cette année, nous avons constaté que le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et le Programme d'aide à la recherche industrielle affichaient des progrès satisfaisants pour ce qui est du règlement des problèmes signalés au cours de ces vérifications. En 1998, nous avons fait rapport de notre vérification du Programme du multiculturalisme du ministère du Patrimoine canadien. L'an dernier, nous avons indiqué qu'il y avait eu peu d'amélioration pour ce qui est des nombreux problèmes que nous avions signalés. Cette année, toutefois, nous pouvons affirmer que la direction a fait un grand pas en avant. De plus, la mise en œuvre par DRHC de nos recommandations faisant suite à la vérification de 2000 a été satisfaisante.

Résultats de notre enquête

4.33 Nous avons fait enquête auprès des gestionnaires et des agents de neuf des programmes que nous avons vérifiés (la liste se trouve dans À propos de la vérification). Nous leur avons posé des questions sur les activités quotidiennes et la gestion de leurs programmes.

- La grande majorité des employés affectés aux programmes considéraient que les objectifs, les critères d'évaluation de projets et les critères

d'admissibilité étaient suffisamment clairs pour leur permettre de prendre des décisions quant aux projets à financer.

- Ils ont pour la plupart convenu, ou convenu dans une certaine mesure, que leur programme donnait les résultats attendus.
- Un employé sur cinq ne croyait pas, ou croyait jusqu'à un certain point seulement, que les bénéficiaires du financement avaient besoin des fonds fédéraux pour exécuter leur projet.
- Un employé sur cinq ne croyait pas qu'il avait reçu une formation adéquate pour s'acquitter de ses responsabilités. Dans le cas de plusieurs programmes, un employé sur trois n'avait pas le sentiment d'être assez formé.
- Un employé sur quatre n'était pas certain de bien comprendre ses responsabilités en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.
- Un employé sur quatre n'était pas certain de bien comprendre ses responsabilités en vertu de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.
- La grande majorité des employés étaient certains de comprendre les responsabilités découlant des modalités de leur programme.
- Un employé sur quatre n'avait pas assez de temps pour analyser les propositions de projets aussi minutieusement qu'il l'aurait souhaité. Dans deux programmes, la proportion était de un sur deux.
- Deux employés sur cinq n'avaient pas suffisamment de temps pour surveiller les projets financés aussi minutieusement qu'ils l'auraient souhaité.

4.34 Nous croyons que les résultats de cette enquête reflètent les résultats généraux de nos travaux de vérification. Certains secteurs des activités de programme semblent donner d'assez bons résultats, alors que d'autres sont une source de préoccupations ou encore doivent retenir l'attention. De plus, selon nous, il est particulièrement révélateur qu'une proportion importante d'agents de programme ne croyaient pas qu'ils avaient une formation suffisante, ne comprenaient pas certaines responsabilités fondamentales ou encore n'avaient pas assez de temps pour faire leur travail comme il se devait. Ces résultats peuvent expliquer les faiblesses décelées lors de nos vérifications des programmes en ce qui a trait à l'exercice d'une diligence raisonnable et à la surveillance. Ils mettent aussi en évidence le genre de solutions qui aideront à améliorer les activités de programme — des mesures simples ayant trait à la formation et à la capacité des programmes qui sont à la portée des gestionnaires des ministères. Étant donné que la Politique sur les paiements de transfert révisée prévoit un certain nombre de changements importants, il faudra du temps pour que tous les gestionnaires et agents de programmes se familiarisent avec la politique.

Rôle du Conseil du Trésor et du Secrétariat

4.35 Nous avons examiné les mesures que prennent le Conseil du Trésor et le Secrétariat pour assurer le contrôle de l'utilisation des fonds publics au chapitre des subventions et des contributions votées à l'échelle du gouvernement.

Une stratégie fondée sur le risque est nécessaire

4.36 Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor adopte, au nom du Conseil, une stratégie de gestion du risque pour l'établissement des règles de gestion et de surveillance des subventions et des contributions. Une stratégie fondée sur le risque permettrait au Secrétariat de mieux recenser les secteurs qui doivent retenir l'attention à l'échelle du gouvernement ainsi que les divers ministères et programmes qui ont besoin d'un plus grand soutien.

4.37 En avril 2001, le Conseil du Trésor a diffusé son Cadre intégré de gestion des risques, qui se veut un outil de gestion général. Le Cadre recommande que les ministères recensent les secteurs où le risque est élevé et qu'ils atténuent ces risques. Il précise également que la gestion du risque est un processus continu, proactif et systématique. De plus, le Cadre recommande de concevoir des profils de risque, de définir la fonction de la gestion du risque, d'appliquer ce concept à la prise de décisions comme l'établissement des priorités et assurer un apprentissage continu grâce à l'échange d'information sur les leçons apprises. Nous avons constaté que le Secrétariat se trouvait aux tout premiers stades de l'application du Cadre. Par exemple, il n'a pas encore préparé de profils du risque par ministère ou par type de programme de subventions ou de contributions. Toutefois, les représentants du Secrétariat nous ont dit qu'ils considèrent les programmes de subventions et de contributions comme risqués, et ils les traitent donc différemment d'autres dépenses gouvernementales lorsqu'ils examinent les demandes présentées au Conseil du Trésor.

Il est essentiel que la politique soit claire et complète

4.38 Le Conseil du Trésor a approuvé la Politique sur les paiements de transfert révisée en juin 2000. La Politique est le cadre de contrôle général de la gestion des subventions et des contributions. Nous l'avons examinée pour établir si elle permet d'assurer un bon contrôle de la gestion.

4.39 La politique révisée constitue une amélioration importante par rapport à l'ancienne politique et elle est assez claire et exhaustive. Elle énonce les responsabilités des ministères, du Conseil du Trésor et du Secrétariat du Conseil du Trésor. Elle fournit plus d'orientation aux ministères sur les pratiques de gestion prudente de l'encaisse que la politique précédente et elle accorde plus d'importance à la vérification et à l'évaluation des programmes. De plus, elle regroupe dans un même document quelques-unes des autorisations qui ont été dispersées dans l'ancienne politique, ainsi que des directives et une décision antérieure du Conseil du Trésor.

4.40 La politique révisée est plus complète et comporte davantage d'éléments obligatoires que l'ancienne politique. L'élément obligatoire le plus remarquable est la disposition de « temporisation », qui limite à cinq ans la durée des programmes de subventions et de contributions, — ils prennent tous fin en mars 2005 ou à leur date d'expiration si cette dernière est plus rapprochée. Les ministères doivent ensuite obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour renouveler ou remplacer les modalités de leurs programmes.

La politique préconise aussi une approche axée sur les résultats pour concevoir et gérer les programmes de subventions et de contributions. Les ministères doivent élaborer des cadres redditionnels et de gestion axés sur les résultats qui permettent la mesure et la communication des résultats.

Un examen rigoureux des modalités s'impose

4.41 Nous avons tenté d'établir si le Secrétariat fait un examen efficace des modalités proposées pour les programmes de subventions et de contributions. Les ministères soumettent des demandes au Conseil du Trésor dans lesquelles ils requièrent son approbation des programmes proposés. Les analystes des secteurs de programme du Secrétariat, qui ont des responsabilités associées à un portefeuille, traitent toutes les demandes des ministères de leur portefeuille. Ce sont surtout les différentes sections de la Direction du contrôleur du Secrétariat qui donnent des avis stratégiques. Cette dernière est responsable, entre autres, des politiques régissant la vérification, l'évaluation, la gestion financière et les paiements de transfert. Le concept de « guichet unique » du Secrétariat fait en sorte qu'il incombe aux analystes de programme de s'assurer que les demandes sont complètes.

4.42 Le Secrétariat a besoin d'analystes de programmes qui ont les connaissances et l'expérience requises pour faire un bon examen critique des demandes ministérielles. En moyenne, les analystes de programmes que nous avons interrogés avaient moins de deux ans d'expérience au Secrétariat. Deux facteurs généraux influent aussi sur la capacité du Secrétariat :

- la perte substantielle de la mémoire institutionnelle qui a découlé de l'Examen des programmes;
- le taux de roulement très élevé de son personnel.

4.43 En janvier 2001, les centres de décision du Secrétariat ont commencé à autoriser officiellement les modalités des programmes proposées par les ministères. Avant cette date, il n'y avait aucune approche standard pour l'examen critique des demandes de subventions et de contributions. Les analystes de programmes disposent d'une série de questions d'examen standard, mais ils ne sont pas tenus de s'assurer que les demandes y répondent. Les représentants du Secrétariat nous ont avisés que le centre de décision s'occupe de ces questions d'examen et il apparaît que l'on fait plus régulièrement un examen critique de ces demandes depuis un an.

4.44 Nous avons demandé aux représentants des ministères si le Secrétariat avait la capacité d'examiner leurs demandes et comment il s'acquittait de cette tâche. Ils nous ont répondu qu'il était parfois difficile d'obtenir la rétroaction nécessaire sur les programmes proposés, à cause du manque d'expérience des analystes et du roulement du personnel. Les représentants des ministères nous ont toutefois dit que les analystes du Secrétariat examinaient les demandes de subventions et de contributions avec plus de rigueur depuis que la politique avait été révisée. Les représentants d'un certain nombre de ministères ont fait remarquer que le centre de décision du Secrétariat pour la vérification interne n'avait pas assez d'employés pour

donner les avis et l'aide nécessaires concernant les demandes de subventions et de contributions.

4.45 Nous avons examiné 20 décisions du Conseil du Trésor portant sur des programmes nouveaux ou révisés, qui correspondent à des dépenses totales d'environ 4,3 milliards de dollars. Les dépenses relatives aux programmes s'échelonnaient entre 500 000 dollars et 728 millions de dollars, et la durée de l'aide variait d'un paiement unique à un financement continu sur plus de 15 ans. Neuf des programmes, représentant un total de 2,2 milliards de dollars, comportaient une certaine forme de prestation par des tiers, signifiant ainsi qu'une organisation à l'extérieur du gouvernement pouvait décider qui, en bout de ligne, recevrait l'argent. Neuf des 20 décisions que nous avons examinées avaient été prises avant juin 2000, et 11 avaient été prises après l'introduction de la politique révisée. Notre échantillon comprenait des programmes en vertu desquels on avait octroyé des contributions à des organisations internationales pour financer des activités de recherche et de développement et renforcer les industries culturelles. Ces contributions constituaient des stimulants économiques ayant pour objet de créer des emplois au Canada.

4.46 Lorsque nous avons examiné les décisions, nous avons vérifié si les modalités étaient conformes aux éléments de contrôle clés et à la Politique sur les paiements de transfert révisée. Nous les avons également examinées afin d'établir si elles donnaient une assurance raisonnable que les projets financés présentaient des chances de succès. Ainsi, nous avons examiné les éléments de contrôle suivants qui, à notre avis, devraient être pris en compte par le Secrétariat lorsqu'il examine les demandes proposant des programmes.

- Les buts ou les objectifs devraient être assez précis pour orienter l'élaboration des contrôles de programme, tels que les critères d'admissibilité, les critères d'évaluation des demandes de financement et des modalités de paiement raisonnables.
- La gestion du risque doit faire partie intégrante de la conception de programmes de sorte que les défaillances de contrôle possibles soient repérées dès le départ.
- Les bénéficiaires admissibles devraient représenter les particuliers ou les organisations qui étaient le plus en mesure d'atteindre les objectifs du programme.
- Les dépenses admissibles devraient être limitées aux coûts spécifiques des projets directement associés à la réussite du projet et nécessaires à cette réussite.
- Le calendrier des paiements devrait permettre d'obtenir un bon rapport coûts-résultats pour l'État.

4.47 Dans l'ensemble, bien qu'il y avait eu une nette amélioration depuis juin 2000, bon nombre des modalités de programme incluses dans les demandes que nous avons examinées ne comportaient pas au moins un ou plusieurs de ces éléments de contrôle. Par exemple, on a approuvé des programmes dont les objectifs étaient très généraux, dont les critères de rendement étaient mal définis ou n'étaient pas axés sur les résultats, dont les

dépenses admissibles comportaient peu de restrictions ou aucune, ou encore qui n'avaient pas de cadres de vérification et d'évaluation.

4.48 Objectifs généraux. Les objectifs de certains programmes étaient énoncés en termes très généraux. Ils fournissaient peu d'information sur les résultats que l'on devrait obtenir grâce à ces dépenses. Ils ne décrivaient pas non plus de façon plus précise les résultats escomptés. Il est fondamental d'avoir des objectifs et des résultats attendus clairs pour élaborer des stratégies de gestion du risque, des mesures du rendement et des contrôles clés; par conséquent, ils ont aussi une incidence sur les cadres de vérification et d'évaluation qui constituent l'élément central de la Politique sur les paiements de transfert.

4.49 Définition générale de ce qu'est une dépense admissible. Certaines modalités considéraient comme admissibles une large gamme de dépenses ou utilisaient des termes ambigus pour décrire n'importe quelle dépense engagée par le bénéficiaire. En établissant un large éventail de dépenses admissibles, il est difficile pour les ministères de restreindre les bénéficiaires à un niveau de dépenses raisonnable et de maximiser les ressources affectées à l'exécution de programme tout en réduisant au minimum les coûts indirects administratifs.

4.50 Ni cadre de vérification ni cadre d'évaluation. Selon la Politique sur les paiements de transfert révisée, les ministères doivent inclure des cadres de vérification et d'évaluation dans les demandes d'approbation des programmes proposés qu'ils soumettent au Conseil du Trésor. Au cours de la période qui a suivi immédiatement juin 2000, date à laquelle le Secrétariat a introduit la politique révisée, le Conseil du Trésor a approuvé certaines demandes qui ne contenaient ni cadre de vérification ni cadre d'évaluation à la condition que les ministères soumettent les cadres à l'intérieur d'une période déterminée.

4.51 Malgré ces faiblesses, nous avons observé que les modalités qui avaient été approuvées après la publication, en juin 2000, de la Politique sur les paiements de transfert révisée présentaient des améliorations. La plus importante portait sur les cadres de vérification et d'évaluation. Nous avons remarqué que le Secrétariat collaborait avec les ministères pour faire en sorte qu'ils tiennent compte des vérifications et des évaluations dans la conception de leurs programmes afin de les intégrer à la stratégie de surveillance globale.

4.52 Exceptions à la Politique. En vertu de la Politique sur les paiements de transfert, les ministères doivent justifier toute demande d'autorisation de faire des paiements anticipés présentée au Conseil du Trésor. Ils doivent démontrer soit que les paiements fréquents entraînent un coût administratif qui excède l'intérêt que le gouvernement perd en payant au départ, soit que l'échelonnement des paiements compromettrait les objectifs de la politique gouvernementale ou des programmes. En outre, lorsque le Conseil du Trésor approuve une exception à la disposition de gestion de trésorerie, les ministères doivent déduire du paiement de transfert le montant des revenus d'intérêt auquel ils ont renoncé, à moins d'autorisation contraire du Conseil.

4.53 Dans l'échantillon de décisions que nous avons examiné, il y avait trois cas d'autorisation de paiements anticipés, qui totalisaient 334 millions

de dollars. Dans chaque cas, la demande fournissait peu d'explications sur la raison pour laquelle les bénéficiaires avaient besoin d'un financement à l'avance. Deux cas comportaient des paiements à des fondations; les Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 2001 ont soulevé un certain nombre de questions générales concernant l'utilisation des fondations par le gouvernement.

Les ministères ont besoin d'un meilleur appui

4.54 Nous avons constaté que le Secrétariat agit avec lenteur pour appuyer les ministères dans leur application de la Politique sur les paiements de transfert révisée.

4.55 Le Secrétariat a publié un bulletin d'information en mars 2001 pour clarifier certaines dispositions de la politique qui a été révisée en juin 2000. Cependant, en juin 2001, il n'avait pas encore achevé le guide prévu sur les subventions et les contributions. À l'issue de nos travaux, les représentants du Secrétariat nous ont dit qu'une ébauche de guide avait été distribuée à tous les ministères. Ils ont ajouté que le Secrétariat avait donné des séances de formation et d'information aux ministères, sur demande, et qu'il fournissait une aide continue sous d'autres formes.

4.56 Les représentants de certains ministères ont laissé entendre que les ministères n'ont pas de méthode efficace pour vérifier si les bénéficiaires reçoivent des fonds d'autres sources fédérales. Il n'existe aucune base de données centrale des bénéficiaires de fonds fédéraux. En juin 2000, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a demandé au Secrétariat d'évaluer la possibilité de constituer cette base de données. Le Secrétariat nous a dit qu'il examine la faisabilité de ce projet qui serait exécuté dans le cadre de l'initiative Gouvernement en direct.

Surveillance limitée des contrôles exercés par les ministères

4.57 Selon nos constatations, le Secrétariat a peu d'information sur les activités ministérielles pour lui permettre d'évaluer l'intégrité et le rendement des programmes de subventions et de contributions. Ce n'est que récemment qu'il a commencé à donner suite à son engagement, pris en mars 2000 dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, de surveiller activement les systèmes de contrôle ministériels.

4.58 En février 2000, le Secrétariat a pris une importante mesure en évaluant les subventions et les contributions dans tous les ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a envoyé une lettre d'appel à 14 ministères pour leur demander d'évaluer leurs programmes de subventions et de contributions et la rigueur de leurs pratiques financières et de gestion. Les ministères ont fourni de l'information sur l'étendue de leurs programmes et un aperçu de leurs travaux de vérification et d'évaluation en cours. Le Secrétariat n'a pas utilisé cette information pour établir des profils du risque pour chaque ministère.

4.59 La toute nouvelle politique sur la surveillance active. Le Conseil du Trésor a diffusé sa politique sur la surveillance active en juin 2001. Dans cette politique, il demande au Secrétariat d'exercer une surveillance afin de détecter rapidement les problèmes relatifs aux contrôles dans les ministères. Il indique qu'il revient aux ministères de déterminer à quel moment aviser le Secrétariat au sujet de questions de gestion qui pourraient se transformer en « problèmes importants ».

4.60 La politique n'est pas conçue spécifiquement pour les programmes de subventions et de contributions — elle s'applique à tous les aspects des activités ministérielles. Le Conseil du Trésor a approuvé le versement d'une somme de 7,5 millions de dollars pour que le Secrétariat mette en œuvre la politique au cours des trois prochaines années. À la fin de notre vérification, le Secrétariat venait tout juste d'en commencer la mise en œuvre et il était encore trop tôt pour que nous puissions en évaluer l'incidence.

4.61 Nouvelles politiques révisées sur la vérification et l'évaluation internes. Une étude du Secrétariat, publiée en janvier 2000, laisse entendre que la vérification et l'évaluation internes ont beaucoup perdu de leur efficacité à la suite de l'Examen des programmes. Le nombre de vérificateurs internes est passé d'environ 590 en 1995 à un peu moins de 300 en 1999. Au moment de notre vérification, le Secrétariat affectait une somme de 28 millions de dollars aux ministères et aux petits organismes pour les deux prochaines années. Le Conseil espère que les ressources additionnelles rétabliront la capacité de la vérification et de l'évaluation internes dans les ministères et la capacité en matière d'élaboration de politique au Secrétariat.

4.62 En avril 2001, le Conseil du Trésor a diffusé ses politiques révisées sur la vérification et l'évaluation internes, politiques qui s'harmonisent avec la Politique sur les paiements de transfert révisée. Ces mesures constituent un pas dans la bonne direction, mais au moment de notre vérification, il était trop tôt pour déterminer si les politiques révisées avaient vraiment amélioré la gestion des subventions et des contributions. Selon nous, les ministères doivent s'assurer que leurs fonctions de vérification et d'évaluation internes ont des ressources suffisantes et sont bien gérées pour permettre à la direction et au Secrétariat de surveiller les systèmes de contrôle ministériels.

4.63 Le Secrétariat n'est peut-être pas préparé à assumer la charge de travail qu'entraînent les subventions et les contributions. Suivant la Politique sur les paiements de transfert, les modalités actuelles de tous les programmes de subventions et de contributions expireront au plus tard en mars 2005; avant cette date, les ministères doivent demander au Conseil du Trésor qu'il approuve le remplacement ou la révision des modalités. Cependant, le Secrétariat ne connaît pas le nombre exact de programmes qui doivent être renouvelés chaque année. Il n'a pas encore établi le niveau de ressources dont il aura besoin pour examiner les modalités révisées et pour exécuter les vérifications et les évaluations de programme à l'appui.

Peu d'information sur les problèmes systémiques

4.64 Nous nous attendions à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor suive un processus pour déterminer les problèmes systémiques au niveau de la gestion des programmes de subventions et de contributions, à ce qu'il prenne des mesures correctives appropriées et à ce qu'il évalue l'efficacité de ces mesures. Pour ce faire, il devrait disposer d'une information complète et exacte sur les résultats que donnent les programmes de subventions et de contributions dans les ministères.

4.65 Le Secrétariat nous a informés qu'il avait commencé récemment à cerner les problèmes systémiques de la gestion des programmes de subventions et de contributions dans l'ensemble du gouvernement, et à prendre des mesures pour les régler. Le Secrétariat nous a également dit qu'il avait constitué des équipes responsables de portefeuille pour surveiller les questions horizontales, y compris les subventions et les contributions. De même, le Secrétariat commence à faire le suivi des résultats des vérifications et des évaluations ministérielles. Quoi qu'il en soit, il faudra du temps pour qu'il ait une vue d'ensemble de la gestion des subventions et des contributions au gouvernement.

4.66 Nous reconnaissons que la révision de la Politique sur les paiements de transfert et d'autres politiques connexes a permis au Secrétariat d'améliorer considérablement la gestion des programmes de subventions et de contributions. Néanmoins, il doit maintenant cerner les problèmes systémiques dans les ministères afin de s'assurer que les programmes atteignent les objectifs de la politique. Il n'a pas encore de plan précis à cet effet.

4.67 Peu d'information sur la mise en œuvre de la politique révisée dans l'ensemble du gouvernement. Le Secrétariat a indiqué que la Politique sur les paiements de transfert était l'une des cinq politiques financières qui exigent une surveillance immédiate et continue. Lorsqu'il a fait l'annonce de sa politique révisée, le gouvernement a déclaré que les ministères examineraient leur système de gestion des paiements de transfert afin de veiller à ce qu'ils tiennent compte de tous les aspects de la Politique. Le Secrétariat n'a pas encore fait de suivi auprès des ministères pour connaître les résultats de leur examen.

4.68 Néanmoins, les représentants des ministères nous ont affirmé que la Politique sur les paiements de transfert révisée avait eu une grande incidence sur la manière dont ils gèrent les subventions et les contributions; leurs pratiques administratives sont maintenant plus rigoureuses. D'après ce que nous avons observé au cours de nos vérifications des programmes, le Secrétariat a fait des efforts louables pour promouvoir les valeurs du secteur public et l'optimisation des ressources au sein des ministères.

Conclusion et recommandations

4.69 Il y a plusieurs explications aux problèmes chroniques que l'on continue de trouver au chapitre du contrôle de l'utilisation des fonds publics sous forme de subventions et de contributions.

Il faudra plusieurs années pour mettre en œuvre les révisions du cadre stratégique

4.70 Les responsabilités du Conseil du Trésor sont primordiales pour assurer un contrôle efficace dans l'ensemble du gouvernement des dépenses au titre des subventions et des contributions. Le Conseil établit le cadre stratégique général pour tous les programmes de subventions et de contributions et il approuve les modalités d'application spécifiques à chacun des programmes.

4.71 Le Conseil du Trésor a récemment fourni aux ministères un cadre stratégique complet et clair de gestion des subventions et des contributions. En particulier, les modifications apportées en juin 2000 à la Politique sur les paiements de transfert constituaient un important pas en avant. Cela dit, toutefois, des fonds publics sont encore utilisés suivant des modalités qui pourraient avoir été approuvées il y a une décennie ou plus. Il faudra plusieurs années pour reformuler toutes ces modalités de manière à ce qu'elles soient conformes à la politique révisée.

Le Secrétariat ne fournit toujours pas un soutien approprié au Conseil et aux ministères

4.72 Depuis 2000, le Secrétariat a pris d'importantes mesures pour améliorer le soutien qu'il accorde au Conseil pour la gestion des programmes de subventions et de contributions à l'échelle du gouvernement. À notre avis, il est sur la bonne voie. Par contre, à la fin de notre vérification, le Secrétariat ne s'acquittait pas encore pleinement de sa responsabilité de veiller à ce que les programmes de subventions et de contributions soient bien gérés dans tout le gouvernement. Jusqu'ici, il ne dispose que de peu d'information sur le rendement des ministères ou sur les systèmes de contrôle des programmes de subventions et de contributions, ou encore sur les progrès de la mise en œuvre du nouveau cadre stratégique. Il n'a pas encore adopté de stratégie de gestion du risque dans ses propres travaux sur les subventions et les contributions et il tarde à diffuser le guide qu'il a promis sur la gestion de ces types de programmes.

Des problèmes pouvant être réglés persistent au niveau des programmes

4.73 Nous continuons de relever des problèmes importants au niveau de la gestion des subventions et des contributions dans les ministères. La responsabilité principale de tout ministère est de veiller à ce que ces programmes soient bien gérés. Les résultats de nos vérifications varient d'un programme à l'autre, et la plupart affichent un ou plusieurs problèmes importants. En même temps, nous avons pu constater que dans de nombreux secteurs, les gestionnaires et le personnel affectés aux programmes avaient respecté les normes fixées par le gouvernement.

4.74 Nous avons fait enquête auprès des agents et des gestionnaires de neuf des programmes que nous avons vérifiés. Une bonne partie d'entre eux ont déclaré qu'ils ne croyaient pas être suffisamment formés pour faire leur travail. Beaucoup croyaient qu'ils n'avaient pas assez de temps pour bien évaluer les projets avant d'en recommander le financement et pour surveiller les projets qui étaient financés. L'enquête révèle que la direction doit faire davantage pour former le personnel affecté aux programmes et veiller à ce qu'ils disposent des moyens nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités de manière satisfaisante.

4.75 Malgré les récentes modifications apportées à la politique gouvernementale, trois éléments ne sont pas pris en compte en pratique : les résultats, les risques et la relation entre ceux-ci. De par leur nature même, les contributions sont conçues pour réduire les coûts et, par conséquent, les risques que représente le financement accordé aux bénéficiaires qui exécutent des projets servant à la fois leurs propres buts et ceux du gouvernement. Une saine gestion des contributions (et des subventions qui sont utilisées de la même manière) repose donc sur une attente claire à l'égard des résultats et sur une bonne évaluation des risques connexes. En s'appuyant sur ce principe, on peut décider de la nature et de l'étendue de l'aide gouvernementale destinée à une activité et déterminer si elle permettra d'atteindre les objectifs du programme. Certains aspects de cette approche sont utilisés en pratique, mais on ne tient pas encore assez souvent compte de la relation entre les risques et les résultats pour ce qui est de la conception et des activités des programmes. Cela dit, les changements qui ont été apportés récemment à la politique gouvernementale en vigueur ciblent comme il se doit les résultats et les risques. Mais comme nous l'avons déjà remarqué, il faudra un certain temps avant que ces changements soient mis en œuvre à l'échelle du gouvernement.

Les subventions et les contributions en contexte

4.76 À notre avis, les faiblesses que nous avons décelées à l'échelle du gouvernement et dans les ministères nous en disent long sur les raisons pour lesquelles les problèmes de gestion des subventions et des contributions sont aussi persistants. Cependant, l'explication repose aussi en partie sur les caractéristiques des programmes et d'autres facteurs qui ont affaibli encore davantage le cadre de contrôle. Ces facteurs, de même que les problèmes chroniques des programmes de subventions et de contributions, augmentent substantiellement le risque de graves défaillances des contrôles comme celles que nous avons signalées à Développement des ressources humaines Canada l'année dernière. Ces questions ont été examinées plus en détail dans *Le point sur une décennie au service du Parlement, Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, février 2001.

4.77 Absence de gestion axée sur les résultats. La gestion axée sur les résultats n'est pas encore implantée solidement au sein de l'administration fédérale. Il s'agit d'un problème particulièrement important dans le cas des programmes de subventions et de contributions puisque le gouvernement

tente d'atteindre ses objectifs par l'intermédiaire des bénéficiaires de financement. Il est essentiel pour assurer une conception et une gestion adéquates des programmes que les résultats attendus des paiements versés aux bénéficiaires soient exprimés clairement.

4.78 L'information sur le rendement communiquée au Parlement n'est pas complète. Compte tenu de la lenteur avec laquelle les ministères mettent en œuvre la gestion axée sur les résultats, il n'est pas étonnant que le Parlement ne soit pas encore informé suffisamment au sujet des résultats des programmes gouvernementaux. Ce maillon essentiel de la reddition de comptes est faible, et la capacité du Parlement d'examiner de près les activités ministérielles est limitée.

4.79 Les compressions ont augmenté le niveau de stress à la fonction publique. L'exode d'employés expérimentés et de haut calibre a entraîné des pénuries de main-d'œuvre qualifiée et un accroissement de la charge de travail de ceux qui sont restés. À notre avis, ces facteurs généraux se sont ajoutés aux problèmes de longue date des programmes de subventions et de contributions et ont donné lieu à une situation où les pertes de contrôle étaient plus probables. De plus, la résolution des problèmes chroniques dépend en partie des progrès qui sont accomplis en vue de régler les grandes questions ayant trait à une saine gestion de l'administration publique fédérale.

4.80 Faire en sorte que le système fonctionne comme il le devrait. Pour notre vérification, nous nous sommes servis du cadre de contrôle et des autorisations du gouvernement. Nous avons constaté que dans bien des cas importants, la gestion des subventions et des contributions à l'échelle du gouvernement ne répond toujours pas aux normes d'une saine administration publique.

4.81 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait :

- adopter rapidement une stratégie de gestion du risque afin de s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des subventions et des contributions;
- redoubler d'effort pour recueillir suffisamment d'information sur les activités ministérielles et ensuite utiliser cette information pour évaluer le rendement et l'intégrité des programmes de subventions et de contributions et prendre les mesures appropriées;
- déterminer, avant la fin de 2003, si la Politique sur les paiements de transfert révisée atteint ses objectifs;
- redoubler d'effort pour relever les problèmes de contrôle systémiques des dépenses liées aux subventions et aux contributions, prendre des mesures correctives appropriées et évaluer l'efficacité de ces mesures;
- redoubler d'effort pour donner aux ministères une orientation et des directives appropriées sur la gestion des subventions et des contributions;
- faire un examen critique et en profondeur des modalités des programmes de subventions et de contributions proposés afin de s'assurer que les résultats escomptés, les risques prévus et les contrôles connexes ont été bien définis par les ministères;

- faire en sorte que les ministères incluent dans leurs rapports sur les plans et les priorités les résultats complets et significatifs prévus pour chaque programme de subventions et de contributions de plus de cinq millions de dollars et, dans leurs rapports sur le rendement, les résultats réels obtenus dans le cadre de chacun de ces programmes.

4.82 Profiter des quatre prochaines années. Lorsqu'il a introduit sa Politique sur les paiements de transfert révisée, le gouvernement s'est engagé à évaluer tous ses programmes de subventions et de contributions et à approuver les nouvelles modalités au plus tard le 31 mars 2005. Cette exigence lui permet de déterminer si chaque programme de subventions et de contributions atteint l'objectif d'optimisation des ressources et s'il y a lieu de le poursuivre.

4.83 Recommandation. Les ministères devraient communiquer, par programme, les résultats de leurs examens au Parlement. En particulier, ils devraient indiquer s'il y a optimisation des ressources affectées à chacun des programmes et justifier sa poursuite.

4.84 Recommandation. Les ministères devraient veiller, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, à ce que le personnel affecté aux programmes reçoive la formation nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la Politique sur les paiements de transfert.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrit aux recommandations de la vérificatrice générale. Les recommandations tiennent compte des travaux entrepris par le Secrétariat pour améliorer la gestion pangouvernementale des subventions et des contributions.

La Politique sur les paiements de transfert révisée, qui a été publiée en juin 2000, renforce l'ancien cadre de gestion et oblige les ministères à examiner, à revoir et à évaluer tous leurs programmes de subventions et de contributions. Le fait que la Politique exige des objectifs clairs, des contrôles solides, des cadres de reddition de comptes axés sur les résultats et des cadres de vérification fondés sur les risques permet de fournir une meilleure assurance que les programmes font l'objet de mécanismes de gestion, de mesure et de rapports appliqués avec diligence. Un Guide des subventions et des contributions a été publié et de nombreuses séances de formation et d'information ont été organisées pour faciliter la mise en œuvre de la nouvelle Politique.

Le Secrétariat a également renforcé le cadre de gestion en y ajoutant quatre politiques : le Cadre de gestion intégrée du risque, la nouvelle Politique sur la vérification interne, la Politique sur l'évaluation et la Politique sur la surveillance active. La Politique sur les paiements de transfert et le guide qui l'accompagne intègrent les exigences clés de chacune de ces politiques afin de fournir un cadre complet qui permette l'amélioration à long terme de la gestion des subventions et des contributions.

Pour mieux s'acquitter de son rôle de Conseil de gestion, le Secrétariat a préparé une évaluation des risques pour chacune de ses politiques, et il élabore des plans afin de gérer et de surveiller les politiques en fonction de ces évaluations. Dans certains domaines, les plans sont déjà en place. Ainsi, les fonctionnaires du Secrétariat examinent les modalités proposées de toutes les subventions et contributions et collaborent avec les ministères pour veiller à ce que chaque programme respecte entièrement les exigences de la Politique sur les paiements de transfert. En outre, les résultats des vérifications et des évaluations ministérielles font l'objet d'une surveillance proactive pour s'assurer que les ministères appliquent des cadres efficaces de contrôle de gestion et pour déceler les problèmes systémiques qui requièrent un suivi. De plus, le Secrétariat entretient des rapports ouverts avec les ministères par les biais d'un conseil consultatif interministériel afin de donner suite aux préoccupations et de garantir l'application uniforme de la Politique sur les paiements de transfert.

Ayant établi un cadre de gestion détaillé, le Secrétariat élabore maintenant des plans pour évaluer l'efficacité de la politique et toute autre amélioration qui aiderait les ministères à poursuivre la saine gestion de leurs programmes de subventions et de contributions.

4.85 Les chapitres 5, 6 et 9 contiennent des recommandations qui s'adressent particulièrement aux ministères que notre bureau a vérifiés.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification consistaient à déterminer :

- si le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont contrôlé de manière efficace dans l'ensemble du gouvernement les fonds publics qui ont été utilisés sous forme de subventions et de contributions votées;
- les causes des problèmes de contrôle dans l'ensemble du gouvernement, le cas échéant, ainsi que les progrès réalisés par le Conseil et le Secrétariat pour tenter de les régler.

Étendue et méthode

Nous avons examiné un échantillon de 20 demandes présentées au Conseil du Trésor et décisions rendues par celui-ci au cours de la période d'avril 1999 à mai 2001. Nous avons mené des entrevues auprès de représentants du Secrétariat et des ministères.

Nous avons fait enquête auprès des gestionnaires et des agents de neuf des programmes que nous avons vérifiés :

- Programme Commerce agroalimentaire, Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Programme d'appui aux communautés de langue officielle, ministère du Patrimoine canadien
- Cours de langue pour les immigrants au Canada, Citoyenneté et Immigration Canada
- Services de police des Premières nations, Solliciteur général Canada
- Programme de développement des collectivités, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- Programme IDÉE-PME, Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
- Programme canadien de nutrition prénatale, Santé Canada
- Stratégie sur le VIH/sida, Santé Canada
- Fonds pour la santé de la population, Santé Canada

Critères

Nous nous attendions à ce que le Conseil du Trésor :

- établisse à l'intention des ministères une politique complète et claire pour la gestion des subventions et des contributions;
- veille à ce que les modalités des programmes de subventions et de contributions approuvés assurent un contrôle efficace.

Nous nous attendions à ce que le Secrétariat :

- fasse un examen critique des modalités des programmes de subventions et de contributions proposés;
- utilise une stratégie de gestion du risque pour s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des subventions et des contributions;
- fournisse une orientation et des directives appropriées aux ministères pour la gestion des subventions et des contributions;
- recueille une information suffisante sur les activités ministérielles afin d'évaluer le rendement et l'intégrité des programmes de subventions et de contributions et à ce qu'il prenne des mesures appropriées;
- cerne les problèmes systémiques du contrôle des dépenses liées aux subventions et aux contributions, prenne des mesures correctives appropriées et évalue l'efficacité de ces mesures;
- incite les ministères à adopter les valeurs du secteur public et à appliquer le principe d'optimisation des ressources.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole

Directeur principal : Peter Simeoni

Directrices : Sue Morgan, Michelle Salvail

Christian Couture

Tina Swiderski

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Peter Simeoni.

Annexe Dépenses prévues à l'échelle du gouvernement sous forme de subventions et de contributions votées, 2001-2002

Ministère ou organisme	Dépenses (en millions de dollars)	Objet
Affaires indiennes et du Nord Canada	4 338,2	Développement économique, éducation et développement social, immobilisations et entretien, administration
Anciens Combattants Canada	1 513,8	Pensions pour invalidité et décès, soins complémentaires de santé qui ne sont pas couverts par les programmes de soins de santé provinciaux
Agence canadienne de développement international	1 481,9	Aide au développement, programmes de lutte contre la faim et la malnutrition, aide humanitaire
Développement des ressources humaines Canada	1 062,8	Formation ou expérience de travail, personnes adultes invalides, initiatives pour les sans-abri, initiatives liées aux soins des enfants
Santé Canada	954,6	Services de soins de santé aux Autochtones, services de soins de santé aux jeunes enfants à risque, projets de promotion de la santé, Programme de partenariat pour l'infrastructure de la santé, recherche sur la santé, Stratégie canadienne sur le VIH/SIDA
Agriculture et Agroalimentaire Canada	809,4	Développement économique, accès aux marchés et développement des marchés
Ministère du Patrimoine canadien	797,2	Promotion des langues officielles, aide à l'industrie de l'édition et aux éditeurs canadiens de périodiques et de magazines, Fonds canadien de télévision, Programme des centres d'amitié autochtones
Industrie Canada	703,4	Développement des secteurs de l'industrie, y compris l'innovation technologique, la recherche et le développement et la création d'emplois
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	575,5	Aide à la recherche et bourses
Instituts de recherche en santé du Canada	408,9	Création et échange de nouvelles connaissances sur la santé
Défense nationale	402,1	Protection civile, appui de l'OTAN
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	393,4	Sécurité et coopération internationales, développement du commerce international, développement des marchés d'exportation
Ministère de la Justice	373,2	Programme de la justice pour les jeunes, systèmes d'aide juridique, Initiative pour des collectivités plus sûres
Citoyenneté et Immigration Canada	336,5	Intégration des nouveaux arrivants, formation linguistique, aide au rétablissement
Ministère des Finances	326,0	Réduction de la dette multilatérale
Agence de promotion économique du Canada atlantique	277,1	Développement économique régional

Ministère ou organisme	Dépenses (en millions de dollars)	Objet
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	273,4	Programme d'infrastructure, Programme des initiatives stratégiques régionales, innovation, entrepreneurship
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	223,4	Développement des entreprises, travaux d'infrastructure dans l'Ouest du Canada
Transports Canada	203,5	Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires, entente sur la route transcanadienne – Terre-Neuve, services de traversiers, transport des céréales
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	146,9	Aide à la recherche et bourses
Conseil national de recherches du Canada	133,6	Aide à la recherche, développement, adoption et recherche de technologies, Grand accélérateur TRIUMF
Agence des douanes et du revenu du Canada	110,3	Frais d'administration commune des taxes de vente fédérales et provinciales
Ressources naturelles Canada	110,2	Aide au projet Hibernia, aide à la recherche et au développement, Fonds d'action pour le changement climatique
Pêches et Océans	80,6	Participation accrue des Autochtones à la pêche commerciale, Programme d'accès aux pêches, Niveau d'eau des Grands Lacs - Programme d'intervention en cas d'urgence, recherche et développement
Environnement Canada	70,2	Initiatives Environnement sain, aide aux projets liés à l'environnement et au développement durable, assainissement de l'environnement
Solliciteur général Canada	61,8	Services de police autochtones et inuits
Agence spatiale du Canada	50,0	Connaissance de l'espace, applications et développement de l'industrie
Autres ministères et organismes	67,9	
Total	16 285,8	

Source : *Budget principal des dépenses de 2001-2002, Partie II*